

Krzysztof Horubski
ORCID: 0000-0003-3062-6015
Uniwersytet Wrocławski
krzysztof.horubski@uwr.edu.pl

Pojęcie instrumentu administracyjnoprawnego — zarys tematyki

<https://doi.org/10.19195/2082-4939.14.16>

The concept of an administrative law instrument — outline of the subject

Abstract

The article contains a general consideration of the scope of meaning and the conditions for the use of the term “administrative law instrument” in the field of administrative law science and public (administrative) economic law. The findings of this study serve to show the legitimacy and usefulness of using the title conceptual category in analyses of a functional nature, focusing on the goals, effects, values that the given regulations of the legal order are to serve. The concept-tool “administrative-legal instrument” is undoubtedly characterised by a considerable degree of flexibility, which results from the intuitiveness of its operation and from a certain underdetermination of meaning, which can be filled with content depending on the direction of the research. Therefore, it is also useful for carrying out considerations that go beyond a single branch of law or such considerations that aim to outline the boundaries of a branch division of the law in heterogeneous (complex) sets of regulations that are separated due to the subject of regulation (such as e.g. public procurement law). However, the title concept is secondary to the adopted criteria for defining administrative law, or its delimitation of the scope of administrative law within sets of norms referred to as “borderline law.” The article is also aimed to define the relationship of the title concept to the established category of legal forms of administrative action. With regard to this issue, it is pointed out that the research planes implied by the use of one of these conceptual categories are different (functional plane — objectives, effects to be achieved through a given legal solution / construction plane of a given legal form of activity —

requirements for the validity of a given type of action, supervision over using it, means of legal protection of the addressee of the action). Attention is also drawn to the fact that there is no basis for relating the concept of an administrative law instrument to the entire catalogue of legal forms of administrative action, as well as to the possibility of giving the concept of an administrative law instrument a meaning that goes beyond such a catalogue (e.g. including also norms directly regulating administrative law). The argumentation of this study also seeks to demonstrate the legitimacy of the functioning of the two conceptual categories indicated in the conceptual apparatus of the science of administrative law and public economic law.

Keywords

administrative law, administrative law instrument, legal form of administrative action, branch division of law, concept-tool, public procurement law

Wprowadzenie

W naukach prawnych pojęcie instrumentu lub środka prawnego pozostaje w częstym użyciu, przy czym z reguły nie dookreśla się go od strony znaczeniowej. Ma to miejsce szczególnie w obszarze nauk publicznych, gdzie nierzadko podejmowane są rozważania na temat celów (funkcji, efektów, wartości), którym mają służyć dane rozwiązania prawne. W związku z tym w ramach niniejszego opracowania zaprezentowane zostaną ogólne refleksje na temat znaczenia oraz uwarunkowań posługiwania się terminem „instrument administracyjnoprawny” („instrument prawa administracyjnego”) w obszarze nauki prawa administracyjnego oraz publicznego (administracyjnego) prawa gospodarczego. Elementem tych rozważań będzie odniesienie tytułowe, cechujące się znacznym stopniem niedookreślenia, pojęcia do utrwalonej, w szeroko rozumianych naukach administracyjnych, kategorii pojęciowej, jaką są „prawne formy działania administracji publicznej”. Posłuży to do przybliżenia zakresu znaczeniowego wskazanego w tytule terminu. Przedstawiony zostanie również przykład posłużenia się pojęciem instrumentów administracyjnoprawnych w ramach zabiegów systematyzacyjnych służących wyznaczaniu zakresu regulacji administracyjnoprawnej w ramach niejednorodnych, w ujęciu gałęziowego podziału prawa, zespołów unormowań wyodrębnianych ze względu na przedmiot regulacji, takich jak choćby prawo zamówień publicznych.

Instrument administracyjnoprawny – uwagi pojęciowe

Zgodnie z ujęciami słownikowymi słowo „instrument” oznacza „środek służący do osiągnięcia czegoś”¹; „coś, za pomocą czego można osiągnąć zamierzony cel; środek; metoda działania”². Wyrażenie to pochodzi od łacińskiego *instrumentum*, odnoszącego

¹ *Instrument*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/instrument> (dostęp: 1.06.2023).

² *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996, s. 325.

się do narzędzia, przyrządu. Wśród synonimów omawianego wyrazu pojawia się między innymi określenie „mechanizm”³. Od „instrumentu” pochodzi również przymiotnik „instrumentalny”, rozumiany jako „stanowiący środek do celu”⁴, „narzędzie czegoś”⁵.

W nauce prawa pojęcie instrumentu prawnego nie jest rozumiane jednolicie. Pozostaje ono w częstym użyciu zwłaszcza w badaniach z obszaru nauk publiczno-prawnych⁶. Zwykle jednak pozostaje niedefiniowane, używane w sposób intuicyjny⁷, nierzadko zamiennie ze sformułowaniem „środek prawny”⁸. Określenie „instrument prawny” jest przede wszystkim elementem języka prawniczego, niemniej spotyka się je także w języku prawnym⁹. Brak wyraźnie określonego zakresu znaczeniowego terminu „instrument prawny” niewątpliwie nadaje mu elastyczny charakter, umożliwiający dostosowanie go do potrzeb posługującego się nim autora. Elastyczność w operowaniu tą kategorią pojęciową pozwala na dokonywanie za jej pomocą między innymi zabiegów systematyzacyjnych odpowiednich do przyjmowanych założeń w zakresie wyznaczania obszaru prowadzonych badań.

