

redakcja naukowa Monika Augustyniak
Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Piotr Ruczkowski

A large, bold, yellow letter 'Q' is centered on a solid blue square background.A large, stylized yellow ampersand symbol (&) is centered on a solid black square background.A large, bold, yellow letter 'A' is centered on a solid black square background.

**Prawo
administracyjne –
część ogólna
i zagadnienia
ustrojowe
przed
egzaminem**

LEGENDA



pytanie



wyjątek od zasad czy reguł / uwaga



najważniejsze informacje



norma prawna



niezbędna wiedza



literatura



zob. wcześniej opisane zagadnienia



orzecznictwo



uzupełnienie



przykład

Prawo administracyjne – część ogólna i zagadnienia ustrojowe przed egzaminem

redakcja naukowa Monika Augustyniak
Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Piotr Ruczkowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SPIS TREŚCI

4	WYKAZ SKRÓTÓW
11	WSTĘP
13	ROZDZIAŁ I Administracja – pojęcie, cechy, funkcje
13	1.1. Pojęcie administracji
19	1.2. Cechy administracji publicznej (ujęcie opisowe administracji publicznej)
21	1.3. Funkcje administracji
24	ROZDZIAŁ II Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały
24	2.1. Pojęcie prawa administracyjnego
27	2.2. Opisowe ujęcie prawa administracyjnego (cechy prawa administracyjnego)
29	2.3. Podział prawa administracyjnego
32	ROZDZIAŁ III Źródła prawa administracyjnego
32	3.1. Pojęcie i cechy źródeł prawa administracyjnego
36	3.2. Klasyfikacja źródeł prawa administracyjnego
38	3.3. Źródła powszechnie obowiązującego prawa
71	3.4. Prawo UE w systemie źródeł prawa administracyjnego
87	3.5. Akty prawa wewnętrznego w systemie źródeł prawa administracyjnego
90	3.6. Swoiste źródła prawa administracyjnego
93	ROZDZIAŁ IV Wybrane zasady prawa administracyjnego
93	4.1. Pojęcie i istota zasad prawa administracyjnego – wiążące normy prawne czy niewiążące postulaty?
96	4.2. Funkcje zasad prawa administracyjnego
96	4.3. Katalog zasad prawa administracyjnego

129	ROZDZIAŁ V Stosunek administracyjnoprawny
129	5.1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego
132	5.2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego
134	5.3. Elementy konstrukcyjne stosunku administracyjnoprawnego
136	5.4. Nawiązanie, zmiana i ustanie stosunku administracyjnoprawnego
137	5.5. Rodzaje (typologia) stosunku administracyjnoprawnego
142	ROZDZIAŁ VI Podmioty administracji publicznej
142	6.1. Uwagi ogólne
143	6.2. Organy administracji publicznej i ich rodzaje
150	6.3. Zakłady administracyjne
152	6.4. Inne podmioty administracji publicznej
154	6.5. Wzajemny sposób oddziaływania podmiotów administrujących
167	ROZDZIAŁ VII Administracja rządowa
167	7.1. Uwagi ogólne
169	7.2. Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej
180	7.3. Terenowe organy administracji rządowej
198	ROZDZIAŁ VIII Samorząd terytorialny
198	8.1. Pojęcie samorządu terytorialnego
208	8.2. Formy demokracji bezpośredniej w jednostkach samorządu terytorialnego
240	8.3. Jednostki samorządu terytorialnego – organizacja i zadania
325	ROZDZIAŁ IX Działania administracji publicznej i ich formy
325	9.1. Pojęcie form działania administracji publicznej
327	9.2. Rodzaje form działania

347	ROZDZIAŁ X Kontrola administracji publicznej
347	10.1. Pojęcie kontroli, rodzaje i kryteria kontroli
353	10.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli
372	10.3. Kontrola sądowa – wybrane zagadnienia
382	LITERATURA

WSTĘP

Założeniem przyjętym przez autorów niniejszej książki było połączenie koncepcji teoretycznych instytucji ustrojowych prawa administracyjnego z poglądami przedstawionymi w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym i doktrynie prawa administracyjnego.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych zagadnień ogólnych prawa administracyjnego, zaprezentowanych w sposób przystępny (w zakresie formy) dla studentów i aplikantów. Książka ma służyć jej adresatom do analizy instytucji ustrojowych, by wykształcić umiejętności poznania i stosowania przepisów prawa administracyjnego.

Przedstawione zagadnienia w książce mają pomóc studentom zarówno w przygotowaniu do egzaminów na studiach, jak i na aplikacje prawnicze. Mogą stać się także cennymi wskazówkami w zakresie stosowania i wykładni przepisów prawa administracyjnego dla organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Od autorów

ROZDZIAŁ I

Administracja – pojęcie, cechy, funkcje

1.1. Pojęcie administracji



1. Jaka jest etymologia słowa „administracja” oraz jego znaczenie w języku etnicznym?

Nasze refleksje na temat administracji publicznej wypada rozpocząć od kwestii terminologicznych, a mianowicie od wyjaśnienia pojęcia administracji (administracji publicznej). Nie wdając się w szczegółowe rozważania historyczne, warto jedynie nadmienić, że aparat administracyjny nie jest zjawiskiem nowym i spotykany jest już w starożytności. Szczególne znaczenie dla rozwoju administracji ma okres monarchii absolutnej. To w tym okresie kształtuje się hierarchiczna i zawodowa administracja. Kolejny przełom przynosi doktryna państwa prawnego i związana z nią zasada podporządkowania administracji prawu. Nie ulega wątpliwości, że zjawisko to jest obecne we wszystkich okresach historycznych¹.

Etymologicznie termin „administracja” pochodzi od łacińskich słów *ministrare*, *administrare* – „służyć”, „posługiwać”, „zarządzać”, „wykonywać”, „kierować”. W języku polskim administracja jest rozumiana

1. M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 18; P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 29 i n.

jako zarządzanie, zawiadywanie; ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe w zakresie władzy wykonawczej; organy tej władzy; zarząd jakiejś instytucji².

Jak widzimy, w języku etnicznym administracja ma wiele znaczeń, co wynika ze złożoności samego zjawiska, jakim jest administracja i proces administrowania. Może być rozumiana bądź jako specyficzna struktura organizacyjna (ujęcie podmiotowe), bądź jako proces polegający na wykonywaniu zadań publicznych, zarządzanie, kierowanie, gospodarowanie, zawiadywanie itp. (ujęcie przedmiotowe).



2. Jak można zdefiniować administrację publiczną w ujęciu negatywnym, podmiotowym, przedmiotowym oraz korzystając z różnych kryteriów jednocześnie?

Obserwowane współcześnie zjawiska nakładania się na siebie różnych struktur administracyjnych, nie tylko krajowych, również międzynarodowych i ponadnarodowych (instytucje Unii Europejskiej), a także różnych systemów prawnych (prawo międzynarodowe, prawo UE, prawo krajowe), zlecenie funkcji administracji publicznej, prywatyzacja zadań publicznych wywołują szczególne trudności w definiowaniu podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego czy nauki o administracji (obecnie nauk o polityce i administracji).

Administracja w ujęciu organizacyjnym i czynnościowym (przedmiotowym) jest zjawiskiem złożonym, trudnym do zdefiniowania w sposób klasyczny, zgodny z prawidłami logiki formalnej z uwzględnieniem *definiendum* i *definiens*³. Znalazło to odzwierciedlenie w piśmiennictwie. Warto podkreślić, że już w pierwszych opracowaniach traktujących o administracji czy prawie administracyjnym zauważono, iż ze względu na stopień złożoności procesu administrowania wszelkie próby sformułowania klasycznej definicji administracji

2. *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Warszawa 1969, s. 2–3.

3. J. Kmita, *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1973, s. 136 i n.

muszą być skazane na niepowodzenie. W wielu współczesnych podręcznikach⁴ przytacza się słowa Lorenza von Steina⁵, który stwierdził, że administracją jest „to, czego nie umiem nazwać”, czy też Ernsta Forsthoffa twierdzącego, że administracji nie można zdefiniować, a co najwyżej można ją opisać („Vielmehr liegt es in der Eigenart der Verwaltung begründet, daß sie sich zwar beschreiben, aber nicht definieren läßt”)⁶. Opinie te, również obecnie, pozostają nadal aktualne⁷. Przechodząc teraz do próby zdefiniowania administracji na gruncie prawnym, wypada podkreślić, że współcześnie administracja publiczna jest rozumiana szeroko i obejmuje różne podmioty, w tym także prywatne, którym zlecono bądź powierzono wykonywanie zadań publicznych, o czym będzie mowa niżej.

Administracja publiczna to administracja działająca w interesie publicznym, dla dobra wspólnego, wykonująca zadania publiczne, przeważnie dysponująca możliwością władczego działania, co ją odróżnia od administracji prywatnej, która działa na rzecz podmiotu prawa prywatnego, na przykład administracja prywatnego przedsiębiorstwa. Interes publiczny, zadania publiczne, władztwo administracyjne, możliwość korzystania z imperium, obowiązek działania tylko w granicach przyznany przez prawo kompetencji (zasada legalności) stanowią niewątpliwe cechy pozwalające odróżnić administrację publiczną od administracji prywatnej.

Cofając się myślą nieco wstecz, warto zwrócić uwagę na rzymskiego prawnika Ulpiana, który co prawda nie definiował administracji, lecz

4. M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, s. 17; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 32.

5. Por. L. v. Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1868; *idem*, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*, Herausgegeben Utz Schliesky, Tübingen 2010.

6. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, München–Berlin 1951, s. 1.

7. Na brak możliwości sformułowania definicji administracji wskazuje w nauce niemieckiej S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2018, s. 1.

prawo publiczne, i którego zdaniem są to te normy, których celem jest ochrona interesu państwa, natomiast normy prawa prywatnego ustanowione są w interesie jednostek (*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat privatum quod ad singulorum utilitatem*)⁸. Współcześnie byśmy powiedzieli, że przede wszystkim ochrona interesu publicznego. Można zatem przyjąć, że administrowanie (administracja publiczna) to działalność zmierzająca do ochrony wspomnianego interesu; to działanie przede wszystkim dla urzeczywistnienia dobra wspólnego, przy uwzględnianiu jednak także interesu indywidualnego, interesu jednostki, który nie może być całkowicie pomijany. Konieczność ważenia tych interesów należy do cech współczesnego administrowania.

Jak się wydaje, szeroki zakres i nieostrość pojęcia „administracja” stają się przyczyną do formułowania definicji negatywnych administracji, odwołujących się do – pochodzącej zasadniczo od Johna Locke’a i Monteskiusza (właściwie Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu⁹) – zasady podziału władzy. Jedną z najbardziej znanych jest definicja Waltera Jellinka¹⁰ i Ottona Mayera¹¹. Ich zdaniem administracja to działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem.

Tego typu definicja okazuje się niewystarczająca, gdyż tak naprawdę nie wyjaśnia, czym są administracja i proces administrowania. Dlatego też w nauce podjęto próbę formułowania definicji pozytywnych, odwołujących się do różnych wyznaczników. Wśród definicji pozytywnych można wyróżnić podmiotowe, przedmiotowe i mieszane rozumienie administracji publicznej.

W ujęciu podmiotowym administracja publiczna to ogół podmiotów administrujących, czyli podmiotów wykonujących zadania

8. W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 25.

9. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Montesquieu-Charles-Louis;3943233.html> (dostęp: 5.02.2023 r.).

10. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

11. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, t. 1, s. 7.

publiczne, których trzon stanowią organy administracji publicznej. Jak zasygnalizowano wyżej, w tym przypadku posługujemy się pojęciem administracji publicznej w znaczeniu szerokim (organizacyjno-funkcyjnym), czyli obejmującym zarówno organy administracji publicznej, jak i wszystkie inne podmioty, które wykonują zadania publiczne – zlecone ustawowo bądź powierzone na podstawie czynności prawnych, na przykład porozumień, umów itd., więc w tym pojęciu mieszczą się także podmioty prawa prywatnego. Na oznaczenie ogółu tych podmiotów proponujemy posługiwanie się pojęciami „podmioty administrujące”, „aparatus administracyjny”.

Przedmiotowe rozumienie administracji koncentruje się na zadaniach, kompetencjach, celach i funkcjach administracji publicznej, czy też zachowaniach, działaniach, wykonywaniu zadań publicznych, a co za tym idzie – na procesie administrowania (ujęcie przedmiotowo-funkcyjne). W tym przypadku administrację/administrowanie odnosimy do takich procesów, jak: zarządzanie, gospodarowanie, kierowanie, zawiadywanie, wykonywanie, współdziałanie, koordynowanie, współpraca, nadzorowanie, kontrolowanie.

Jak wspomniano wyżej, zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty, nie tylko przez organy administracji publicznej, w wyniku zlecenia lub powierzenia zadań administracji publicznej (zjawisko zlecenia funkcji i zadań administracji publicznej; prywatyzacja zadań administracji publicznej). Prywatyzacja zadań publicznych może oznaczać tylko zmianę podmiotu wykonującego zadania, tj. miejsce podmiotu publicznego zajmuje podmiot prywatny, co nie musi wiązać się ze zmianą charakteru zadania z publicznego na prywatne¹².

Z kolei administracja publiczna w znaczeniu mieszanym (podmiotowo-przedmiotowym) to zarówno organizacja o szczególnych cechach (obejmująca wspomniane wyżej różne podmioty

12. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25.

administrujące), jak i proces administrowania, czyli wykonywanie zadań państwa (zadań publicznych). W literaturze podczas definiowania administracji publicznej wykorzystuje się także inne wyróżniki, jak na przykład działanie w interesie publicznym i w granicach określonych ustawą, możliwość korzystania z władztwa państwowego, właściwe dla administracji prawne formy działania.

Wśród mieszanych ujęć administracji warto wymienić chociażby definicję Jerzego Starościaka, który proponował używanie określenia „administracja” do oznaczania bądź pewnej funkcji państwowej, bądź też pewnego systemu organów grupujących określone zespoły pracownicze¹³. Podobnie Hubert Izdebski i Michał Kulesza przez administrację rozumieją 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 formach¹⁴.

W nauce francuskiej również przyjmuje się mieszaną definicję administracji. Jean Rivero i Jean Waline podkreślają, że administracja to nie tylko określona aktywność, lecz także organy, które tę aktywność podejmują¹⁵. Podobnie definiuje się administrację w nauce słowackiej¹⁶, niemieckiej¹⁷ i austriackiej¹⁸.

13. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11.

14. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

15. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 9.

16. J. Machajová, J. Sobihard, D. Hrnčiar, V. Pirošik, M. Pirošiková, R. Pomahač, P. Průcha, V. Hutta, P. Škultéty, *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2009, s. 11 i n.

17. S. Detterbeck, *Allgemeines...*, s. 1 i n.; J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 58 i n.; W. Erbguth, A. Guckelberger, *Allgemeines Verwaltungsrecht, mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2018, s. 40 i n.; R. Stober, *Der Begriff der öffentlichen Verwaltung* [w:] R. Stober, W. Kluth, S. Korte, S. Eisenmenger, *Verwaltungsrecht I*, München 2017, s. 43 i n.; H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 1–12.

18. A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 29 i n.

Książka omawia zagadnienia z zakresu instytucji ustrojowych prawa administracyjnego w przystępnej formie pytań, które najczęściej pojawiają się na egzaminach z tego przedmiotu. Jest to nowoczesny niezbędnik do nauki i powtórki materiału – czytelnik uczy się poprzez formułowanie odpowiedzi na pytania i ich porównanie z tymi, które znajdują się w książce. Taka forma angażuje czytelnika, który aktywnie zdobywa i weryfikuje swoją wiedzę. Informacje uzyskane za pośrednictwem takiej nauki są lepiej zapamiętywane i utrwalane niż przez wielokrotne czytanie przepisów kodeksu.

Opracowanie zawiera ponadto zestaw elementów graficznych, które sprzyjają szybszemu przyswajaniu informacji i ułatwiają ich zrozumienie.

Publikacja w szczególności jest przeznaczona dla studentów i aplikantów. Będzie ona również pomocna nauczycielom akademickim, którzy mogą ją wykorzystać jako materiały do ćwiczeń.

Monika Augustyniak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego; autorka ponad stu publikacji z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego.

Jarosław Czerw – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach (Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Nauk Społecznych); sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi; specjalizuje się w zagadnieniach związanych z prawem administracyjnym.

Piotr Ruczkowski – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach; zastępca dyrektora Instytutu Nauk Prawnych UJK; adwokat; autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, postępowania sądowo-administracyjnego, prawa podatkowego i publicznego prawa gospodarczego.



9788383288055 W01P01

ISBN 978-83-288-055-5



9 788383 288055

59 zł (w tym 5% VAT)

Zamówienia:
infolinia 801 04 45 45
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.profinfo.pl

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

