

SŁOWO WSTĘPNE

Leksykon prawa administracyjnego materialnego, określanego również mianem powszechnego prawa administracyjnego i prawa obywatelskiego, zawiera 100 podstawowych pojęć i instytucji normatywnych związanych z dziedziną prawa, którą tworzy zespół norm prawnych, stanowiących o publiczno-prawnych uprawnieniach i obowiązkach obywateli i podmiotów zbiorowych (np. stowarzyszeń, przedsiębiorstw itp.) w państwie oraz określających kompetencje podmiotów (organów) administracji publicznej do władczego i organizatorskiego oddziaływania na społeczeństwo. Pod pojęciem „prawo administracyjne materialne” kryje się wiele aktów normatywnych i przepisów prawnych, które regulują stosunki publicznoprawne w niemal wszystkich dziedzinach życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego w państwie, wkraczając również w sferę stosunków międzynarodowych, a przedmiot i zakres prawnoadministracyjnej regulacji materialnej jest nie tylko niezwykle rozległy, ale także wewnątrznie zróżnicowany, zarówno z punktu widzenia adresatów norm prawnych, jak i ze względu na treść regulacji prawnej. Poznaniu i zrozumieniu, co to jest i czym charakteryzuje się prawo administracyjne materialne, jak funkcjonuje w życiu publicznym oraz na czym polega jego realizacja przez społeczeństwo i przez administrację publiczną, służy – opracowana przez naukę prawa administracyjnego, na podstawie dorobku ogólnej teorii prawa i przy istotnym wpływie orzecznictwa sądowego – aparatura pojęciowa mająca zastosowanie do opisu, analizy i interpretacji obowiązujących przepisów i norm prawa administracyjnego materialnego.

Aparatura ta obejmuje dwie kategorie pojęć. Pierwszą kategorię tworzą pojęcia, których znaczenie jest wynikiem teoretycznego uogólnienia (niejako „wyjęcia przed nawias”) typowych (modelowych) instytucji normatywnych, charakterystycznych dla prawa administracyjnego materialnego i wspólnych dla tego prawa jako całości. Mimo bowiem wielkiej liczby aktów normatywnych i różnic w przedmiocie regulacji prawnej, prawo administracyjne materialne stanowi jednolitą dziedzinę prawa, charakteryzującą się wspólnymi i typowymi – zakodowanymi w przepisach prawnych – rozwiązaniami i instytucjami normatywnymi, niezależnie od tego, czy służą one regulacji prawnej, np. obowiązków podatkowych, spraw gospodarczych, ochrony zdrowia, czy bezpieczeństwa i porządku publicznego itd. Budowanie tego typu pojęć teoretycznych jest dokonywane na podstawie szczegółowych (w dogmatycznym tego słowa znaczeniu) terminów i rozwiązań prawnych zawartych w ustawach i innych aktach normatywnych, regulujących poszczególne dziedziny życia publicznego. Przykładem takich pojęć wspólnych, właściwych prawu administracyjnemu materialnemu, jest pojęcie „obowiązku administracyjnoprawnego”, będące uogólnieniem różnych postaci obowiązków wynikających z norm tego prawa i skierowanych do

obywateli i podmiotów zbiorowych. Również pojęcie „kontroli przestrzegania prawa przez jednostki” jest teoretycznym pojęciem zbiorczym, uogólniającym różne uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania kontrolnego oraz różne postaci kontroli prowadzonej przez organy administracji publicznej wobec obywateli i podmiotów zbiorowych, np. kontroli podatkowej, sanitarnej, drogowej, inspekcji morskiej itd. Z kolei zaś przykładowo pojęcie „obszaru specjalnego” jest związane z takimi instytucjami prawa pozytywnego, jak: obszar górniczy, park krajobrazowy, droga publiczna, czy port morski itp.