Zakres rozważanego wyrażenia przy odniesieniu go do zjawiska, jakim jest prawo (porządek prawny), powinien prowadzić do nadawania sformułowaniu „instrument prawny” znaczenia środka stosowanego do osiągania prawnie określonego celu, sposobu (metody) oddziaływania przez przepisy (normy) prawne na ich adresatów¹⁰. Wyrażenie, o którym mowa, ze względu na jego podstawowe konotacje znaczeniowe nadaje się szczególnie do rozważań o charakterze teleologicznym, w ramach których na pierwszym planie znajduje się treść działania oraz jego skutki społeczno-gospodarcze lub innego rodzaju, którym może ono służyć. Posługując się określeniem „instrument prawny”, można mieć na myśli rozwiązania (konstrukcje) prawne przyjmowane (wprowadzane) ze względu na potrzebę urzeczywistnienia określonych wartości lub osiągania zakładanych efektów. Natomiast zagadnieniem wyłaniającym się w dalszej kolejności jest wskazanie konkretnego typu czynności prawnej bądź prawem regulowanej czynności faktycznej, której „postać” przybiera taki instrument¹¹.

³ *Instrument*, [hasło w:] *Słownik synonimów*, <https://www.synonimy.pl/synonim/instrument/> (dostęp: 1.06.2023).

⁴ *Słownik wyrazów obcych*. Wydanie nowe, red. E. Sobol, Warszawa 1997, s. 478.

⁵ A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2001, s. 331.

⁶ Zob. np. *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, *passim*; *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powołowski, Warszawa 2016, *passim*.

⁷ Zob. J. Boć, J. Rotko, *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006, s. 74; P. Lissoń, *Instrumenty „zapożyczone”, „wzorowane” na instrumentach z innych gałęzi prawa, czy również „mieszane”?*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, s. 56–57.

⁸ Zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 197–198.

⁹ Przykładowo w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku — Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) ustawodawca posługuje się określeniem „instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnej awarii przemysłowej” (zob. dział II, art. 248–269a); w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.) mowa zaś o „instrumentach prawnych i finansowych” (zob. art. 4 ust. 3, art. 15 ust. 2) oraz o „instrumentach służących koordynacji realizacji strategii rozwoju” (art. 3a pkt 7); natomiast w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 735) pojawiają się „instrumenty rynku pracy wspierające podstawowe usługi rynku pracy” (art. 44).

¹⁰ Zob. P. Lissoń, *Instrumenty „zapożyczone”, „wzorowane” na instrumentach z innych gałęzi prawa, czy również „mieszane”?*, s. 56–57; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 198.

¹¹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 197.

Istotnym aspektem w rozważaniach nad pojęciem instrumentu administracyjnoprawnego jest jego odniesienie do utrwalonej w naukach administracyjnoprawnych oraz „pokrewnej” kategorii pojęciowej, jaką są prawne formy działania administracji publicznej. W kolejnej części niniejszego artykułu podjęta zostanie zatem próba ustalenia wzajemnego stosunku odnośnych kategorii pojęciowych, a tym samym wskazania przyczyn, dla których obie są w użyciu w naukowym dyskursie.

Instrumenty administracyjnoprawne a prawne formy działania administracji publicznej

W nauce prawa administracyjnego oraz publicznego (administracyjnego) prawa gospodarczego określenie „instrumenty administracyjnoprawne” wykazuje szczególne powiązania z kategorią prawnych form działania administracji publicznej, która niewątpliwie cechuje się znacznie większym utrwaleniem w języku naukowym, a także dookreśleniem znaczeniowym¹². Jednocześnie należy jednak podkreślić, że do tej pory nie udało się stworzyć pełnego katalogu form prawnych działania administracji w postaci, która uzyskałaby powszechną akceptację doktryny¹³. Na styku analizowanych tu kategorii pojęciowych, w nauce publicznego prawa gospodarczego, używa się także takich sformułowań, jak: „środki prawne publicznego prawa gospodarczego”¹⁴, „środki i prawne formy działania administracji gospodarczej”¹⁵, „prawne formy działania administracji gospodarczej”¹⁶, „formy i metody działania organów administracji publicznej w sprawach gospodarczych”¹⁷, „prawny mechanizm działania administracji”¹⁸ czy też „administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej

¹² Krystian Ziemiński, dokonując próby syntezy poglądów doktryny prawa administracyjnego na temat pojęcia prawnej formy działania administracji publicznej, definiuje ją jako „wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej” — K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138. Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska przyjmują tymczasem zwięzłą definicję prawnej formy działania administracji: „prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji” — M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 247. Natomiast Jerzy Starościak prawną formę działania administracji rozumiał jako „dozwolony prawem czy uregulowany prawem sposób działania organów administracji w konkretnej sprawie” — J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 81–82.

¹³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, s. 248.

¹⁴ Zob. *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, *passim*.

¹⁵ Zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 195–219.

¹⁶ Zob. M. Strzelbicki, *Formy i metody działania organów administracji publicznej w sprawach gospodarczych*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. Zagadnienia ustrojowe, materialnoprawne i proceduralne. Struktura wykładu oraz materiały źródłowe*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 90.

¹⁷ Zob. K. Kokocińska, P. Lissoń, M. Strzelbicki, *Formy i metody działania organów administracji publicznej w sprawach gospodarczych*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 90–101.

¹⁸ Zob. K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, s. 32–42.

przedsiębiorców”¹⁹. Zdaniem Teresy Rabskiej najbardziej pojemne znaczeniowo jest sformułowanie „instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej”²⁰.

