

PRAWO ADMINISTRACYJNE

**pojęcia ▪ instytucje ▪ zasady
w teorii i orzecznictwie**

redakcja naukowa Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski

Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska, Michał Kasiński
Piotr Korzeniowski, Ewa Olejniczak-Szałowska, Małgorzata Stahl

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **9**

PRAWO ADMINISTRACYJNE

pojęcia ▪ instytucje ▪ zasady
w teorii i orzecznictwie

redakcja naukowa Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski

Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska, Michał Kasiński
Piotr Korzeniowski, Ewa Olejniczak-Szałowska, Małgorzata Stahl

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

9

Stan prawny na 15 czerwca 2024 r.

Wydawca
Izabella Mątecka

Redaktor prowadzący
Dorota Lebiezińska

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek 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

Piotr Korzeniowski: aktualizacja: 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

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., 2024

ISBN 978-83-8358-700-4

9. wydanie

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 skrótów | 11 |
| Wstęp | 15 |
| Rozdział I | |
| Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje | 17 |
| 1. Pojęcie administracji | 17 |
| 2. Cechy administracji | 22 |
| 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 | 79 |
| 1. Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna | 79 |
| 2. Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne | 87 |
| 3. Publiczne prawo podmiotowe | 93 |
| 4. Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna | 101 |

| | |
|---|-----|
| 4.1. Władztwo administracyjne | 101 |
| 4.2. Sankcja administracyjna | 103 |
| 5. Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna | 111 |
| 6. Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne..... | 126 |

Rozdział IV

| | |
|--|------------|
| Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji..... | 135 |
| 1. Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego..... | 135 |
| 2. Rodzaje zasad i ich charakterystyka..... | 142 |
| 2.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego..... | 142 |
| 2.2. Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej | 151 |
| 2.3. Zasada ochrony godności człowieka | 160 |
| 2.4. Zasada proporcjonalności | 175 |
| 2.5. Zasada jawności administracyjnej..... | 187 |
| 2.6. Prawo do sądu..... | 200 |
| 2.7. Zasady postępowania administracyjnego | 206 |
| 2.7.1. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego | 206 |
| 2.7.2. Zasada dwuinstancyjności | 209 |
| 2.7.3. Zasada sprawiedliwości proceduralnej..... | 211 |
| 2.8. Zasada pomocniczości (subsidiarności)..... | 214 |
| 2.9. Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji..... | 220 |
| 2.10. Zasada kompetencyjności | 227 |
| 2.11. Dualizm i monizm w administracji | 230 |
| 2.12. Zasada zespolenia administracyjnego | 233 |
| 2.13. Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)..... | 236 |
| 2.14. Zasada dobrej administracji | 241 |

Rozdział V

| | |
|---|------------|
| Źródła prawa administracyjnego..... | 249 |
| 1. Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu oraz źródeł prawa administracyjnego..... | 249 |
| 1.1. Źródła prawa administracyjnego w systemie prawa..... | 249 |
| 1.2. Delimitacja źródeł prawa | 256 |
| 1.3. Źródła prawa Unii Europejskiej w systemie źródeł polskiego prawa... | 257 |
| 2. Konstytucja, ustawy i umowy międzynarodowe..... | 269 |
| 3. Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej, akty prawa wewnętrznego i swoiste źródła prawa..... | 278 |
| 3.1. Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej | 278 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Akty prawa wewnętrznego..... | 281 |
| 3.3. Inne swoiste źródła prawa..... | 284 |
| 3.4. Znaczenie zwyczaju, orzecznictwa sądowego i doktryny | 286 |
| 4. Prawo miejscowe..... | 289 |
| 5. Ogłaszanie źródeł prawa | 305 |
| 6. Wykładnia prawa administracyjnego | 313 |
| 7. Luki i analogia w prawie administracyjnym..... | 321 |

Rozdział VI

| | |
|--|------------|
| Podmioty administrujące | 335 |
| 1. Pojęcie podmiotów administrujących i systemu administracji publicznej... | 335 |
| 2. Cele i zadania, kompetencja i właściwość..... | 336 |
| 3. Pojęcie i rodzaje organów administracji publicznej, władza i urząd | 338 |
| 4. Zakład publiczny (administracyjny) | 343 |
| 5. Inne podmioty administrujące – agencje, instytucje, przedsiębiorstwa, spółki prawa publicznego, fundacje, organizacje społeczne | 347 |
| 5.1. Agencje..... | 347 |
| 5.2. Instytucje | 349 |
| 5.3. Przedsiębiorstwa..... | 350 |
| 5.4. Spółki prawa publicznego | 351 |
| 5.5. Fundacje..... | 352 |
| 5.6. Organizacje społeczne | 355 |
| 6. Powiązania organizacyjne i funkcjonalne między podmiotami administrującymi | 360 |
| 7. Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych | 370 |
| 7.1. Zlecenie funkcji z zakresu administracji publicznej..... | 370 |
| 7.2. Prywatyzacja zadań publicznych | 372 |

Rozdział VII

| | |
|---|------------|
| Podział terytorialny | 377 |
| 1. Pojęcie podziału terytorialnego i jego rodzaje | 377 |
| 2. Ewolucja podziału terytorialnego | 378 |
| 3. Aktualny podział terytorialny..... | 381 |
| 3.1. Zasadniczy podział terytorialny | 382 |
| 3.1.1. Gmina..... | 383 |
| 3.1.2. Powiat | 386 |
| 3.1.3. Województwo | 389 |
| 3.2. Podział pomocniczy | 390 |
| 3.3. Podziały terytorialne specjalne | 392 |

Rozdział VIII

| | |
|---|------------|
| Ustrój administracji państwowej | 401 |
| 1. Administracja centralna..... | 401 |
| 1.1. Zagadnienia wstępne | 401 |
| 1.2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej | 402 |
| 1.3. Rada Ministrów | 403 |
| 1.4. Prezes Rady Ministrów..... | 410 |
| 1.5. Ministrowie | 413 |
| 1.6. Organy centralne (kierownicy urzędów centralnych)..... | 416 |
| 2. Terenowa administracja rządowa | 420 |
| 2.1. Zagadnienia wstępne | 420 |
| 2.2. Wojewoda | 420 |
| 2.3. Rządowa administracja zespolona w województwie | 425 |
| 2.4. Wojewódzka administracja niezespolona | 428 |

Rozdział IX

| | |
|--|------------|
| Samorząd terytorialny..... | 433 |
| 1. Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego | 433 |
| 1.1. Geneza samorządu terytorialnego..... | 433 |
| 1.2. Pojęcie i cechy samorządu terytorialnego | 436 |
| 2. Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego..... | 445 |
| 2.1. Strukturalny model samorządu terytorialnego..... | 445 |
| 2.1.1. Gmina (miasto na prawach powiatu)..... | 446 |
| 2.1.2. Powiat | 448 |
| 2.1.3. Województwo samorządowe..... | 448 |
| 2.2. Formy demokracji bezpośredniej..... | 448 |
| 2.2.1. Referendum lokalne..... | 449 |
| 2.2.2. Zebranie wiejskie w sołectwie, ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu..... | 454 |
| 2.2.3. Konsultacje z mieszkańcami | 455 |
| 2.2.4. Budżet obywatelski..... | 456 |
| 2.2.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza | 457 |
| 2.3. Formy demokracji pośredniej..... | 458 |
| 2.3.1. Organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego | 459 |
| 2.3.2. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego..... | 475 |
| 2.4. Struktura organizacyjna jednostek pomocniczych..... | 490 |
| 2.5. Relacje między jednostkami samorządu terytorialnego | 495 |
| 3. Zadania samorządu terytorialnego..... | 509 |
| 3.1. Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego..... | 509 |
| 3.2. Zadania gminy | 511 |
| 3.3. Zadania powiatu..... | 512 |

| | |
|--|-----|
| 3.4. Zadania województwa | 513 |
| 3.5. Sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej, upowszechnianie idei samorządowej i tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej | 516 |
| 3.6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego | 517 |
| 3.6.1. Zakres prawnej dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego | 517 |
| 3.6.2. Organizacyjno-prawne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego | 519 |
| 4. Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego | 521 |
| 4.1. Współdziałanie międzygminne | 522 |
| 4.2. Współdziałanie powiatów | 527 |
| 4.2.1. Związki powiatów | 527 |
| 4.2.2. Porozumienia powiatów | 528 |
| 4.2.3. Stowarzyszenia powiatów | 529 |
| 4.3. Współdziałanie gmin i powiatów | 529 |
| 4.3.1. Związki powiatowo-gminne | 529 |
| 4.3.2. Związki powiatowo-gminne w celu wspólnej obsługi | 530 |
| 4.3.3. Związki powiatowo-gminne, związki międzygminne, stowarzyszenia, porozumienia powiatowo-gminne | 530 |
| 4.4. Współdziałanie województw (z udziałem województw) | 530 |
| 4.5. Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych | 532 |
| 4.6. Uwagi końcowe | 533 |
| 5. Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego | 544 |
| 5.1. Pojęcie, cechy, kryteria i organy nadzoru | 544 |
| 5.2. Środki nadzoru | 548 |
| 5.3. Nadzór regionalnych izb obrachunkowych | 551 |
| 5.4. Samorządowe kolegia odwoławcze | 552 |
| 5.5. Sądowa kontrola działalności samorządu terytorialnego | 552 |

Rozdział X

| | |
|--|------------|
| Prawne formy działania administracji publicznej | 557 |
| 1. Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji | 557 |
| 2. Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa | 563 |
| 2.1. Akty normatywne | 563 |
| 2.2. Akty generalne stosowania prawa | 566 |
| 3. Akty administracyjne – pojęcie i rodzaje | 568 |
| 4. Polecenie służbowe | 575 |
| 5. Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne | 578 |

| | |
|---|-----|
| 6. Przyrzeczenie publiczne (administracyjne)..... | 589 |
| 7. Czynności materialno-techniczne | 594 |
| 8. Tworzenie planów, programów i strategii..... | 600 |
| 9. Działalność społeczno-organizatorska | 604 |

Rozdział XI

| | |
|---|-----|
| Kontrola administracji | 609 |
| 1. Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli | 609 |
| 2. Kontrola sądowa administracji..... | 614 |
| 2.1. Zagadnienia ogólne | 614 |
| 2.2. Sądownictwo administracyjne | 616 |
| 2.3. Rola innych sądów w zabezpieczeniu legalności działania administracji | 626 |
| 3. Trybunał Konstytucyjny | 627 |
| 4. Trybunał Stanu | 629 |
| 5. Kontrola pozasądowa administracji | 632 |
| 5.1. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli..... | 632 |
| 5.2. Kontrola administracji sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich..... | 641 |
| 5.3. Kontrola administracji sprawowana przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych | 649 |
| 5.4. Kontrola społeczna..... | 653 |
| 6. Kontrola wewnętrzna administracji | 663 |
| 6.1. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i> | 664 |
| 6.1.1. Kontrola w administracji rządowej..... | 664 |
| 6.1.2. Kontrola w samorządzie terytorialnym | 669 |
| 6.1.3. Kontrola regionalnych izb obrachunkowych | 671 |
| 6.1.4. Kontrola zarządcza | 673 |
| 6.1.5. Audyt wewnętrzny..... | 674 |
| 6.1.6. Kontrola instancyjna | 678 |
| 6.1.7. Kontrola prokuratorska | 680 |
| 6.2. Kontrola wewnętrzna <i>sensu largo</i> | 684 |
| Autorzy | 689 |
| Skorowidz | 691 |

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, 2019 i 2021).

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.

Piotr Korzeniowski

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.S. 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

pozytywnego określenia administracji, i E. Iserzona, według którego „administracja państwowa jest działalnością znamionną 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 takich pojęć, jak „administracja celna”, „administracja zatrudnienia i bezrobocia”, „administracja ochrony zdrowia” czy „administracja oświaty”, to jednak próby wyliczenia wszystkich szczegółowych zadań państwa i spraw obejmowanych pojęciem administracji publicznej 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.S. 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”. Ekspozowaną 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 specjalnymi 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).

Książka omawia najważniejsze zagadnienia teorii prawa administracyjnego i ustrojowego, a także pojęcia prawa administracyjnego oraz jego zasady ogólne, w tym m.in.:

- pojęcie 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 podręczniku przedstawiono także zagadnienia ustroju administracji rządowej, centralnej i terytorialnej oraz samorządu terytorialnego, system podmiotów administrujących i powiązania między nimi, prawne formy działania administracji publicznej oraz kontrolę jej działalności. Najważniejsze zagadnienia zostały uzupełnione o wypisy z literatury i orzecznictwo.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów prawa, administracji, ekonomii, zarządzania, socjologii i innych kierunków, w ramach których prowadzi się zajęcia z określonych obszarów 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; wieloletni kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; członek Łódzkiego Towarzystwa Naukowego; członek Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej; autorka i współautorka oraz redaktorka i współredaktorka wielu monografii i licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym teorii prawa administracyjnego, prawa samorządu terytorialnego i sądownictwa administracyjnego.

Piotr Korzeniowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, od 1.10.2023 r. kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia NSA; autor, współautor oraz redaktor i współredaktor wielu monografii i licznych publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788383587004 W09P01

ISBN 978-83-8358-700-4



9 788383 587004

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)