
MONOGRAFIE PRAWNICZE

OGÓLNE
PRAWO ADMINISTRACYJNE
JAKO IDEA PORZĄDKU
ZAŁOŻENIA I ZADANIA
TWORZENIA SYSTEMU
PRAWNOADMINISTRACYJNEGO

EBERHARD SCHMIDT-ABMANN



Wydawnictwo C. H. Beck

MONOGRAFIE PRAWNICZE

EBERHARD SCHMIDT-ABMANN • OGÓLNE PRAWO ADMINISTRACYJNE
JAKO IDEA PORZĄDKU
ZAŁOŻENIA I ZADANIA TWORZENIA SYSTEMU
PRAWNOADMINISTRACYJNEGO

Dedykowane
mojej żonie
Ulrike Schmidt-Aßmann

OGÓLNE
PRAWO ADMINISTRACYJNE
JAKO IDEA PORZĄDKU
ZAŁOŻENIA I ZADANIA
TWORZENIA SYSTEMU
PRAWNOADMINISTRACYJNEGO

EBERHARD SCHMIDT-ABMANN

Wydanie drugie
przeredagowane i rozszerzone
w tłumaczeniu prof. Andrzeja Wasilewskiego



WYDAWNICTWO C.H. BECK
WARSZAWA 2011

Redakcja:
Ksenia Rzepka

Eberhard Schmidt-Aßmann
Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Grundlagen
und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung
Berlin 2006, Verlag Springer



© **Wydawnictwo C.H. Beck 2011**

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C.H. Beck
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-2074-8



ISBN e-book 978-83-255-2397-8

Spis treści

Wprowadzenie do wydania polskiego	XVII
Autor dzieła i jego dorobek naukowy	XXIII
Wykaz skrótów	XXVII
Wykaz literatury	XXXV
Wykaz powoływanych aktów prawnych WE	LXXXIX
Rozdział I. System i tworzenie systemu w prawie administracyjnym	1
A. Myślenie systemowe prawa administracyjnego	2
I. Zadania systematyki prawnoadministracyjnej	4
1. Odciążenie praktyki prawniczej	5
2. Funkcja dogmatyczna	5
3. Funkcja polityczno-prawna	6
4. Recepcja europejskiego rozwoju prawa	7
II. Ogólne i szczególne prawo administracyjne	8
1. Dyscyplinowanie interesów specjalnych	9
2. Znaczenie dziedzin referencyjnych	10
III. Kształtująca system doniosłość prawa konstytucyjnego	13
1. Zależność, samodzielność i komplementarność prawa administracyjnego	13
2. Podstawowy stosunek obywatela do administracji	16
a) Asymetria wolności i kompetencji	17
b) Zorientowanie na prawa indywidualne	20
3. Podwójne zlecenie prawa administracyjnego	21
B. Nauka prawa administracyjnego jako nauka sterowania	23
I. Sterowanie przez prawo	24
1. Sterowanie jako koncepcja analityczna	25
2. Samodzielność prawnoadministracyjnej koncepcji sterowania	27
3. Dalsze kierunki sterowania	29
a) Nowy model sterowania (sterowanie budżetowe)	30
b) Pozostałe znaczenie prawa	32
II. Problemy metod nauki prawa administracyjnego	34
1. Wyzwania	35
a) Pluralizm stosowanego prawa	35