W obszarze nauki prawa publicznego widoczna jest dążność do posługiwania się pojęciem instrumentów administracyjnoprawnych w ujęciu szerszym niż w wypadku prawnych form działania administracji²¹ lub też w kontekście skupiającym się na treści (celu, funkcji) określonych działań administracji bądź oddziaływaniu na adresatów norm samego prawa administracyjnego, nie tylko zaś na kryteriach służących przyporządkowywaniu danych środków (instrumentów) prawnym odpowiednim, regulowanym prawem, typom działań administracji (prawnym formom działania).

Wobec tego, że określenie „instrumenty/środki prawne” odznacza się znaczeniową płynnością (elastycznością), może ono pozostawać w różnorodnym stosunku do pojęcia prawnych form działania administracji publicznej²². Przede wszystkim należy wskazać, że związek obu tych kategorii pojęciowych może być określany na płaszczyźnie relacji zamierzonego celu do prawnej formy jego osiągnięcia. W takim ujęciu podstawą wyróżniania instrumentów/środków prawnych będzie ich treść, cel czy też efekt, jakiemu służą. Natomiast pojęcie prawnej formy działania należy odnosić do określonych typów czynności prawnych administracji publicznej dokonywanych z intencją wywoływania zamierzonych skutków prawnych, jak też do typów działań faktycznych wywołujących skutki prawne na podstawie regulujących je przepisów²³.

Znamienne jest tu stanowisko Kazimierza Strzyczkowskiego, który nadaje określeniom „środek prawny” (forma działania) administracji i „prawna forma działania” odmienne znaczenia. Autor wskazuje bowiem, że środkiem (formą) działania może być zasadniczo każde zachowanie, które można zarachować na rzecz administracji publicznej, w tym gospodarczej. Tak rozumiane środki (formy) działania stają się prawnymi formami działania, gdy można je poddać klasyfikacji z prawnego, a nie tylko celowościowego (funkcjonalnego) punktu widzenia, czyli przyporządkować każdemu ze środków (form) działania określone skutki prawne różne od skutków działań faktycznych²⁴.

¹⁹ Zob. K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. L. Kieres, Wrocław 2009, s. 341–444.

²⁰ T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 15–34.

²¹ Teresa Rabska stwierdza, że określenie „instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej” jest znaczeniowo najpojemniejsze, gdyż można nim obejmować „nie tylko akty prawne skierowane na wywołanie skutków prawnych, ale także [...] innego jeszcze typu działania” — T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, s. 28.

²² Rozważając problem wzajemnego stosunku obu analizowanych tu pojęć, należy również podkreślić, że nie wszystkie spośród prawnych form działania administracji publicznej powinny być określane jako „administracyjnoprawne”. Wśród prawnych form działania administracji wskazuje się bowiem także umowy cywilnoprawne. Wobec tego w ramach prawnych form działania administracji można wyróżnić formy administracyjnoprawne (zasadniczo te z elementem władztwa administracyjnego) oraz pozostałe, w tym umowy cywilnoprawne. Formy administracyjnoprawne w takim ujęciu pozostają w logicznym stosunku zawierania się w szerszej kategorii pojęciowej prawnych form działania administracji publicznej; zob. D. Tykwińska-Rutkowska, *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 51.

²³ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 198.

²⁴ K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, s. 61.

Prawne formy działania administracji jako typy czynności organów administracji nie zależą od zakresu spraw, w jakich takie czynności znajdują zastosowanie, czy też od ich związków z innymi czynnościami. Takie same formy prawne mogą bowiem znajdować zastosowanie w różnorodnych obszarach zadań administracji publicznej, a dopiero ich powiązanie z przedmiotem regulacji, celami leżącymi u podstaw normowania określonej sfery stosunków społeczno-gospodarczych czy sfery organizacji samej administracji pozwala uznać dane formy za instrumenty służące realizacji tych celów²⁵.

W niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego pogląd na temat rozważanej tu zależności pojęciowej wyraża Eberhard Schmidt-Aßmann, odróżniający formy działania od form prawnych. W wypadku „form działania” na pierwszym planie znajduje się aspekt instrumentalny (celowościowy). Natomiast „formy prawne” wykazują specyficzny związek z systemem prawa, w praktyce działając jako gotowe „wzorce porządkowania”, które w ujęciu konstrukcyjno-prawnym organizują działania administracyjne, wiążąc z tymi działaniami adekwatne do nich skutki prawne, odgrywając tym samym funkcję porządkującą²⁶. W takim ujęciu określony instrument prawny może być „wdrażany” za pomocą różnych prawnych form działania, na przykład aktu administracyjnego lub umowy kwalifikowanej jako cywilnoprawna lub administracyjnoprawna²⁷.

