

Pojęcia prawa administracyjnego jako płaszczyzna „spotkań”

Jerzy Supernat stwierdził niegdyś, że „Prawo administracyjne nie jest miejscem izolowanym, ale [...] miejscem spotkań. Miejscem spotkań na ogół trudnych, jako że trudno jest powiedzieć cokolwiek o prawie administracyjnym, co nie rodzi kontrowersji, ale miejscem pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus*”¹. Zaś za jedną z możliwych i najważniejszych płaszczyzn we wskazanym zakresie uznano „[...] spotkanie języków prawa administracyjnego. Liczba mnoga [...] nie jest pomyłką, ponieważ prawo administracyjne jest złożone i nie ma jednego języka prawa administracyjnego (i administracji publicznej). Przeciwnie, jest ich wiele, a – co więcej – ich liczba rośnie wraz z rozwojem prawa administracyjnego”².

Akceptując w pełni takie podejście i przy założeniu, że język to przede wszystkim instrument i sposób porozumiewania się, warto – w perspektywie „spotkań” – zwrócić uwagę na pojęcia prawa administracyjnego. Bowiernie to one, będąc konstrukcjami odzwierciedlającymi jakieś rzeczy, zjawiska, idee itp., stanowią zasadniczy punkt odniesienia do „przekazywania” i wymiany (prawnej – normatywnej) informacji oraz wyznaczają główną oś terminologiczną prawa administracyjnego i w prawie administracyjnym. Trudno w tym miejscu o lepsze odwołanie, dla dalszego uściślenia tego zagadnienia, jak do słów F. Longchamps: „W życiu prawnym rola pojęć jest ogromna. Zastanawia ona każdego, kto życie to bada, i z którejkolwiek bada je strony. Kto śledzi zjawiska prawne [...] natknie się wkrótce na to, że w określonych sytuacjach ludzie posługują się określonymi pojęciami. Kto bada w systemach prawnych treść reguł, które się na nie składają [...] ten już wprost i z zamierzenia zajmuje się pojęciami, ich budową, związkami, które je łączą, i różnicami, które je dzielą [...]”³. Przywołując zarazem podział po-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0002-5961-1629.

¹ J. Supernat, *Język prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski et al. (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 47.

² *Ibidem*.

³ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, [w:] Franciszek Longchamps de Bériet. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 117.

jęć na pojęcia-przedmioty i pojęcia-narzędzia⁴, można stwierdzić, że w odniesieniu do pierwszych są one „[...] dla badacza przedmiotem poznania: czymś, co on stwierdza, porównuje, interpretuje, podobnie jak historyk bada poglądy minionych wieków albo jak filolog ustala znaczenie słów”⁵. I wydaje się, że to właśnie na tej płaszczyźnie dochodzi do swoistych spotkań: tego, co prawne i tego, co – przynajmniej do pewnego momentu – pozaprawne, „przed-prawne” lub „obok-prawne”. Zagadnienie to ma zarazem wiele wymiarów i przekłada się na szereg istotnych w prawie administracyjnym kwestii, co jednocześnie winno warunkować zainteresowanie tym tematem. Pamiętając również o pojęciach-narzędziach, wystarczy stwierdzić jeszcze, że „Intuicyjnie traktujemy nasze pojęcia najczęściej tak, jakby były przedmiotami poznania, czymś niejako odkrywaniem w strukturze prawnej; ale znów kiedy indziej, też intuicyjnie, używamy ich jako narzędzi do opisywania i kwalifikowania tejże struktury prawnej. [...] Odróżniając te dwa ujęcia, trzeba je jednak łączyć. I to nieraz nieodzownie”⁶.

Dodatkowo nie chodzi tu wyłącznie o same pojęcia, tzn. nie tylko w perspektywie osobnego ich ujmowania i badania, ale przede wszystkim o merytoryczną złożoność, wielowymiarowość i swoistość samego prawa administracyjnego. Jeżeli bowiem wskażemy, co miało już miejsce powyżej, że terminologia (upraszczając, zbiór pojęć) jest w pewnym sensie kluczem do prawidłowej komunikacji na linii władza – podmioty zewnętrzne⁷, to określona specyfika tego typu ustalonych już wypowiedzi stanie się zarazem podstawą określonej specyfiki (materii) prawa

⁴ *Ibidem*, s. 117–118.

⁵ *Ibidem*, s. 117.

⁶ *Idem*, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, [w:] *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma...*, s. 288.

⁷ Nie wymaga wcale bliższego uzasadnienia to, że w prawie administracyjnym ten właśnie wymiar jest fundamentem dla całości jego regulacji i że „pomimo wielu propozycji i trendów «odrywających» prawo administracyjne od [...] [takiego – przyp. aut.] schematu, powinien on pozostać pierwszoplanowy tak długo, jak długo będzie mogła być mowa o odrębnej dyscyplinie nazywanej prawem administracyjnym”, J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 26. „Postrzeganie prawa administracyjnego jako miejsca spotkania państwa i jednostki ma mocne korzenie i uzasadnienie historyczne, jako że systemy administracyjne i prawo administracyjne rozwinęły się w specyficznym kontekście państwa narodowego i przez długi czas prawo administracyjne było zasadniczo prawem państwowym (*state law*) i tylko państwo mogło dysponować administracją, która korzystała z monopolu władzy wykonawczej, i tylko państwo mogło być «gospodarzem» dialektyki władza-wolność, która charakteryzuje prawo administracyjne. [...] Tak czy inaczej, za trafny należy uznać pogląd, że w wolnym (liberalnym) państwie demokratycznym prawo administracyjne dotyczy przede wszystkim sposobów ochrony praw jednostek”, J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 548 i 549–550.

administracyjnego. „W tym zakresie warto zauważyć, że prawo administracyjne najczęściej staje się jedynie normatywnym «nośnikiem» kategorii co do swojej genezy pozaprawnych. Wydaje się, że taka właściwość musi mieć znaczenie dla ustalania znaczenia poszczególnych jego pojęć i obudowujących je teorii. W istotę prawa administracyjnego wpisana jest pewna otwartość, która zarazem cechuje język prawny, i nie chodzi tu jedynie o zwroty nieostre czy klauzule generalne. Ciężko wyobrazić sobie ustalanie znaczenia wyodrębnionych pojęć prawa administracyjnego w oderwaniu od określonych dziedzin wiedzy szczegółowej [...]”⁸.

Spójrzmy na wstępie na kwestie nader oczywiste i np. regulację ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ – dokładnie na fundamentalne tu pojęcie ładu przestrzennego. Przepis art. 1 ust. 1 u.p.z.p., wskazując zakres przedmiotowy aktu, stwierdza, że „Ustawa określa: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”. Przepis art. 1 ust. 2 z kolei, określając w 16 punktach elementy – materie, które mają mieć znaczenie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po pierwsze (w pkt 1) wymienia: „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury”. Ustawodawca podjął się tu też próby zdefiniowania omawianego pojęcia: „należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). I pomimo wystąpienia takiej wypowiedzi nie powinno dziwić, że nie da się zidentyfikować „do końca” tego, czym będzie ład przestrzenny w konkretnych okolicznościach (obszarze – realiach) bez uwzględnienia i sięgnięcia do innych niż prawo obszarów wiedzy¹⁰. Pomiając już dalsze i bardziej szczegółowe reguły u.p.z.p., jednocześnie „[...] wydaje się w pełni uzasadnione mówienie o normatywnie ukształtowanym ładzie przestrzennym. Nie mamy tu do czynienia jedynie z odesłaniem do elementów pozaprawnych, co raczej z klauzulą generalną. Tak rozumiany nie musi się całkowicie

⁸ M. Krawczyk, *Metodologiczne wyzwania w poznawaniu prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 554.

⁹ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130; dalej jako u.p.z.p.

¹⁰ Nie powinno też zatem dziwić, że w art. 5 u.p.z.p. ustawodawca wskazuje osoby (ich kwalifikacje) uprawnione do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województwa, planów ogólnych gminy oraz planów miejscowych.

pokrywać z tym, co określają nauki inżynierskie i techniczne. Ład przestrzenny stanowi porządek przestrzenny, uwzględniający i odwzorowujący prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody, a jego określony kształt będzie zależał od tego, w jaki sposób porządek prawny rozłoży akcenty relacji między jego – czasami nawet konkurencyjnymi – składnikami”¹¹. Tak czy inaczej, widzimy, jak złożone pozostają merytoryczne (materialne) treści w prawie administracyjnym, gdzie poszczególne pojęcia – nawet definiowane – pozostają w pewnym sensie „odesłaniem” do wokółnormatywnego wymiaru prawa administracyjnego¹². Okazuje się przy tym, że omówiony przypadek nie jest wcale czymś wyjątkowym w (materialnym) prawie administracyjnym¹³, ale staje się w pełni reprezentatywny dla pojęć tego prawa. Większość ustaw materialnego prawa administracyjnego operuje tego typu „kluczem” pojęciowym¹⁴.

Na wywołany problem możemy jeszcze zwrócić uwagę z perspektywy zasad techniki prawodawczej¹⁵. Zgodnie z przepisem § 146 ust. 1 z.t.p. „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest

¹¹ M. Krawczyk, *W poszukiwaniu ładu przestrzennego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk 2018, s. 39.

¹² Określenie użyte przez W. Jakimowicza w rozważaniach na temat porządku prawa administracyjnego pozwalające zwrócić uwagę „[...] na przestrzeń, w jakiej umiejscowiona jest norma prawna i jaka wpływa na percepcję tej normy”, zob. W. Jakimowicz, *O porządku prawa administracyjnego (wokółnormatywny wymiar prawa administracyjnego)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *op. cit.*, s. 356–370 (cytat ze s. 362). Autor w tej przestrzeni umieszcza w pierwszej kolejności składniki, które są wynikiem refleksji naukowej nad prawem administracyjnym, jednocześnie wskazując, że „z pewnością można by znaleźć więcej przykładów elementów wokółnormatywnego wymiaru prawa administracyjnego tworzących wraz ze sferą *stricte* «normatywną» przestrzeń tego prawa. Z pewnością też przestrzeń tego prawa nie jest zamknięta [...]”, *ibidem*, s. 370. Wydaje się, że w tym właśnie miejscu napotykaamy kolejną właściwość „przestrzeni” prawa administracyjnego i że jakieś elementy wokółnormatywnego wymiaru prawa administracyjnego mogą determinować nie tylko percepcję określonej normy, ale wprost jej treść.

¹³ Właśnie o materialne prawo administracyjne tutaj przede wszystkim chodzi.

¹⁴ W prawie administracyjnym wyróżniamy częstokroć szczególną kategorię norm – normy techniczne, które stanowią „prawne uregulowanie nakazów, wzorców lub zakazów stosowanych w szeroko rozumianej technice (produkcji, budownictwie, transporcie, komputeryzacji itd.). Uregulowanie takie jest potrzebne do prawnego wzmocnienia tych norm przez odesłanie do nich sankcji prawnych, aby osiągnąć odpowiedni standard techniczny lub jednolitość przyjmowanych rozwiązań”, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 145. Na ich przykładzie ściśle dałoby się ukazać pewne związki pojęciowe. Widzimy jednak, że pewne „otwarcie” prawa administracyjnego np. na wiedzę techniczną (fachową) wykracza znacznie ponad obszar norm technicznych. Por. M. Krawczyk, „*Niezorganizowane*” prawo administracyjne na tle norm wiedzy i norm technicznych, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022, s. 105–117.

¹⁵ Oczywiście chodzi tu o zbiór wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej jako z.t.p.

pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia”. Samo definiowanie pojęć to kwestia nad wyraz złożona, co obrazują słowa, że „Nieład terminologiczny, jaki panuje w ustawodawstwie administracyjnym, jest znaczny. Rodzi to naturalny postulat uporządkowania pojęć i ich definiowania przez wprowadzanie definicji legalnych. [...] Do tego zadania należy przystępować ze szczególną ostrożnością i [...] definiowanie «na siłę» niektórych pojęć może zlikwidować potrzebną często elastyczność interpretacyjną, a także spowodować zbędne dyskusje o samej definicji i jej wymiarze”¹⁶. Okazuje się zatem, że definiowanie, autorytatywne wyjaśnianie pojęć nie w każdym wypadku jest potrzebne, wskazane i celowe, a sama „otwartość” może być wartościowa z jakiegoś punktu widzenia. Zdaje się przy tym, że wywołana regulacja z.t.p. dotyczy przede wszystkim takich sytuacji, gdy z danym pojęciem ma się łączyć jakiś zakres i jakaś treść – wyczerpujące się w ramach jakiegoś mechanizmu prawnego¹⁷.

Na płaszczyźnie z.t.p. pojawia się jeszcze kwestia samego posługiwania się wyrażeniami językowymi podczas redagowania przepisów prawnych – w treści przepisu § 8: „1. W ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. 2. W ustawie należy unikać posługiwania się: 1) określeniami specjalistycznymi, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu; 2) określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim; 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia”¹⁸. Z zasady mamy tu zatem również odniesienie do płaszczyzny spotkań języka prawnego oraz naturalnego i w tym zakresie wystarczy dodać, że „Prawo jest zawsze dane poprzez język, ale [...] język jest również sam w sobie wydarzeniem społecznym, a nie tylko biernym nazywaniem rzeczywistości”¹⁹.

¹⁶ J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. 71, z. 2, s. 164.

¹⁷ Wydaje się, że nikt nie będzie poszukiwał innego znaczenia „strony” w ogólnym postępowaniu administracyjnym niż to, które wynika z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 542.

¹⁸ Na mocy § 132 ma to też zastosowanie do projektów rozporządzeń, na mocy § 141 ma to zastosowanie do projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym, na mocy § 143 ma to zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

¹⁹ M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 626 z powołaniem na prace H. Harta.

Skomplikujmy jeszcze powyższe ustalenia poprzez odwołanie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2024 r., III SA/Kr 484/23²⁰, w którym przedmiotem kontroli były przepisy ustanawiające w Krakowie strefę czystego transportu²¹. Podstawa do wprowadzenia odpowiednich regulacji w tym zakresie została ulokowana w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych²² – dokładnie w przepisie art. 40 ust. 1 i 2 w zw. z art. 39 ust. 1, 3, 4 i 5. Strefę czystego transportu, co jest interesujące z punktu widzenia rozumienia tego pojęcia, ustanawia się w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy i może ona obejmować drogi, których zarządcą jest gmina i do której zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych innych niż elektryczne, napędzane wodorem, napędzane gazem ziemnym oraz „wyłączone” na podstawie uchwały rady gminy²³ (art. 39 ust. 1 u.e.p.a.). Nie wchodząc nazbyt w rozbudowaną i złożoną argumentację prezentowaną w wyroku, okazuje się, że zasadniczym elementem dla oceny prowadzonej tu przez sąd stało się samo rozumienie pojęcia „strefa”²⁴. Uznano m.in., że „ustawodawca przewiduje nie tyle możliwość ustanowienia określonych zakazów na terenie gminy, ile możliwość ustanowienia na terenie gminy strefy, w której zakazy te będą obowiązywać. Strefa to «pewien obszar wydzielony z większego obszaru, wycinek czegoś» [...], objęcie strefą czystego transportu całej gminy nie jest dopuszczalne”²⁵. Jakkolwiek wywód sądu wydaje się tu przekonujący i uwzględnia wiele wymiarów ocenianej sytuacji, to akurat proste odwołanie się do potocznego rozumienia pojęcia „strefa” może być tu – w kontekście całej regulacji u.e.p.a. – mylące. Wszystko bowiem zależy także od wymiaru (terytorialnego), który weźmiemy pod uwagę. Równie dobrze można zamysł ustawodawcy odczytać w ten sposób, że chodzi o „strefę” nie w konkretnej gminie, ale w skali całego terytorium państwa²⁶. Bez wątplenia

²⁰ Lex nr 3668061, wyrok nieprawomocny.

²¹ Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr C/2707/22 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, Dz. Urz. Małop. poz. 7878.

²² Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1289; dalej jako u.e.p.a.

²³ Co do ostatniej kategorii: rada gminy, w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, może ustanowić dodatkowe, względem ustalonych w ustawie, wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe od zakazu wjazdu do tej strefy (art. 39 ust. 4 u.e.p.a.).

²⁴ W przywołanej uchwale Nr C/2707/22 postanowiono, że „Granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne miasta Krakowa” (§ 3 ust. 1 zd. pierwsze).

²⁵ Z uzasadnienia prawnego wyroku III SA/Kr 484/23. Powołano się również na wypowiedzi literatury w zakresie strefy specjalnej (obszaru specjalnego) oraz argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej.

²⁶ Podobne ustalenia prezentuje J. Krzemiński, *Upoważnienie ustawowe do ustanawiania stref czystego transportu. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11 stycznia 2024 r. (III SA/Kr 484/23)*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 6, s. 96.

miarodajne tu winny być przede wszystkim cele i wartości leżące u podstaw wprowadzenia tego, ustalonego mechanizmu, a nie samo (potoczne) określenie, którym się posłużono. Z tej perspektywy trudno znaleźć uzasadnienie dla stwierdzenia, że strefa nie może obejmować całego terytorium gminy²⁷.

Siłą rzeczy powyższe ustalenia są jedynie (ograniczoną) próbą ukazania złożoności pojęć prawa administracyjnego i ich znaczenia w procesach komunikowania treści normatywnych. Pamiętajmy przy tym, co już nie powinno nas dziwić, że w dzisiejszej perspektywie sam tekst prawny „jest [...] [tylko – przyp. aut.] punktem wyjścia dla dyskursu toczonego w kręgu prawodawca-doktryna-praktyka (orzecznictwo)”²⁸. Okazuje się, że ustalenia ukazały także ten wymiar „spotkania się” prawodawcy, doktryny i praktyki, czyli bytów, które z jednej strony implikują pojęcia, z drugiej strony nie można im odmówić znaczenia kreacyjnego w tym obszarze, czasami formalnego, czasami bardziej faktycznego (niezorganizowanego).

Być może z jednej strony wiele z poczynionych ustaleń ma znaczenie uniwersalne, tzn. odnosi się nie tylko do prawa administracyjnego. Z drugiej strony to właśnie to prawo wykazuje pewną specyfikę w swej warstwie „językowej”,

²⁷ Nieporuszona zostaje w tym miejscu zupełnie kwestia, że „Granice obszaru strefy czystego transportu gmina oznacza znakami drogowymi” (art. 39 ust. 14 u.e.p.a.) i jej znaczenie dla wykładni pojęcia „strefa”, co było przedmiotem ustaleń sądu. Pewne analogie do wywołanego przypadku odnajdziemy w regulacji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320; dalej jako u.d.p., która w art. 13b ust. 4 daje możliwość wprowadzenia strefy płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefy płatnego parkowania. Cele i wartości, jakie mają przyswiecać wprowadzeniu strefy płatnego parkowania, ustala art. 13b ust. 2: „Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej”. Wydaje się, że jak najbardziej znaleźlibyśmy tu uzasadnienie dla objęcia taką „strefą” obszaru całej gminy (przynajmniej hipotetycznie da się to założyć). Dopiero przy śródmiejskiej strefie płatnego parkowania (art. 13b ust. 2a u.d.p.) ustawodawca dokonuje pewnego doprecyzowania: „Śródmiejską strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska”. Jednakże i tu nie odnajdujemy odwołań do granic zasadniczego podziału terytorialnego w postaci np. wyrażenia „ustala się na części terytorium gminy”, a jedynie inne warunki. Mają one oczywiście jakieś odniesienie terytorialne, ale spoglądanie na nie przez pryzmat granic samej gminy jest „mieszaniem porządków”.

²⁸ S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014, s. 358. Stwierdzenie poczynione dla opisanego prawa, ale wydaje się, że ma znaczenie ogólne.

tworząc pewne pojęcia, częstokroć staje się nośnikiem tego, co samą regulacją poprzedza²⁹. Wszystko to warunkuje też procesy realizowania tego prawa i np. jego wykładnię czy sposób poznawania (również metodologię badań). Na to nakłada się jeszcze złożoność samego języka, o czym przynajmniej w zarysie była mowa. Zatem pojęcia prawa administracyjnego³⁰, będąc uwikłane w szereg wieloznaczności, nie mogą być rozumiane w oderwaniu od swego szerszego kontekstu i stają się „wspólnym mianownikiem” treści prawnych i pozaprawnych, w odniesieniu do ich kreowania, poznawania (interpretacji) i aplikowania (zastosowania) częstokroć nie wystarcza sama wiedza prawnicza. Jednocześnie samo prawo administracyjne, operując nimi, wprowadza je w złożony kontekst i nasyca swoimi zasadami, wartościami i celami (wybranych swoich regulacji). W tym znaczeniu stają się one „miejscem spotkań” na płaszczyznach: prawo – inne dziedziny wiedzy; prawo – „żywy” język naturalny (zatem również prawo – społeczeństwo), a to i tak jedynie wybrane płaszczyzny, które dałoby się tu wymienić³¹.

²⁹ W tym miejscu można też zwrócić uwagę – od strony pojęciowej – na związki omawianej materii z nauką administracji. Bardzo wiele, jeżeli nie większość pojęć prawa administracyjnego odnoszących się do samych sposobów i instrumentów działania jego realizatorów (ich wzajemnych powiązań) ma swoje źródło w nauce administracji. Na ten temat i w odniesieniu do możliwości opisywania tychże działań zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 7 i n.

³⁰ O „pojęciu” w logice i filozofii oraz wnioskach płynących z tych ustaleń dla rozważań prawniczych por. Z.R. Kmiecik, *O pojęciu pojęcia i używaniu nazwy „pojęcie” w literaturze prawniczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7, s. 107–127.

³¹ Pojęcia są dziś też kluczem wymiany myśli w kontekście internacjonalizacji wielu kwestii, w tym badań nad prawem. Globalizacja czy europeizacja w wielu miejscach nie byłaby możliwa bez „wspólnego” ustalenia określonych pojęć. Na pewno ułatwieniem w tym zakresie pozostaje j. angielski, który stał się językiem międzynarodowym (także dla samej administracji). Czasami jednak nawet w nim trudno wyrazić jakieś pojęcia czy doprowadzić do wzajemnego zrozumienia się osób pochodzących z różnych krajów (z różnych przyczyn). Dlatego za wartość samą w sobie należy uznać istnienie takich opracowań, jak *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski* autorstwa J. Supernata.