b) Zależność organizacyjna działań administracyjnych.....	36
2. Stosunek do tzw. nauk ościennych.....	36
3. Różne metody prawa administracyjnego.....	38
4. Szczególnie: oceny skuteczności w prawie.....	39
a) Metoda „wewnętrznej” proceduralizacji	40
b) Zasadnicze oceny skuteczności	40
C. Europeizacja prawa administracyjnego i rozwój Europejskiego Związku Administracji.....	41
I. Europeizacja prawa.....	42
1. Zakresy oddziaływania	42
2. Założenia kształtujące system	45
a) W odniesieniu do pozycji władzy wykonawczej	45
b) W odniesieniu do pozycji obywatela Unii	46
II. Europeizacja struktur administracyjnych.....	48
1. Zadania w zakresie kierowania gospodarką.....	48
2. Administracja Europejska jako Związek w odniesieniu do informacji, działania i kontroli ...	50
III. „Europejski Związek Rozwojowy”	51
Rozdział II. Rozstrzygnięcia konstytucyjne dotyczące państwa prawa i demokracji	55
1. Część: Znaczenie zasady państwa prawnego.....	59
A. Związanie administracji prawem.....	60
I. Systematyka związania prawem.....	61
1. Wzorce związania.....	62
2. Mechanizmy związania.....	67
a) Zastosowanie poszczególnych stanów faktycznych.....	67
b) Zestawianie programu związania.....	69
II. Skuteczność prawa.....	71
1. Skuteczność jako wystarczające poddanie prawu... ..	71
a) Zastrzeżenia dotyczące poddania prawu.....	72
b) Intensywność poddania prawu.....	74
2. Skuteczność urzeczywistniania prawa.....	75
a) Gotowość administracji do skutecznej realizacji.....	76
b) Zasada odpowiedniego czasu.....	77
B. Prawnopodstawowe impulsy rozwoju.....	79
I. Warstwy znaczeniowe praw podstawowych.....	80
1. Treści prawnoobronne	81
2. Prawa podstawowe jako polecenia ochrony	81
3. Dalsze warstwy znaczeniowe.....	84
a) Warstwy prawnoświadczeniowe	84

b) Znaczenie prawno proceduralne	85
c) Znaczenie prawno organizacyjne	87
4. Rola zrzeczeń i przedsiębiorstw	88
II. „Wrażliwość” prawno podstawowa: naruszenia pośrednie	89
1. Zmiany stanu faktycznego ingerencji	89
2. Nakaz ujęcia systematycznego	93
III. Prawno podstawowa „subiektywizacja”: prawa podmiotowe i znaczenie nauki o normie ochronnej..	95
1. Niezbędność podstawy normatywnej	96
2. Nauka o normie ochronnej ustawy zwykłej	98
3. Bezpośrednie wyprowadzenia z prawa podstawowego	99
IV. Krytyczne tendencje rozwojowe	100
1. Proporcjonalność i „kompetencja słuszności”	101
2. Specyficznie prawno podstawowe szczególne prawa administracyjne	102
C. Państwowość prawna jako struktura	103
I. Państwowoprawne znaczenie ustawy	104
II. Zadania prawa podmiotowego	105
III. Gwarancja racjonalności	108
2. Część: Znaczenie zasady demokratycznej	111
A. Legitymacja administracji	111
I. Legitymacja demokratyczna	113
1. Model klasyczny: legitymacja za pośrednictwem parlamentu	114
a) Legitymacja rzeczowo-treściowa	115
b) Legitymacja organizacyjno-osobowa	117
2. Model drugi: legitymacja samorządu komunalnego	118
II. Formy legitymacji autonomicznej	120
III. Skuteczność struktury legitymacyjnej	124
1. Legitymacja instytucjonalna egzekutywy	124
2. Poziom legitymacji	126
3. Państwowa odpowiedzialność legitymacyjna w sferze pośredniej	128
B. Pozostałe czynniki określające demokratyczne prawo administracyjne	129
I. Akceptacja	130
II. Partycypacja	132
1. Rodzaje dotknięcia	133
2. Partycypacja jako współkształtowanie	135