Z przywołanymi rozważaniami dobrze koresponduje stanowisko Jerzego Supernata, formułującego kategorię pojęciową „instrumenty działania administracji publicznej”. Autor dokonuje, z perspektywy właściwej nauce administracji, wyodrębnienia wzmiankowanych instrumentów działania administracji publicznej, posługując się kryterium sposobu osiągania przez nią prawnie wyznaczonych celów. Cele te (efekty) są realizowane w ramach wykonywania przez organy i podmioty administracji szeroko rozumianej kontroli społecznej, utożsamianej z oddziaływaniem na ludzi oraz kształtowaniem stosunków społecznych. Oddziaływanie/kształtowanie, o którym mowa, odbywa się z użyciem podstawowych zasobów, jakie ma do dyspozycji administracja publiczna jako zasadnicza część władzy wykonawczej, a więc władztwa administracyjnego, informacji, środków finansowych oraz organizacji. W odniesieniu do tych zasobów administracyjnych Supernat wyróżnia władcze, informacyjne, finansowe i organizacyjne instrumenty działania administracji, przy czym wyszczególnienie to następuje ze względu na sposób dążenia do osiągnięcia określonego celu w ramach kontroli procesów społecznych i z wykorzystaniem określonego zasobu administracji²⁸. Jednocześnie tak wyróżnionym instrumentom badacz przyporządkowuje konkretne prawne formy działania wyodrębniane w nauce prawa administracyjnego, stwierdzając przy tym, że „z funkcjonalnego punktu widzenia prawne formy działania administracji są instrumentami działania tejsze”, co uwydatnia fakt, że

²⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, s. 247.

²⁶ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 378.

²⁷ Zob. B. Popowska, *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, s. 77–78; K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, s. 61.

²⁸ Zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 11–37.

„spojrzenia i metody właściwe nauce prawa administracyjnego i nauce administracji niekiedy nawzajem się przeplatają”²⁹.

W ramach przedstawianych założeń pojęciowych używanie określeń „instrument prawny” oraz „prawna forma działania” uwypukla różne konteksty znaczeniowe, równocześnie ukazując związki obu sformułowań. W pierwszym przypadku zwraca się uwagę na realizowane przez dany instrument prawny cele, w drugim zaś odnosi się do konstrukcji formy prawnej takiego instrumentu (sposobu, w jaki wywołuje on skutki prawne). Otwiera to z kolei pole do rozważań o dokonywaniu (wymogach ważności/skuteczności) danej prawnej formy działania, nadzorze (kontroli) nad korzystaniem z niej przez organy administracji, środkach ochrony prawnej przysługujących podmiotowi administrowanemu lub innej stronie stosunku prawnego, wynikającego z posługiwania się określoną prawną formą działania, a w końcu także o zasadności nadania danemu instrumentowi prawnemu „postaci” konkretnej prawnej formy działania³⁰.

Jako przykład posługiwania się pojęciem instrumentu/środka prawnego w przedstawianym tu znaczeniu można wskazać wyróżnienie przez Macieja Guzińskiego środków oceniająco-korygujących w obszarze prawa zamówień publicznych, a wśród nich środków ochrony prawnej interesów ubiegających się o zamówienia, środków kontrolnych Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, środków kontrolnych podmiotów zewnętrznych (na przykład Najwyższej Izby Kontroli) i środków restrykcyjno-sanacyjnych³¹, przy czym wzmiankowane środki zostały przedstawione w ramach rozważań o środkach prawnych publicznego prawa gospodarczego. Wyodrębnieniu takich środków ze względu na przypisywane im funkcje mogą towarzyszyć ustalenia co do typów form prawnych, w jakich dochodzą one do skutku.

Jako analogiczny przykład wyodrębnienia grupy instrumentów prawnych ze względu na pełnione przez nie funkcje, a nie ich typologię jako — najogólniej ujmując — działań prawnych można wskazać pojęcie „instrumentów ochrony interesów przedsiębiorców w publicznym prawie gospodarczym”, przedstawione w tomie 8b *Systemu Prawa Administracyjnego*, zatytułowanym *Publiczne prawo gospodarcze*³². Wśród tak nazwanych środków prawnych wymieniono: skargę konstytucyjną, środki ochrony interesu przedsiębiorcy w postępowaniach administracyjnych oraz sądo-

²⁹ *Ibidem*, s. 8.

³⁰ Zob. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 31.

³¹ Maciej Guziński, kierując się kryterium funkcji, jakie pełnią poszczególne władcze instrumenty obecne w prawie zamówień publicznych, dokonał ich przyporządkowania najpierw do ogólnej kategorii środków oceniająco-korygujących; następnie wyodrębnił środki służące, w głównej mierze, kontroli udzielania zamówień publicznych (odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej, orzekającej w sprawach z zakresu udzielania zamówień publicznych; kompetencje i czynności kontrolne Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych czy Najwyższej Izby Kontroli) oraz represjonowaniu bezprawnych działań zamawiających czy też osób występujących po ich stronie (administracyjne kary pieniężne z tytułu odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 — *Prawo zamówień publicznych* (tekst jedn. z 2022 r., poz. 1710, ze zm.; dalej: p.z.p.), kary z tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) — M. Guziński, *Środki prawne w ustawie — Prawo zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, s. 21–33.

³² Zob. K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, *Instrumenty ochrony interesu przedsiębiorcy w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] M. Biliński et al., *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 779–858.

w administracyjnych (między innymi odwołanie, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego) i środki ochrony interesu przedsiębiorców w postępowaniach przed sądami cywilnymi (między innymi powództwa z ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³³, powództwa odszkodowawcze za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej³⁴).

W odniesieniu do obu wskazanych przykładów widoczna jest przydatność terminu „instrument/środek prawny” do analiz porządku prawnego o charakterze funkcjonalnym, których ramami można obejmować zarówno instrumenty administracyjnoprawne, jak i wywodzące się z innych gałęzi prawa.

