

PRAWO ADMINISTRACYJNE POJĘCIA, INSTYTUCJE, ZASADY W TEORII I ORZECZNICTWIE

redakcja naukowa Małgorzata Stahl

Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska
Michał Kasiński, Ewa Olejniczak-Szałowska
Małgorzata Stahl

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

7

PRAWO ADMINISTRACYJNE POJĘCIA, INSTYTUCJE, ZASADY W TEORII I ORZECZNICTWIE

redakcja naukowa Małgorzata Stahl

Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska
Michał Kasiński, Ewa Olejniczak-Szałowska
Małgorzata Stahl

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

7

Stan prawny na 15 maja 2019 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Poszczególne części podręcznika opracowali:

Zofia Duniewska: rozdz. II; rozdz. III – 1, 5; rozdz. IV – 2.3, 2.4; rozdz. V – 1, 6, 7

Barbara Jaworska-Dębska: rozdz. IV – 2.11, 2.12; rozdz. V – 4, 5; rozdz. VII;
rozdz. IX – 2, 3, 4; rozdz. X – 2, 9; rozdz. XI – 5, 6

Michał Kasiński: rozdz. III – 6; rozdz. V – 2; rozdz. VI – 1, 2, 3, 4, 5, 6; rozdz. VIII – 1;
rozdz. X – 3

Ewa Olejniczak-Szałowska: rozdz. IV – 1, 2.2, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.13, 2.14;
rozdz. VIII – 2; rozdz. IX – 1; rozdz. X – 1, 4, 8; rozdz. XI – 1

Małgorzata Stahl: rozdz. I; rozdz. III – 2, 3, 4; rozdz. IV – 2.1, 2.6; rozdz. V – 3;
rozdz. VI – 7; rozdz. IX – 5; rozdz. X – 5, 6, 7; rozdz. XI – 2, 3, 4

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-657-8
7. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział I	
Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje	17
1. Pojęcie administracji	17
2. Cechy administracji	21
3. Funkcje administracji i jej podziały	24
4. Sprawa administracyjna, sprawa z zakresu administracji publicznej	31
Rozdział II	
Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego	37
1. Geneza prawa administracyjnego	37
2. Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa	39
3. Zakres, wewnętrzna systematyka i cechy prawa administracyjnego	44
4. Definicje prawa administracyjnego	49
4.1. Zagadnienia wprowadzające	49
4.2. Przegląd definicji prawa administracyjnego w doktrynie wybranych państw	51
4.3. Wybrane definicje prawa administracyjnego w polskiej doktrynie przedwojennej	53
4.4. Wybrane definicje prawa administracyjnego w polskiej doktrynie powojennej	54
5. Europeizacja prawa administracyjnego	58
Rozdział III	
Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego	77
1. Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna	77
2. Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne	85
3. Publiczne prawo podmiotowe	90
4. Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna	98

4.1. Władztwo administracyjne	98
4.2. Sankcja administracyjna	100
5. Uznanie administracyjne – władza dyskrecyjonalna	108
6. Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne.....	123

Rozdział IV

Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji.....	131
1. Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego.....	131
2. Rodzaje zasad i ich charakterystyka.....	138
2.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego.....	138
2.2. Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej	147
2.3. Zasada ochrony godności człowieka	156
2.4. Zasada proporcjonalności	170
2.5. Zasada jawności administracyjnej.....	180
2.6. Prawo do sądu.....	193
2.7. Zasady postępowania administracyjnego	199
2.7.1. Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego	199
2.7.2. Zasada dwuinstancyjności	201
2.7.3. Zasada sprawiedliwości proceduralnej.....	204
2.8. Zasada pomocniczości (subsidiarności).....	206
2.9. Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji.....	212
2.10. Zasada kompetencyjności.....	219
2.11. Dualizm i monizm w administracji.....	222
2.12. Zasada zespolenia administracyjnego	225
2.13. Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)	228
2.14. Zasada dobrej administracji.....	233

Rozdział V

Źródła prawa administracyjnego.....	241
1. Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu oraz źródeł prawa administracyjnego.....	241
1.1. Źródła prawa administracyjnego w systemie prawa.....	241
1.2. Delimitacja źródeł prawa	248
1.3. Źródła prawa Unii Europejskiej w systemie źródeł polskiego prawa...	249
2. Konstytucja, ustawy i umowy międzynarodowe.....	261
3. Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej, akty prawa wewnętrznego i swoiste źródła prawa.....	267
3.1. Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej	267

3.2. Akty prawa wewnętrznego.....	269
3.3. Inne swoiste źródła prawa.....	273
3.4. Znaczenie zwyczaju, orzecznictwa sądowego i doktryny	274
4. Prawo miejscowe.....	278
5. Ogłaszanie źródeł prawa	293
6. Wykładnia prawa administracyjnego	302
7. Luki i analogia w prawie administracyjnym.....	310

Rozdział VI

Podmioty administrujące	321
1. Pojęcie podmiotów administrujących i systemu administracji publicznej ...	321
2. Cele i zadania, kompetencja i właściwość.....	322
3. Pojęcie i rodzaje organów administracji publicznej, władza i urząd	324
4. Zakład publiczny (administracyjny)	329
5. Inne podmioty administrujące – agencje, instytucje, przedsiębiorstwa, spółki prawa publicznego, fundacje, organizacje społeczne	333
5.1. Agencje.....	333
5.2. Instytucje	335
5.3. Przedsiębiorstwa.....	336
5.4. Spółki prawa publicznego	337
5.5. Fundacje.....	337
5.6. Organizacje społeczne	341
6. Powiązania organizacyjne i funkcjonalne między podmiotami administrującymi	346
7. Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych	355
7.1. Zlecenie funkcji z zakresu administracji publicznej.....	355
7.2. Prywatyzacja zadań publicznych	358

Rozdział VII

Podział terytorialny	363
1. Pojęcie podziału terytorialnego i jego rodzaje	363
2. Ewolucja podziału terytorialnego	364
3. Aktualny podział terytorialny.....	367
3.1. Zasadniczy podział terytorialny	368
3.1.1. Gmina.....	369
3.1.2. Powiat	372
3.1.3. Województwo	375
3.2. Podział pomocniczy	376
3.3. Podziały terytorialne specjalne	378

Rozdział VIII

Ustrój administracji państwowej	387
1. Administracja centralna.....	387
1.1. Zagadnienia wstępne	387
1.2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	388
1.3. Rada Ministrów	389
1.4. Prezes Rady Ministrów.....	395
1.5. Ministrowie	398
1.6. Organy centralne (kierownicy urzędów centralnych).....	402
2. Terenowa administracja rządowa	404
2.1. Zagadnienia wstępne	404
2.2. Wojewoda	405
2.3. Rządowa administracja zespolona w województwie	410
2.4. Wojewódzka administracja niezespolona	413

Rozdział IX

Samorząd terytorialny.....	417
1. Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego	417
1.1. Geneza samorządu terytorialnego.....	417
1.2. Pojęcie i cechy samorządu terytorialnego	420
2. Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego.....	429
2.1. Strukturalny model samorządu terytorialnego.....	429
2.1.1. Gmina (miasto na prawach powiatu).....	430
2.1.2. Powiat	431
2.1.3. Województwo samorządowe.....	432
2.2. Formy demokracji bezpośredniej.....	432
2.2.1. Referendum lokalne.....	433
2.2.2. Zebranie wiejskie w sołectwie, ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu.....	438
2.2.3. Konsultacje z mieszkańcami	439
2.2.4. Budżet obywatelski.....	440
2.2.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	441
2.3. Formy demokracji pośredniej.....	442
2.3.1. Organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego	442
2.3.2. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego.....	458
2.4. Struktura organizacyjna jednostek pomocniczych.....	472
2.5. Relacje między jednostkami samorządu terytorialnego	478
3. Zadania samorządu terytorialnego.....	493
3.1. Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego.....	493
3.2. Zadania gminy	495
3.3. Zadania powiatu.....	496

3.4. Zadania województwa	498
3.5. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	500
3.5.1. Zakres prawnej dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego	500
3.5.2. Organizacyjno-prawne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego	503
4. Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego	505
4.1. Współdziałanie międzygminne	505
4.2. Współdziałanie powiatów	510
4.2.1. Związki powiatów	510
4.2.2. Porozumienia powiatów	512
4.2.3. Stowarzyszenia powiatów	512
4.3. Współdziałanie gmin i powiatów	512
4.3.1. Związki powiatowo-gminne	513
4.3.2. Związki powiatowo-gminne w celu wspólnej obsługi	513
4.4. Współdziałanie województw (z udziałem województw)	513
4.5. Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych	515
5. Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	529
5.1. Pojęcie, cechy, kryteria i organy nadzoru	529
5.2. Środki nadzoru	533
5.3. Nadzór regionalnych izb obrachunkowych	537
5.4. Samorządowe kolegia odwoławcze	537
5.5. Sądowa kontrola działalności samorządu terytorialnego	538

Rozdział X

Prawne formy działania administracji publicznej	543
1. Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji	543
2. Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa	548
2.1. Akty normatywne	548
2.2. Akty generalne stosowania prawa	551
3. Akty administracyjne – pojęcie i rodzaje	554
4. Polecenie służbowe	560
5. Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne	563
6. Przyrzeczenie publiczne (administracyjne)	574
7. Czynności materialno-techniczne	579
8. Tworzenie planów, programów i strategii	584
9. Działalność społeczno-organizatorska	589

Rozdział XI

Kontrola administracji	593
1. Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli	593
2. Kontrola sądowa administracji.....	598
2.1. Zagadnienia ogólne	598
2.2. Sądownictwo administracyjne	600
2.3. Rola innych sądów w zabezpieczeniu legalności działania administracji	610
3. Trybunał Konstytucyjny	611
4. Trybunał Stanu	612
5. Kontrola pozasądowa administracji	616
5.1. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli.....	616
5.2. Kontrola administracji sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich.....	625
5.3. Kontrola administracji sprawowana przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych	633
5.4. Kontrola społeczna.....	637
6. Kontrola wewnętrzna administracji	648
6.1. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i>	648
6.1.1. Kontrola w administracji rządowej.....	649
6.1.2. Kontrola w samorządzie terytorialnym	653
6.1.3. Kontrola regionalnych izb obrachunkowych	655
6.1.4. Kontrola zarządcza	657
6.1.5. Audyt wewnętrzny.....	659
6.1.6. Kontrola instancyjna	662
6.1.7. Kontrola prokuratorska	664
6.2. Kontrola wewnętrzna <i>sensu largo</i>	668
Autorzy	673

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- rozporządzenie 2016/679 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE L Nr 119 z 27.04.2016 r., s. 1)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolid.: Dz.U. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolid.: Dz.U. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
- ustawa o RM – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)

- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.).

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

- Annales UMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- FK – Finanse Komunalne
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- Kontr. Państw. – Kontrola Państwowa
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- NP – Nowe Prawo
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- OMT – Organizacja – Metody – Technika
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSPiKA – Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Komisji Arbitrażowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PiP – Państwo i Prawo
- POP – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
- PPE – Przegląd Prawa Europejskiego
- PPH – Przegląd Prawa Handlowego
- PPP – Przegląd Prawa Publicznego
- Pr. Gosp. – Prawo Gospodarcze
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- Prz. Legisl. – Przegląd Legislacyjny
- Prz. Sejm. – Przegląd Sejmowy
- PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
- SP-E – Studia Prawno-Ekonomiczne
- St. Praw. – Studia Prawnicze
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
- ZNUJ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TS – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Obecne wydanie *Prawa administracyjnego. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* stanowi kolejną zaktualizowaną wersję podręcznika pod tym samym tytułem, opublikowanego po raz pierwszy w 2000 r. (kolejne wydania z lat 2002, 2004, 2009, 2013 i 2016).

Zamierzeniem Autorów, podobnie jak w poprzednich wydaniach, było omówienie podstawowych pojęć, instytucji i zasad prawa administracyjnego już wykształconych, powracających do języka prawnego i prawniczego oraz właśnie się tworzących, po to aby, dostarczając niezbędnej wiedzy, zachęcić Czytelników, także seminarzystów, do własnych dalszych poszukiwań i stworzyć podstawy do poznania, wykładni i stosowania prawa administracyjnego.

Miło nam także poinformować, że podręcznik *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* został nagrodzony w konkursie na najlepszy podręcznik akademicki Uniwersytetu Łódzkiego.

Autorzy pragną podziękować wszystkim Koleżankom i Kolegom, których życzliwe uwagi stanowiły dodatkowy bodziec do podjęcia starań w kierunku udoskonalenia podręcznika.

Małgorzata Stahl

Rozdział I

POJĘCIE ADMINISTRACJI, JEJ CECHY I FUNKCJE

1. Pojęcie administracji

Administracja (od łac. *ministrare, administratio, administrare* – wykonywać, zarządzać, służyć, posługiwać) to pojęcie używane w różnych znaczeniach, rozumiane jako pewne działanie lub jako pewna wyodrębniona organizacja o szczególnych cechach. Można ją utożsamiać z wszelkim zarządzaniem, kierowaniem, zawiadywaniem, służeniem, a nawet gospodarowaniem. Często zapomina się o tym, że Rzym ma zasługi nie tylko w sferze prawa cywilnego, ale też administracji i prawa administracyjnego. To właśnie w Rzymie wyrosły zarodki administracji publicznej – administracji jednolitej, pozwalającej na koncentrację sił i rozbudowanej przestrzennie, stworzono system gwarancji prawnych i odpowiedzialności administracji, a jej aktywność oparto na zasadzie ciągłości i nakierowano na urzeczywistnianie dobra wspólnego (C. Kunderewicz).

