

# INSTYTUCJE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Piotr Przybysz

---

---

---

# INSTYTUCJE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Piotr Przybysz

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 1 lipca 2020 r.*

Piotr Przybysz, nr ORCID: 0000-0003-1273-424X

Recenzent

*Prof. Dorota Dąbek*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Tomasz Pietrzak*

Opracowanie redakcyjne

*Dagmara Wachna*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-916-3

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	13
---------------------	----

Przedmowa.....	15
----------------	----

### Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

#### Rozdział I

<b>Nauka prawa administracyjnego jako dyscyplina naukowa .....</b>	<b>19</b>
1. Historia naukowej refleksji nad administracją i prawem jej dotyczącym...	19
1.1. Administracja w okresie starożytności .....	19
1.2. Administracja w średniowieczu .....	20
1.3. Administracja w okresie oświecenia .....	20
1.4. Narodowe modele administracji w XIX w. ....	21
1.4.1. Administracja i prawo administracyjne we Francji w XIX w. ....	22
1.4.2. Administracja i prawo administracyjne w Anglii w XIX w. ....	22
1.4.3. Administracja i prawo administracyjne w krajach niemieckojęzycznych w XIX w. ....	23
1.5. Administracja i prawo administracyjne w XX-XXI w. ....	25
1.5.1. Interwencjonizm państwowy.....	25
1.5.2. Państwo dobrobytu .....	26
1.5.3. Administracja przedsiębiorcza .....	27
1.5.4. Administracja partycypacyjna .....	27
2. Nauka prawa administracyjnego a inne nauki o administracji .....	28
2.1. Trójpodział nauk o administracji .....	28
2.2. Współczesny podział nauk o administracji.....	29
2.2.1. Prakseologia .....	29
2.2.2. Nauki o organizacji i zarządzaniu .....	30
2.2.3. Socjologia administracji .....	30
2.2.4. Politologia administracji.....	31
2.2.5. Prawo administracyjne .....	31
2.2.6. Teoria administracji .....	31

3. Prawo administracyjne jako przedmiot badań.....	32
3.1. Prawo administracyjne jako prawo administracji .....	32
3.2. Definicja prawa administracyjnego.....	37
3.3. Wewnętrzna systematyka prawa administracyjnego.....	37
3.3.1. Prawo materialne .....	38
3.3.2. Prawo procesowe.....	40
3.3.3. Prawo o ustroju administracji publicznej .....	40
3.4. Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego .....	41

## **Rozdział II**

<b>Prawo administracyjne w systemie prawa.....</b>	<b>45</b>
1. Uwagi wstępne .....	45
2. Prawo administracyjne jako część prawa publicznego .....	45
3. Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne.....	47
4. Prawo administracyjne jako gałąź prawa .....	49
4.1. Podział na gałęzie prawa według metody regulacji prawnej.....	49
4.2. Prawo administracyjne a prawo cywilne.....	50
4.3. Prawo administracyjne a prawo karne.....	51
4.4. Podział drugiego stopnia na gałęzie prawa.....	53
4.5. Sprawy administracyjne a sprawy cywilne i sprawy karne w prawie krajowym.....	53
4.6. Sprawy administracyjne a sprawy cywilne i sprawy karne w prawie międzynarodowym.....	54

## **Rozdział III**

<b>Aksjologiczne podstawy prawa administracyjnego .....</b>	<b>57</b>
1. Uwagi wstępne .....	57
2. Wartości zewnętrzne realizowane przez prawo administracyjne.....	59
2.1. Interes indywidualny .....	60
2.2. Interes ogółu.....	60
2.3. Interes indywidualny a interes ogółu .....	62
3. Wewnętrzne wartości prawa administracyjnego .....	63

## **Rozdział IV**

<b>Normy prawa administracyjnego.....</b>	<b>67</b>
1. Budowa normy prawa administracyjnego .....	67
2. Sankcja .....	68
3. Zachowania wyznaczone przez normy prawa administracyjnego .....	71
3.1. Obowiązek administracyjny.....	71
3.2. Uprawnienie .....	74
3.3. Wolność .....	75
3.4. Kompetencja.....	76
3.5. Publiczne prawa podmiotowe.....	79

**Rozdział V**

<b>Źródła prawa administracyjnego</b> .....	85
1. Pojęcie źródła prawa.....	85
2. Proces tworzenia prawa administracyjnego.....	86
3. Źródła prawa powszechnie obowiązującego .....	89
3.1. Konstytucja jako źródło prawa administracyjnego .....	89
3.2. Ratyfikowane umowy międzynarodowe .....	90
3.3. Źródła prawa unijnego.....	91
3.4. Ustawy.....	95
3.5. Rozporządzenia .....	96
3.6. Akty prawa miejscowego.....	97
3.6.1. Rodzaje aktów prawa miejscowego .....	99
3.6.2. Akty prawa miejscowego stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego .....	101
3.6.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej.....	102
3.6.4. Ogłaszanie aktów prawa miejscowego.....	103
3.6.5. Nadzór nad stanowieniem aktów prawa miejscowego.....	103
4. Akty prawa wewnątrznie obowiązującego .....	105
4.1. Źródła prawa międzynarodowego inne niż ratyfikowane umowy międzynarodowe .....	105
4.2. Krajowe źródła prawa wewnętrznego .....	106
5. Zwyczaj i prawo zwyczajowe.....	108
6. Orzeczenia sądów jako źródła prawa .....	109
7. Publikacja aktów normatywnych.....	112

**Część druga****USTRÓJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Rozdział VI**

<b>Administracja publiczna a państwo i społeczeństwo</b> .....	119
1. Administracja publiczna a władza wykonawcza .....	119
2. System polityczny a założenia ustroju administracji publicznej.....	121
2.1. Zasada pomocniczości (subsidiarności).....	121
2.2. Zasada jednolitości państwa .....	121
2.2.1. Struktura administracji publicznej w państwie federalnym.....	121
2.2.2. Autonomia .....	122
2.2.3. Samorząd terytorialny w państwie jednolitym.....	122
2.2.4. Jednolitość państwa a członkostwo w Unii Europejskiej.....	123
3. Modele organizacji władzy wykonawczej .....	123
3.1. System prezydenckalny.....	123
3.2. System parlamentarny .....	124

3.3. Organizacja władzy wykonawczej w Polsce .....	126
4. Cele administracji publicznej .....	129
5. Funkcje administracji publicznej .....	133

## **Rozdział VII**

<b>Administracja publiczna jako organizacja .....</b>	<b>137</b>
1. Pojęcie organizacji .....	137
2. Cechy specyficzne administracji publicznej jako organizacji .....	138
2.1. Administracja jako organizacja biurokratyczna .....	139
2.2. Nowe modele organizacji administracji publicznej .....	141
2.2.1. Administracja przedsiębiorcza .....	141
2.2.2. Administracja partycypacyjna .....	141

## **Rozdział VIII**

<b>Podziały terytorialne .....</b>	<b>145</b>
1. Zagadnienia ogólne .....	145
2. Przesłanki kształtowania podziałów terytorialnych .....	146
3. Struktura osadnicza .....	146
4. Struktura podziału terytorialnego .....	148
5. Zasady kształtowania podziału terytorialnego .....	149
6. Podział terytorialny Polski po 1989 r. ....	151
7. Podziały specjalne .....	154
8. Podziały pomocnicze .....	154
9. Reformy podziałów terytorialnych .....	155
10. Podział terytorialny a statystyczne jednostki terytorialne .....	155

## **Rozdział IX**

<b>Podmioty administrujące .....</b>	<b>159</b>
1. Uwagi wstępne .....	159
2. Osobowość prawna prawa publicznego .....	160
3. Przesłanki zróżnicowania form organizacyjnoprawnych organów administrujących .....	161
4. Organy administracji .....	162
4.1. Pojęcie organu administracji .....	162
4.2. Klasyfikacje organów administracji .....	165
5. Urzędy .....	167
6. Zakład publiczny .....	167
7. Fundacje prawa publicznego .....	172
8. Państwowe i samorządowe osoby prawne .....	175
9. Państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej .....	178
10. Podmioty prawa prywatnego wykonujące funkcje zlecone .....	180

**Rozdział X**

<b>Administracja rządowa</b> .....	181
1. Dział administracji rządowej.....	182
1.1. Resort .....	182
1.2. Pojęcie działu administracji rządowej.....	183
1.3. Prezes Rady Ministrów jako kierujący działem administracji rządowej.....	185
2. Pojęcie organu administracji rządowej .....	186
3. Naczelne i centralne organy administracji rządowej .....	188
4. Aparat urzędniczy obsługujący centralne organy administracji .....	190
5. Agencje wykonawcze.....	192
6. Terenowe organy administracji rządowej .....	192