III. Jawność.....	137
1. Dostęp do dokumentów	138
2. Opinia publiczna jako forum.....	139
Rozdział III. Zadania administracyjne i rola szczególnego prawa administracyjnego	141
1. Część. Zadania administracyjne w świetle szczególnego prawa administracyjnego	141
A. Prawo administracji środowiskowej.....	144
I. Zasady prawa środowiskowego.....	146
1. Zapobieganie.....	147
2. Kooperacja.....	148
II. Struktury interesów i warstwy sterowania	149
1. Interesy specyficzne ze względu na dziedzinę.....	150
2. Ustawowe upoważnienia do konkretyzacji	151
3. Arsenal instrumentów	153
a) Instrumenty pośredniej płaszczyzny sterowania	155
b) Bezpośrednie i pośrednie sterowanie zachowaniem	156
c) Organizacje jako zasoby sterowania	157
B. Prawo administracji socjalnej	158
I. Zasady prawa socjalnego	158
1. Samoodowiedzialność i solidarność	159
2. Kooperacja i subsydiarność	159
II. Pola zadań i typy administracji socjalnej.....	161
1. Socjalne zabezpieczenie dochodów	161
2. Opieka społeczna	162
3. Świadczenia socjalne za pośrednictwem osób trzecich	163
III. Struktury interesów i warstwy sterowania	164
C. Prawo nauki	166
I. Kooperacja jako zasada strukturalna	167
II. Różnorodność warstw regulacji	168
1. Prawo organizacyjne.....	168
2. Sterowanie finansowe.....	169
3. Programy ustawowe, wykonanie administracyjne, kontrola.....	170
D. Publiczne prawo gospodarcze	171
I. Pytanie o jego ukierunkowanie	172
II. Niektóre dziedziny częściowe w zarysie	174
III. Nowe wzorce regulacji.....	176

1. Administracja regulacyjna: prawo telekomunikacyjne	177
2. Certyfikacja i akredytacja: prawo bezpieczeństwa urzędzeń	182
E. Ustalenia podsumowujące	183
2. Część. Pojęcia wiodące tworzenia systemu: Interesy, zadania administracyjne, typy administracji, struktury odpowiedzialności.....	185
A. Znaczenie pojęcia interesu.....	186
I. Interesy subiektywne i obiektywne.....	187
II. Realność pola interesów	188
1. Przedstawianie interesów.....	190
2. Wyjaśnianie interesów.....	190
III. Interesy prywatne i publiczne.....	191
1. Ograniczenia na przykładzie § 1 BauGB	191
2. Dobro ogółu	193
B. Zadania administracyjne a cele państwowe	195
I. Zadania państwowe: pojęcie i znaczenie	195
1. Brak zwartej nauki o zadaniach państwowych.....	197
2. Cele państwa jako determinanty zadań.....	199
II. Socjalny cel państwa.....	199
1. Zadania dla ustawodawstwa i administracji.....	200
2. Płaszczyzny działania i postępowanie	203
III. Ochrona przyrodniczych podstaw życia jako cel państwa	204
1. Ryzyko jako problem prawny	205
2. Zlecenie dla prawa.....	206
C. Typy administracji i odpowiedzialność administracyjna.....	208
I. Nauka o typach administracji	209
1. Administracja porządkowa i świadcząca	211
2. Nowsze pojęcia typów	212
a) Administracja kierująca	213
b) Administracja pośrednicząca	215
II. Stopniowalność odpowiedzialności państwowej.....	216
1. Odpowiedzialność za wykonanie i odpowiedzialność za złagodzenie.....	218
2. Stopnie pośrednie.....	219
3. W szczególności: odpowiedzialność gwarancyjna	220
III. Prawo w „państwie kooperującym”	222
1. Stan działań kooperacyjnych	223
2. Normalność działań kooperacyjnych.....	225

Rozdział IV. Samodzielność administracji pomiędzy sterowaniem i kontrolą	227
A. Ramy instytucjonalne: zasada podziału władz.....	227
B. Znaczenie ustawy parlamentarnej.....	232
I. Zdolność sprawcza i granice sprawności ustawy	233
II. Warstwy regulacyjne ustawodawstwa	235
1. Parlamentarne prawo interwencji.....	236
2. Zastrzeżenia ustawowe.....	237
a) Zastrzeżenie skoncentrowane na wkroczeniu....	238
b) Zastrzeżenie instytucjonalne	240
c) Kryterium istotności.....	241
III. Wymagania pewności odnoszące się do ustaw prawoadministracyjnych	244
1. Jednoznaczność norm	245
2. Pewność w odniesieniu do treści	246
a) Pewność i otwartość	246
b) Poszczególne kryteria	249
C. Samodzielność administracji.....	252
I. Prawokonstytucyjny stan faktyczny.....	252
1. Administracja kierowana ustawą	253
2. W kwestii zastrzeżenia administracyjnego.....	258
II. Uznanie administracji.....	260
1. Uznanie jako szczególna kompetencja działania i wyważania	261
2. Struktury stanów faktycznych i rodzaje uznania....	264
III. Nauka administracyjnej konkretyzacji prawa	267
1. Praca nad tekstem norm	267
2. Posługiwanie się wytycznymi dotyczącymi uznania.....	268
D. Kontrole administracji.....	270
I. Zobowiązanie sądów do ochrony prawnej i kontroli.	271
1. Kontrola administracji jako indywidualna ochrona prawa	271
a) Zależność od praw podmiotowych	272
b) Intensywność kontroli sądowej	274
2. Przydatność kontroli koncepcji ochrony prawnej i jej dalszy rozwój.....	281
a) Koncentracja obecnej koncepcji na wymiarze sprawiedliwości	282
b) Dalszy rozwój zadań kontroli sądowej.....	284
3. Efektywność ochrony prawnej: problemy metod w odniesieniu do poziomu kontroli.....	290

II. Różnorodność kontroli administracji a zadania prawnoadministracyjnej nauki kontroli.....	291
1. Prawnoadministracyjna nauka kontroli.....	292
2. Pluralizacja koncepcji kontroli	295
3. Kontrole finansowe.....	298
4. Kontrole ze strony opinii publicznej.....	301
Rozdział V. Administracja jako organizacja i znaczenie	
prawa organizacyjnego	303
A. Stan rozwoju, wyzwania, perspektywy.....	303
I. Przejęta dogmatyka i pożądana dynamika.....	304
1. Krytyka dotychczasowych warstw regulacji	304
2. Nowsze tendencje rozwojowe praktyki.....	307
3. Organizacja jako medium sterowania oraz zadania administracyjnego prawa organizacyjnego.....	310
II. Podstawy i ramy nowego ustalenia.....	312
1. Znaczenie nauk o organizacji.....	312
2. Wpływ zadań administracyjnych.....	314
3. W kwestii założeń prawokonstytucyjnych i prawnoeuropejskich.....	316
III. Systematyczna perspektywa administracyjnego prawa organizacyjnego.....	318
B. Podstawowe problemy ogólnej dogmatyki prawnoorganizacyjnej.....	321
I. Zadania ustawy w organizowaniu.....	322
II. „Jedność administracji” jako problem legitymacyjny.	325
1. Wizerunek rozczłonkowanej administracji w świetle ustawy zasadniczej.....	326
2. Usamodzielnione jednostki administracyjne.....	329
a) Odłączenie tworzące dystans	329
b) Włączenie zewnętrznego rzeczoznawstwa	331
c) Organizacja interesów lokalnych	331
3. Pluralistycznie ukształtowane jednostki administracyjne.....	332
a) Piastuni samorządu funkcjonalnego.....	332
b) Gremia kolegialne	335
4. Przedsiębiorstwa publiczne.....	338
III. Formy organizacyjne współpracy państwowo- społecznej.....	342
1. Różnorodność form – żadna ryczałtowa „re-etatyacja”	343
2. Zlecenie sprawowania zadań administracji publicznej.....	345
3. Organizacje pośrednie.....	346

4. Mieszane przedsięwzięcia gospodarcze.....	349
Rozdział VI. System działania administracji: formy, postępowanie, stosunki prawne, wzorce norm	351
1. Część. Praktyka działania i system działania.....	351
A. Podstawa: publiczny porządek informacyjny	352
I. Kształtujące system znaczenie informacji	353
II. Prawo administracyjne informacji	355
1. Warstwa prawnoindywidualna.....	355
2. Warstwy instytucjonalne	358
B. Prawo publiczne i prawo prywatne.....	360
I. Dualizm częściowych porządków prawnych	360
1. Prawo prywatne	361
2. Prawo publiczne.....	363
3. Powiązania i skrzyżowania.....	365
II. Administracja w formie prawnoprywatnej.....	366
1. Nauka dwóch stopni	367
2. Administracyjne prawo prywatne	368
3. Wykorzystywanie prawnoprywatnych form organizacyjnych.....	371
III. „Porządki zbiorcze” dla kooperacji państwowo-społecznej.....	373
C. Wzorec porządkowy systemu działania	376
I. Zadania nauki o formach prawnych.....	377
1. Zasady budowania	379
2. Przymus formy a wybór formy.....	380
3. Statyka i elastyczność nauki o formach	382
II. Zadania nauki o stosunkach prawnych.....	383
1. Funkcja heurystyczna	384
2. Funkcja organizująca	384
3. Funkcja dogmatyczna	385
III. Znaczenie prawa o postępowaniu administracyjnym	387
1. Rozległe zróżnicowanie pojęcia postępowania	388
2. Warstwy myślenia prawnopostępowaniowego, cele postępowania.....	389
3. Przeciwstawne tendencje rozwoju prawa postępowaniowego.....	392
a) Prawnopodstawowa doniosłość postępowania administracyjnego.....	393
b) Przyspieszenie postępowania	394
IV. Nauka o wzorcach norm działania administracyjnego.....	397
1. Zadania i rozbudowa nauki o wzorcu normy	398

a) Spektrum wzorców norm	398
b) Treść wzorca normy i sankcja wzorca normy	401
2. Wzorzec normy skuteczności jako przykład.....	403
a) Skuteczność jako zasada oszczędzania zasobów	403
b) Konsekwencje prawa administracyjnego.....	405
V. Skuteczność systemu działania.....	408
1. Problemy implementacji.....	408
2. Problemy sankcji.....	411
2. Część: Stare i nowe problemy w nauce o formach prawnych.....	412
A. Administracyjne stanowienie norm i planowanie	413
I. Rozporządzenia i statuty.....	414
II. Przepisy administracyjne: forma prawna różnicowanych skutków związania.....	418
III. Stanowienie norm w sferze kooperacji państwowo-społecznej.....	420
IV. Plany i koncepcje	422
1. Planowanie przestrzenne: prawnie ukształtowana forma działania	423
2. Nowe formy zjawiskowe: koncepcje i obowiązki koncepcyjne.....	425
B. Akt administracyjny: jednostronne regulowanie	426
I. Regulowanie jako branie odpowiedzialności.....	427
1. Instrument działania i źródło prawa.....	429
2. Stabilność i elastyczność.....	430
II. Forma regulacji w odniesieniu do złożonych rozstrzygnięć administracyjnych	432
C. Umowa administracyjna: działanie konsensualne	434
I. Normalność umowy	436
II. Zasada ustawowo kierowanego kształtowania umowy	437
III. Typy umów, prawo postępowania umownego i praktyka klauzul	438
1. Analiza różnych sytuacji regulacyjnych	440
2. Proceduralizacja i praktyka klauzul.....	442
D. Wyzwanie nieformalnego działania administracyjnego	444
I. Działanie nieformalne jako działanie alternatywne ...	446
II. Działanie nieformalnie-konsensualne	448
1. Płaszczyzna implementacji: porozumienia dotyczące wykonania norm	449
2. Płaszczyzna programowania: porozumienia dotyczące stanowienia norm.....	450