W teorii prawa administracyjnego stale podejmowane są próby zdefiniowania administracji, choć często uważa się, że „administrację można opisać, ale nie zdefiniować”. Granice administracji nigdy nie były klarowne. Już w pierwszym podręczniku o administracji L. von Stein stwierdził, że „to, czego nie umiem nazwać, to jest administracja”.

W odniesieniu do organizacji i działań podejmowanych przez organy państwa mówimy o administracji państwowej. Ponieważ państwo może realizować swoje zadania za pośrednictwem innych, odrębnych od państwa podmiotów, którym przekazuje część swoich uprawnień, wprowadzamy pojęcie administracji publicznej. Obejmuje ono administrację państwową (w jej ramach możemy jeszcze wyróżnić administrację rządową) oraz administrację samorządową. Obok administracji publicznej możemy mówić o administracji prywatnej (administracji prywatnych szkół, zakładów opieki, zakładów opieki zdrowotnej), ale jej zakres w porównaniu z administracją publiczną jest niewielki.

Administracja jest zjawiskiem społecznym. Definiując prawo publiczne, Ulpianus, rzymski prawnik z początku III w. p.n.e., jako główny element definicji wskazywał, że kieruje się ono dobrem ogólnym, interesem publicznym. Ten element służy także do

definiowania administracji. Współcześnie coraz częściej sięga się do pojęcia interesu publicznego i dobra wspólnego jako elementu charakteryzującego istotę administracji publicznej (K. Sobczak, H. Izdebski, M. Kulesza, I. Lipowicz). Zadawane jest nawet w tym kontekście pytanie, czy może istnieć administracja publiczna, która ma za zadanie osiągnięcie innych celów niż ochrona dobra wspólnego czy interesu publicznego (K. Sobczak).

W nieco innym ujęciu przyjmuje się, że „celem administracji publicznej jest realizowanie potrzeb społecznych, a prawo dostarcza jej środków i jest „granicą”, której nie można przestąpić” (M. Krawczyk).

Określenie administracji odpowiada stanowi prawnemu i poglądom, ideom politycznym i prawnym związanym z pewnym historycznym etapem rozwoju. Administracja we współczesnym rozumieniu, uregulowana prawnie, działająca w sposób sformalizowany, ukształtowana hierarchicznie, oparta na kadrach zawodowych, zaczęła szerzej kształtować się i rozwijać dopiero od czasów monarchii absolutnej, choć stale była obecna w Kościele katolickim, a także w miastach, od kiedy uzyskały one status samorządów (H. Izdebski, M. Kulesza). Pojmowanie „administracji państwowej jako z istoty swej swobodnej, twórczej działalności w ramach ustaw [...] jest określeniem odpowiadającym stanowi prawnemu i poglądom [...] okresu przejściowego między tzw. państwem »policyjnym« a państwem »praworządnym«” (M. Zimmermann). To właśnie przemiany cywilizacyjne i ustrojowe, rozrost zadań państwa (w tym i jego władzy wykonawczej) doprowadziły do przebudowy administracji współczesnego państwa i poddawania jej prawu (J. Borkowski, J.St. Langrod).

Ogólnie ujmując, „administracja publiczna jest służbą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej” (H. Izdebski, M. Kulesza), cała jej działalność polega na wykonywaniu prawa i na prawie się opiera. W tym też powołani autorzy w odniesieniu do administracji publicznej widzą istotę podziału władz. To władza wykonawcza i podległa jej administracja powołane są do wykonywania prawa. Do trójpodziału władz nawiązuje uproszczona i ogólna, jedna z najbardziej znanych, „klasyczna” negatywna definicja administracji, określana także jako definicja „wielkiej reszty”. W myśl tej definicji, pochodzącej od W. Jellinka i O. Mayera, administrację stanowi ta część działalności państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem. W granicach wyznaczonych przez ustawy, pod kontrolą sądów, władza wykonawcza odpowiada za wykonanie ustaw, zajmuje się rządzeniem i ponosi odpowiedzialność za stan spraw państwa (H. Izdebski, M. Kulesza). Należy jednak dodać, że z uwagi na rosnący zakres zadań administracji i jego dynamiczne zmiany coraz trudniej jest rozgraniczyć zakres jej działania od obszarów działania parlamentu i sądów (Z. Niewiadomski).

W doktrynie polskiej możemy spotkać różne odmiany definicji negatywnej (m.in. S. Kasznicy, który podkreślał, że konieczność jej przyjmowania wynika z niemożności

pozytywnego określenia administracji, i E. Iserzona, według którego „administracja państwowa jest działalnością znamionną wykonywaniem zadań, które państwo uznaje za swoje, z wyłączeniem działalności parlamentarnej i sądowej”). Warto w tym miejscu przytoczyć znane stwierdzenie E. Forsthoffa, że „administracja nie pozwala się zdefiniować, a tylko opisać”.

Bliższe, pełne określenie zadań administracji jest trudne, jeśli nie niemożliwe z uwagi na szeroki, zmienny, zróżnicowany co do przedmiotu i form realizacji zakres zadań państwa „z zakresu administracji publicznej”. Choć zatem często używa się pojęć „administracja celna”, „administracja zatrudnienia i bezrobocia”, „administracja ochrony zdrowia” czy „administracja oświaty”, to jednak próby wyliczenia wszystkich szczegółowych zadań państwa i spraw obejmowanych pojęciem „administracja publiczna” z uwagi na ich złożoność i zmienność są skazane na niepowodzenie.

Administracja jest badana z różnych punktów widzenia, nie tylko na płaszczyźnie nauk prawnych, jest też obiektem zainteresowania wielu innych dyscyplin naukowych – nauk politycznych, organizacji i zarządzania, socjologii organizacji, ekonomii, psychologii, nauki administracji (J. Borkowski).

Na gruncie nauk prawnych administrację próbuje się określać od strony podmiotowej – w zależności od sposobu ujęcia – jako osoby lub zespoły osób wykonujące funkcje administracyjne, organy administracyjne i inne jednostki administrujące. Od strony przedmiotowej pojęcie administracji związane jest z aktywnością tych osób i zespołów, organów i jednostek administrujących bądź też z działalnością państwa i innych podmiotów władzy publicznej. Te definicje określane są jako pozytywne. Analizę poglądów doktryny w odniesieniu do sposobów określenia administracji przeprowadził J. Borkowski. W nauce niemieckiej wskazuje się na trzy rozumienia administracji: w znaczeniu organizacyjnym (organizację administracji), w znaczeniu materialnym (działalność państwa, której przedmiotem jest wykonywanie zadań administracyjnych) oraz w znaczeniu formalnym jako sumę aktywności władz administracyjnych (H. Maurer).

Definicje podmiotowe łączą pojęcie administracji z zespołem ludzi powiązanych w pewną całość z uwagi na wspólne cele, wyposażonych w pewien zakres uprawnień władczych i zawiadowczych, dysponujących określonymi środkami rzeczowymi, z „planowym zgrupowaniem ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – sumą urzędzeń, którymi dysponują” (J. St. Langrod). W tym ujęciu punktem wyjścia jest człowiek działający w ramach szczególnego układu organizacyjnego (teoria organiczna). Zgodnie z inną definicją podmiotową administracja to system podmiotów utworzonych i wyposażonych w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności (W. Dawidowicz).

Podręcznik omawia wszystkie najważniejsze pojęcia, zasady i instytucje prawa administracyjnego, w tym m.in.:

- pojęcia administracji i prawa administracyjnego, władztwa administracyjnego, władzy dyskrecyjnej, publicznych praw podmiotowych, sankcji, dóbr publicznych;
- zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony godności człowieka, legalności, proporcjonalności, jawności, dobrej administracji;
- źródła prawa administracyjnego i jego wykładnię.

W opracowaniu objaśniono ponadto zagadnienia ustroju administracji rządowej, centralnej i terenowej oraz samorządu terytorialnego, system podmiotów administrujących i powiązania między nimi, prawne formy działania administracji publicznej oraz kontrolę jej działalności. Omówienie najważniejszych zagadnień teorii prawa administracyjnego, a także prawa ustrojowego jest uzupełnione o ilustrujące je wypisy z literatury i orzecznictwo.

Autorami podręcznika są profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego wykładający w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów prawa, administracji, ekonomii, zarządzania, socjologii i innych kierunków, na których prowadzone są zajęcia z określonych dziedzin prawa, np. prawa ochrony środowiska, prawa oświatowego, prawa ochrony zdrowia i pomocy społecznej.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788381606578 W07P01

ISBN 978-83-8160-657-8



9 788381 606578

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL