

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Zagadnienia ustrojowe

Janusz Sługocki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

4

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Zagadnienia ustrojowe

Janusz Sługocki

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

4

Stan prawny na 1 października 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-878-4
4. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział pierwszy	
Zagadnienia ogólne	13
1. Pojęcie administracji i administracyjnego prawa ustrojowego	13
2. Źródła prawa	24
2.1. Pojęcie i klasyfikacje źródeł prawa	24
2.2. Źródła powszechnie obowiązującego prawa	29
2.3. Akty prawne o charakterze wewnętrznym	55
3. Podmioty administracji	56
Literatura	73
Rozdział drugi	
Prezydent i administracja rządowa	81
1. Modele władzy wykonawczej w Europie	81
1.1. Model monokratyczny (jednoczłonowy)	82
1.2. Model dualistyczny (dwuczłonowy)	82
2. Prezydent RP	89
3. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów	93
3.1. Pozycja ustrojowa Rady Ministrów	93
3.2. Wewnętrzne organy Rady Ministrów i Prezesa RM	99
3.3. Prezes Rady Ministrów	108
3.4. Ministrowie	115
3.5. Komitety o swoistej pozycji prawnej	125
3.6. Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne administracji centralnej	129
3.7. Podmioty nadzorowane, podległe lub działające przy Prezesie RM i ministrach (wybrane przykłady)	133
4. Administracja rządowa w terenie	186
4.1. Wojewoda	191

4.2. Organy administracji niezespólonej.....	220
Literatura	238

Rozdział trzeci

Podział terytorialny	243
1. Pojęcie i rodzaje podziałów terytorialnych	243
2. Przesłanki reform podziału terytorialnego	245
2.1. Problematyka podziału terytorialnego w okresie międzywojennym	245
2.2. Przesłanki kształtowania podziału terytorialnego	248
3. Współczesny podział terytorialny.....	253
Literatura	258

Rozdział czwarty

Samorząd terytorialny – zagadnienia ogólne i porównawcze	261
1. Samorząd terytorialny – zagadnienia ogólne	261
1.1. Znaczenie samorządu terytorialnego.....	261
1.2. Samorząd jako forma administracji zdecentralizowanej.....	262
1.3. Koncepcje samorządu terytorialnego	265
2. Samorząd lokalny w Europie	271
2.1. Francja	271
2.2. Wielka Brytania	279
2.3. Niemcy	290
2.4. Szwajcaria	301
3. Regiony w Europie.....	304
3.1. Uwarunkowania statusu regionu	304
3.2. Regionalizacja	305
3.3. Region samorządowy.....	312
3.4. Region autonomiczny	318
3.5. Kraje w państwie federacyjnym	335
4. Samorząd terytorialny a integracja europejska	346
4.1. Samorządowe instytucje europejskie	346
4.2. Konwencje międzynarodowe.....	347
Literatura	354

Rozdział piąty

Samorząd terytorialny RP	359
1. Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej	359
1.1. Samorząd terytorialny po I wojnie światowej	359
1.2. Samorząd terytorialny w konstytucji marcowej.....	359
1.3. Ustawa „scaleniowa” z 1933 r.	360
1.4. Konstytucja kwietniowa.....	364
1.5. Województwo śląskie.....	365

2. Podstawy ustroju samorządu terytorialnego	366
2.1. Konstytucja i ustawy ustrojowe	366
2.2. Podstawowe zasady ustroju samorządu terytorialnego.....	367
3. Władze samorządu terytorialnego	381
3.1. Wykonywanie władzy.....	381
3.2. Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego	384
3.3. Bezpośrednie wybory wójta (burmistrza i prezydenta miasta)	392
3.4. Rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa	395
3.5. Organ wykonawczy	405
4. Zakres działania samorządu lokalnego (wybrane zagadnienia)	430
5. Zakres działania samorządu województwa (wybrane zagadnienia)	447
6. Finansowo-majątkowe podstawy działalności samorządu terytorialnego	489
7. Nadzór.....	496
8. Regionalne izby obrachunkowe	502
Literatura	511

Rozdział szósty

Kontrola administracji	519
1. Pojęcie kontroli administracji	519
2. Organy kontroli administracji (wybrane przykłady)	524
2.1. Najwyższa Izba Kontroli	524
2.2. Rzecznik Praw Obywatelskich	525
3. Sądowa kontrola administracji.....	530
3.1. Kontrola sądowa	530
3.2. Trybunał Stanu	534
3.3. Trybunał Konstytucyjny	536
3.4. Sądownictwo administracyjne	543
4. Kontrola informacji o administracji.....	554
Literatura	558

Rozdział siódmy

Urzednicy i służba cywilna	565
1. Zakres regulacji prawa urzędniczego	565
2. Służba cywilna	571
2.1. Modele służby cywilnej	571
2.2. Służba cywilna w Polsce	573
Literatura	584

WSTĘP

Przedstawiona w podręczniku problematyka stanowi część wykładu z zakresu prawa administracyjnego, na który składają się cztery części: ogólna, ustrojowa, procesowa i materialna. W większości ośrodków akademickich wykład ten nie jest prowadzony dla studentów prawa lub administracji w jednej całości. Tradycyjnie dla potrzeb dydaktyki część procesowa jest wyodrębniana w postaci osobnego wykładu. W praktyce również część materialna, z uwagi na jej obszerny zakres, ujmowana jest z reguły w postaci wyboru najważniejszych zagadnień. Z kolei prawo ustrojowe coraz częściej albo jest wyodrębniane jako przedmiot samodzielnego wykładu, albo wykład podstawowy uzupełnia się dodatkowymi wykładami specjalistycznymi (np. ustroj samorządu terytorialnego, organizacja i funkcjonowanie administracji itp.).

Podjęcie rozważań w odrębnym podręczniku nad podstawowymi zagadnieniami prawa ustrojowego uzasadnia w szczególności jego specyfika oraz znaczne tempo zmian, które wymusza dokonywanie częstych weryfikacji prezentowanych poglądów i siatki pojęciowej. Z założenia podręcznik ten ma pełnić rolę uzupełniającą wobec podstawowego wykładu ogólnej części prawa administracyjnego. Użyte w tytule określenie „zagadnienia ustrojowe” akcentuje subiektywny charakter zarówno wyboru problemów, jak i rozwinięcia niektórych tez przez przedstawienie bardziej konkretnych szczegółowych rozwiązań lub kontekstu porównawczego. Wyraźnym zamysłem autorskim jest uwzględnienie nie tylko rozwiązań ustrojowych ukształtowanych w Polsce, ale również problematyki europejskiej przez przybliżenie wybranych, modelowych rozwiązań europejskich.

Podręcznik przeznaczony jest zwłaszcza dla studentów prawa i administracji, ale może służyć również studentom innych kierunków (np. ekonomii lub politologii) oraz urzędnikom, radnym i innym osobom zainteresowanym podstawami ustrojowymi funkcjonowania administracji.

Rozdział pierwszy

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Pojęcie administracji i administracyjnego prawa ustrojowego

Tradycyjne pojęcie administracji dotyczy m.in. zarządzania, kierownictwa, służby i w zależności od kontekstu jest odnoszone do czynności lub osób je podejmujących, względnie do obu tych elementów jednocześnie (zob. Borkowski 1977, s. 49–51; Stahl [w:] Stahl 2021, s. 17). Podstawowy podział administracji wiąże się z rozróżnieniem administracji publicznej i administracji prywatnej. Obie kategorie administracji wykazują wprawdzie wiele cech wspólnych, np. niektóre techniki organizacji i zarządzania mogą być stosowane zarówno w administracji publicznej, jak i prywatnej, administracja wielkich koncernów międzynarodowych ma w swojej dyspozycji środki porównywalne ze środkami publicznymi itd., ale z prawnego punktu widzenia różnice mają charakter zasadniczy (dotyczą one m.in. odmiennej legitymacji i celów działania, sposobu kształtowania podstaw prawnych, różnego zakresu regulacji przez prawo, innych źródeł finansowania i wielu innych kwestii). Należy jedynie zaznaczyć, że to administracja publiczna jest przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego.

**administracja
publiczna
i prywatna**

Pojęcie administracji publicznej obejmuje z kolei administrację państwową (w tym rządową), tj. działającą w imieniu państwa, oraz administrację samorządową, tj. administrację odrębnych od państwa podmiotów, którym państwo przekazuje część swoich uprawnień. Rozróżnienie to jest możliwe jedynie wówczas, gdy istnienie takich podmiotów jest w ogóle przez prawo przewidywane – nie miało ono zastosowania w czasach PRL.

**pojęcie admini-
stracji publicznej**

H. Maurer wyróżnia trzy sposoby rozumienia pojęcia administracji: 1) w znaczeniu organizacyjnym jako organizacja administracji składająca się z podmiotów i organów administracyjnych oraz innych jednostek administracji, 2) w znaczeniu materialnym, czyli jako działalność administracyjna, a więc

taka działalność państwa, której przedmiotem jest wykonywanie zadań administracyjnych, 3) w znaczeniu formalnym jako suma aktywności władz administracyjnych (Maurer 2003, s. 21).

Trudności w definiowaniu pojęcia administracji sprawiły, iż punktem wyjścia jest negatywna definicja administracji, która w istocie mówi o tym, czym administracja nie jest. Charakterystyczna w tym względzie jest klasyczna definicja administracji, określana także jako definicja „wielkiej reszty”, w myśl której administrację stanowi ta część działalności państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem (zob. szerzej: Kusiak-Winter [w:] Blicharz, Lisowski 2022, s. 49, oraz Stahl [w:] Stahl 2021, s. 18–19).

Z kolei w ramach tzw. definicji pozytywnych najczęściej pojęcie administracji występuje w trzech znaczeniach:

- podmiotowym, jako wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych;
- przedmiotowym, jako charakteryzująca się specjalnymi cechami działalność podejmowana w ramach realizacji celów o charakterze publicznym;
- jako zespół ludzi zatrudnionych w strukturach organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego.

Spotykane w literaturze definicje administracji operują zazwyczaj jednym (lub obydwojoma) z dwóch pierwszych znaczeń. Wyróżnić można zatem definicje podmiotowe i przedmiotowe oraz mieszane, tj. podmiotowo-przedmiotowe. Według J. Bocia każde określenie administracji winno odpowiadać (łącznie lub wybiórczo) na katalog pytań dotyczących: podmiotu działania, celu działania, przedmiotu działania, cech działania, a w szczególności sposobu działania, a także czasami – adresata działania. Autor podkreśla, że niemożność precyzyjnego określenia administracji wyłącznie za pomocą cech przedmiotowych stanowi przesłankę wyróżnienia podmiotowego w postaci zawisłych organów państwa i organów samorządu terytorialnego (zob. Boć 2000, s. 13–16).

Według E. Ochendowskiego administrację publiczną w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym) stanowi ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej, a w ujęciu materialnym (przedmiotowym) jest to taka działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej – zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej. Ponadto pojęcie to występuje w rozumieniu formalnym jako cała działalność wykonywana przez podmioty administracji bez względu na to, czy ma ona charakter administracyjny, czy też nie ma tego charakteru. Autor uważa, że wprawdzie nie można podać uniwersal-

nej definicji administracji publicznej, ale można ją definiować w różny sposób w zależności od celu, jakiemu ma służyć dana definicja, np. „gdy omawia się urząd administracji publicznej, to wtedy przydatna jest podmiotowa definicja administracji publicznej, gdy zaś chodzi o teorię form działania administracji publicznej, to jest ona przydatna dla wszelkich podmiotów, które załatwiają sprawy z zakresu administracji publicznej, a więc gdy sprawują one administrację w sensie materialnym, w ujęciu przedmiotowym” (Ochendowski 2018, s. 29).

Warto również zauważyć, że praktyczne znaczenie rozważań nauki administracji i nauki prawa administracyjnego nad pojęciem administracji publicznej związane jest w dużej mierze z brakiem jego definicji legalnej. Co więcej, w Konstytucji RP pojęcie administracji publicznej występuje raczej marginalnie (w art. 184), rzadko jest ono używane w ustawodawstwie, a orzecznictwo sądowe niejednolicie je interpretuje (Błaś, Boć [w:] Nowacka 2000, s. 13).

E. Ochendowski wyodrębnia trzy cechy charakterystyczne administracji publicznej. Po pierwsze, administracja jako zjawisko społeczne ma realizować interes publiczny. Pojęcie interesu publicznego pełni również istotne funkcje w prawie administracyjnym (zob. Jaśkowska 2011, s. 287–300). Po wtóre, administrację publiczną ma cechować aktywność, inicjatywa, działalność ukierunkowana na przyszłość. Po trzecie, administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistnienia określonych przedsięwzięć (zob. Ochendowski 2018, s. 29–31).

cechy administracji

Z kolei zdaniem J. Łętowskiego administracja jest zjawiskiem prawnym, społecznym i politycznym. Można wskazać następujące jej cechy:

- 1) działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium);
- 2) możliwość działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego;
- 3) działanie w interesie publicznym;
- 4) polityczny charakter, gdyż cele działania administracji i rezultaty tego działania ocenia się w kategoriach politycznych;
- 5) działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych;
- 6) aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działania z własnej inicjatywy;
- 7) działanie w sposób ciągły i stabilny;
- 8) oparcie się na zawodowym personelu;
- 9) charakter monopolistyczny i bezosobowy;

10) system podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej tworzy pewną wyodrębnioną, kompleksową i jednolitą organizację (Łętowski 1990, s. 10–12).

Z. Leoński definiując administrację publiczną, podkreśla, że „swoistą jej cechą jest to, że zarządzanie społeczeństwem odbywa się na podstawie przepisów prawa przez specjalnie w tym celu powołane podmioty (organy), z możliwością użycia przymusu państwowego, a przedmiotem jej działań jest realizacja funkcji państwa. Prawo administracyjne byłoby przeto działem prawa, który reguluje działalność, formy realizacji i struktury organizacyjne tak pojętej administracji. Charakterystyczne dla administracji publicznej jest władztwo. Sprowadza się ono do możliwości użycia przymusu w celu wyegzekwowania nakazów i zakazów typu administracyjnego. (...) Władztwo administracyjne odróżnia wprawdzie administrację publiczną od prywatnej, nie oznacza to jednak, że administracja publiczna korzysta tylko z form władczych. Niekiedy bywa tak, że część zadań wykonuje ona w formach niewładczych, jak też – podobnie jak jednostka prywatna – korzysta z form prawa cywilnego (...). Charakterystyczne dla współczesnej administracji, zwłaszcza w sferze tzw. administracji świadczącej, jest przekazywanie części zadań podmiotom prywatnym” (Leoński 2000, s. 18).

Do administracji w pełni odnosi się konstytucyjna zasada, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” (art. 7 Konstytucji RP). Administracja jest zatem związana prawem i nie obowiązuje tu zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”.

Administracja nie ogranicza się jednak wyłącznie do wykonywania ustaw. F. Longchamps podkreślał, że jest to często działanie o bezpośrednim, technicznym charakterze. Administracja nie może być tylko bezwolnym wykonawcą prawa, którego część zresztą sama stanowi (w formie rozporządzenia). Ma ona dość pozostawionej jej swobody, aby nadać nawet bardzo określonej normie nieco zróżnicowaną treść – uzależnioną od potrzeb społecznych i sytuacji politycznej (Longchamps 1966, s. 885–892).

W literaturze podkreśla się, że „w ostatnich latach problematyka wzorców i zasad działania administracji na nowo nabierała fundamentalnego znaczenia. W przestrzeni publicznej toczą się spory o kształt i cele działania administracji publicznej, która staje w obliczu wielu nowych wyzwań i oczekiwań społecznych” (Jaworska-Dębska, Kledzik, Sługocki 2020, s. 15).

trójpodział prawa admini- stracyjnego

Tradycyjnie przyjmuje się następujący trójpodział prawa administracyjnego: ustrojowe prawo administracji, prawo regulujące formy aktywności administracji – łącznie z prawem procesowym oraz materialne prawo administracyjne.

Jednak ponieważ prawo administracyjne, oprócz części procesowej, nie zostało skodyfikowane, to w poszczególnych ustawach znaleźć możemy zarówno normy prawa materialnego, jak i normy procesowe czy dotyczące ustroju organów administracji. Zatem o charakterze norm administracyjnego prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego nie przesądza miejsce ich zamieszczenia (rodzaj aktu prawnego), ale ich treść.

Prawo materialne można ujmować w szerszym lub węższym znaczeniu. W szerszym znaczeniu obejmuje ono także tzw. normy zadaniowe dotyczące działalności niewładczej administracji, jej funkcje organizatorskie i tzw. administrację świadczącą. W węższym znaczeniu (prawo materialne *sensu stricto*) przyjmuje się, że normy prawa materialnego to normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów. Określenie takie zakłada, że do norm prawa materialnego zaliczymy tylko te, które mają charakter powszechnie obowiązujący. Z prawem materialnym pozostaje w ścisłym związku problematyka prawa procesowego, którego celem jest zabezpieczenie realizacji norm prawa materialnego, jeśli konkretyzacja praw i obowiązków następuje w drodze aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej).

Przyjmuje się zatem, że prawo procesowe powinno spełniać funkcje pomocnicze w stosunku do prawa materialnego, ma ono bowiem stwarzać optymalne warunki do realizacji prawa materialnego. Przede wszystkim jednak ma gwarantować ochronę praw jednostki w postępowaniu przed organami administracji publicznej (zob. Duniewska [w:] Stahl 2021, s. 45–48).

**prawo
procesowe**

Ustrojowe prawo administracyjne jest częścią prawa administracyjnego regulującą problematykę zasad i struktur spełniających funkcje administracji publicznej z uwagi na wypełnianie celów publicznych. Przedmiotem jego zainteresowania jest w szczególności konkretyzacja norm konstytucyjnych w drodze ustawodawstwa zwykłego. Z. Leoński do ustrojowego prawa administracyjnego zalicza problematykę zasad budowy aparatu administracji publicznej, struktury i zadań (kompetencji) podmiotów realizujących administrację publiczną, podziału terytorialnego, kadr w administracji, a także kontroli administracji publicznej (Leoński 2000, s. 44). W tym znaczeniu stanowi ono zatem rozwinięcie problemów podejmowanych przez naukę prawa konstytucyjnego. Z perspektywy innych części prawa administracyjnego można patrzeć na struktury spełniające funkcje administracji publicznej z innego punktu widzenia: czy ich budowa ułatwia, czy też utrudnia realizację norm prawa materialnego i procesowego oraz czy funkcjonowanie tych struktur i ich kształt (np. przestrzenny) ułatwia dostęp jednostki do organu administracji publicznej. Ponadto, o ile w prawie materialnym administracyjnym i prawie procesowym w rachubę

**ustrojowe prawo
administracyjne**

W książce przedstawione zostały podstawowe zagadnienia ustrojowego prawa administracyjnego, w tym m.in.:

- podstawy prawne działania naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, administracji rządowej w terenie, samorządu terytorialnego,
- podział terytorialny kraju,
- organizacja kontroli administracji,
- zasady funkcjonowania służby cywilnej.

Omówiono przesłanki kształtowania się konkretnych instytucji w Polsce. Przedstawiono także europejski kontekst polskiego ustroju administracji publicznej przez przybliżenie wybranych rozwiązań ustrojowych przyjętych w innych państwach. Zagadnienia te prezentowane są w odniesieniu do aktualnego stanu prawnego.

Podręcznik przeznaczony jest przede wszystkim dla studentów prawa i administracji. Może służyć również studentom innych kierunków (np. ekonomii lub politologii) oraz urzędnikom, radnym i wszystkim osobom zainteresowanym podstawami ustrojowymi funkcjonowania administracji publicznej.

Janusz Sługocki – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; w latach 2000–2019 kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, wykładowca na uniwersytetach we Włoszech (w Bari i w Katanii) oraz w Hiszpanii (w Barcelonie); zajmuje się badaniami naukowymi z zakresu prawa administracyjnego oraz problematyki europeizacji prawa publicznego; autor wielu książek i artykułów naukowych z zakresu prawa administracyjnego; należy do Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej oraz Europejskiego Stowarzyszenia Badań Administracji Sądownictwa (JARA); prowadzi indywidualną kancelarię adwokacką.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382868784 W04P01

ISBN 978-83-8286-878-4



9 788382 868784

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