III. Pośredniczenie w konflikcie (mediacja).....	452
3. Część: Zadania prawa o postępowaniu administracyjnym	453
A. Koncepcja ustawy o postępowaniu administracyjnym	454
B. Impulsy rozwojowe prawa europejskiego.....	456
I. Przykłady z prawa środowiskowego WE	457
1. Koncepcja poinformowanej opinii publicznej.....	458
2. Prywatyzacja postępowania	459
II. Oddziaływania zwrotne na niemieckie prawo postępowania.....	459
C. W kwestii systematyki nauki prawa o postępowaniu.....	462
I. Postępowanie standardowe i jego formy konstrukcyjne	462
1. Fazy postępowania	463
2. Stosunek prawnopostępowaniowy	465
3. Struktury postępowań (zarys)	466
II. Niezbędność szerszej nauki o typach postępowania	468
1. Niektóre nowe typy postępowań.....	469
2. Proceduralne warstwy regulacyjne	470
a) Zapewnienie neutralności	471
b) Rola jawności	472
III. Stosunek do innych postępowań.....	474
1. Znaczenie prawa o postępowaniu budżetowym.....	474
2. Stosunek do postępowania sądowego	476
Rozdział VII. Rozwój Europejskiego Prawa Administracyjnego	479
A. Administracja przestrzeni wspólnotowej.....	480
I. Podmioty uczestniczące w sprawowaniu administracji.....	481
1. Administracja Unii Europejskiej.....	481
2. Administracje państw członkowskich.....	483
II. Koncepcja administracyjna	484
1. Zasada rozdziału	484
a) Prymat wykonania pośredniego.....	485
b) Reguła oddzielnego wykonania przez poszczególne państwa.....	486
2. Zasada kooperacji	487
III. Warstwy Europejskiego Prawa Administracyjnego	488
1. Prawo administracyjne państwa członkowskiego ..	489
2. Własne prawo administracyjne Administracji WE ..	490
3. Wspólnotowe prawo administracyjne	493
4. Prawo kooperacji administracyjnej	494

IV. Znaczenie prawa jako siły integrującej	495
1. Gwarancja skutecznego wykonania.....	496
2. Pośredniczenie we wspólnym przyjmowaniu wartości	498
3. Standardy niezawodnego administrowania	499
B. Wspólne przyjmowanie podstaw prawnokonstytucyjnych ...	500
I. Elementy zasady prawnej	501
1. Ochrona sądowa	502
2. Zasada strukturalna określonego funkcjonalnie	
podziału władzy.....	504
3. Determinanty materialne	506
II. Demokracja i przejrzystość odpowiedzialności.....	508
1. Legitymacja demokratyczna	509
2. Przejrzystość a demokratyczna kontrola.....	511
C. Europejskie Prawo Administracyjne jako zadanie wspólnego	
tworzenia systemu.....	513
Indeks rzeczowy	521

Wprowadzenie do wydania polskiego

Podział całego zakresu prawa administracyjnego na ogólne prawo administracyjne oraz szczególne prawo administracyjne odpowiada ogólnie uznanej systematyce zarówno w Niemczech, jak i w Polsce. Szczególne prawo administracyjne zajmuje się prawem poszczególnych zadań administracyjnych; zalicza się tu prawo budowlane, prawo ochrony środowiska, prawo socjalne, prawo podatkowe itd. Ogólne prawo administracyjne ma inny charakter: zajmuje się tymi zasadami prawnymi i instytucjami prawnymi, które sięgają poza poszczególne dziedziny szczególnego prawa administracyjnego. Szczególne znaczenie przywiązuje przy tym do założeń konstytucyjnych: zasady legalności, legitymacji władzy wykonawczej i jej związania prawami podstawowymi. Chodzi tutaj o problemy podstawowej orientacji. Tym samym, ogólne prawo administracyjne jest centralnym miejscem refleksji nad pozycją administracji w państwie konstytucyjnym, nad stosunkiem państwa do jego obywateli i nad przemianami kultury administracyjnej: Jak zmieniły się stosunki komunikowania się pomiędzy jednostką i administracją? Jakie się pojawiają nowe zadania? Jak w wyniku prywatyzacji i deregulacji przesunęły się zakresy odpowiedzialności pomiędzy państwem i społeczeństwem?