Pojęciu instrumentów/środków prawnych o charakterze administracyjnoprawnym można również nadać znaczenie, które będzie pozostawało w logicznym stosunku krzyżowania się z pojęciem prawnych form działania administracji, nie odnosząc się do wszystkich z tych form, ale jednocześnie zawierając inne elementy, które nie polegają na bezpośrednim działaniu administracji publicznej, lecz samego prawa administracyjnego. W tym drugim przypadku chodzi o kwalifikowanie jako instrumentów administracyjnoprawnych norm bezpośrednio regulujących (norm *per se*), a więc wyrażających nakazy lub zakazy określonego zachowania się³⁵. Takie normy wprost, z mocy prawa, wiążą w sposób generalnie wyznaczony swych adresatów, a ci są zobowiązani do znajomości oraz przestrzegania odnośnych norm³⁶. Normy bezpośrednio regulujące nie wymagają zatem „uwalniania” ich mocy wiążącej wobec konkretnych adresatów poprzez określony akt administracyjny³⁷ (na przykład decyzję administracyjną o nazwie „koncesja” lub „zezwolenie”, stanowiącą dopuszczenie do

³³ Zob. art. 18 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233).

³⁴ Zob. art. 417–421 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

³⁵ Por. K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, s. 345–349; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 198–199.

³⁶ Normy bezpośrednio regulujące (normy *per se*) z perspektywy prawnych form działania administracji można postrzegać jako elementy (części) aktu normatywnego, który może być prawną formą działania administracji publicznej (akty podustawowe). Niemniej jednak takie ujęcie koncentruje się na fakcie wprowadzenia określonej normy do porządku prawnego, nie zaś na właściwym oddziaływaniu normy bezpośrednio regulującej, a więc na wyznaczaniu jej adresatom, z mocy samego prawa, określonych obowiązków zachowania. Ponadto należy pamiętać, że w wypadku norm bezpośrednio regulujących zawartych w ustawach, a te mają podstawowe znaczenie dla wyznaczania obowiązków podmiotów prawa administracyjnego (zarówno administrujących, jak i administrowanych), akt normatywny wprowadzający takie normy do porządku prawnego nie stanowi prawnej formy działania administracji publicznej (władzy wykonawczej).

³⁷ Jest to cecha tak zwanych norm pośrednio regulujących (pośrednio kształtujących sytuację adresata). Taka norma nie wyznacza sama z siebie sytuacji prawnej jej adresata, lecz jest podstawą do takiego wyznaczenia dokonywanego przez właściwy organ administracji. Normy pośrednio regulujące administracyjnego prawa materialnego wiążą swych adresatów (podmioty niepodporządkowane organizacyjnie organowi administracji) w sposób potencjalny, a do uwolnienia ich mocy wiążącej konieczny jest udział organu administracji publicznej, który w drodze aktu stosowania prawa (szczególnie decyzji administracyjnej) przekształca normę generalną w normę indywidualną; zob. K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, s. 352; T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 223, 225–226.

wykonywania działalności gospodarczej danego rodzaju), lecz wyznaczają sytuację swoich adresatów z mocy samego prawa.

W dalszej części rozważań zostanie przedstawiony sposób posługiwania się pojęciem instrumentu administracyjnoprawnego jako pojęciem-narzędziem przydatnym do wyznaczania zakresu (zasięgu) prawa administracyjnego w kompleksowych (niejednorodnych gałęziowo) regulacjach prawnych.

Instrument administracyjnoprawny jako pojęcie-narzędzie

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, pojęcie instrumentów administracyjnoprawnych ze względu na wielość (uniwersalność) kontekstów znaczeniowych, w których jest używane, nie ma trwale ukształtowanego zakresu znaczeniowego w nauce prawa administracyjnego czy publicznego (administracyjnego) prawa gospodarczego. Dlatego też istnieje możliwość przyjmowania określonych założeń co do jego znaczenia, odpowiednich do danego zamierzenia badawczego, dla którego kategoria pojęciowa prawnych form działania administracji publicznej może się okazać nie do końca adekwatna.

Szczególnie przydatne pojęcie instrumentu administracyjnoprawnego może być w zabiegach służących wyznaczaniu zakresu regulacji prawa administracyjnego w zespole unormowań łączącym w sobie rozwiązania (konstrukcje) prawne wywodzące się z różnych gałęzi prawa. Taka sytuacja niewątpliwie ma miejsce w obszarze regulacji prawnej zarządzania mieniem publicznym. Analizowane tu sformułowanie może więc pełnić, w mojej opinii, funkcję podstawowego „pojęcia-narzędzia”³⁸ w zamierzeniu badawczym polegającym na ustalaniu zakresu (zasięgu) udziału regulacji administracyjnoprawnej w złożonym (niejednorodnym) zespole unormowań, w ramach którego ustawodawca posługuje się rozwiązaniami (instrumentami) wykazującymi cechy właściwe różnym gałęziom prawa. Takim zespolem unormowań bezsprzecznie jest prawo zamówień publicznych³⁹.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na podkreślane w poglądach doktryny fakt, że wyodrębnienie prawnych form działania administracji jako pojęcia pozostającego w zasadniczych związkach z przedstawianym tu pojęciem instrumentów administracyjnoprawnych jest wtórne wobec „koncepcji administracji [...] jako pojęcia pierwotnego, wyznaczającego [...] granice rozważań i wobec koncepcji za-

³⁸ Zob. F. Longchamps de Berier, *O używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, seria A, „Prawo” 7, nr 27, s. 11 n.

³⁹ Jak wskazuje Ryszard Szostak, prawo zamówień publicznych można określić mianem syntezy ponadgałęziowej instrumentów prawnych wywodzących się z różnych gałęzi prawa, wyodrębnianej ze względu na przedmiot regulacji. Wobec tego autor w ramach prawa zamówień wyróżnia: instrumenty cywilnoprawne (na przykład umowa w sprawie zamówienia, tryb postępowania o udzielenie zamówienia — sposób dochodzenia do zawarcia umowy), instrumenty administracyjne (na przykład kontrola administracyjna czynności proceduralnych zamawiającego, obowiązek dochodzenia roszczeń, obowiązek należytego opisywania oraz szacowania przedmiotu zamówienia) oraz instrumenty administracyjno-karne (odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych); zob. R. Szostak, *Zakres i struktura prawa zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2013, nr 4, *passim*; R. Szostak, *Podstawowe instrumenty administracyjne w zamówieniach publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2013, nr 4, s. 27–31.

dań, funkcji i celów administracji, którym określone prawem formy działania podporządkowane są instrumentalnie⁴⁰. Analogicznie należy więc przyjąć, że punktem odniesienia do wskazywania instrumentów administracyjnoprawnych w obszarze prawa zamówień publicznych jest określenie (wybór) kryteriów wyznaczania zakresu regulacji administracyjnoprawnej w tej dziedzinie. Wskazanie na instrumenty prawa administracyjnego staje się zatem wtórne (pochodne) wobec przyjmowanych założeń co do wyodrębniania prawa administracyjnego w danym niejednorodnym (kompleksowym) zespole unormowań.

W związku z tym trzeba stwierdzić, że punktem wyjścia do wyróżnienia instrumentów administracyjnoprawnych prawa zamówień publicznych (a tym samym odróżniania ich od instrumentów cywilnoprawnych) będzie przyjęcie, obecnych w nauce prawa administracyjnego oraz publicznego (administracyjnego) prawa gospodarczego, założeń konstrukcyjnych konwencjonalnej kategorii prawnej określanej jako administracyjnoprawna metoda regulacji (metoda normowania)⁴¹. W nawiązaniu do tego stwierdzenia do kategorii odnośnych instrumentów zostaną zaliczone zarówno normy bezpośrednio regulujące zachowania swych adresatów (normy *per se*), jak i prawne formy działania administracji o charakterze władczym (z elementami władztwa administracyjnego).

Pierwsza z kategorii wzmiarkowanych instrumentów występuje w regulacji prawnej procesów przygotowywania, udzielania oraz realizacji zamówień publicznych⁴², a możliwość uznania niektórych spośród norm regulujących ten proces za normy bezpośrednio regulujące prawa administracyjnego znajduje uzasadnienie w ich funkcjonalnym powiązaniu (sprzężeniu) z instrumentami prawnymi pozostającymi w gestii odpowiednich organów administracji publicznej, a służącymi reakcji na naruszanie norm bezpośrednio regulujących (*per se*) przez ich adresatów. Normy, o których mowa, są więc kryteriami oceny zgodności z prawem w odpowiednich, wtórnych wobec ich oddziaływania na adresatów (instytucje zamawiające) działaniach kontrolno-nadzorczych nad

⁴⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, s. 248. Jak wskazuje Jerzy Supernat: „inny będzie katalog prawnych form działania administracji publicznej, gdy się go formułuje na gruncie założenia sprawdzającego administrację publiczną do funkcji stosowania prawa, inny zaś wówczas, gdy przez administrację publiczną rozumie się działalność podejmowaną [...] nie tylko po to, aby wiernie i dokładnie stosować prawo, ale także po to, aby w ramach prawa realizować ze znaczną dozą samodzielności i w sposób twórczy zadania publiczne. W drugim przypadku w katalogu form działania administracji mogą znaleźć się także takie formy, które zostały uznane za przydatne przez praktykę administracyjną w procesie realizacji określonych prawem zadań publicznych, w granicach dopuszczalnej prawnie samodzielności działania organów” — J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej*, s. 15.

⁴¹ Zob. J. Filipek, *Metoda administracyjno-prawna*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, T. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 41–48; M. Szydło, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Warszawa 2014, s. 227–234; Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczególnych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 118–120.

⁴² Przykładowo norma wyrażająca obowiązek posłużenia się przy zawieraniu umowy regulacją p.z.p., jeżeli są spełnione przedmiotowe oraz podmiotowe przesłanki stosowania tej ustawy (art. 17 ust. 2 p.z.p.; inaczej mówiąc, norma stanowiąca zakaz transakcji bezpośrednich (umów) z pominięciem ustawy p.z.p.); norma nakazująca szacowanie wartości zamówienia z należytą starannością (art. 28–36 p.z.p.); norma nakazująca odrzucenie oferty niezgodnej z treścią warunków zamówienia określonych w dokumentach zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p.); norma zakazująca istotnych zmian umów o zamówienia (art. 454–455 p.z.p.).

procesami udzielania oraz wykonywania zamówień publicznych. Należy także podkreślić, że odnoszące się do stosownych norm bezpośrednio regulujących prawa zamówień publicznych instrumenty władcze (akty administracyjne, czynności kontrolne) dochodzą do skutku w procedurach odrębnych od samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, takich jak postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy — Prawo zamówień publicznych⁴³ czy też postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁴. Założenia te pozostają także w zgodzie z koncepcją sprawy administracyjnej⁴⁵.

Wskazywane kryterium metody regulacji, w tym władczego charakteru określonych działań prawnych, należy uznać za adekwatne do przeprowadzania podziału „wewnątrz” prawa zamówień publicznych i wyodrębnienia w jego ramach sfery regulacji administracyjnoprawnej oraz cywilnoprawnej. W granicach odnośnego kryterium wyodrębnienia brane są również pod uwagę normatywne kryteria oceny legalności zachowań publicznych zamawiających w postaci wiążących ich norm bezpośrednio regulujących. Ocena przestrzegania takich norm jest bowiem podstawową czynnością w ramach stosowania określonych instrumentów kontrolno-nadzorczych (władczych).

Przyjęcie zaprezentowanych założeń oznacza, że kategoria instrumentów administracyjnoprawnych będzie, w sensie logicznym, krzyżowała się z pojęciem prawnych form działania administracji publicznej, gdyż podstawą wyróżnienia tych pierwszych będą kryteria wyodrębnienia regulacji administracyjnoprawnej w prawie zamówień publicznych (metoda regulacji — element władztwa administracyjnego), a nie ogólna typologia prawnych form działania administracji publicznej. Należy stwierdzić, że taki sposób ujęcia problemu zakresu regulacji administracyjnoprawnej w ramach analizowanego tu zespołu unormowań w pełniejszy sposób odpowiada przedstawianemu tu zamierzeniu badawczemu. W przypadku gdyby zastosować tu perspektywę typową dla nauki prawa cywilnego, a więc postrzeganie jako obszaru prawa administracyjnego norm regulujących wydawanie aktów administracyjnych w sprawach z zakresu zamówień publicznych (norm pośrednio regulujących), to z „pola widzenia” utracono by właśnie wskazywane normy bezpośrednio regulujące. Normy te zaś, jak to już podkreślano, są nieodzownym punktem odniesienia do wydawania stosownych aktów administracyjnych (na przykład decyzji nakładającej karę pieniężną za naruszenie przepisów p.z.p.; orzeczeń komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych; decyzji Prezesa UOKiK o praktykach ograniczających konkurencję w postaci zмовы przetargowej).

Wprawdzie z perspektywy prawa cywilnego normy bezpośrednio regulujące prawa zamówień publicznych odnoszące się do czynności prawnych dokonywanych przez zamawiającego oraz wykonawców są regułami konstrukcyjnymi takich czynności prawnych⁴⁶, niemniej jednak nie powinno to podważać możliwości ich jednoczesnego kwalifikowania jako instrumentów administracyjnoprawnych, patrząc z perspektywy kryteriów normatywnych będących punktem odniesienia do sto-

⁴³ Zob. art. 618–622 p.z.p.

⁴⁴ Zob. art. 72–152 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.).

⁴⁵ Zob. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35.

⁴⁶ Przykładowo umowy w sprawie zamówienia publicznego.

sowania przez właściwe organy administracji odpowiednich władczych aktów lub czynności. Taka dwoistość spojrzenia na dane normy prawne nie powinna być zasadniczo kontestowana w regulacji prawnej noszącej znamiona tak zwanego prawa pogranicza, cechującej się tak mocnym przenikaniem się elementów publiczno- oraz prywatnoprawnych, jak ma to miejsce w wypadku prawa zamówień publicznych.

Zakończenie

Przedstawiony w artykule zarys problematyki pojęcia instrumentu administracyjnoprawnego służył ukazaniu zasadności i przydatności posługiwania się taką kategorią pojęciową w analizach o charakterze funkcjonalnym, skupiających się na celach, efektach czy wartościach, którym mają służyć dane unormowania porządku prawnego. Jest to pojęcie-narzędzie adekwatne do badań, w których nie jest konieczna bardziej pogłębiona analiza aspektów typowych dla prawnych form działania administracji publicznej (takich jak wymogi ważności czynności prawnej danego rodzaju, kontrola lub nadzór nad dokonywaniem takich czynności, środki ochrony prawnej adresatów czynności danego rodzaju). Z kolei właśnie dociekania naukowe, dla których podstawowym pojęciem-narzędziem są prawne formy działania administracji, niejako automatycznie są „przekierowywane” z płaszczyzny funkcjonalnej na zagadnienia konstrukcyjne danego typu czynności prawnej bądź prawnie regulowanych działań faktycznych, a więc zagadnienia, które mogą być analizowane bez względu na rodzaj (przedmiot) spraw załatwianych przez administrację publiczną.

Pojęcie-narzędzie instrumentu administracyjnoprawnego niewątpliwie cechuje się znacznym stopniem elastyczności, która wynika z intuicyjności operowania nim, a także z pewnego niedookreślenia znaczeniowego, możliwego do wypełnienia treścią zależną od kierunku prowadzonych badań. Wobec tego będzie ono przydatne także przy prowadzeniu rozważań wykraczających poza jedną gałąź prawa lub takich, które zmierzają do zarysowania granic podziału gałęziowego prawa w niejednorodnych (kompleksowych) zespołach unormowań wyodrębnianych ze względu na przedmiot regulacji (jak na przykład analizowane pod tym względem w niniejszym artykule prawo zamówień publicznych). Tytułowe pojęcie będzie jednak zasadniczo wtórne wobec przyjętych kryteriów definiowania prawa administracyjnego czy też jego wyznaczania w ramach zespołów unormowań określanych mianem „prawa pogranicza”.

Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania było również określenie stosunku pojęcia instrumentu administracyjnoprawnego do utrwalonej kategorii pojęciowej prawnych form działania administracji publicznej. W tym względzie ustalono, że termin „instrument administracyjnoprawny” w zasadzie nie będzie się w pełni pokrywał z katalogiem prawnych form działania administracji. Pierwsze z tych pojęć będzie bowiem się odnosiło albo tylko do niektórych spośród prawnych form działania, albo też do elementów porządku prawnego spoza katalogu odnośnych form, jak na przykład normy bezpośrednio regulujące (normy *per se*). Natomiast poza aspektem odmiennych płaszczyzn badawczych implikowanych użyciem którejś z tych kategorii pojęciowych należy zwracać uwagę na ich związki. Powiązania, o których była mowa w ukazanych w tekście rozważaniach, dają bowiem możliwość łączenia spojrzenia

instrumentalnego (funkcjonalnego) z perspektywą dogmatyki prawnych form działania administracji publicznej. Z poczynionych ustaleń wyłania się obraz potrzeby współwystępowania obu kategorii pojęciowych w aparacie pojęciowym w badaniach szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, takich jak nauka prawa administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego czy administracji.

Bibliografia

Opracowania

- Boć J., Rotko J., *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006.
- Filipek J., *Metoda administracyjno-prawna*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, T. Łaszczyca, Kraków 1999.
- Guziński M., *Środki prawne w ustawie — Prawo zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007.
- Horubski K., Kiczka K., Kieres L., *Instrumenty ochrony interesu przedsiębiorcy w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] M. Biliński, R. Blicharz, T. Długosz, J. Grabowski, K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Walaszek-Pyziół, A. Żurawik, *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
- Kiczka K., *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. L. Kieres, Wrocław 2009.
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kokocińska K., *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.
- Kokocińska K., Lissoń P., Strzelbicki M., *Formy i metody działania organów administracji publicznej w sprawach gospodarczych*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. Zagadnienia ustrojowe, materialno-prawne i proceduralne. Struktura wykładu oraz materiały źródłowe*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Lissoń P., *Instrumenty „zapożyczzone”, „wzorowane” na instrumentach z innych gałęzi prawa, czy również „mieszane”?*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powołowski, Warszawa 2016.
- Longchamps de Berier F., *O używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, seria A, „Prawo” 7, nr 27.
- Markowski A., Pawelec R., *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2001.
- Popowska B., *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
- Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powołowski, Warszawa 2016.
- Rabska T., *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996.
- Słownik wyrazów obcych*. Wydanie nowe, red. E. Sobol, Warszawa 1997.
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978.
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.
- Strzelbicki M., *Formy i metody działania organów administracji publicznej w sprawach gospodar-*

czych, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. Zagadnienia ustrojowe, materialnoprawne i proceduralne. Struktura wykładu oraz materiały źródłowe*, red. B. Popowska, Poznań 2006.

Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.

Strzyczkowski K., *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kocińska, Poznań 2009.

Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

Szostak R., *Podstawowe instrumenty administracyjne w zamówieniach publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2013, nr 4.

Szostak R., *Zakres i struktura prawa zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2013, nr 4.

Szydło M., *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Warszawa 2014.

Środki prawne publicznego prawa gospodarczego, red. L. Kieres, Wrocław 2007.

Tykwińska-Rutkowska D., *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983.

Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku — Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 735.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.

Ustawa z dnia 11 września 2019 roku — Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

Źródła internetowe

Instrument, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/instrument>.

Instrument, [hasło w:] *Słownik synonimów*, <https://www.synonimy.pl/synonim/instrument/>.

Кшиштоф Горубські

Вроцлавський університет

Поняття адміністративно-правового інструменту — окреслення проблематики

Анотація

Стаття містить загальні міркування щодо обсягу значення та умов використання терміна «адміністративно-правовий інструмент» («адміністративно-правовий акт») у сфері дисциплін адміністративного права та публічного (адміністративного) господарського права. Результати цього дослідження служать для того, щоб показати правомірність і придатність використання названої поняттєвої категорії у функціональному аналізі, зосереджуючись на цілях, наслідках, цінностях, яким мають служити дані норми правового порядку. Поняття «адміністративно-правовий інструмент», без сумніву, характеризується значним ступенем гнучкості, що впливає з інтуїтивності його використання та певної семантичної невизначеності, яка може піддаватися наповнюванню змістом залежно від напрямку дослідження. Таким чином, це також корисно для розмірковувань, які виходять за межі однієї галузі права або мають на меті розмити межі галузевого поділу права в неоднорідних (комплексних) наборах нормативних актів, що розрізняються за предметом регулювання (наприклад, законодавство про державні закупівлі).

Назване поняття, однак є вторинним щодо прийнятих критеріїв для визначення адміністративного права або визначення сфери застосування адміністративного права в рамках наборів нормативних актів, які називаються «граничним правом». Змістом статті також є визначення співвідношення названого поняття до встановленої категорії правових форм державного управління. Стосовно цього питання зазначається, що дослідницькі площини, які передбачають використання однієї з цих поняттєвих категорій, різні (функціональна площина — цілі, результати, які мають бути досягнуті за допомогою даного правового рішення / площина побудови даної правової форми діяльності — вимоги до обґрунтованості даного виду діяльності, нагляд за її здійсненням, засоби правового захисту діяльності адресата). Також звертається увага на те, що немає підстав відносити поняття адміністративно-правового акта до всього каталогу правових форм державного управління, а також на можливість надавати поняттю адміністративно-правовий акт значення, що виходить за межі такого каталогу (наприклад, включає також норми, які безпосередньо регулюють адміністративне право). Аргументація цього дослідження також

спрямована на обґрунтування правомірності функціонування обох зазначених понятійних категорій у понятійному апараті науки адміністративного права та публічного господарського права.

Ключові слова

адміністративне право, адміністративно-правовий інструмент, правова форма державного управління, галузевий поділ права, концепт-інструмент, право державних закупівель