Do drugiej kategorii pojęć, za pomocą których charakteryzuje się prawo administracyjne materialne należą pojęcia wspólne (uniwersalne) dla szeroko rozumianego prawa administracyjnego. W tradycyjnym ujęciu prawo administracyjne (*sensu largo*) jest złożoną gałęzią prawa, w skład której wchodzi – obok powszechnie obowiązujących norm materialnych – także normy ustrojowe (regulujące urządzenie administracji publicznej) oraz normy proceduralne (regulujące tryby prowadzenia i załatwiania spraw powierzonych administracji publicznej). Do takich pojęć wspólnych, które swymi korzeniami sięgają ustaleń ogólnej teorii prawa i są stosowane do charakterystyki prawa administracyjnego jako całości, należą między innymi pojęcia: organu administracji publicznej, źródeł prawa administracyjnego, kontroli przestrzegania prawa, nadzoru, decyzji administracyjnej. Pojęcia te, z punktu widzenia prawa administracyjnego materialnego, otrzymują jednak znaczenie szczególne – skonkretyzowane znaczenie materialnoprawne, odzwierciedlające specyfikę prawnoadministracyjnej regulacji materialnej (w odróżnieniu od regulacji ustrojowej i procesowej) np. pojęcie organu, źródła prawa, nadzoru, czy decyzji administracyjnej zdefiniowane w znaczeniu materialnym. Znając zaś materialnoprawne znaczenie owych pojęć, możemy je stosować – właśnie w takim, a nie innym (ustrojowym lub procesowym) znaczeniu – do opisu, analizy i interpretacji norm prawa administracyjnego materialnego.

Prezentowane w Leksykonie pojęcia traktować należy jako pojęcia – narzędzia za pomocą których można poznać i zrozumieć ogólne reguły funkcjonowania (stanowienia, obowiązywania i realizacji) prawa administracyjnego materialnego. Tworzą one tak zwaną część ogólną teoriopoznawczą, albo – mówiąc inaczej – część doktrynalną prawa administracyjnego materialnego i uznać je należy za podstawowy kanon wiedzy administracyjnomaterialnej.

W Leksykonie nie przedstawiamy pojęć dogmatycznych, należących do tzw. części szczegółowej prawa administracyjnego materialnego, czyli pojęć i różnego rodzaju rozwiązań prawnych stosowanych w prawie pozytywnym i charakterystycznych dla ustaw i innych aktów normatywnych, regulujących poszczególne dziedziny życia publicznego np. dla prawa budowlanego, prawa ochrony środowiska, prawa podatkowego, czy administracyjnego prawa osobowego. Tego typu pojęcia dogmatyczne z zakresu prawa administracyjnego materialnego są jednakże przez autorów Leksykonu wykorzystane – jako przykłady rozwiązań normatywnych – do prezentacji pojęć doktrynalnych.

Leksykon – w zamierzeniu autorów – ma przede wszystkim pełnić rolę praktycznego przewodnika i pomocy dydaktycznej w nauczaniu i poznaniu prawa administracyjnego materialnego. Należy również sądzić, że będzie on przydatny – ze względu na ścisłe związki prawa materialnego z prawem administracyjnym formalnym – w studiowaniu problematyki proceduralnej (procesowej), związanej z realizacją norm prawa administracyjnego materialnego.

Za podstawowe źródło wiedzy na temat prawnoadministracyjnej regulacji materialnej należy uznać podręczniki, w których jest omawiana – w różnych ujęciach autorskich – problematyka prawa administracyjnego (*sensu largo*). Ich wykaz został zamieszczony na początku Leksykonu, z podziałem na podręczniki obejmujące część ogólną prawa administracyjnego materialnego (w większości takich prac omawiane są również zagadnienia dotyczące prawa ustrojowego administracji publicznej, a czasami także postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego) oraz na wybrane opracowania podręcznikowe poświęcone części szczegółowej prawa administracyjnego materialnego. Literatura podana na zakończenie prezentowanego pojęcia obejmuje natomiast wybrane opracowania związane z tym pojęciem. Mogą one służyć dalszym, pogłębionym studiom nad problematyką prawa administracyjnego materialnego.

Niniejsza publikacja powstała w wyniku wspólnej pracy zespołu autorskiego pracowników naukowo-dydaktycznych dwóch katedr: Katedry Prawa Administracyjnego oraz Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądownoadministracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego, posiadających równocześnie praktykę prawniczą w prezentowanej materii, a także autorów ściśle współpracujących z akademickim środowiskiem obu prawnoadministracyjnych katedr.

W imieniu współautorów Leksykonu dziękujemy Redakcji Wydawnictwa C.H.Beck za sprawne przeprowadzenie procesu wydawniczego oraz za zachowanie wysokiego standardu edytorskiego. Szczególne podziękowania kierujemy na ręce Pani Redaktor, dr *Joanny Ablewicz*, której zaangażowanie i ustawiczna piecza istotnie przyczyniły się do realizacji naszego zamierzenia.

Krzysztof Żukowski
Tomasz Bąkowski

Gdańsk, wrzesień 2015 r.