

*Leszek Bielecki\**

## **Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej**

### **1. Wstęp**

Władztwo administracyjne oraz administracja publiczna są elementami ogólnej definicji zjawiska zwanego administracją. Administracja w prawnym rozumieniu tego zjawiska może występować jako określona struktura organizacyjna, oparta na hierarchicznym podporządkowaniu, gdzie jej trzon stanowią organy administracji publicznej, a zatem podmioty, które działają w imieniu państwa lub innego związku publiczno-prawnego, np. samorządu terytorialnego. Administracja może być również rozumiana jako uczestnik określonego procesu polegającego na wykonywaniu zadań publicznych. W świetle zasady trójpodziału władz, administracja nie jest ustawodawstwem i nie jest sądownictwem. Zdaje się funkcjonować w obrębie władzy wykonawczej. Nie sposób jej bowiem zdefiniować, można ją jedynie opisać<sup>1</sup>. Jedną z najbardziej reprezentatywnych definicji administracji głosi, że jest ona zespołem działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach<sup>2</sup>. W literaturze obcej twierdzi się, że administracja to nie tylko określona aktywność, lecz także organy, które tę aktywność podejmują<sup>3</sup>.

\* Prof. UJK dr hab., Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania.

<sup>1</sup> M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 13.

<sup>2</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

<sup>3</sup> J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 9.

Zjawisko administracji posiada własne desygnaty oraz cechy, a także płaszczyzny działania. Posługuje się szeroko rozumianym prawem administracyjnym i w nim funkcjonuje. Dzieli się na administrację prywatną (np. administracja przedsiębiorstwa prywatnego, szkoły niepublicznej, fundacji, zakładu opieki zdrowotnej, stowarzyszenia, partii politycznej itp.) oraz publiczną (organy i ich działalność w procesie administrowania), która posiada własne determinanty oraz oznaczenia. Jednym z takich determinantów jest władztwo administracyjne.

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie instytucji władztwa administracyjnego w perspektywie budowy definicji administracji publicznej. W moim przekonaniu władztwo administracyjne stanowi istotny desygnat funkcjonowania administracji publicznej, bez którego trudno byłoby rozumieć istotę administracji publicznej i sens jej funkcjonowania, aczkolwiek dopuszczam w tym zakresie różnego rodzaju natężenie występującego władztwa administracyjnego.

## **2. Administracja publiczna, podstawowe cechy i płaszczyzny działania**

28

Administracja publiczna oznacza podmioty zespolone lub niezespolone działające bezpośrednio w imieniu państwa, np. wojewodę lub ministra albo działające bezpośrednio w imieniu samorządu terytorialnego, np. wójta, burmistrza, prezydenta. Przy tym należy podkreślić, że administracja publiczna odróżnia się od administracji prywatnej. Administracja publiczna działa dla dobra wspólnego, czyli w interesie publicznym, w przeciwieństwie do administracji prywatnej, która działa np. w imieniu szkoły niepublicznej lub fundacji. Stanowi prawnie wyodrębnioną część aparatu państwowego i należy do władzy wykonawczej. W znaczeniu podmiotowym administracja publiczna oznacza działalność organów administracji, zaś w sensie przedmiotowym oznacza opartą na prawie działalność mającą na celu realizację zadań publicznych. W warstwie płaszczyzn działania administracji wyróżnia się sferę reglamentacyjno-dystrybucyjną, zwaną sferą władczą działania administracji, oraz sferę świadcząca, czyli organizatorską. Pierwsza z wymienionych sfer jest realizowana poprzez działalność administracji polegającą na rozstrzyganiu określonego rodzaju spraw w wyniku zastosowania prawnych form działania administracji, np. decyzji administracyjnej. Druga ze sfer działania administracji dotyczy zaspokajania potrzeb społecznych określonych grup obywateli, np. w zakresie kultury, oświaty, ochrony zdrowia i innych. Należy także

zwrócić uwagę, że administracja posiada dwie płaszczyzny funkcjonowania. Jedną z nich jest płaszczyzna oddziaływania wewnętrznego pomiędzy jednostkami administracji lub jej pracownikami, a więc np. problematyka prawa wewnętrznego administracji lub stosunki służbowe. Inna płaszczyzna dotyczy oddziaływania zewnętrznego, gdzie administracja działa z reguły władczo wobec podmiotów jej niepodporządkowanych służbowo lub organizacyjnie, np. stosunki wojewody z dyrektorem izby skarbowej lub rozstrzygnięcie wobec petenta zapadające w formie decyzji administracyjnej<sup>4</sup>. W związku z tym doktryna wyróżniła określone cechy administracji, czyli działanie na podstawie prawa, wykonywanie zadań państwa, działanie dla dobra wspólnego, działanie w imieniu państwa lub innego związku publicznoprawnego, ścisły związek z polityką państwa, wzajemne relacje pomiędzy jednostkami administracji, możliwość korzystania z władztwa państwowego, wykonywanie zadań w swoistych prawnych formach działania, możliwość jednostronnego decydowania o prawach i obowiązkach obywateli, obowiązek wykonywania zadań publicznych, bezosobowy charakter, profesjonalizm, zaspokajanie potrzeb publicznych bez nastawienia na zysk oraz monopolistyczny charakter<sup>5</sup>.

### 3. Podstawowe postacie administracji publicznej. Władztwo administracyjne

Należy wskazać, że doktryna wyróżnia zasadniczo dwie postacie administracji publicznej, czyli administrację władczą oraz administrację niewładczą. Różnica pomiędzy tymi postaciami polega na tym, że w zakresie administracji niewładczej posługuje się ona w swoim działaniu prawnymi środkami o charakterze cywilnoprawnym lub innymi administracyjnoprawnymi niewładczymi, np. poprzez czynności materialno-techniczne. Wówczas jednostronne nakazy i zakazy są zastępowane wzajemnymi oświadczeniami woli równorzędnych stron stosunku prawnego. W tym przypadku administracja nie posługuje się typowymi środkami przymusu. Natomiast środki działania władczego administracji sprowadzają się do tego, że może ona działać poprzez przyznaną prawnie możliwość stosowania form przymusu państwowego<sup>6</sup>. Upraw-

<sup>4</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 86.

<sup>5</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 8.

<sup>6</sup> P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 2011, s. 18.

nienie do stosowania środków przymusu wiąże się nie tylko z możliwością działania na podstawie przepisów o egzekucji administracyjnej<sup>7</sup>, ale z możliwością wydawania zakazów, nakazów, zezwoleń, ograniczeń lub koncesji<sup>8</sup>. Cechą działań władczych jest to, że organ administracji jednostronnie, mocą swoich kompetencji, rozstrzyga o pozycji prawnej drugiej strony stosunku prawnego (o pozycji obywatela czy innego podmiotu). Druga zaś strona tego stosunku prawnego musi podporządkować się woli organu, który dysponuje środkami prawnymi pozwalającymi mu na wymuszenie podporządkowania się. W takiej sytuacji organy administracji dysponują władztwem administracyjnym określanym też mianem imperium, a więc władzy państwa i jego organów jako władzy politycznej. W piśmiennictwie międzywojennym istoty władztwa upatrywano w przysługującej organom państwa możliwości autorytatywnego, jednostronnego ustalania nakazów i zakazów określonego zachowania się, zabezpieczonej możliwością zastosowania przymusu państwowego w celu ich wyegzekwowania. Państwo przekazuje organom administracji publicznej prawo narzucania swojej woli i egzekwowania go przy pomocy środków przymusu państwowego<sup>9</sup>. Podobnie w literaturze współczesnej przez władztwo rozumie się zatem moc wydawania jednostronnych zarządzeń i decyzji, które posiadają domniemanie ważności<sup>10</sup> i mogą być wprowadzane w życie za pomocą bezpośredniego przymusu. Podmiot, którego akt dotyczy, jest zobowiązany dostosować się do niego, a jedynie inny organ państwowy, z reguły organ wyższego stopnia, posiadający odpowiednie kompetencje, może taki akt znieść albo zastąpić innym aktem, zwalniając w ten sposób adresata aktu od obowiązku zastosowania się do aktu poprzedniego<sup>11</sup>. Władztwo administracyjne może występować w odniesieniu do tej działalności organu administracji publicznej, w której jest on podmiotem prawa publicznego<sup>12</sup>. Władczość nie jest

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 87 ze zm.

<sup>8</sup> E. Ura, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 45.

<sup>9</sup> M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, s. 81.

<sup>10</sup> J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972/167, Wrocław, s. 47. Odrzucenie takiego domniemania mogłoby doprowadzić do zakłóceń w obrocie prawnym w przypadku kwestionowania przez jednostkę nałożonych na nią obowiązków.

<sup>11</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 25.

<sup>12</sup> B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowski*, Warszawa 2009, s. 35.

cechą podmiotów prawa administracyjnego, lecz przysługujących im kompetencji<sup>13</sup>. Konstrukcja władztwa opiera się na nierównorzędności podmiotów, wyrażającej się w możliwości kształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji drugiego podmiotu, niezależnie od jego woli, ale zgodnie z prawem przedmiotowym, a tym samym zgodnie z zasadą praworządności<sup>14</sup>. Działania administracji publicznej w warunkach władczości administracyjnej muszą być przez prawo wskazane lub co najmniej przez prawo dopuszczone. Formy nieokreślone wyraźnie nie mogą mieć jednak charakteru władczego<sup>15</sup>. Doktryna wskazuje, że pojęcie władztwa administracyjnego pojawia się najczęściej w kontekście elementu konstrukcyjnego pojęcia organu administracji państwowej; związku z analizą prawnych form działania administracji oraz rozważań nad pojęciem stosunku administracyjnoprawnego<sup>16</sup>. Nauka prezentuje w omawianym zakresie pogląd, że pojęcie władztwa administracyjnego wskazuje na określone cechy stosunków administracyjnoprawnych. Zakładając, że jedną ze stron stosunku cywilnoprawnego jest zawsze organ państwa, to znamie władztwa miałby stosunek prawny wtedy, gdy w warunkach określonych prawem przedmiotowym oświadczenie organu państwa ustala dla uczestnika powinność, możliwość, obowiązek, uprawnienie itp. Przy takiej budowie stosunku pozostaje prawo przedmiotowe jako określające element władztwa, w granicach, jakie samo dopuści<sup>17</sup>. Inna część doktryny podkreśla, że władztwo administracyjne jest kategorią porządku normatywnego, a nie zjawiskiem istniejącym obiektywnie i właściwym dla procesów administrowania. Istotną cechą władztwa, wynikającą z uznania go za kategorię normatywną, jest jego stopniowalność. Podlegają mu albo wszyscy, albo niektóre podmioty (tak zwane władztwo zewnętrzne i wewnętrzne), na przykład, użytkownicy zakładu administracyjnego, pracownicy urzędu lub nadzorowane jednostki organizacyjne. O zakresie władztwa i skutkach działania organów administracji rozstrzygają normy prawa administracyjnego<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 43.

<sup>14</sup> Podobnie W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 256.

<sup>15</sup> J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1993, s. 129.

<sup>16</sup> Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, [w:] *Państwo – prawo – społeczeństwo. Zbiór studiów*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992/1313, s. 137 cytowane w: L. Bielecki, *Władztwo administracyjne*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 111.

<sup>17</sup> F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964/19, s. 45.

<sup>18</sup> P. Przybysz, *Władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 109.

## 4. Władztwo administracyjne a definicja administracji publicznej

W kontekście powyższego warto zadać sobie pytanie o zdefiniowanie administracji publicznej w perspektywie użycia instytucji władztwa administracyjnego w tym zakresie. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że władztwo jako konstrukcja pojęciowa występuje także w innych gałęziach prawa. Z jednej strony nauka prawa wiąże władztwo z państwem i jego atrybutami, w innym zaś ujęciu z charakterystyką uprawnień przynależnych jednostce. Wprawdzie można kwestionować przydatność posługiwania się w badaniach nad prawem rozróżnieniem na prawo publiczne i prawo prywatne, które niejednokrotnie może prowadzić do nieporozumień i nie do końca wynika z istoty samego prawa, jednak odpowiednio rozumiane rozgraniczenie obu zakresów może być jednak potrzebne i przydatne, zwłaszcza w odniesieniu do sposobu posługiwania się przez naukę prawa pojęciem władztwa zasadne jest odwołanie się do tej reguły występującej w literaturze dyferencjacji<sup>19</sup>. Biorąc to pod uwagę, trzeba stwierdzić, że władztwo administracyjne jednoznacznie występuje w obrębie administracji publicznej, gdzie nawiązywany jest stosunek administracyjnoprawny pomiędzy administracją a podmiotami zewnętrznymi. W tymże stosunku występuje nierównorzędność stron, a zatem w tym zakresie należy wskazać na funkcjonowanie władztwa administracyjnego. Władztwo bowiem jest w tym względzie kierowane do podmiotu administrowanego. Należy w tym miejscu wskazać na pogląd, zgodnie z którym w demokratycznym państwie prawnym władztwo administracyjne nie jest naturalną cechą organów administracji publicznej, wynikającą z istoty administrowania. Kompetencje władcze, jak każde inne kompetencje administracyjne, muszą być wprowadzone przez ustawę. Ustawodawca, decydując się na wyodrębnienie – zgodnie z zasadą podziału władz – władzy wykonawczej w państwie, wyposaża ją we władztwo w jakimś zakresie. W demokratycznym państwie prawnym zakres ten powinien być ograniczony do niezbędnego minimum. Nigdy nie jest on jednak „zerowy” i dlatego zawsze mamy do czynienia z opisywaną tu nierównorzędnością i z wynikającą z niej jednostronnością. W państwie prawnym, które chroni prawa i interesy obywateli i posługuje się zasadami subsydiarności i proporcjonalności, celem zaliczanym do najważniejszych powinno być miarkowanie władztwa administracyjnego. W szczególności państwo nie powinno nasilać władztwa tam, gdzie mogłoby ono godzić wprost w obywatela. Inną kwestią jest to, czy organy administracji publicznej praktycz-

<sup>19</sup> M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 34–35.



nie korzystają ze swojego władztwa, czy też powinny dobierać takie formy działania, które nie powodują jego użycia. Cechą charakterystyczną norm prawa administracyjnego jest bowiem to, że nierównorzędnosc podmiotów, jaką one wprowadzają, a jednocześnie przewidywane w nich władztwo są stopniowalne. Organ administracji publicznej jako organ reprezentujący państwo jest zawsze nośnikiem władztwa, a to, czy go używa czy też nie, stosując daną formę działania, zależy już od jego szczegółowej kompetencji. Gdy nie będzie ono używane w żadnym swoim aspekcie ani fragmentie, przewaga administrującego leży bardziej w jego inicjatywie i w jego autorytecie<sup>20</sup>. Nieco podobny pogląd wyraża M. Krawczyk, pisząc, że władztwo administracyjne stanowi „zawężone z uwagi na kryterium podmiotowe władztwo państwowe (publiczne) przysługujące niepodzielnie państwu jako organizacji, a wynikające z władzy państwowej (publicznej), sprowadzające się do zakresu mocy normatywnie wyznaczonych atrybutów, w jakie wyposażona została administracja publiczna, przejawiające się w ustalaniu sfery praw i obowiązków podmiotów znajdujących się poza jej organizacją, bądź też w jej organizacji”<sup>21</sup>.

Niewątpliwie powyższe poglądy mogą osłabić tezę o nierozłącznym atrybucie administracji publicznej, jakim jest władztwo administracyjne, jednakże całkowicie go nie negują. Są to poglądy słuszne i interesujące, wynikające z obserwacji i badań nad wartościami składającymi się na prawo administracyjne. W istocie bowiem natężenie występowania władztwa administracyjnego jest uzależnione od charakteru i właściwości norm prawa, w które wyposażona jest administracja publiczna i które stosuje w swojej praktyce. Począwszy od norm natury kompetencyjnej, a skończywszy na normach natury materialnoprawnej. Stopień jednak owego natężenia władztwa administracyjnego nie uchybia twierdzeniu, że w mniejszym lub większym stopniu występuje ono na tle stosunków administracyjnoprawnych i stanowi niewątpliwie desygnat, atrybut administracji publicznej, czyli jej cechę definicyjną. Niezależnie od powyższego uważam, że jest to cecha na tyle istotna, że bez jej uwzględnienia byłoby trudno dokonać właściwego sformułowania definicji administracji publicznej. W przeciwnym bowiem wypadku, rozważając możliwość jej braku w omawianym zakresie, administracja nie byłaby zdolna wykony-

<sup>20</sup> J. Zimmermann, *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 142–144. Podobnie wypowiada się w zakresie stopniowości władztwa administracyjnego inna część nauki, np. Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 90.

<sup>21</sup> M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Kraków 2014, s. 338 (nieopublikowana rozprawa doktorska) cytowana przez W. Jakimowicz, *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, RPEiS 2015/3, s. 165.

wać swoich funkcji<sup>22</sup>. Warto w tym miejscu wskazać na pogląd E. Ochendowskiego, zgodnie z którym uprawnienie do korzystania ze środków władczych jest składnikiem pojęcia organu administracji publicznej. Składnik ten wyróżnia organy administracji publicznej spośród organów innych osób prawnych. Korzystanie ze środków władczych przejawia się w uprawnieniu organów do stanowienia aktów prawnych posiadających moc obowiązującą, zagwarantowaną możliwością zastosowania środków przymusu państwowego w celu doprowadzenia do ich wykonania. W przypadku administracji publicznej, organy administracji mogą same, bez ingerencji sądów, stosować przymus dla przeprowadzenia swoich zarządzeń. Administracja publiczna dysponuje więc środkiem – pisze E. Ochendowski – który nie przysługuje innym rodzajom administracji (np. organizacjom społecznym): możliwością użycia bezpośrednio przymusu, będącą wynikiem posiadania przez państwo monopolu używania siły fizycznej, możliwością stosowania władztwa<sup>23</sup>.

## Podsumowanie

34

W opracowaniu przedstawiam problematykę instytucji władztwa administracyjnego w perspektywie formułowania definicji administracji publicznej. Wydaje się, że dla pełnej definicji zjawiska administracji publicznej element tejże definicji w postaci władztwa administracyjnego jest nieodzowny. Imperium państwowe, którego beneficjentem są organy administracji publicznej powinno eksponować władztwo państwowe

<sup>22</sup> Warto w tym miejscu wskazać, że istnieją poglądy o tym, że wszystkie działania administracji mają charakter władczy, np. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 167. Występują również poglądy umiarkowane, które wskazują na przenikanie się form władczych i niewładczych w działaniu administracji, np. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *W sprawie władczości działań niewładczych administracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 169.

<sup>23</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 24, cytowane przez: P. Radziejewicz, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005/4, s. 122–123. Autor ten zgadza się z tym, że władztwo administracyjnoprawne (publiczne) stanowi element definicji organu administracji publicznej. Na władczy charakter administracji i jej organów wskazują także inni autorzy, np. L. Kaczmarek, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, PWSZ IPiA Studia Lubuskie, t. V, Sulechów 2009, s. 219–244 i powołana tam literatura, a także M. K. Jurgilewicz, O. Jurgilewicz, M. Ura, *Kilka uwag na temat znaczenia pojęcia administracji publicznej*, „Modern Management Review” 2014/2, s. 43–52.



(publiczne) w stosunkach z innymi podmiotami, zasadniczo na zewnątrz administracji. W moim przekonaniu jest to konieczne dla pełnej realizacji zadań państwa (np. w dziedzinie prawa podatkowego). Inną kwestią pozostaje arbitralność rozstrzygnięć organów administracji. Jest ona bowiem kontrolowana przez sądy administracyjne. W takich warunkach jest również kontrolowana władczość administracji oraz jej zakres. W moim przekonaniu nie stoi to w sprzeczności z wymaganiami demokratycznego państwa prawnego.