

WSTĘP DO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO OGÓLNEGO

Michał Możdżeń-Marcinkowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **4**

ZMIENIONE I ROZSZERZONE

WSTĘP DO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO OGÓLNEGO

Michał Mozdzeń-Marcinkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

4

ZMIENIONE I ROZSZERZONE

Stan prawny na 6 października 2023 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Anna Popławska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8358-076-0
4. wydanie zmienione i rozszerzone

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462;
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz ważniejszych skrótów	13
Od autora	15
Rozdział pierwszy	
Administracja publiczna	17
1. Pojęcie administracji	17
2. Cechy i funkcje administracji publicznej jako podstawa jej definiowania ...	21
3. Klasyfikacja administracji publicznej z punktu widzenia jej funkcji	27
4. Umieszczenie administracji publicznej na tle współczesnego ustroju państwa polskiego	29
5. Paradygmaty administracji publicznej	29
6. Polska administracja publiczna w dualistycznym modelu administracji Unii Europejskiej	30
Wybrana literatura	31
Rozdział drugi	
Prawo administracyjne i jego miejsce w systemie prawa	33
1. Pojęcie prawa	33
2. Przydatność klasyfikacji prawa dla określenia prawa administracyjnego	36
3. Pojęcie prawa administracyjnego i jego miejsce w systemie prawa	40
3.1. Prawo administracyjne – zagadnienia wprowadzające	40
3.1.1. Zarys poglądów nauki polskiej na temat pojęcia prawa administracyjnego	42
3.1.2. Wnioski wynikające z poszukiwania definicji prawa administracyjnego	43
3.2. Cechy prawa administracyjnego	44
3.3. Wewnętrzna systematyka prawa administracyjnego ze względu na normy (ustrojowe, materialne, procesowe)	46
3.4. Sankcja administracyjna	49
3.5. Podział prawa administracyjnego ze względu na rodzaj normy	50
3.5.1. Ustrojowe prawo administracyjne	50

3.5.2. Materialne prawo administracyjne	51
3.5.3. Administracyjne prawo procesowe	51
3.6. Prawo administracyjne wewnętrzne	51
3.7. Prawo administracyjne zewnętrzne	52
3.8. Inne podziały prawa administracyjnego	52
3.9. Pojęcie międzynarodowego prawa administracyjnego	52
3.10. Pojęcie europeizacji prawa administracyjnego	53
3.11. Przykładowe ujęcia prawa administracyjnego w obcych porządkach prawnych	54
3.11.1. Rozwiązania niemieckie	54
3.11.2. Rozwiązania amerykańskie	55
3.12. Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa	57
3.12.1. Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne	57
3.12.2. Prawo administracyjne a prawo cywilne	58
3.13. Inne kryteria podziału prawa administracyjnego	60
Wybrana literatura	60

Rozdział trzeci

Podstawowe instytucje prawa administracyjnego	63
1. Sytuacja administracyjnoprawna	63
2. Stosunek administracyjnoprawny	64
3. Elementy stosunku administracyjnoprawnego (podmiot, przedmiot, treść)	65
4. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych	68
4.1. Materialny stosunek administracyjnoprawny	69
4.1.1. Stosunki materialnoprawne	69
4.1.2. Jednorazowe stosunki administracyjnoprawne	69
4.1.3. Stosunki ustrojowe	70
4.1.4. Stosunki procesowe	70
4.1.4.1. Stosunki proceduralne	70
4.1.4.2. Stosunki spornoadministracyjne	71
4.1.5. Inne rodzaje stosunków administracyjnoprawnych	71
4.1.6. Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego	72
4.1.6.1. Sposoby nawiązania stosunku administracyjnoprawnego	73
4.1.6.1.1. Nawiązanie stosunku administracyjno- prawnego <i>ex lege</i> (z mocy ustawy)	73
4.1.6.1.2. Nawiązanie stosunku administracyjno- prawnego w drodze aktu administracyjnego ...	73
4.1.6.1.3. Nawiązanie stosunku administracyjno- prawnego przez inne zdarzenia prawne	74
4.1.7. Władztwo administracyjne	74

4.1.8. Własność publiczna	74
4.1.8.1. Ewolucja pojęcia własności publicznej oraz form zarządzania	75
4.1.8.2. Własność publiczna jako konstrukcja teoretycznoprawna	75
4.1.8.3. Formy wykonywania własności publicznej	76
4.1.8.3.1. Przedsiębiorstwa państwowe – spółki Skarbu Państwa	77
4.1.8.3.2. Narodowe fundusze inwestycyjne	77
4.1.9. Własność samorządowa (komunalna)	77
4.1.10. Własność innych podmiotów	78
5. Pojęcie interesu indywidualnego oraz publicznych praw podmiotowych ...	78
5.1. Pojęcie interesu indywidualnego (prawnego i faktycznego)	78
5.2. Pojęcie interesu faktycznego	79
5.3. Pojęcie interesu prawnego	80
5.4. Publiczne prawa podmiotowe a interes prawny	81
5.4.1. Pojęcie publicznych praw podmiotowych	81
5.4.2. Podmioty ochrony publicznych praw podmiotowych	82
6. Uznanie administracyjne	82
6.1. Językowe formy uznania administracyjnego	83
6.2. Warunki prawidłowego zastosowania uznania administracyjnego	84
Wybrana literatura	84

Rozdział czwarty

Źródła prawa w administracji publicznej	86
1. Podstawowe wiadomości z zakresu źródeł prawa	86
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	90
3. Ustawa	91
4. Ratyfikowane umowy międzynarodowe	92
4.1. Stosunek umów międzynarodowych do prawa polskiego	93
5. Pozycja pierwotnych i wtórnych źródeł prawa Unii Europejskiej	94
5.1. Prawo pierwotne	97
5.2. Prawo wtórne	97
5.2.1. Rozporządzenie unijne	98
5.2.2. Dyrektywa unijna	98
5.2.3. Decyzje unijne	99
5.2.4. Opinie, zalecenia	100
5.3. Pytania prejudycjalne	100
6. Rozporządzenia	100
7. Rozporządzenie z mocą ustawy	103
8. Prawo miejscowe (akty prawa miejscowego)	103
8.1. Prawo miejscowe a ustawa	103

8.2. Rodzaje aktów prawa miejscowego i organy je stanowiące	104
8.2.1. Akty prawa miejscowego stanowane przez organy samorządu terytorialnego	104
8.2.2. Wybrane regulacje prawne dotyczące stanowienia prawa miejscowego na poziomie samorządu gminnego na przykładzie ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym	105
8.2.2.1. Statuty	106
8.2.2.2. Przepisy wykonawcze	107
8.2.2.3. Przepisy porządkowe	108
8.3. Akty stanowane przez organy terenowej administracji rządowej	109
8.3.1. Przepisy wykonawcze	109
8.3.2. Przepisy porządkowe	110
9. Prawo wewnętrzne	111
9.1. Klasyfikacja prawa wewnętrznego	112
9.1.1. Uchwały	112
9.1.2. Regulaminy i statuty	113
9.1.3. Zarządzenia	113
10. Pojęcie swoistych źródeł prawa	114
11. Normatywne podstawy autorytetu wyroków sądowych Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego	116
12. Zwyczaj i prawo zakładowe	118
13. Pozyskiwanie rozproszonej informacji o obowiązującym prawie i uprawnieniach wynikających z orzeczeń sądowych lub aktów administracyjnych	119
Wybrana literatura	120

Rozdział piąty

Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji publicznej	122
1. Istota zasad prawa administracyjnego	122
2. Zasada demokratycznego państwa prawa	124
3. Zasada praworządności (legalizmu)	124
4. Zasada pomocniczości (subsydiarności)	125
5. Zasada proporcjonalności	126
Wybrana literatura	127

Rozdział szósty

Zarys struktury administracji publicznej – ustrojowe prawo

administracyjne	128
Część I. Instytucje ogólne	128
1. Wprowadzenie	128
2. Pojęcie systemu (ustroju) administracji publicznej	129
3. Podział terytorialny państwa	130
4. Pojęcie organu administracji publicznej i urzędu	133

5. Zasady powiązań podmiotów administracji publicznej	138
5.1. Centralizacja (nadzór, kontrola, kierownictwo, koordynacja)	139
5.2. Nadzór i kontrola, kierownictwo, koordynacja	141
5.3. Decentralizacja	142
Część II. Struktura administracji publicznej (centralnej i terenowej)	145
1. Administracja centralna	145
1.2. Prezydent RP	145
1.2.1. Kompetencje Prezydenta RP	146
1.2.2. Organy podległe Prezydentowi RP	149
1.2.3. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do Prezydenta RP	150
1.3. Organy rządowej administracji wykonawczej	150
1.3.1. Rada Ministrów	150
1.3.2. Prezes Rady Ministrów	152
1.3.2.1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	153
1.3.3. Ministrowie	154
1.4. Centralne organy administracji państwowej	156
1.5. Agencje i inne podmioty	158
2. Rządowa administracja terenowa – uwagi ogólne	160
2.1. Wojewoda i zespolona administracja rządowa	161
2.1.1. Wojewoda	161
2.1.1.1. Kompetencje i zadania wojewody	163
2.1.1.1.1. Kompetencje wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów	163
2.1.1.1.2. Kompetencje kontrolne wojewody	164
2.1.1.1.3. Kompetencje nadzorcze wojewody	166
2.1.1.1.4. Kompetencje wojewody do reprezentowania Skarbu Państwa	166
2.1.1.1.5. Kompetencje w stanach nadzwyczajnych ...	166
2.1.1.1.6. Kompetencje do stanowienia aktów normatywnych i administracyjnych	168
2.1.1.2. Aparat pomocniczy wojewody	168
2.1.2. Rządowa administracja zespolona	169
2.2. Wojewódzka niezespolona administracja rządowa	171
2.3. Jednostki samorządu terytorialnego jako organy wykonujące administrację rządową	172
2.4. Inne podmioty wykonujące państwowe zadania i funkcje zlecone	173
3. Samorządowa administracja terenowa	173
3.1. Wiadomości ogólne	173
3.2. Zarys ustroju samorządu gminnego – opis najważniejszych regulacji ustawowych	175
3.2.1. Pojęcia ogólne	175
3.2.2. Władze gminy, liczba radnych i zakazy dotyczące radnych	178

3.2.3. Organ wykonawczy gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta)	180
3.2.4. Jednostki pomocnicze gminy	181
3.2.5. Prawo miejscowe stanowione przez samorząd gminy	182
3.2.6. Gminna gospodarka finansowa	184
3.2.7. Związki gminne, porozumienia gminne oraz stowarzyszenia gmin	184
3.2.8. Nadzór nad działalnością gmin (nadzór weryfikacyjny)	185
3.2.8.1. Formy nadzoru nad samorządem terytorialnym – nadzór weryfikacyjny (organy, zakres, kryterium)	186
3.2.8.1.1. Organy nadzoru nad samorządem terytorialnym (gminy, powiatu i województwa)	187
3.2.8.1.2. Zakres nadzoru weryfikacyjnego	188
3.2.8.1.3. Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym	188
3.2.8.1.4. Szczegółowe środki nadzoru represyjnego w gminie	189
3.2.8.1.5. Środki nadzoru represyjnego w powiecie ...	190
3.2.8.1.6. Środki nadzoru represyjnego w województwie	191
3.2.8.1.7. Wspólne wykonywanie zadań gminnych ...	192
3.3. Tabelaryczny zestaw podstawowych wiadomości o jednostkach samorządu terytorialnego	193
4. Samorząd specjalny (zawodowy, personalny)	202
5. Inne podmioty wykonujące zadania i funkcje administracji państwowej	203
5.1. Zakład administracyjny (publiczny)	203
5.2. Fundacje i inne podmioty wykonujące zadania publiczne	205
6. Pojęcie i istota funkcji zleconych, zadań państwowych i prywatyzacji zadań państwowych	206
Wybrana literatura	209

Rozdział siódmy

Kadry w administracji publicznej	212
1. Pracownicy służby cywilnej	213
2. Pracownicy urzędów państwowych	221
3. Pracownicy samorządowi	223
Wybrana literatura	224

Rozdział ósmy

Formy działania administracji publicznej	226
1. Zagadnienia wprowadzające	226
2. Systematyka form działania administracji	226

3. Szczegółowy podział form działania administracji publicznej	227
3.1. Czynności prawne	228
3.1.1. Czynności cywilnoprawne organów administracyjnych	229
3.1.2. Czynności administracyjnoprawne	229
3.1.3. Inne działania niebędące czynnościami prawnymi	230
4. Czynności administracyjnoprawne – zagadnienia szczegółowe	231
4.1. Akt normatywny	232
4.1.1. Konstrukcja aktu normatywnego	235
4.2. Akt administracyjny	236
4.2.1. Prawdliwość aktu administracyjnego	238
4.2.2. Domniemanie mocy obowiązującej aktu administracyjnego ...	239
4.2.3. Trwałość aktu administracyjnego	239
4.2.4. Wadliwość aktu administracyjnego	240
4.2.5. Klauzule dodatkowe w akcie administracyjnym	241
4.2.6. Decyzja administracyjna	241
4.2.6.1. Podstawowe klasyfikacje decyzji (nieostateczne, ostateczne, milczące załatwienie sprawy)	242
4.2.6.2. Elementy składowe decyzji (treść decyzji administracyjnej)	244
4.2.6.3. Aspekty wykonalności decyzji administracyjnej	244
4.2.7. Postanowienie administracyjne	245
4.3. Inne formy działania administracji	246
4.3.1. Umowa cywilnoprawna	246
4.3.2. Umowa administracyjna	247
4.3.3. Porozumienie administracyjne	248
4.3.4. Przyrzeczenie administracyjne	248
4.3.5. Ugoda administracyjna	249
4.4. Mediacja jako typ czynności administracyjnoprawnej	249
Wybrana literatura	250

Rozdział dziewiąty

Kontrola administracji publicznej	252
1. Zagadnienia ogólne	252
2. Pojęcie i zadanie kontroli	252
2.1. Postacie kontroli	253
2.2. Rodzaje kontroli	254
2.3. Cechy kontroli	255
2.4. Kryteria kontroli	256
3. Pojęcie nadzoru instancyjnego	257
4. System kontroli administracyjnej w Polsce	258
4.1. Pojęcie kontroli zewnętrznej	258
4.1.1. Zewnętrzna kontrola państwowa	258
4.1.2. Zewnętrzna kontrola niepaństwowa	264

4.2. Wewnętrzna kontrola administracyjna	264
4.3. Instytucje sygnalizacji naruszeń prawa w polskiej administracji publicznej – w kierunku nowego prawa sygnalizacyjnego	268
4.3.1. Dyrektywa 2019/1937	269
4.3.2. Polskie instytucje sygnalizacyjne	274
Wybrana literatura	275
Skorowidz	277

OD AUTORA

Przedmowa do wydania czwartego

Książka oddawana do rąk czytelników stanowi czwarte już, rozszerzone i uaktualnione wydanie podręcznika. Zawarty w niej materiał, zgodnie z tytułem, jest jedynie wprowadzeniem do skomplikowanej materii regulacji administracyjnoprawnej i do studiów nad najważniejszymi jej pojęciami, instytucjami i definicjami w oparciu o obowiązujące prawo oraz poglądy nauki prawa.

Pomysł na konstrukcję podręcznika i jego układ powstał w trakcie procesu dydaktycznego. Celem książki jest próba syntetycznego przekazu prawa obowiązującego, jak również wypracowanych na jego podstawie głównych koncepcji w teorii prawa i w nauce prawa administracyjnego nie tylko studentom prawa, ale także adeptom innych, nieprawniczych dziedzin, takich jak administracja publiczna i zarządzanie. Rozległa materia obowiązującego prawa administracyjnego, a także wielowątkowy, skomplikowany i niejednorodny dorobek nauki prawa administracyjnego nie ułatwiają zadania synkretyzmu i powodują, że książka niniejsza musi być traktowana jako materiał inicjujący dalsze studia nad zagadnieniami prawa administracyjnego i administracji publicznej, wymagający szczegółowego przedyskutowania w toku wykładów, ćwiczeń i konwersatoriów. Podręcznik, zgodnie z tytułem, zawiera w znacznej części opis prawnych podstaw funkcjonowania ustroju administracji publicznej, porusza jedynie nieliczne elementy materialnego prawa administracyjnego oraz wprowadzenie do prawnych form działania, w tym procedury administracyjnej. W wydaniu czwartym dokonano niezbędnych uaktualnień materii ustawowej, a także poszerzono, a w niektórych miejscach dodano i zrewidowano poglądy dotyczące: pojęć w administracji publicznej, poglądów na istotę samego prawa administracyjnego i gałęziowości prawa, zasad prawa, pozyskiwania informacji o prawie (rozdziały 1–5). Na uwagę zasługują także dodatkowe przemyślenia dotyczące pojęć kompetencji i właściwości organu publicznego (rozdział 6). W części dotyczącej struktury administracji publicznej dokonano niezbędnych uaktualnień, a także poszerzenia informacji o prawie miejscowym w gminie, formach i środkach nadzoru weryfikacyjnego sprawowanego nad gminą, powiatem i województwem. Uaktualniono rozdział 7 dotyczący kadr w administracji

publicznej, a także materiał dotyczący form działania administracji publicznej, w szczególności o tematykę mediacji w Kodeksie postępowania administracyjnego (rozdział 8). Zmiany wprowadzono również do rozdziału 9, który opisuje kwestie kontroli w administracji publicznej, w szczególności, jeśli chodzi o pojęcia audytu i kontroli zarządczej. W rozdziale tym uwzględniono zagadnienia związane z pracami nad ustawą o sygnalistach, jako wstęp do dyskusji o wyodrębnieniu się nowej instytucji prawa, a może nawet i jego gałęzi.

Rozdział pierwszy

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

1. Pojęcie administracji

„Administracja rządzi źle, ale ja jej to wybaczam,
ponieważ trochę rządzi”

Jacques Anatole Thibault

Etymologia słowa „administracja” związana jest z łacińskim słowem *administro*, **1** *administrare* (czyli „służyć”, „wykonywać”, „kierować”). Przedrostek *ad* („do”, „ku”) modyfikuje to pojęcie, podkreślając potencjalną celowość czynności nim określanej¹.

Współcześnie w nauce prawa administracyjnego pojęcie administracji jest różnie definiowane i klasyfikowane. Wyróżnia się **administrację prywatną (przedsiębiorstwa prywatne, stowarzyszenia, fundacje itp.)**, czyli zarząd, kierowanie pewną dziedziną spraw na prywatny (nie publiczny) użytek, oraz **administrację publiczną (szeroki katalog organów oraz obsługujących organy urzędów publicznych: państwowych, rządowych i samorządowych)**.

Państwo, prawo i administracji publiczna – relacja pojęć. W literaturze słusznie **2** podnosi się, że brakuje definicji legalnej pojęcia administracji publicznej. W Konstytucji RP występuje ono przyczynkowo w art. 184, w ustawach używane jest bardzo rzadko, a orzecznictwo sądowe interpretuje je różnorodnie².

¹ W nauce prawa przyjmuje się raczej bez większych sporów fundamentalną rolę myśli antycznych prawników rzymskich. Początki prawa administracyjnego widzimy więc w regulacjach publicznoprawnych zwanych dziś „rzymskim prawem administracyjnym”, poprzez które chroniono zabytki, środowisko atmosferyczne miast czy też proces budowlany. Pamiętać również należy, że antyczni Rzymianie, niezmiernie praktyczni, ujmowali prawo jako rodzaj powinienego zachowania, nie podawali więc wiążącej definicji prawa (w tym prawa administracyjnego). Wybitny rzymski prawnik Ulpianus wprowadził do antycznej refleksji prawniczej pojęcie prawa publicznego i prawa prywatnego, które jest istotnym punktem odniesienia i wciąż wywołuje ożywione spory w doktrynie prawa.

² J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 15.

Bez wątplenia administracja publiczna jako zjawisko społeczne, a także jako pojęcie prawne i naukowe może być analizowane z punktu widzenia różnych dziedzin, takich jak ekonomia, politologia, socjologia czy zarządzanie. Niniejszy podręcznik kładzie jednak nacisk na prawo, gdyż jest to podstawowy regulator, bez którego współczesna administracja publiczna w Polsce, a także w Unii Europejskiej nie mogłaby funkcjonować. Choć istnieje w literaturze pogląd profesora F. Longchamps, że takie zjawiska jak prawo administracyjne i administracja publiczna powinno się badać oddzielnie, niewątpliwie są one ze sobą nierozzerwalnie związane. W pewnym stopniu mamy tu również do rozwikłania klasyczny paradoks „jaja” i „kury”, gdzie pomocne będą niewątpliwie dwie wskazówki: po pierwsze – bez większego błędu możemy zaobserwować, że prawo administracyjne (szerzej publiczne) jest tworzone (przynajmniej w sposób formalny) przez administrację publiczną; po drugie – rozrost administracji publicznej jest wynikiem działania samego prawa publicznego (w tym administracyjnego). Dzieje się tak, ponieważ wciąż nowe regulacje publiczne nakładają nowe obowiązki, a w ślad za tym rośnie potrzeba rozbudowy aparatu administracyjnego (biurokracji). Tutaj niezmiernie ważna uwaga, pojęcia biurokracji jako aparatu administracyjnego nie powinno się automatycznie utożsamiać z terminem i zjawiskiem biurokratyzmu, czyli przewlekłości działań, nadmiaru barier stwarzanych przez urzędników i przepisy – słowem nieefektywności. Zdarzają się bowiem przypadki, że nawet niewielka publiczna jednostka biurokracji (np. urząd gminy, komórka kontrolna, wydział urzędu wojewódzkiego, departament, oddział szpitalny) prezentuje postawę biurokratyzmu. Czasami też (choć rzadziej) nawet rozbudowana biurokracja nie wykazuje cech biurokratyzmu.

- 3 Niejednorodność poglądów dotyczących pojęcia administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego, a także w nauce o administracji publicznej utrudnia związość (synkretyzm), który przyświecać ma niniejszemu podręcznikowi. Już sama chronologia i krótka prezentacja stanowisk związanych z koncepcją i funkcjonowaniem administracji publicznej wymagałyby odrębnej monografii. W podręczniku niniejszym, jak zresztą w każdym innym dostępnym na rynku, przedstawiony jest więc pewien wybór.
- 4 Spośród wielu ujęć administracji publicznej w prezentowanym podręczniku warto zwrócić uwagę na definicję prezentowaną w literaturze przez J. Bocia. Zgodnie z nią przez **administrację publiczną należy rozumieć „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”³.**

Jak widać w tej definicji na plan pierwszy wysuwa się sam fakt konwersji (zmiany podmiotu z prywatnego na publiczny) wykonującego dane zadanie, które jest ważne

³ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 10.

dla indywidualnego obywatela i dla danej społeczności (np. państwa, gminy czy powiatu). Konwersja ta dotyczy przykładowo takich zadań, jak: opieka zdrowotna, transport publiczny, szkolnictwo, bezpieczeństwo). Nietrudno również zauważyć, że definicja J. Bocia ma już obecnie w dużym stopniu wymiar historyczny. Coraz rzadziej bowiem obserwujemy trend przejmowania zadań prywatnych przez administrację publiczną, gdyż katalogi tych zadań są już bardzo rozbudowane, a administracja publiczna przeciążana zadaniami. Współcześnie obserwuje się trend wręcz odwrotny, tj. prywatyzację zadań publicznych, a więc konwersję zadań i form organizacyjnych jednostek publicznych w różne formy spółek handlowych oraz zlecenie zadań publicznych do wykonania podmiotom prywatnym. Można więc z całą pewnością zgodzić się z poglądem prezentowanym w literaturze, że zakres działalności administracji publicznej ma charakter dynamiczny i polega na przejmowaniu przez państwo zadań na zasadzie subsydiarności, tj. najczęściej w sytuacji niemożności lub nieefektywności wykonywania zadań przez jednostki i ich zrzeszenia⁴. Współczesne państwo ma jednak monopol na niektóre rodzaje działalności, nie tylko ze względu na regulacje prawne, ale przede wszystkim właśnie na istotę tych zadań (np. więziennictwo, obrona kraju, policja państwowa, straż pożarna, w znacznej części także służba zdrowia). Wszelkie próby prywatyzowania tych sektorów w efekcie (nie tylko w Polsce) są oprotestowywane i niedoskonałe.

Prezentowane ujęcie administracji wyrosło jednak na tradycyjnych ujęciach tego zjawiska, tj. ujęciu pozytywnym i negatywnym administracji publicznej, a także przedmiotowym i podmiotowym. Większość wydziałów prawa i administracji w Polsce oraz twórców podręczników akademickich bazuje właśnie na ujęciach tradycyjnych z różnego rodzaju modyfikacjami. Poniżej poświęcono temu zagadnieniu kilka uwag, choć również i ten temat mógłby stanowić materiał na odrębną monografię.

Należy więc wskazać ugruntowane w tradycji kontynentalnej administratywistyki 5 definicje negatywne i pozytywne administracji publicznej.

Definicja negatywna administracji publicznej, uważana za klasyczną, stworzona została przez O. Meyera oraz W. Jellinka. Na grunt polskiej nauki prawa przenieśli ją m.in. S. Kasznica i A. Peretiatkowicz. Podstawą tej definicji była zasada trójpodziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz próba umiejscowienia administracji publicznej w tym trójpodziale.

Według ujęcia negatywnego administracją publiczną jest wszystko to, co nie jest ustawodawstwem i wymiarem sprawiedliwości (innymi słowy, administracja to działalność państwa poza ustawodawstwem i sądownictwem).

⁴ Zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 132.

Przywołani autorzy, a także kolejni badacze omawianego zjawiska, przeprowadzają o wiele szersze rozważania, dotykając problemów granicznych negatywnej i pozytywnej koncepcji administracji publicznej oraz problemów, które nie mieszczą się ani w jednoznacznym ujęciu negatywnym, ani też pozytywnym. W tym miejscu nie będą one jednak rozwijane⁵. Reasumując, definicja negatywna ma bardzo wąskie zastosowania, gdyż właściwie ze zbioru zwanego „administracja publiczna” wyłącza jedynie posła i senatora dokonującego aktu głosowania oraz sędziego wykonującego czynności wymiaru sprawiedliwości (wyrokowanie). Ujęcie negatywne administracji publicznej traktowane precyzyjnie powoduje, że korpus urzędniczy obsługi administracyjnej posłów i senatorów (tj. kancelarie Sejmu i Senatu) czy obsługa administracyjna sądów (administracja biurowa i pomocnicza sądowa) pomimo przyporządkowania organizacyjnego i zadaniowego, jakim jest obsługa władzy ustawodawczej (posłów i senatorów) i sędziowskiej (niezawisłych sędziów), z definicji stanowić będą administrację publiczną, a więc trzeci rodzaj władzy, tj. władzę wykonawczą.

- 6 **Definicje pozytywne administracji publicznej** jako kolejne próby określenia zjawiska idą w dwóch kierunkach, tj. kładą nacisk na to, kto wykonuje funkcje (czyli na podmiot), lub jakie funkcje administracyjne wykonuje (czyli przedmiot działalności podmiotu). Powoduje to kolejny subpodział administracji publicznej na pozytywną podmiotową i przedmiotową.
- 7 W ten sposób dochodzimy do pozytywnej **definicji podmiotowej** administracji publicznej, która wskazuje na to, jakie organy sprawują administrację, a dokładniej na ich publicznoprawne pochodzenie i charakter. Ustalenie publicznoprawnego charakteru danej jednostki również jest dokonywane na podstawie prawa (analizy przepisów dające podstawy jej działania) lub w przypadkach niejasnych w drodze wyroku sądowego; te zabiegi decydują ostatecznie o tym, czy dana jednostka ma charakter (status) publiczny. Podmiotowe definiowanie administracji publicznej obejmuje również niejako automatycznie opis struktury tej administracji.
- 8 **Definicja przedmiotowa administracji publicznej** zaś określa (przesądza), jakie czynności (ogólniej: rodzaje działalności) zalicza się do czynności administracyjnych z zakresu administracji publicznej niezależnie od tego, czy daną czynność wykonał podmiot publiczny czy prywatny, czyli definiuje administrację publiczną jako działalność o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym). Przedmiotowe ujęcie również jest analizowane na podstawie prawa, gdyż to prawo musi wcześniej określić, czy dany podmiot prywatny może wykonywać dane czynności publiczne. Słowem nie ma tu dowolności wyboru przez podmiot prywatny, co nie oznacza, że dane przedsiębiorstwo w ramach swojej działalności nie może wykonywać działań

⁵ W nauce prawa administracyjnego i administracji publicznej podkreśla się często zarówno funkcje administracyjne w ramach struktur wymiaru sprawiedliwości (np. prezes sądu rejonowego wykonujący administrację publiczną w ramach aparatu sędziowskiego), jak i funkcje administrowania publicznego w strukturach aparatu legislacyjnego (wykonywane np. przez Marszałka Sejmu).

pro bono i służących społeczeństwu, jednak nie będzie to automatycznie zakwalifikowane jako administracja publiczna w ujęciu przedmiotowym.

Jak widać, próby opisania jednego zjawiska, jakim jest „administracja publiczna”, są podejmowane na różnych płaszczyznach. Pamiętać również należy, że zarówno podejście podmiotowe, jak i podejście przedmiotowe mają swoje zalety i wady. Przykładowo ujmowanie administracji publicznej wyłącznie od strony podmiotowej powoduje trudności z zakwalifikowaniem statusu podmiotów prywatnych w ramach współczesnych zadań publicznych wykonywanych przez podmioty prywatne. Natomiast ujęcie przedmiotowe administracji publicznej napotyka zasadnicze trudności w kwalifikowaniu wielu czynności gospodarczych, orzeczniczych i cywilnoprawnych, wykonywanych przez administrację publiczną w toku jej działań. Niejednokrotnie problem ten musi być rozstrzygnięty przez sąd.

2. Cechy i funkcje administracji publicznej jako podstawa jej definiowania

Pomocnym narzędziem badawczym w definiowaniu zjawiska administracji publicznej jest zabieg polegający na znalezieniu jej charakterystycznych cech lub funkcji. W literaturze można odnaleźć opis pewnych cech administracji publicznej, co do których nie ma większych wątpliwości, że stanowią (lub powinny stanowić) wystarczającą podstawę do określenia danej jednostki organizacyjnej jako administracji publicznej. Nie bez racji podkreśla się od dawna⁶, że zamiast formułowania zamkniętej definicji administracji publicznej, pożyteczniejszym zabiegiem może być sformułowanie katalogu jej cech, które można jej przypisać zarówno w podmiotowym, jak i przedmiotowym sensie⁷. Reasumując, każdy podmiot lub działanie, którym można przypisać charakterystyczne dla administracji publicznej cechy, mieści się w pojęciu administracji publicznej. Oczywiście cechy te są postulowane, choć niektóre z nich znajdują swoje bezpośrednie podstawy w obowiązującym prawie administracyjnym i Konstytucji RP. Należy podkreślić raz jeszcze, że cechy, które zostaną wymienione poniżej, mają charakter opisowo-postulatywny i nie zawsze odzwierciedlają faktyczną rzeczywistość w administracji. Można więc zaryzykować tezę, że pewne cechy administracji publicznej są podstawą do zbudowania wzorcowej konstrukcji jednostki administracji publicznej lub wzorcowego działania takiej jednostki, a w ślad za tym pozwalają na określenie stopnia odchylenia od tego wzorca. To natomiast powinno prowadzić do dalszych działań wewnątrz aparatu administracyjnego związanych z zainicjowaniem sygnalizowania, wszczęcia procesu kontroli publicznej i koniecz-

⁶ J. Starościk już w 1977 r. pisał o określaniu administracji państwowej przez wskazanie na swoistość jej działania; por. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 12 i n.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 30; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 22.

Podręcznik stanowi wprowadzenie do wiedzy o najważniejszych pojęciach oraz instytucjach prawa administracyjnego opracowanych na podstawie obowiązującego prawa oraz poglądów nauki i orzecznictwa. Oprócz zagadnień ogólnych związanych z pojęciem administracji publicznej obejmuje:

- omówienie źródeł prawa administracji publicznej oraz zarys jej struktury,
- podstawy wiedzy o samorządzie terytorialnym,
- charakterystykę prawnych form działania, w tym podstawowe wiadomości o czynnościach administracyjnoprawnych (aktach administracyjnych) kontroli w administracji publicznej.

W czwartym wydaniu zaktualizowano odwołania do aktów prawnych, poszerzono wątki dotyczące: pojęć w administracji publicznej, kompetencji i właściwości organu publicznego, poglądów na istotę prawa administracyjnego, zasad prawa, pozyskiwania informacji o prawie, informacji o prawie miejscowym w gminie, formach i środkach nadzoru weryfikacyjnego sprawowanego nad gminą, powiatem i województwem. Dodano nowe zagadnienia dotyczące mediacji w Kodeksie postępowania administracyjnego, kontroli w administracji publicznej (pojęcia audytu i kontroli zarządczej) oraz kwestie związane z pracami nad ustawą o sygnalistach.

Syntetyczne ujęcie obowiązującego prawa oraz wypracowanych na jego podstawie głównych koncepcji w teorii prawa i w nauce prawa administracyjnego zainteresuje studentów prawa, a także administracji publicznej i zarządzania.

Michał Możdżeń-Marcinkowski – doktor nauk prawnych, adwokat, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