**Rozdział XI**

<b>Samorząd</b> .....	195
1. Pojęcie i klasyfikacje samorządu .....	195
2. Samorząd terytorialny .....	198
3. Samorząd lokalny .....	199
3.1. Podstawy prawne i konstrukcja prawna samorządu lokalnego .....	199
3.2. Zadania samorządu lokalnego .....	200
3.3. Samodzielność działania samorządu lokalnego .....	201
3.4. Instytucje demokracji bezpośredniej w jednostkach samorządu lokalnego.....	202
3.5. Organy jednostek samorządu lokalnego.....	204
3.6. Aparat urzędniczy w jednostkach samorządu lokalnego.....	206
3.6.1. Aparat administracyjny .....	206
3.6.2. Gmina .....	206
3.6.3. Powiat .....	207
3.6.4. Rozwiązania wspólne.....	208
4. Samorząd regionalny .....	209
5. Gminy wykonujące zadania o szczególnym charakterze .....	214
5.1. Ustrój samorządu w m.st. Warszawie .....	214
5.2. Ustrój gmin uzdrowiskowych .....	217
6. Samorząd terytorialny w dużych miastach .....	219
7. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego.....	222

**Rozdział XII**

<b>Państwowa administracja pozarządowa</b> .....	225
1. Pojęcie administracji państwowej pozarządowej .....	225
2. Narodowy Bank Polski .....	227
3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.....	229



**Rozdział XIII**

<b>Struktura organizacyjna administracji publicznej .....</b>	<b>233</b>
1. Pojęcia podstawowe.....	233
2. Formalizacja struktury organizacyjnej administracji.....	233
2.1. Konstytucja .....	234
2.2. Umowy międzynarodowe .....	236
2.3. Ustawy i rozporządzenia .....	237
2.4. Statuty i regulaminy organizacyjne.....	238
2.5. Dokumenty stanowione na podstawie przepisów prawa pracy.....	239
3. Specjalizacja .....	239
3.1. Specjalizacja pracowników .....	240
3.2. Specjalizacja komórek organizacyjnych .....	240
3.3. Specjalizacja jednostek organizacyjnych administracji .....	241
3.3.1. Wypiecjalizowane jednostki organizacyjne.....	241
3.3.2. Jednostki organizacyjne o szerokim zakresie zadań.....	242
3.3.3. Zespolenie administracji terenowej .....	242
4. Centralizacja.....	245
5. Hierarchia .....	247
5.1. Hierarchia wewnątrz jednostek organizacyjnych administracji.....	248
5.2. Hierarchia pomiędzy jednostkami organizacyjnymi administracji .....	249
5.2.1. Kierowanie.....	250
5.2.2. Nadzór .....	251
5.2.3. Kontrola.....	253
5.2.4. Współdziałanie.....	259
5.2.5. Koordynacja.....	259
5.3. Układ więzi w polskiej administracji publicznej.....	261

**Rozdział XIV**

<b>Pracownicy administracji publicznej .....</b>	<b>267</b>
1. Ustalenia pojęciowe.....	267
2. Rozwój prawa urzędniczego w Polsce .....	268
3. Zarządzanie personelem administracji.....	275
3.1. Prawne uwarunkowania zarządzania personelem w administracji publicznej.....	278
3.1.1. Swoboda przepływu pracowników w Unii Europejskiej.....	278
3.1.2. Równy dostęp do służby publicznej .....	279
3.1.3. Konstytucyjne zasady funkcjonowania służby cywilnej.....	281
3.2. Nabór na stanowiska urzędnicze w administracji publicznej .....	282
3.2.1. Służba cywilna .....	282
3.2.2. Urzędnicy samorządowi.....	284
3.3. Obowiązki i uprawnienia urzędników.....	286

**Rozdział XV**

<b>Rzeczy stanowiące własność publiczną.....</b>	<b>289</b>
1. Pojęcie własności publicznej .....	289
2. Funkcje majątku publicznego .....	291
3. Cywilnoprawny status rzeczy stanowiących własność publiczną.....	294
4. Nabywanie własności przez podmioty administrujące .....	297
4.1. Komunalizacja mienia ogólnonarodowego .....	297
4.2. Wywłaszczenie.....	298
4.3. Nabywanie własności w obrocie cywilnoprawnym .....	299
5. Trwały zarząd.....	301

**Część trzecia****STOSOWANIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO****Rozdział XVI**

<b>Zadania podmiotów administrujących.....</b>	<b>305</b>
1. Pojęcie celów organizacji .....	305
2. Specyfika celów organów administrujących .....	306
3. Misja organów administrujących.....	306
4. Zakres działania organów administrujących.....	307

**Rozdział XVII**

<b>Formy działania administracji .....</b>	<b>309</b>
1. Pojęcie form działania administracji.....	309
2. Klasyfikacja form działania administracji.....	311
3. Stanowienie aktów normatywnych.....	315
4. Wydawanie aktów administracyjnych .....	316
5. Zawieranie porozumień administracyjnych .....	320
6. Zawieranie umów administracyjnych.....	321
7. Dokonywanie czynności materialno-technicznych .....	322
8. Dokonywanie czynności cywilnoprawnych.....	323

**Rozdział XVIII**

<b>Determinanty działań administracji publicznej .....</b>	<b>325</b>
1. Działalność administracji jako realizacja polityki publicznej .....	325
2. Stosowanie prawa administracyjnego w sprawach indywidualnych.....	327
2.1. Konstrukcje pomocnicze.....	329
2.1.1. Stosunek administracyjnoprawny.....	329
2.1.2. Ciąg działań złożonych .....	330
2.1.3. Sytuacja administracyjnoprawna .....	331
2.2. Administracyjny typ stosowania prawa .....	332
3. Stosowanie prawa administracyjnego w sprawach generalnych.....	336

---

3.1. Zbieranie i przetwarzanie informacji.....	337
3.2. Analiza sprawy .....	340
3.3. Określenie wariantów rozstrzygnięcia i ich ocena .....	340
3.4. Podjęcie rozstrzygnięcia.....	341
<b>Rozdział XIX</b>	
<b>Kontrola administracji publicznej.....</b>	<b>343</b>
1. Sądowa kontrola administracji.....	343
1.1. Sądowa kontrola administracji w Europie.....	343
1.2. Sądowa kontrola administracji w Polsce.....	345
2. Alternatywne rozwiązywanie sporów.....	349
3. Kontrola administracji przez ombudsmana.....	351
4. Kontrola administracji przez Najwyższą Izbę Kontroli.....	353
4.1. Najwyższe organy kontroli.....	353
4.2. Najwyższa Izba Kontroli .....	354
<b>Bibliografia.....</b>	<b>357</b>

## PRZEDMOWA

Autorowi przyświecał zamiar stworzenia podręcznika przedstawiającego prawo administracyjne w sposób możliwie prosty i przystępny, a przy tym ukazujący złożoność jego relacji z administracją publiczną.

Istnieje kilka zasadniczych powodów trudności w opisie prawa administracyjnego. Zwykle wskazuje się na rozległość i skomplikowanie regulacji tego prawa oraz zmienność jego przepisów. Duże znaczenie ma również niejednorodność mechanizmów jego stosowania. Klasyczna koncepcja prawa administracyjnego przedstawiona przez O. Mayera opierała się przede wszystkim na sylogistycznym modelu stosowania prawa i odpowiadała ówczesnemu stanowi prawa administracyjnego. Uważano wówczas, że prawo to normuje relacje między państwem a jednostką oraz służy ochronie praw i wolności jednostki.

Współczesny sposób postrzegania prawa administracyjnego jest odmienny. Uwzględnia ono również tzw. sprawy wewnętrzne administracji, które kiedyś nie były objęte regulacją prawa administracyjnego. Stanowi instrument oddziaływania państwa na gospodarkę zarówno poprzez regulowanie prowadzenia działalności gospodarczej przez poszczególnych przedsiębiorców, jak i kształtowanie przebiegu procesów gospodarczych. Współczesne prawo administracyjne wyznacza także prawne ramy dla zaspokajania wielu potrzeb jednostek i ich zrzeszeń, zarówno mających charakter podstawowy (wynikających z funkcji życiowych), jak i potrzeb wyższego rzędu. Akt administracyjny nie jest już jedynym ani nawet podstawowym środkiem działania administracji. Nie można również powiedzieć, że alternatywą dla aktu administracyjnego stała się wyłącznie umowa prawa cywilnego, pojawiły się bowiem nowe formy działania administracji łączące w sobie elementy publicznoprawne i cywilnoprawne.

Niewątpliwie utrudnieniem jest brak części ogólnej prawa administracyjnego, która regulując zagadnienia wspólne dla całości tego prawa, mogłaby posłużyć jako zwornik systemu prawa administracyjnego. Istnieją strukturalne przeszkody dla powstania części ogólnej, którymi są przede wszystkim nierozzerwalne więzi między prawem administracyjnym a prawem konstytucyjnym. Prawo konstytucyjne stanowi w istocie rzeczy część ogólną prawa administracyjnego. Nieco mniej uprawnione – wobec konstytucjonalizacji

podstawowych zasad poszczególnych gałęzi prawa – jest odwrotne twierdzenie o prawie administracyjnym jako części szczegółowej prawa konstytucyjnego. Oczywiście należy dostrzegać odrębność prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego oraz nie przenosić mechanicznie do prawa administracyjnego pojęć używanych w Konstytucji bez uwzględnienia ich kontekstu.

Prawo administracyjne, inaczej niż inne gałęzie prawa, jest ściśle związane z administracją publiczną. Określenie tego prawa jako prawa dotyczącego administracji publicznej dobitnie charakteryzuje tę więź.

Przemiany administracji publicznej obserwowane w okresie ostatnich 40 lat, tj. odchodzenie od weberowskiego modelu administracji zorganizowanej jako biurokracja, upodabnianie sposobu działania administracji do sposobu działania przedsiębiorcy, zwiększanie udziału obywateli w wykonywaniu zadań publicznych, przekładają się na zmiany w sferze prawa administracyjnego i zmuszają do rewidowania dotychczasowych poglądów na nie.

Prawo administracyjne to przejaw formalizacji działalności administracji publicznej, ale nie stanowi ono wyczerpującej regulacji obejmującej całość jej działalności. Administracja publiczna podejmuje działania na podstawie prawa cywilnego, lecz istnieją również działania administracji wyznaczane luźno przez przepisy prawa, a w istocie rzeczy podejmowane na zasadach kształtowanych przez praktykę. Ocena unormowań prawa administracyjnego nie może być dokonywana w wyniku badań prowadzonych wyłącznie przy pomocy metody formalno-dogmatycznej, ale musi z natury rzeczy uwzględniać również oceny formułowane w innych naukach badających administrację publiczną, zwłaszcza takich jak nauka administracji.

Zjawisko europeizacji prawa administracyjnego przejawia się nie tylko w obowiązku stosowania norm prawa unijnego, ale odgrywa ważną rolę również w dziedzinie kształtowania pojęć i instytucji wspólnych dla materialnego prawa administracyjnego oraz w sferze ustroju administracji publicznej. Prawo unijne stopniowo przejmuje funkcje części ogólnej prawa administracyjnego.


Europeizacja prawa administracyjnego to również narastanie świadomości, że sposób zorganizowania oraz zasady funkcjonowania administracji publicznej są zróżnicowane w skali Unii Europejskiej. Zadaniem nauki prawa administracyjnego nie jest zatem wyłącznie opis i analiza rozwiązań krajowych, ale także wskazywanie na istnienie alternatywnych rozwiązań w innych państwach członkowskich Unii.

## Rozdział I

# NAUKA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO JAKO DYSCYPLINA NAUKOWA

## 1. Historia naukowej refleksji nad administracją i prawem jej dotyczącym

### 1.1. Administracja w okresie starożytności

 Administracja, rozumiana jako działalność organizatorska i wykonawcza wobec decyzji organów państwa, występowała we wszystkich znanych krajach. Z tego punktu widzenia nie można kwestionować zasadności poglądów upatrujących istnienia administracji już w państwach antycznych, przedmiotem sporów jest jednak teza o istnieniu prawa administracyjnego w antycznym Rzymie. Zwolennicy poglądu o antycznych korzeniach prawa administracyjnego podnoszą, że wprawdzie rzymska administracja w okresie republiki była dość ograniczona, jednak w okresie pryncypatu została znacznie rozbudowana<sup>1</sup>. Istniała również doktryna prawa administracyjnego, mimo że znajdowała się ona w niezbyt zaawansowanym stadium rozwoju, sprowadzała się bowiem przede wszystkim do opisu poszczególnych urzędów i ich piastunów (tzw. *libri de officio*)<sup>2</sup>. Podnosi się, że przeszkodą dla uznania istnienia rzymskiego prawa administracyjnego nie może być ocena, iż w starożytności nie zostały spełnione warunki aksjologiczne istnienia prawa administracyjnego, takie jak m.in. zjawisko państwa prawa, trójpodział władz, istnienie wolności i swobody jednostki czy ustawodawstwo tworzone z zamiarem ograniczenia zakresu swobodnego uznania władzy<sup>3</sup>.

Przeciwnicy tej tezy wskazują natomiast, że antyczni prawnicy rzymscy używali wyrażenia *ius publicum* w różnych znaczeniach, tj. dla oznaczenia: 1) całego porządku

---

<sup>1</sup> T. Giaro, *Prawo administracyjne w starożytnym Rzymie?* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 7.

<sup>2</sup> T. Giaro, *Prawo administracyjne...*, s. 8–9.

<sup>3</sup> T. Giaro, *Prawo administracyjne...*, s. 6.

prawnego, 2) norm prawa niepodlegających derogacji, a także 3) instytucji prawa prywatnego służących dobru publicznemu poprzez to, że mają szczególne znaczenie dla utrzymania społeczeństwa<sup>4</sup>. Ocenia się<sup>5</sup>, że do tego ostatniego znaczenia, najczęściej spotykanego w tekstach rzymskich prawników, nawiązywał Ulpian, stwierdzając: *Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*<sup>6</sup>.

Samo istnienie administracji nie oznacza więc, że istnieje wyodrębniona gałąź prawa poświęcona zagadnieniom o charakterze publicznym, którą można i należałoby określić mianem prawa administracyjnego. Podkreślenia wymaga również i to, że rzymscy urzędnicy nie wykonywali wyłącznie zadań o charakterze czysto administracyjnym. Dzieła zawierające opis urzędów nie powinny być zatem traktowane jako dzieła z zakresu prawa administracyjnego, jakkolwiek można je zakwalifikować jako dotyczące prawa publicznego.

## 1.2. Administracja w średniowieczu

W okresie średniowiecza doszło do recepcji prawa rzymskiego w całości, bez podziału na prawo prywatne i prawo publiczne. Nastąpił wówczas proces redefiniowania i przekształcania rzymskich pojęć dotyczących sfery publicznej w celu dostosowania ich do nowej rzeczywistości i odniesienia do średniowiecznych instytucji<sup>7</sup>. Z tego punktu widzenia nie można zakwestionować pośredniego wpływu rzymskiej myśli prawniczej na rozwój nowożytnej nauki prawa publicznego.

## 1.3. Administracja w okresie oświecenia

Prawo publiczne jako samoistna gałąź prawa pojawiło się na niemieckich uniwersytetach z początkiem XVII w.<sup>8</sup> Dokonało się wówczas rozszczępienie pojęcia administracji na dwa rodzaje: administrację prywatną i publiczną. Różniły się one sposobem wykonywania władztwa państwowego przez administrację publiczną.

---

<sup>4</sup> D. Johnston, *The General Influence of Roman Institutions of State and Public Law* [w:] *The Civilian Tradition and Scots Law. Aberdeen Quincentenary Essays*, eds. R. Zimmermann, D.L. Carey Miller, Berlin 1997, s. 89.

<sup>5</sup> D. Johnston, *The General Influence...*, s. 87.

<sup>6</sup> „Można je [prawo – przyp. P.P.] badać z dwóch punktów widzenia, publicznego i prywatnego. Prawem publicznym jest to, które odnosi się do państwa rzymskiego, prywatnym to, które odnosi się do korzyści jednostek”, 1. Inst. D. 1.1.1.2, tłum. własne.

<sup>7</sup> D. Johnston, *The General Influence...*, s. 96 i n.

<sup>8</sup> D. Johnston, *The General Influence...*, s. 90.

Rozwój monarchii absolutnej wiązał się z powstaniem nowych instytucji – armii opartej na powszechnej służbie wojskowej oraz rozbudowanej administracji składającej się z urzędników podległych wyłącznie monarchii. Zadaniem administracji stało się dbanie o rozwój handlu i rzemiosła, aby w ten sposób zmaksymalizować podatki zbierane na utrzymanie dworu i armii.

Do istoty koncepcji państwa policyjnego, dominującej w okresie oświecenia, należało to, że władza monarchy nie była ograniczona wolą reprezentacji narodowej. Urzędnicy państwowi nie byli zatem związani prawem powszechnie obowiązującym, ale podlegali przede wszystkim rozkazom władcy. Państwo policyjne określało sposób postępowania swoich funkcjonariuszy, ale nie nadawało poddanym uprawnień do żądania w postępowaniu przed sądem, aby określone postępowanie funkcjonariuszy było stosowane w ich wypadku.

Od połowy XVII w. rozwijała się w krajach niemieckich nauka policji. Pojęcie „policja” odnoszono wówczas do całości administracji wewnątrz państwa, nauka policji była zatem nauką o administracji w państwie. Policyści zakładali, że monarcha posiada prawo do regulowania wszelkich spraw o znaczeniu społecznym (prawo policji), formułowali zatem wskazania programowe co do tego, jak urządzić państwo. Należy podkreślić, że zajmowali się oni całą administracją państwową, a nie tylko jej jednym wybranym aspektem, dlatego uprawiali łącznie politykę, ekonomię, statystykę (w sensie rozważań o państwie) i filozofię społeczną<sup>9</sup>. Istotną cechą badań policystów było odgraniczenie administrowania (niem. *Regierungssachen*) od sądenia (niem. *Justizsachen*), jednakże brak należytej teoretycznej bazy i metody naukowej uniemożliwiał przejście od samej tylko rejestracji obserwowanych zjawisk do przedstawienia i analizy stałych i koniecznych powiązań między obserwowanymi zjawiskami w ujęciu generalnym i abstrakcyjnym.

Nauka policji wraz z upadkiem monarchii absolutnych w XIX w. zaczęła ulegać przekształceniom i dała początek dwóm nowoczesnym naukom administracyjnym: nauce prawa administracyjnego i nauce administracji.

#### 1.4. Narodowe modele administracji w XIX w.

Idea związania monarchy prawem nabrała nowego znaczenia na przełomie XVIII i XIX w. wraz z ukształtowaniem się koncepcji państwa burżuazyjnego, opartego na zasadach podziału władzy, rządów prawa oraz poszanowania praw i wolności obywatelskich. W okresie tym został zapoczątkowany rozwój nowoczesnej administracji publicznej.

Cechą wspólną administracji publicznej w poszczególnych państwach Europy w XIX w. było realizowanie postulatów leseferyzmu – sformułowanego przez francuskich fizjo-

<sup>9</sup> F. Lonchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 17, 24–25.



kratów programu głoszącego wolność jednostki w sferze społeczno-ekonomicznej. Rolę państwa porównywano do roli nocnego stróża i twierdzono, że powinno ono powstrzymać się od jakiegokolwiek ingerencji w procesy rynkowe. Zadaniem państwa ma być jedynie utrzymanie porządku, ochrona prywatnej własności, stanie na straży wolności prowadzenia działalności gospodarczej, dostarczanie pewnych dóbr, których nie dostarczyłyby przedsiębiorstwa prywatne, a ponadto obrona państwa przed zewnętrznymi zagrożeniami.

Zakres zadań i kompetencji administracji był systematycznie rozszerzany, a jej działalność była ponadto normowana przez prawo administracyjne, które wyraźnie i w sposób zdecydowany przeciwstawiano prawu cywilnemu. Pojawiła się wówczas potrzeba zagwarantowania zgodności działań administracji z prawem oraz przestrzegania przez administrację praw i wolności obywatelskich. Istotne znaczenie miała także chęć wyłączenia administracji spod kontroli sądów powszechnych i poddania jej sporów z obywatelami szczególnemu reżimowi prawnemu.

#### 1.4.1. Administracja i prawo administracyjne we Francji w XIX w.

Francja na początku XIX w. była zcentralizowanym państwem o silnej administracji, rządzącej się własnym prawem (prawem administracyjnym), odrębnym od prawa prywatnego, zaś obywatele, którzy mogli korzystać z wielu wolności i swobód obywatelskich, stali się podmiotami administrowanymi.

Jeszcze w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej spory pomiędzy administracją a obywatelami zostały wyłączone spod jurysdykcji sądów powszechnych. Uważano wówczas, że kontrola administracji jest również wykonywaniem administracji, dlatego – wobec zasady ścisłego oddzielenia sądownictwa i administracji – może być ona sprawowana jedynie przez organy administracji. Z tego względu utworzono Radę Stanu uprawnioną do przygotowywania projektów ustaw i regulacji administracji publicznej (fr. *réglements d'administration publique*) oraz do rozwiązywania sporów, jakie pojawiają się w sprawach administracji<sup>10</sup>. Rada Stanu była integralnym elementem władzy wykonawczej, a dokładniej mówiąc, stanowiła tzw. administrację doradczą (fr. *administration consultative*) i sprawowała jurysdykcję „wstrzymaną” (fr. *justice retenue*). Orzecznictwo Rady Stanu stało się podstawą rozwoju prawa administracyjnego we Francji.

#### 1.4.2. Administracja i prawo administracyjne w Anglii w XIX w.

Również i w Anglii w XIX w. nastąpił rozwój administracji, która jednak opierała się na odmiennych zasadach niż we Francji. W Anglii zakwestionowano samą ideę prawa

<sup>10</sup> G. Braibant, B. Stirn, *Le droit administratif français*, Paris 1997, s. 29.

administracyjnego jako reżimu prawnego specyficznego dla administracji. Podkreślano, że zgodnie z zasadą rządów prawa (ang. *rule of law*), stanowiącą jeden z fundamentów brytyjskiego systemu prawnego, również i administracja jest rządzona przez prawo powszechnie (ang. *common law*). Spory pomiędzy administracją a jednostką pozostały zatem we właściwości sądów powszechnych. Albert Venn Dicey twierdził, że w Wielkiej Brytanii nie istnieje i nie może istnieć prawo administracyjne<sup>11</sup>. Nie zatrzymało to jednak rozbudowy struktur administracji – w drugiej połowie XIX w. powstała Służba Cywilna.

Stosunek brytyjskich prawników do samego pojęcia prawa administracyjnego ewoluował i współcześnie twierdzi się, że w Wielkiej Brytanii istnieje rozwinięty system tego prawa. Brytyjskie prawo administracyjne jest częścią prawa konstytucyjnego dotyczącą działania i kontroli władzy wykonawczej.

Wielka Brytania jest kolebką tzw. modelu westminsterskiego administracji. Cechuje go m.in. koncentracja władzy wykonawczej w ręku jednopartyjnego rządu. Rząd zajmuje dominującą pozycję wobec parlamentu, co jest następstwem utworzenia go przez partię posiadającą większość w parlamencie. Istotną cechą systemu westminsterskiego jest centralizacja i unitaryzm władzy wykonawczej. Tworzenie rządu przez jedną partię, a nie przez koalicję partii, stanowi następstwo dwupartyjnego systemu politycznego. Jednym z następstw zmiany partii rządzącej jest zatem zakwestionowanie i odstąpienie od realizacji polityki publicznej poprzedniego rządu. Wiąże się to z destabilizacją administracji centralnej. Nadmiernej destabilizacji ma natomiast przeciwdziałać Służba Cywilna, składająca się z zawodowych urzędników niepodlegających wymianie w przypadku zmiany rządu.

### 1.4.3. Administracja i prawo administracyjne w krajach niemieckojęzycznych w XIX w.

Na przełomie XVIII i XIX w. rozpoczął się proces przekształcenia państwa policyjnego w państwo konstytucyjne. Zgodnie z nowo powstałą koncepcją państwa prawnego administracja została związana ustawami. Ważnym elementem konstrukcji państwa prawnego stała się sądowa kontrola administracji.

Początkowo sądy powszechne były uprawnione do rozpatrywania sporów w sprawach administracyjnych. W drugiej połowie XIX w. w poszczególnych krajach niemieckojęzycznych powstało sądownictwo administracyjne. Jego powołanie było przejawem dążenia do ograniczenia państwa policyjnego. Ukształtowały się wówczas dwa modele sądownictwa administracyjnego: północnoniemiecki (pruski) i południowoniemiecki (austriacki).

<sup>11</sup> A.F. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, London 1915 (8th ed., reprint, ed. R.E. Michener, Indianapolis 1982), s. lxii.

- Publikacja prezentuje instytucje prawa administracyjnego w podziale na trzy części:
- ogólną, omawiającą źródła prawa administracyjnego i jego miejsce w systemie prawa,
  - poświęconą ustrojowi administracji publicznej, skupiającą się na takich zagadnieniach, jak: administracja publiczna jako organizacja, podziały terytorialne, struktura i zadania jednostek organizacyjnych administracji publicznej, podmioty administrujące, administracja rządowa, samorządowa i państwowa administracja pozarządowa, pracownicy administracji publicznej, rzeczy stanowiące własność publiczną,
  - dotyczącą stosowania prawa administracyjnego, omawiającą formy działania administracji, determinanty działań administracji publicznej i kontrolę administracji publicznej.

W publikacji uwzględniono m.in. zagadnienia:

- europeizacji prawa administracyjnego w Polsce,
- zarządzania pracownikami administracji,
- rozwiązań przyjętych w prawie administracyjnym wybranych państw członkowskich UE,
- praktyki działania administracji publicznej w oparciu o normy prawa.

Książka przeznaczona jest dla praktyków prawa chcących zaktualizować wiedzę dotyczącą prawa administracyjnego, osób pracujących w administracji, a także wykładowców akademickich i studentów kierunków prawo i administracja.

**Piotr Przybysz** – doktor habilitowany nauk prawnych; wieloletni pracownik Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autor ponad 90 publikacji naukowych z dziedziny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego oraz postępowania egzekucyjnego w administracji.



9788381879163 W01P01

ISBN 978-83-8187-916-3



9 788381 879163

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL