

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

8

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

8

Stan prawny na 1 czerwca 2021 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części podręcznika opracowali:

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

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

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

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

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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-027-8
8. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

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	59
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	107
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	146
2.3. Zasada ochrony godności człowieka.....	155
2.4. Zasada proporcjonalności	169
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 (subsydiarności)	206
2.9. Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji	212
2.10. Zasada kompetencyjności	218
2.11. Dualizm i monizm w administracji	222
2.12. Zasada zespolenia administracyjnego	224
2.13. Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)	227
2.14. Zasada dobrej administracji	232

Rozdział V

Źródła prawa administracyjnego	239
1. Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu oraz źródeł prawa administracyjnego.....	239
1.1. Źródła prawa administracyjnego w systemie prawa	239
1.2. Delimitacja źródeł prawa	246
1.3. Źródła prawa Unii Europejskiej w systemie źródeł polskiego prawa...	247
2. Konstytucja, ustawy i umowy międzynarodowe	258
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	301
7. Luki i analogia w prawie administracyjnym	309

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	354
7.1. Zlecenie funkcji z zakresu administracji publicznej	354
7.2. Prywatyzacja zadań publicznych	357

Rozdział VII

Podział terytorialny	361
1. Pojęcie podziału terytorialnego i jego rodzaje	361
2. Ewolucja podziału terytorialnego	362
3. Aktualny podział terytorialny.....	365
3.1. Zasadniczy podział terytorialny	366
3.1.1. Gmina	367
3.1.2. Powiat	370
3.1.3. Województwo	373
3.2. Podział pomocniczy	374
3.3. Podziały terytorialne specjalne	376

Rozdział VIII

Ustrój administracji państwowej	385
1. Administracja centralna	385
1.1. Zagadnienia wstępne	385
1.2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	386
1.3. Rada Ministrów	387
1.4. Prezes Rady Ministrów	393
1.5. Ministrowie	396
1.6. Organy centralne (kierownicy urzędów centralnych)	400
2. Terenowa administracja rządowa	402
2.1. Zagadnienia wstępne	402
2.2. Wojewoda	403
2.3. Rządowa administracja zespolona w województwie	408
2.4. Wojewódzka administracja niezespolona	411

Rozdział IX

Samorząd terytorialny	415
1. Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego	415
1.1. Geneza samorządu terytorialnego	415
1.2. Pojęcie i cechy samorządu terytorialnego	418
2. Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego	427
2.1. Strukturalny model samorządu terytorialnego	427
2.1.1. Gmina (miasto na prawach powiatu)	427
2.1.2. Powiat	429
2.1.3. Województwo samorządowe	429
2.2. Formy demokracji bezpośredniej	429
2.2.1. Referendum lokalne	430
2.2.2. Zebranie wiejskie w sołectwie, ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu	436
2.2.3. Konsultacje z mieszkańcami	436
2.2.4. Budżet obywatelski	437
2.2.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	438
2.3. Formy demokracji pośredniej	440
2.3.1. Organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego	440
2.3.2. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego	456
2.4. Struktura organizacyjna jednostek pomocniczych	470
2.5. Relacje między jednostkami samorządu terytorialnego	475
3. Zadania samorządu terytorialnego	486
3.1. Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego	486
3.2. Zadania gminy	488
3.3. Zadania powiatu	489

3.4. Zadania województwa	491
3.5. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	493
3.5.1. Zakres prawnej dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego	493
3.5.2. Organizacyjno-prawne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego	496
4. Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego	498
4.1. Współdziałanie międzygminne	498
4.2. Współdziałanie powiatów	503
4.2.1. Związki powiatów	503
4.2.2. Porozumienia powiatów	505
4.2.3. Stowarzyszenia powiatów	505
4.3. Współdziałanie gmin i powiatów	505
4.3.1. Związki powiatowo-gminne	506
4.3.2. Związki powiatowo-gminne w celu wspólnej obsługi	506
4.4. Współdziałanie województw (z udziałem województw)	506
4.5. Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych	508
5. Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	518
5.1. Pojęcie, cechy, kryteria i organy nadzoru	518
5.2. Środki nadzoru	522
5.3. Nadzór regionalnych izb obrachunkowych	525
5.4. Samorządowe kolegia odwoławcze	526
5.5. Sądowa kontrola działalności samorządu terytorialnego	527

Rozdział X

Prawne formy działania administracji publicznej	531
1. Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji	531
2. Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa	536
2.1. Akty normatywne	536
2.2. Akty generalne stosowania prawa	539
3. Akty administracyjne – pojęcie i rodzaje	541
4. Polecenie służbowe	547
5. Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne	550
6. Przyrzeczenie publiczne (administracyjne)	561
7. Czynności materialno-techniczne	566
8. Tworzenie planów, programów i strategii	571
9. Działalność społeczno-organizatorska	576

Rozdział XI

Kontrola administracji	581
1. Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli	581
2. Kontrola sądowa administracji	586
2.1. Zagadnienia ogólne	586
2.2. Sądownictwo administracyjne	588
2.3. Rola innych sądów w zabezpieczeniu legalności działania administracji	598
3. Trybunał Konstytucyjny	599
4. Trybunał Stanu	600
5. Kontrola pozasądowa administracji	604
5.1. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli	604
5.2. Kontrola administracji sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich	612
5.3. Kontrola administracji sprawowana przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych	620
5.4. Kontrola społeczna	624
6. Kontrola wewnętrzna administracji	634
6.1. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i>	635
6.1.1. Kontrola w administracji rządowej.....	635
6.1.2. Kontrola w samorządzie terytorialnym	640
6.1.3. Kontrola regionalnych izb obrachunkowych	642
6.1.4. Kontrola zarządcza	644
6.1.5. Audyt wewnętrzny.....	645
6.1.6. Kontrola instancyjna	649
6.1.7. Kontrola prokuratorska	650
6.2. Kontrola wewnętrzna <i>sensu largo</i>	655
Autorzy	659

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, 2016 i 2019).

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 służą 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 pozytyw-

nego określenia administracji, i E. Iserzona, według którego „administracja państwowa jest działalnością znaną 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).

W ramach definicji przedmiotowych (czasem określanych jako funkcjonalne, bo nawiązujące do aktywności państwa) podkreśla się zazwyczaj, że „administracja to nie tylko wykonywanie ustaw, ale także twórcza działalność” (W.L. Jaworski). Wskazuje się, że „administracja to organizatorska działalność państwa” (J. Starościak wyliczał także jako elementy charakteryzujące administrację to, że organy administracji mogą być inicjatorem pracy organizatorskiej, organizatorska praca administracji dotyczy względnie konkretnych sytuacji, a jej organy prowadzą pracę organizatorską nie tylko przez tworzenie norm prawnych). Podnosi się, że „administracja to jedna z form realizacji funkcji państwa i że polega ona na bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa” (M. Jaroszyński). Jeszcze ogólniej definiuje administrację E. Ochendowski, uznając, że „administracja to wszelka zorganizowana działalność zmierzająca do osiągnięcia pewnych celów”. Eksponowaną w klasycznej doktrynie funkcję organizatorską administracji poddał krytyce A. Błaś, podkreślając, że funkcją administracji jest wykonywanie zadań publicznych, a nie organizowanie ich wykonania, nie inspirowanie do wykonania zadań publicznych, nie promowanie, sponsorowanie czy sugerowanie podmiotom prywatnym, by przejęły określony zakres zadań publicznych. „Cechą administracji publicznej w państwie prawa nie jest żywiołowość, spontaniczność, doraźność, zmienność” (A. Błaś).

W doktrynie amerykańskiej administrację publiczną definiuje się m.in.: 1) z uwagi na funkcje, jakie sprawuje, jako „proces stosowania określonych reguł, czyli proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw” oraz 2) z uwagi na przedmiot, jakim się zajmuje, jako „struktury władzy politycznej, których podstawowym zadaniem jest realizacja funkcji wskazanych w punkcie 1” (B.G. Peters).

Duże znaczenie przywiązuje się też do związanego z administracją pojęcia biurokracji, rozumianej jako organizacje o hierarchicznej strukturze władzy, posługujące się narzucaniem uniwersalistycznych i bezosobowych przepisów do jej wykonywania, kładące nacisk na prawne ograniczenia swobody podejmowania decyzji administracyjnych (M. Weber, B.G. Peters).

W doktrynie często podkreśla się, że istotę administracji stanowi jedność celów (zadań, funkcji) oraz struktury, a w nieco odmiennym ujęciu jedność działania i struktury, czy też jedność funkcji i realizujących je podmiotów. Obecnie najczęściej definiuje się administrację, uwzględniając wskazane elementy i budując definicje mieszane, podmiotowo-przedmiotowe, uwzględniające to, że administracja to zarazem określona struktura i szczególne działanie. Jak wskazuje się w doktrynie, definicje podmiotowo-przedmiotowe nie są definicjami „czystymi”, ale wynika to z zależności (a może i jedności) elementów działalności (funkcji) administracyjnej i podmiotów, które wykonują tę działalność (U. Peć-Kocowska). J. Boć wskazuje na trzy podstawowe rozumienia administracji: 1) jako wydzielonych w państwie struktur organizacyjnych powołanych do realizacji celów o charakterze zadań publicznych; 2) jako wyróżniającej się spe-

cyjnymi cechami działalności nakierowanej na realizację celów i zadań publicznych; 3) jako ludzi zatrudnionych na różnych zasadach w tych strukturach. Z kolei w ujęciu H. Izdebskiego i M. Kuleszy „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”. Podobnie I. Lipowicz określa „administrację jako system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”. Jak widać, w pierwszym ujęciu podmiotowy zakres administracji obejmuje różne podmioty, organy i instytucje, podczas gdy ujęcie drugie eksponuje czynnik ludzki. Mieszana definicję proponuje też Z. Niewiadomski, określając administrację jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną. Tenże autor przyjmuje, że wyznacznikiem pojęcia współczesnej administracji przestaje być władczość, podobnie jak działanie na rzecz państwa, bo to dobro wspólne, a nie interes państwa, jest wyznacznikiem zakresu działania (funkcji) administracji publicznej. Takie właśnie zróżnicowane ujęcia zakresu podmiotowego i przedmiotowego administracji publicznej rzutują następnie na sposoby rozumienia innych podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego, w tym pojęcia organu administracji publicznej i prawnych form działania administracji.

W literaturze zwraca się również uwagę na to, że w Unii Europejskiej „administracja publiczna” jest pojęciem prawnym o nieautonomicznym charakterze. Pojęcie to należy do tzw. pojęć prawa unijnego, któremu państwa członkowskie nie mogą przypisywać własnego znaczenia, zapożyczonego z krajowego ustawodawstwa, bo mogłoby to zagrozić jednolitości stosowania prawa unijnego. W oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości przyjmuje się, że administracja publiczna w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE powinna być pojmowana nie instytucjonalnie, lecz funkcjonalnie, i obejmować te rodzaje działalności, z którymi związana jest szczególna władza (władza publiczna) oraz szczególna odpowiedzialność (odpowiedzialność za ochronę ogólnych interesów państwa lub danej jednostki terytorialnej) (B. Fischer).

2. Cechy administracji

Administracja jest zjawiskiem prawnym, społecznym i politycznym. Do jej cech zalicza się:

- 1) działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (*imperium*);

Podręcznik obejmuje 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 publikacji objaśniono 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 i prawa ustrojowego zostało uzupełnione o ilustrujące je wypisy z literatury i orzecznictwo.

Książka przeznaczona jest dla studentów prawa, administracji, ekonomii, zarządzania, socjologii i innych kierunków, w ramach których prowadzi się zajęcia z określonych dziedzin prawa, np. prawa ochrony środowiska, prawa oświatowego, prawa ochrony zdrowia i pomocy społecznej.

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

Małgorzata Stahl – profesor doktor habilitowany nauk prawnych w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka licznych publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza prawa samorządowego, postępowania sądowoadministracyjnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego; sędzia NSA w stanie spoczynku.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382460278 W08P01

ISBN 978-83-8246-027-8



9 788382 460278

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL