

Debata o reformie prawa administracyjnego – perspektywa polska

1. Dyskusja o reformie prawa administracyjnego toczy się w Niemczech od drugiej połowy lat 80. XX w. Podstawowe wątki tej dyskusji zostały zawiązane na konferencjach naukowych, które odbywały się w latach 90. i które zaowocowały publikacją książek z serii *Pisma o reformie prawa administracyjnego* (1993–2004). Książki należące do tej serii noszą znamienne tytuły, ukazujące podstawowe obszary wyzwań teoretycznych, z którymi mierzy się ruch reformacyjny: *Reforma ogólnego prawa administracyjnego. Zagadnienia podstawowe* (1993), *Innowacja i elastyczność działania administracji* (1994), *Prawo publiczne i prawo prywatne jako zamienne porządki odniesienia* (1996), *Ustrojowe prawo administracyjne jako źródło sterowania* (1997), *Skuteczność jako wyzwanie prawa administracyjnego* (1998), *Struktury europejskiego prawa administracyjnego* (1999), *Prawo administracyjne w społeczeństwie informacyjnym* (2000), *Kontrola administracji* (2001), *Postępowanie administracyjne i ustawa o postępowaniu administracyjnym* (2003) oraz, zamykające serię, *Metody nauki prawa administracyjnego* (2004)¹. Rolę podsumowania aktualnego stanu dyskusji pełni opracowanie *Podstawy prawa administracyjnego*². Rezultaty debaty o reformie, stanowiące przedmiot intensywnej wymiany myśli w Niemczech, określane są często mianem „nowej nauki prawa administracyjnego”. Warto odnotować jednak, że określenie to może wprowadzać w błąd, ponieważ, wbrew intencjom twórców reformy, sugeruje, że reforma ta zmierza do zerwania z nauką dotychczasową, podczas gdy proponowana zmiana zakłada rozszerzenie perspektywy badań nauki prawa administracyjnego i uwarunkowany tym rozszerzeniem rozwój nauki dotychczasowej.

Punktem wyjścia niemieckiej debaty o reformie jest krytyka tradycyjnej metody prawa administracyjnego (metody prawniczej). W ocenie przedstawicie-

* Dr, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: [0000-0003-4345-0610](https://orcid.org/0000-0003-4345-0610).

¹ W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts*, Baden-Baden, 1993–2004, pierwszy tom także A. Voßkuhle (Hrsg.).

² W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München 2006–2009¹, 2012–2013², 2022³. Por. E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, przeł. M.A. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022.

li ruchu reformacyjnego metoda ta, wypracowana w jej podstawowych założeniach jeszcze w XIX w., choć zapewnia duży stopień pewności prawnej, koncentruje się na najbardziej klasycznych obszarach działania administracji (prawo policyjne, prawo budowlane, prawo urzędnicze) i postrzega je wyłącznie z perspektywy działalności orzeczniczej sądów. Współcześnie perspektywa taka nie jest wystarczająca, ponieważ nie pozwala na uchwycenie tych aspektów relacji między państwem a jednostką, które ujawniają się na tle nowszych dziedzin regulacji prawa administracyjnego, w szczególności w prawie ochrony środowiska, ochrony zdrowia, informacyjnym czy imigracyjnym. Wykroczenie poza tradycyjne obszary referencyjne nauki prawa administracyjnego wymusza, wraz ze zmianą przedmiotu badań, zmianę ich metody. Reforma prawa administracyjnego jest zatem konieczna, ponieważ systematyka klasycznej metody prawniczej nie jest w stanie uchwycić całej złożoności działań współczesnej administracji. Co nierzadko umyka krytykom, klasyczna metoda prawnicza nie jest w ramach reformy odrzucana. Przeciwnie, zachowuje ona swoją centralną pozycję w prawie administracyjnym. Odpowiedzią bowiem na nowe wyzwania ma być, zgodnie z założeniami reformy, rozszerzenie metody prawniczej polegające na uzupełnieniu metody poznania prawa o perspektywę sterowania³. W ujęciu doktrynalnym wskazana zmiana perspektywy polegać ma na przekształceniu nauki prawa administracyjnego z „nauki o interpretacji i stosowaniu prawa, w naukę, która jest zorientowana na tworzenie prawa oraz dotyczy działania i rozstrzygania”⁴. W nowych realiach ustrojowych – czyli w świecie powiązań sieciowych, europeizacji prawa i aktywnego udziału jednostek w sprawowaniu władzy publicznej – rezultat poznania, polegający na stwierdzeniu, że dane działanie administracji jest zgodne z prawem, nie jest już wystarczający. Konieczne jest objęcie badaniami – i odczytanie konstytucyjnych gwarancji wolności i praw jednostki – także w tych obszarach działania administracji, które mają charakter twórczy i nie są w pełni zdeterminowane prawnie. Jak wskazuje doktryna, „obok funkcji porządkującej pojawia się funkcja rozwojowa na-

³ W tekście przywołano pojęcie sterowania w sensie nadawanym mu w niemieckiej debacie o reformie prawa administracyjnego. Zob. E. Schmidt-Aßmann, *op. cit.*, s. 38 i n. Poza zakresem rozważań pozostają – także bardzo interesujące poznawczo – krytyczne oceny tej koncepcji. Zob. np. H. Treiber, *Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft – eine »Revolution auf dem Papier«?*, „Kritische Justiz” 2007, vol. 40(4), s. 328–346; B. Grzeszick, *Steuert die Dogmatik? Inwiefern steuert die Dogmatik des Öffentlichen Rechts? Gibt es eine rechtliche Steuerungswissenschaft jenseits der Rechtsdogmatik?*, [w:] G. Kirchhof, S. Magen, K. Schneider (Hrsg.), *Was weiß Dogmatik? Was leistet und wie steuert die Dogmatik des Öffentlichen Rechts?*, Tübingen 2012, s. 97–110.

⁴ A. Voßkuhle, [w:] W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, München 2012, s. 19.

uki prawa administracyjnego”⁵. W ten sposób ma dojść zatem do wzbogacenia i, w konsekwencji, przekształcenia metody uprawiania prawa administracyjnego, które znacząco wpływa na pojęcia, systematykę i dogmatykę prawa administracyjnego. Metoda ta ma z założenia charakter interdyscyplinarny i otwarty. Po pierwsze, obejmuje ona zakresem poznania tworzenie prawa przez ustawodawcę, działania administracji i ich kontrolę sądową. Po drugie, oceniając działania władzy publicznej, bierze pod uwagę nie tylko zgodność z prawem, ale także akceptowalność, skuteczność, innowacyjność i przejrzystość. Po trzecie, koncentruje się w badaniach nie tylko na formach działania administracji, lecz także na funkcji sterującej procedur, finansowania, ustroju wewnętrznego i kontroli. Po czwarte, uwzględnia w swoich ustaleniach dogmatycznych rezultaty nauki administracji (nauki o rzeczywistości administracyjnej). Po piąte wreszcie, łączy zastosowanie klasycznej metody prawniczej z metodami *instrumental*, *institutional* i *regulatory choice* oraz oceną skutków regulacji⁶. Dogmatyczna praca, która jest prowadzona wedle założeń zreformowanego prawa administracyjnego, przebiega zatem inaczej niż w przypadku stosowania klasycznej metody prawniczej. Obie te perspektywy jednak nie wykluczają się wzajemnie, lecz, przeciwnie, uzupełniają. W takim ujęciu nowa nauka prawa administracyjnego towarzyszy procesowi wzajemnego uczenia się między administracją a społeczeństwem⁷.

2. W polskich debatach o metodzie nauki prawa administracyjnego dostrzec można dwa wiodące wątki. Pierwszy z tych wątków charakteryzuje się generalizującym ujęciem przedmiotu poznania. Badane jest w tym przypadku prawo jako takie, a nie prawo administracyjne, a reguły poznawania tego prawa i związane ze stosowaniem tych reguł trudności poznawcze postrzegane są jako uniwersalne dla całego porządku prawnego. W tym ujęciu podstawowy problem metodologiczny ma charakter teoretyczno-prawny i najsilniej dochodzi do głosu w debacie pozytywizmu prawniczego z anty-pozytywizmem, czy nawet szerzej, w sporze metodologicznym, który toczy się na gruncie nauk humanistycznych i społecznych, i koncentruje wokół opozycji naturalizmu i antynaturalizmu. Jednym z ważnych aspektów tych debat jest – powszechna i dyskutowana od dawna – kontrowersja, czy przedmiotem poznania prawnego jest wyłącznie norma prawna, czy też do prawniczego poznania z konieczności wnikają także elementy pozaprawne, nawet pozanormatywne. Powszech-

⁵ J. Kersten, *Konzeption und Methoden der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“*, [w:] W. Kahl, M. Ludwig (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. I, *Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts*, München 2021, s. 981.

⁶ *Ibidem*, s. 1008.

⁷ *Ibidem*, s. 1020.

ny sentyment polskich prawników administratywistów, w tym także wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, wiąże się z podejściem pozytywistycznym⁸. W tym ujęciu podstawową metodą poznania prawa jest metoda formalno-dogmatyczna, czy też, wedle nowszych teorii metodologicznych, analiza językowa, która korzysta z instrumentarium logiki, w tym rachunków logik deontycznych, lub też sięga do niesformalizowanych teorii argumentacji i teorii dyskursu. W konsekwencji takich założeń metodologicznych podstawowym zadaniem nauki prawa, w tym także nauki prawa administracyjnego, jest wykładnia prawa, która polega na uporządkowanym odnoszeniu do tekstu prawnego reguł wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Z uwagi na postulowany statyczny, a zatem eliminujący dyskretność stosowania prawa, charakter wykładni, preferowane są przy tym reguły wykładni językowej i systemowej, zaś reguły wykładni funkcjonalnej (celowościowej) traktowane są z dystansem, jako środek wyjątkowy i – ze względu na otwarty charakter rezultatów ich stosowania – ryzykowny. Hierarchiczny porządek reguł wykładni ma w tym obrazie gwarantować aksjologiczną neutralność systemu prawa i zapewniać prymat woli prawodawcy na wszystkich jego szczeblach⁹. Refleksem zarysowanego tu pozytywistycznego ujęcia metody prawniczej jest przyjmowana koncepcja dogmatyki prawa, w tym prawa administracyjnego.

W kontekście uwag dotyczących debaty o reformie prawa administracyjnego, która prowadzona jest w Niemczech, należy zauważyć, że pojmowany w ten sposób pozytywistyczny model metody poznawania prawa eliminuje z pola widzenia nauki prawa administracyjnego funkcje społeczne tego prawa. Nauka ta nie zajmuje się zatem, z założenia, prawem administracyjnym jako zjawiskiem społecznym i – z zastrzeżeniem uwag o charakterze systemowym lub techniczno-legislacyjnym – nakazuje traktować wszelkie postulaty *de lege ferenda* jako postulaty polityczne, a nie dogmatyczne¹⁰. Także zatem na gruncie polskiej nauki prawa administracyjnego, podobnie jak w doktrynie niemieckiej, co wyraźnie wybrzmiewa w debacie o reformie, rezerwa wobec odmiennych metod poznawania prawa stanowi echo akceptowanych powszechnie na gruncie tej nauki jako naturalne założeń pozytywistycznych. Odpowiedzią na ograniczenia pozytywistycz-

⁸ 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. 621; *idem*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 140–141.

⁹ J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 93 i 94; M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk...*, s. 621–622.

¹⁰ M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk...*, s. 622.

nego modelu nauki prawa administracyjnego, którą – w opozycji do dominującego poglądu – formułuje doktryna, jest postulat zastąpienia tego modelu modelem antypozytywistycznym i antynormatywistycznym. W takim ujęciu, inspirowanym m.in. amerykańskim realizmem prawnym i jurysprudencją socjologiczną¹¹, teoria wykładni prawa jest teorią opisową, która zajmuje się procesami podejmowania decyzji interpretacyjnych. Dla treści prawa znaczenie mają badania dotyczące faktycznej działalności orzeczniczej, administracyjnej i sędziowskiej. Zarysowane podejście kojarzone jest z – postępującym najbardziej żywiotowo w świecie anglosaskim, który w mniejszym stopniu od kontynentu europejskiego przywiązany jest do „prawa w księgach”¹² – rozwojem nauki administracji.

3. Drugi z głównych wątków polskich debat o metodzie nauki prawa administracyjnego ma charakter delimitacyjny – i dotyczy wyodrębnienia oraz wzajemnych relacji między nauką prawa administracyjnego a nauką administracji. Dyskusja dotycząca stosunków między tymi dziedzinami poznania trwa w Polsce od dawna, już od przedwojnia¹³, i w dyskusji tej znalazły jaskrawy wyraz przemiany polityczne, które miały miejsce w Polsce w XX i XXI w. Przed wojną nauka prawa administracyjnego i nauka administracji traktowane były jako dwie odrębne od siebie metodologicznie – lecz czerpiące wzajemnie ze swoich rezultatów – dyscypliny, z których pierwsza traktowana była jako dyscyplina dogmatyczna, podczas gdy druga miała być niedogmatyczno-prawnym ujęciem zagadnień administracji. W klasycznej formule J.S. Langroda „O ile nauka prawa administracyjnego w swej części ogólnej bada i tworzy instytucje prawa administracyjnego, a w swej części szczegółowej bada i systematyzuje normy prawa pozytywnego, o tyle nauka administracji (ściślej nauka o administracji) podchodzi zarówno do instytucji, jak i do norm i do techniki administrowania przede wszystkim pod kątem widzenia historyczno-postulatywnym [...] bada siły wpływające na powstawanie norm, ich przekształcenie i zanik, rejestruje sposoby administrowania w przeszłości i wnika w pro et contra ingerencji administracyjnej [...]”¹⁴. W takim ujęciu nauka administracji należała – obok nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej – do triady nauk poświęconych

¹¹ *Ibidem*, s. 623; J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 96–111.

¹² Por. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 67 i n.

¹³ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 151–163. Por. Franciszek Longchamps de Bériet, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019.

¹⁴ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 151.

administracji, które łącznie miały zapewniać „uniwersalny opis” czy też „skończoną sumę wiedzy o administracji”¹⁵. Po wojnie, pod koniec lat 40., pojawiła się silna presja, by znieść wyodrębnienie nauki administracji względem nauki prawa administracyjnego i odejść od dogmatyczno-prawnego ujęcia zagadnień, rezygnując z traktowania norm prawnych w oderwaniu od społecznego kontekstu ich obowiązywania. W efekcie na uniwersytetach przestano wykładać Prawo administracyjne i naukę administracji, poprzestając na Prawie administracyjnym, które prezentowane było jednak z uwzględnieniem nowych założeń dotyczących rzeczowego zakresu badań nauk prawnych¹⁶. Wskazane zawężenie dość szybko stało się, w bardziej liberalnej naukowo atmosferze lat 70., przedmiotem krytyki doktrynalnej, która wyraźnie odwoływała się do klasycznych wzorców i kategorii. W latach 80. nauka administracji (nauka o administracji) została oficjalnie uznana za odrębną dyscyplinę naukową w dziedzinie nauk prawnych, której uprawianie – podejmowane także w ramach odrębnych katedr uniwersyteckich – objęło szeroki zakres zagadnień, od orientacji prawniczej, po nurty socjologiczne, teorii zarządzania i politologiczne. Ostatnie dekady to okres intensywnego rozwoju i rosnącej specjalizacji nauki administracji (nauk o administracji). Współcześnie naukę tę charakteryzuje pluralizm, także metodologiczny, oraz interdyscyplinarność. W świetle tych założeń nauka administracji ma być zatem obecnie w pełnej zgodzie z jej tradycyjnym powołaniem, teorią administracji, w której scalają się rezultaty różnych nauk, zajmujących się administracją, dając w efekcie „pełnię naukowego obrazu administrowania”¹⁷.

4. Zestawienie podstawowych tez i postulatów niemieckiej debaty o reformie prawa administracyjnego z głównymi wątkami polskich dyskusji o metodzie nauki prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że dominujące w Polsce podejście metodologiczne ma charakter bardzo zachowawczy. Taki stan rzeczy opiera się na ważnych racjach, które w znacznej mierze uwarunkowane są historycznym i ustrojowym doświadczeniem Polski. Przywiązanie do klasycznej metody prawa administracyjnego – i metody uprawiania nauki tego prawa – stanowi refleks bardzo ograniczonego w naszym kraju zaufania do władzy wykonawczej. Wysoka spoistość (gęstość) systemowa, o której mówi się w doktrynie i którą ma zapewniać stosowanie metody klasycznej, postrzegana jest jako znacząca wartość z uwagi na zagrożenia, które dla jednostek – dla ich wolności i praw – wy-

¹⁵ W. Dawidowicz, *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 11, s. 7 i n.

¹⁶ J. Dobkowski, *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022, nr 1, s. 56 i n.

¹⁷ J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 72–74; J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 152. Por. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *op. cit.*, s. 71–72.

nikać mogą z nadużyć władzy. To ograniczone zaufanie do władzy wykonawczej przyświecało twórcom konstytucji z 1997 r., którzy zamknęli w ustawie zasadniczej katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wpływa ono także na ściśle subsumcyjny, formalny charakter stosowania prawa administracyjnego, zorientowanego na reguły wykładni językowej i systemowej, oraz na – wciąż wyraźnie obecną w naszym kraju – rezerwę wobec dwustronnych, konsensualnych form stosowania prawa administracyjnego, w szczególności umowy administracyjnej. Prawo administracyjne w Polsce, a w ślad za nim polska nauka prawa administracyjnego, pełnią przede wszystkim funkcję ochronną, a nie funkcję rozwojową, twórczego kształtowania stosunków społecznych. Ten zachowawczy charakter postrzegania roli prawa administracyjnego – i nauki prawa administracyjnego – w Polsce stanowi niewątpliwie barierę w recepcji też niemieckiej debaty o reformie prawa administracyjnego.

Z drugiej strony wiele wątków niemieckiej debaty o reformie bliskich jest głosom formułowanym także w nauce polskiej. W polskiej metodologii nauk prawnych zaznacza się, w szczególności, stanowisko, że konfrontowanie ze sobą obu modeli naukowych, pozytywistycznego i antypozytywistycznego, które traktowane są jako dwa odrębne, alternatywne paradygmaty uprawiania nauki prawa, powoduje, że wykluczona jest poważniejsza współpraca między nauką prawa administracyjnego (paradygmat pozytywistyczny) i nauką administracji (paradygmat antypozytywistyczny). Co więcej, w ocenie doktryny przewyciężenie tego rozdarcia „to dzisiaj najważniejszy problem metodologiczny współczesnej nauki prawa administracyjnego”¹⁸. Warto w tym kontekście przywołać sformułowaną w Polsce propozycję zażegnania izolacji obu dziedzin, która wspiera się na teorii angielskiego uczonego Herberta Harta, przedstawiciela analitycznej filozofii języka potocznego i pozytywizmu prawniczego, i zmierza do wypracowania „integracyjnego paradygmatu prawoznawstwa” czy też „zintegrowania teorii wykładni”¹⁹. Podejście to zakłada ścisłą zależność obu poziomów badania prawa i eliminuje jednocześnie zbytnią formalizację, nie tracąc związków przedmiotu badania administracji z prawem. W paradygmacie tym rośnie znaczenie reguł wykładni funkcjonalnej. Wydaje się, że przywołany za polską doktryną pogląd o możliwości zintegrowania badań nad prawem administracyjnym w jednym paradygmacie poznawczym bliski jest założeniom metodologicznym niemieckiej debaty o reformie prawa administracyjnego. Nowa nauka prawa administracyjnego jawi się w tym kontekście jako głos

¹⁸ M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk...*, s. 626.

¹⁹ *Ibidem*, s. 629; M. Zirk-Sadowski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 145 i 177–181.

w dyskusji, który ma szansę wyraźnie wybrzmieć także w Polsce. Niewątpliwie upowszechnienie też tej nauki może przyczynić się do przywrócenia zagadnieniom metodologicznym centralnego miejsca w debatach polskiej nauki prawa administracyjnego²⁰.

²⁰ Por. P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 9.