Są to problemy, które dotyczą nie tylko poszczególnego narodowego porządku administracyjnoprawnego, lecz występują w ramach wszystkich porządków administracyjnoprawnych, ponieważ – bez uszczerbku dla ich różnych tradycji – są dzisiaj zdeterminowane przez te same założenia prawa europejskiego oraz wywoływane przez nadal wspólne oczekiwania europejskich społeczeństw obywatelskich. Porównywanie prawa jako zadanie wspólnej refleksji (*gemeinsamer Reflektion*) nad podstawami administracji i prawa administracyjnego jest dzisiaj niezbędne bardziej niż kiedykolwiek. Niniejsze dzieło pragnie się do tego przyczynić: chodzi w nim o określenie stanowiska w kwestii obecnej sytuacji, w celu uwydatnienia linii rozwojowych i problemów reform. W tradycji europejskiego myślenia prawniczego dominuje przekonanie, że zadanie to należy wypełniać tak na płaszczyźnie narodowej, jak i europejskiej jedynie poprzez sięgnięcie po podstawowe instytucje prawne i zasady prawne oraz poprzez ich systematyczne uporządkowanie (*systematische Ordnung*)¹.

¹ W znaczeniu zupełnie takim samym dzieło *T. von Danwitz'a*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin 2008, które również ukazało się – tak jak i niemieckie wydanie niniejszego dzieła – w: *Enzyklopädie Rechts- und Staatswissenschaft*, Berlin/Heidelberg 2008.

Książka podzielona została na siedem rozdziałów i rozwija swoje idee w następujących po sobie krokach badawczych: zaczyna od problemów metod i systemu (Rozdział I), następnie rozwija ideę konstytucjonalizacji prawa administracyjnego (Rozdział II) oraz wyzwania nowych zadań administracji (Rozdział III). Na tej podstawie omówione zostały klasyczne tematy administracji w nowej systematyce nastawionej na naukowe sterowanie podziału władz, jej organizacji, form działania i postępowania (Rozdziały IV–VI). Zakończenie stanowi koncepcja Europejskiego Prawa Administracyjnego dla Unii Europejskiej (Rozdział VII).

Rozdział pierwszy uwydatnia dogmatycznoprawne i praktycznoprawne funkcje systematyki. Ważne jest przy tym podwójne przesłanie prawa administracyjnego (*Doppelauftrag des Verwaltungsrechts*), które musi zapewnić obywatelowi ochronę, ale równocześnie także administracji możliwości działania w celu wypełnienia jej zadań. Prawo administracyjne zostało tutaj nastawione na skuteczność; ma ono nie tylko funkcje obronne, lecz także aktywizujące. Chodzi o sterowanie wypełnianiem zadań administracyjnych. Stąd i nauka prawa administracyjnego musi podążyć za ujęciem naukowego sterowania (*steuerungswissenschaftlichen Ansatz*). Związane są z tym nowe problemy dotyczące metod, w szczególności pytanie, jak dalece prawo administracyjne może i ewentualnie nawet musi recypować wyniki innych nauk, przede wszystkim nauk społecznych.

W rozdziale drugim chodzi o konstytucyjne podstawy (*konstitutionellen Grundlagen*) prawa administracyjnego: zasadę państwa prawnego i zasadę demokracji. „Prawo administracyjne jako skonkretyzowane prawo konstytucyjne”, to jest trafna maksyma, która została potwierdzona w licznych państwach europejskich przez uznane dzisiaj zorientowanie prawa administracyjnego na konstytucję. Nie może być jednak źle rozumiane; konkretyzowanie nie oznacza ścisłej dedukcji. Prawo administracyjne jest samodzielne względem prawa konstytucyjnego; wprawdzie rozwija ono swoją naukę według założeń i „w świetle” prawa konstytucyjnego, ale na szczeblu zwykłego prawa (już choćby po to, aby osiągnąć niezbędną elastyczność). Najpierw została zbadana różnorodność wzorców norm, które dzisiaj tworzą związaną ustawowo egzekutywy: ustawa parlamentarna, prawo stanowione przez samą egzekutywę, ale także prawo europejskie i ewentualnie nawet prawo międzynarodowe. Praworządność nie oznacza jednak tylko związania prawem, lecz domaga się także skuteczności prawa. Stąd szczególną wagę przywiązywać należy do podejmowania rozstrzygnięcia we właściwym czasie oraz do urzeczywistnienia prawa. Bezpośrednio w nawiązaniu do tego chodzi o impulsy, jakich prawu administracyjnemu dotychczas udzielały i nadal udzielają prawa podstawowe: jako prawa obrony, ale także jako polecenia ochrony i jako gwarancje sprawiedliwego postępowania administracyjnego. Praworządność oznacza najogólniej zagwarantowanie racjonalności rozstrzygnięcia administracyjnego.

Druga centralna zasada konstytucyjna, zasada demokratyczna, była uprzednio rzadko przedmiotem dyskusji w prawie administracyjnym; zamiast tego za

jej systematyczne umiejscowienie uchodziło prawo państwowe. Zmieniło się to w następstwie wskazujących wiele kierunków rozstrzygnięć, które niemieckie prawo administracyjne zawdzięcza Związkowemu Sądowi Konstytucyjnemu. Dzisiaj istnieje zróżnicowana nauka dotycząca legitymacji, która wykształciła każdorazowo samodzielne modele legitymacji (*Legitimationsmodelle*) dla administracji ministerialnej, dla samorządu komunalnego i dla niezależnych jednostek administracyjnych (agencji, przedsiębiorstw publicznych). Pytania legitymacyjne snują się dzisiaj jak czerwona nić poprzez wiele prawnoadministracyjnych problemów, w szczególności prawa administracyjnego organizacyjnego: chodzi o niezbędne sterowanie parlamentarne egzekutywy oraz o jej podporządkowanie poleceniu, ale także o niezależność od wpływów zrzeszeń, o zapewnienie koniecznych kontroli i adekwatnej reprezentacji interesów.

Skutkiem tego, w rozdziale trzecim zostały przeanalizowane współcześnie ważne dziedziny szczególnego prawa administracyjnego, których wyniki badań mogą przyczynić się do stworzenia systemu ogólnego prawa administracyjnego. Została rozwinięta metodyczna koncepcja dziedzin referencyjnych (*Konzept der Referenzgebiete*): Teorie ogólnego prawa administracyjnego – jak wiadomo – są pozyskane z jednej strony z prawa konstytucyjnego i z ogólnych zasad prawnych (m.in. zasady proporcjonalności, zasady dobrej wiary, zasady pewności prawa), ale z drugiej strony wciąż na nowo indukcyjnie wydobywane z zadań administracyjnych i konkretnego materiału ustaw przedmiotowych szczególnego prawa administracyjnego, które dotyczą regulacji tych zadań. Jakie dziedziny były dotychczas dziedzinami kształtującymi ogólne prawo administracyjne (prawo policyjne, prawo urzędnicze, prawo budowlane), a jakie są takimi dzisiaj (prawo ochrony środowiska, prawo socjalne, prawo regulacyjne)? Jakie postępowania i instrumenty zostały zastosowane w praktyce administracyjnej w tych reprezentatywnych dzisiaj dziedzinach, oraz czy można je uogólniać w sensie ogólnie ujętych teorii? Analizy poszczególnych dziedzin referencyjnych zostały ujęte w postaci dogmatycznie postawionych problemów poprzez pojęcia wiodące, przede wszystkim pojęcie „interes” i „odpowiedzialność”. Znane typy administracji porządkującej, świadczącej, kierującej i planującej zostały uzupełnione poprzez typologię stopni odpowiedzialności (*Typologie von Verantwortungsstufen*). Odzwierciedla ona różne sposoby, w jakich – przede wszystkim w następstwie prywatyzacji – współdziałają przy wypełnianiu zadań publicznych państwo i społeczeństwo, administracja i gospodarka.

Rozdział czwarty podkreśla, że władza wykonawcza wcale nie jest władzą uzależnioną, lecz posiada samodzielność, która znajduje się „pomiędzy” sterowaniem parlamentarnym a kontrolą przez sądy i inne instancje kontrolne. Tematami tego rozdziału są m.in. pozycja egzekutywy w modelu podziału władz, ważna rola uznania administracyjnego w jego różnych przejawach (uznanie w odniesieniu do skutków prawnych, planowania, regulacji, stanowienia prawa) oraz doświadczenia wynikające z sądowej kontroli administra-