

PRAWO ADMINISTRACYJNE



Jan Zimmermann

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **9**

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Jan Zimmermann

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

9

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Rysunki w tekście i na okładce

Marek Raczkowski, rysownik „Przekroju”

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-707-7

9. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Wstęp	19
Część pierwsza	
ZAGADNIENIA OGÓLNE	25
Rozdział pierwszy	
Administracja	27
1. Uwagi ogólne	27
2. Poszukiwanie zamkniętej definicji administracji publicznej	30
3. Opisywanie administracji publicznej przez jej cechy	33
3.1. Działanie w imieniu państwa	33
3.2. Interes publiczny i indywidualny	34
3.3. Władztwo administracyjne	40
3.4. Pozostałe cechy administracji publicznej	42
Rozdział drugi	
Prawo administracyjne	44
1. Poszukiwanie definicji prawa administracyjnego	44
1.1. Definiowanie	44
1.2. Tendencje	46
1.3. Przedmiot prawa administracyjnego	49
2. Cechy prawa administracyjnego	51
2.1. Prawo administracyjne jako prawo publiczne	51
2.2. Bezwzględnie obowiązujący (wiążący) charakter norm	56
2.3. Zasada aktualności	58
2.4. Dwa sposoby ustalania treści zachowań	59
2.5. Problem niesporności	61
2.6. Inne cechy prawa administracyjnego	63
2.7. Cechy prawa administracyjnego na tle koncepcji T. Bąkowskiego	63
3. Normy prawa administracyjnego	65
4. Sankcje w prawie administracyjnym	68
5. System prawa administracyjnego	71
6. Granice prawa administracyjnego	85

6.1. Styk z prawem konstytucyjnym	86
6.2. Styk z prawem cywilnym	88
6.3. Styk z prawem karnym	89

Rozdział trzeci

Tworzenie prawa administracyjnego – źródła prawa	92
1. Zagadnienia ogólne	92
1.1. Pojęcie źródeł prawa administracyjnego i pojęcia pokrewne	92
1.2. Koncepcje zamkniętego i otwartego systemu źródeł prawa	96
1.3. Prawo zewnętrzne i prawo wewnętrzne	99
2. Konstytucyjne kategorie powszechnie obowiązujących źródeł prawa administracyjnego	100
2.1. Konstytucja	100
2.1.1. Znaczenie Konstytucji dla prawa administracyjnego	100
2.1.2. Problem bezpośredniego stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej	104
2.2. Ustawa	106
2.3. Rozporządzenia z mocą ustawy	108
2.4. Umowy międzynarodowe	109
2.5. Prawo Unii Europejskiej	110
2.5.1. Prawo Unii Europejskiej a prawo wewnętrzne	110
2.5.2. Podział prawa unijnego i kategorie aktów	112
2.6. Rozporządzenia	116
2.6.1. Istota rozporządzenia	116
2.6.2. Upoważnienie ustawowe	117
2.6.3. Wykonawczy charakter rozporządzenia	119
2.6.4. Organy wydające rozporządzenia	120
2.7. Wysłuchanie publiczne	120
2.8. Akty prawa miejscowego	121
2.8.1. Wprowadzenie	121
2.8.2. Konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego	122
2.8.3. Kategorie aktów prawa miejscowego	124
2.8.4. Gminne prawo miejscowe	125
2.8.5. Odrębności regulacji dotyczących innych organów wydających akty prawa miejscowego	128
3. Prawo wewnętrzne	130
4. Tak zwane swoiste kategorie źródeł prawa administracyjnego	132
4.1. Akty planowania	133
4.1.1. Uwagi ogólne	133
4.1.2. Cechy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	134
4.2. Statuty i regulaminy	135
4.3. Normy techniczne	135
5. Publikacja i promulgacja źródeł prawa	136
5.1. Zasady promulgacji i publikacji źródeł prawa	136
5.2. Dzienniki urzędowe	138
6. Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego	138

6.1. Zwyczaj	139
6.2. Prawo sędziowskie	140

Rozdział czwarty

Zasady ogólne prawa administracyjnego	144
1. Istota zasad ogólnych	144
2. Wybór zasad ogólnych prawa administracyjnego	146
2.1. Niektóre zasady wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego	146
2.1.1. Zasada <i>lex retro non agit</i>	146
2.1.2. Zasada ochrony praw dobrze (słusznie) nabytych	146
2.1.3. Zasada prawa do sądu	147
2.1.4. Zasada pomocniczości (subsydiarności)	148
2.1.5. Zasada proporcjonalności	149
2.1.6. Zasada zrównoważonego rozwoju	150
2.2. Niektóre zasady odnoszące się do organów administracji publicznej	151
2.2.1. Zasada dobrej administracji	151
2.2.2. Zasada kompetencyjności	153
2.2.3. Zasada zespolenia administracyjnego	153
2.2.4. Zasada efektywności	154
2.3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	154

Część druga

USTROJOWE PRAWO ADMINISTRACYJNE	157
--	------------

Rozdział piąty

Podmioty administracji publicznej	159
1. Uwagi ogólne	159
2. Organy administracji publicznej	161
2.1. Pojęcie organu administracji publicznej	161
2.2. Kompetencja organu administracji publicznej	164
2.3. Formy przekazywania kompetencji administracyjnej	166
2.3.1. Konstrukcje prawne	166
2.3.2. Porozumienie administracyjne	167
2.4. Organ administrujący	172
2.5. Rodzaje organów administracji publicznej	173
2.5.1. Organy państwowe, rządowe i samorządowe	174
2.5.2. Podziały organów ze względu na szczeblową budowę aparatu administracyjnego	174
2.5.3. Rodzaje organów ze względu na sposób ich kreowania	176
2.5.4. Organy jednoosobowe i organy kolegialne	177
2.5.5. Inne podziały	178
2.6. Urząd	178
2.7. Refleksja końcowa	179
3. Samorząd	179
3.1. Pojęcie samorządu	179
3.2. Rodzaje samorządu	181
3.2.1. Samorząd powszechny – terytorialny	181

3.2.2. Samorządy specjalne	182
4. Zakłady administracyjne (publiczne)	184
4.1. Pojęcie zakładu administracyjnego	184
4.2. Władztwo zakładowe	185
4.3. Inne cechy zakładów publicznych	186
4.4. Rodzaje zakładów publicznych	187
5. Katalog innych podmiotów administracji publicznej	189
5.1. Przedsiębiorstwa	190
5.2. Agencje	191
5.3. Spółki prawa publicznego	192
5.4. Fundacje prawa publicznego	193
5.5. Fundusze państwowe	194
6. Wykonywanie funkcji publicznych i realizacja zadań publicznych przez organizacje społeczne	194
7. Prywatyzacja funkcji administracji publicznej i zadań publicznych	197

Rozdział szósty

Struktura administracji publicznej i związki między jej podmiotami	200
1. Uwagi ogólne	200
2. Struktura administracji publicznej	201
2.1. Struktura resortowa (pionowa)	201
2.1.1. Resort administracyjny	201
2.1.2. Działy administracji rządowej	202
2.2. Struktura terytorialna (pozioma)	204
2.2.1. Pojęcie i przesłanki podziału terytorialnego państwa	204
2.2.2. Rodzaje podziałów terytorialnych	204
2.2.3. Podział zasadniczy	205
2.2.4. Podział pomocniczy	208
2.2.5. Podziały specjalne i obszary specjalne	208
3. Związki między podmiotami administrującymi	209
3.1. Centralizacja i decentralizacja	209
3.1.1. Centralizacja	210
3.1.2. Decentralizacja	211
3.2. Koncentracja i dekoncentracja	213
3.3. Pojęcia określające wzajemny sposób oddziaływania podmiotów administrujących ..	215
3.3.1. Kierownictwo	215
3.3.2. Nadzór	215
3.3.3. Kontrola	217
3.3.4. Zwierzchnictwo i zespolenie	217
3.3.5. Koordynacja	218
3.3.6. Współdziałanie	219

Rozdział siódmy

Administracja rządowa	223
1. Centralne organy administrujące poza administracją rządową	223
1.1. Prezydent RP i organy mu podległe	223
1.2. Organ centralny podległe Sejmowi RP	224

2. Centralna administracja rządowa	225
2.1. Rada Ministrów	225
2.1.1. Istota, skład i powoływanie	225
2.1.2. Zadania i kompetencje	226
2.1.3. Tryb pracy Rady Ministrów	227
2.1.4. Członkowie Rady Ministrów	228
2.1.5. Organy wewnętrzne Rady Ministrów	228
2.1.6. Pełnomocnicy rządu	230
2.2. Prezes Rady Ministrów	230
2.3. Ministrowie	231
2.3.1. Istota funkcji ministra	231
2.3.2. Zakres działania ministrów	231
2.3.3. Minister a jednostki podporządkowane	233
2.3.4. Minister jako organ administracji publicznej	233
2.3.5. Ministerstwo i organy pomocnicze ministrów	233
2.4. Komitety	234
2.5. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	235
2.6. Rada Polityki Pieniężnej	235
2.7. Organy centralne	236
3. Terenowa administracja rządowa	237
3.1. Uwagi ogólne	237
3.2. Katalog organów wykonujących zadania administracji rządowej w województwie ...	239
3.3. Wojewoda	240
3.3.1. Charakter prawny wojewody i jego funkcje	240
3.3.2. Kompetencje wojewody	242
3.3.3. Status osobowy wojewody	245
3.3.4. Organy pomocnicze wojewody	246
3.4. Wojewódzka administracja zespolona	246
3.4.1. Podmioty wojewódzkiej administracji zespolonej	247
3.4.2. Zwierzchnictwo i kompetencje wojewody jako zwierzchnika rządowej administracji zespolonej	248
3.5. Wojewódzka administracja niezespolona	251

Rozdział ósmy

Samorząd terytorialny	253
1. Zagadnienia ogólne	253
1.1. Podstawowe elementy konstrukcyjne polskiego samorządu terytorialnego	253
1.1.1. Wspólnota mieszkańców – element podmiotowy	253
1.1.2. Trójśczebliwość – element przedmiotowy	254
1.1.3. Inne elementy konstrukcyjne	256
1.2. Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego	257
1.3. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego	258
1.3.1. Zasada pomocniczości i zasada decentralizacji	258
1.3.2. Zasada samodzielności	260
2. Zadania	263
2.1. Pojęcie zadań samorządu terytorialnego i ich podstawowa klasyfikacja	263

2.2. Zadania własne gminy i ich katalog	266
2.3. Zadania zlecone i zadania powierzone gminie	268
2.4. Zadania własne powiatu i ich katalog	269
2.5. Zadania zlecone i zadania powierzone powiatowi	270
2.6. Inne zadania powiatu	271
2.7. Zadania miasta na prawach powiatu	272
2.8. Zadania samorządu województwa	272
2.8.1. Podział zadań z administracją rządową	272
2.8.2. Strategia rozwoju województwa i polityka rozwoju województwa	273
2.8.3. Zadania własne województwa	274
2.8.4. Zadania zlecone województwu	274
3. Władze i organy samorządu terytorialnego	274
3.1. Władze i organy	274
3.2. Klasyfikacja organów jednostek samorządu terytorialnego	275
4. Organy uchwałodawcze	276
4.1. Rada gminy	276
4.1.1. Charakter	276
4.1.2. Czas działania	277
4.1.3. Kompetencje	278
4.1.4. Organy rady gminy i tryb jej obrad	279
4.2. Rada powiatu	280
4.2.1. Charakter	280
4.2.2. Czas działania	280
4.2.3. Kompetencje	281
4.2.4. Organy rady powiatu i tryb jej obrad	282
4.3. Sejmik wojewódzki	283
4.3.1. Charakter	283
4.3.2. Czas działania	283
4.3.3. Kompetencje	283
4.3.4. Organy sejmiku województwa i tryb jego obrad	285
5. Radni	285
6. Organ wykonawczy gminy	286
6.1. Wójt, burmistrz, prezydent	286
6.2. Charakter i nazwa	287
6.3. Czas działania	288
6.4. Kompetencje	289
6.5. Organy i jednostki pomocnicze	291
7. Organ wykonawczy powiatu	291
7.1. Charakter zarządu powiatu i jego tworzenie	291
7.2. Czas działania	292
7.3. Kompetencje zarządu powiatu	293
7.4. Starosta	293
8. Organ wykonawczy województwa	294
8.1. Charakter zarządu województwa i jego tworzenie	294
8.2. Czas działania	295
8.3. Kompetencje zarządu województwa	295

8.4. Marszałek województwa	296
9. Elementy różnicujące szczeble samorządu terytorialnego	297
9.1. Jednostki pomocnicze w gminie	297
9.2. Gminy o specjalnym statusie	298
9.2.1. Gmina warszawska	298
9.2.2. Gminy uzdrowiskowe	299
9.3. Powiatowa administracja zespolona	301
9.3.1. Podmioty powiatowej administracji zespolonej	301
9.3.2. Zwierzchnictwo i kompetencje starosty jako zwierzchnika administracji zespolonej w powiecie	301
9.4. Organy i jednostki pomocnicze w powiecie	303
9.5. Zespolenie w samorządzie województwa	303
10. Referendum lokalne	304
10.1. Pojęcie referendum lokalnego	304
10.2. Rodzaje referendum lokalnego	304
10.3. Ważniejsze elementy postępowania referendalnego	306
10.4. Wynik referendum lokalnego i jego skutki	308
11. Konsultacje społeczne	308
12. Związki i porozumienia komunalne	310
12.1. Postulat współdziałania jednostek samorządu terytorialnego	310
12.2. Związki komunalne	310
12.3. Porozumienia komunalne	313
12.4. Związek metropolitalny	314
12.5. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego	315
12.6. Zrzeszenia międzynarodowe	316
13. Mienie komunalne i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego	317
13.1. Mienie komunalne	317
13.1.1. Pojęcie mienia komunalnego, rzeczy publiczne	317
13.1.2. Nabywanie mienia komunalnego	318
13.1.3. Zasady zarządzania mieniem samorządowym	321
13.2. Gospodarka finansowa	322
14. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	323
14.1. Ogólna charakterystyka	323
14.1.1. Kryterium nadzoru	324
14.1.2. Organy nadzoru	327
14.1.3. Zakres nadzoru	327
14.2. Środki nadzoru	328
14.2.1. Terminologia	328
14.2.2. Rozstrzygnięcia nadzorcze i inne środki nadzoru wojewody (regionalnych izb obrachunkowych)	328
14.2.3. Środki nadzoru Prezesa Rady Ministrów	333
14.3. Pozostałe unormowania ustaw samorządowych związane z nadzorem	334
15. Samorządowe kolegia odwoławcze	336
15.1. Uwagi ogólne	336
15.2. Samorządowe kolegia odwoławcze jako organy administracji publicznej	338
15.3. Samorządowe kolegia odwoławcze jako jednostki organizacyjne	339

Rozdział dziewiąty

Działania administracji publicznej i ich formy	341
1. Uwagi wprowadzające	341
2. Pojęcie działania i pojęcie formy działania administracji	344
3. Klasyfikacja form działania administracji	345
3.1. Kryterium władztwa	345
3.2. Kryterium skutku prawnego	347
3.3. Kryterium stosunku do obowiązującego prawa	348
3.4. Kryterium charakteru działania prawnego	349
3.5. Kryterium sfery skutku prawnego	350
3.6. Kryterium adresata skutku prawnego	350
4. Nowe rodzaje prawnych form działania administracji	351

Rozdział dziesiąty

Podmioty relacji zewnętrznych	354
1. Uwagi wprowadzające	354
2. Stosunek administracyjnoprawny	355
2.1. Pojęcie	355
2.2. Podmioty	356
2.3. Przedmiot i treść	360
2.4. Powstanie stosunku administracyjnoprawnego i jego ustanie	361
2.5. Kategorie stosunków administracyjnoprawnych	362
2.5.1. Stosunki materialnoprawne i procesowe	363
2.5.2. Stosunki sporne	366
2.5.3. Stosunki potencjalne i realne	367
2.5.4. Stosunki zewnętrzne i wewnętrzne	367
2.5.5. Tak zwane szczególne stosunki władcze	368
2.5.6. Inne kategorie	368
3. Sytuacja administracyjnoprawna	369
4. Triada Bernatzika	370
4.1. Interes faktyczny (zwykły)	371
4.2. Interes prawny (kwalifikowany)	373
4.3. Publiczne prawa podmiotowe	377
5. Współczesne możliwości uzupełniania triady Bernatzika	384
5.1. Uzasadnione oczekiwania	385
5.2. Prawa refleksowe	386

Rozdział jedenasty

Akt administracyjny	388
1. Pojęcie aktu administracyjnego	388
2. Decyzja administracyjna	390
2.1. Problem normatywnego definiowania decyzji administracyjnej	391
2.2. Decyzja administracyjna a wyrok sądowy	394
3. Klasyfikacje aktów administracyjnych (decyzji)	395
3.1. Kryteria podziału związane z adresatem	395
3.2. Kryteria podziału związane z przesłankami prawnymi	395
3.3. Kryteria podziału związane z treścią	398

3.4. Inne kategorie aktów administracyjnych	400
4. Mechanizm powstawania aktu administracyjnego (decyzji)	400
4.1. Uwagi wprowadzające	400
4.2. Fakt a prawo	401
4.3. Impuls do wydania aktu administracyjnego (decyzji)	403
4.4. Wybór wstępny	404
4.5. Fakty	405
4.6. Prawo	407
4.7. Dowodzenie faktów i wykładnia prawa	409
4.8. Stan faktyczny i stan prawny sprawy	411
4.9. Subsumcja	412
5. Luzy decyzyjne	412
5.1. Wyważanie	413
5.2. Dyskrecjonalność	414
5.3. Uznanie administracyjne	415
5.3.1. Geneza uznania administracyjnego – swobodne uznanie	417
5.3.2. Sposoby formułowania upoważnień do uznania administracyjnego	421
5.3.3. Kontrola uznania administracyjnego przez sąd administracyjny	423
6. Inne elementy subiektywizmu w mechanizmie przygotowania aktu administracyjnego (decyzji)	425
7. Problem upływu czasu w przygotowaniu aktu administracyjnego (decyzji)	427
8. Zawartość aktu administracyjnego (decyzji)	428
9. Obowiązkiwanie aktu administracyjnego (decyzji)	430
9.1. Obowiązkiwanie prawidłowego aktu administracyjnego w czasie	432
9.2. Wygaśnięcie aktu administracyjnego	433
9.3. Uchylenie aktu administracyjnego	434
10. Wadliwość aktu administracyjnego (decyzji)	437
10.1. Pojęcie wadliwości aktu	437
10.2. Gradacja wad aktu administracyjnego	437
10.3. Rozróżnianie wad aktu administracyjnego	438
10.4. Zawartość aktu administracyjnego a jego wadliwość	441

Rozdział dwunasty

Inne formy stosowania prawa administracyjnego	445
1. Akty i czynności egzekucyjne	445
1.1. Uwagi ogólne	445
1.2. Formy działania organu egzekucyjnego	446
2. Tak zwane działania bezpośrednio zobowiązujące	447
2.1. Pojęcie	447
2.2. Charakterystyka	448
2.3. Ochrona adresata	450
3. Dwustronne i wielostronne działania administracji	451
3.1. Uwagi ogólne	451
3.2. Umowa cywilnoprawna	453
3.3. Umowa administracyjna	454
3.3.1. Istota umowy administracyjnej i jej wartość	454

3.3.2. Umowa administracyjna w Niemczech	456
3.3.3. Umowa administracyjna we Francji	458
3.3.4. Formy zbliżone do umowy administracyjnej w prawie polskim	459
4. Ugoda administracyjna	461
4.1. Pojęcie ugody administracyjnej	461
4.2. Regulacja prawna i przesłanki zawarcia ugody administracyjnej	462
4.3. Skutki ugody	463
5. Przyrzeczenie administracyjne	464
6. Działania faktyczne administracji	466
6.1. Działania społeczno-organizatorskie	466
6.2. Działania materialno-techniczne	467
7. Bezczynność i milczenie administracji publicznej	468
7.1. Istota bezczynności oraz milczenia	468
7.2. Bezczynność administracji	468
7.2.1. Poszukiwanie definicji	468
7.2.2. Bezczynność w postępowaniu administracyjnym	469
7.2.3. Bezczynność poza postępowaniem administracyjnym	471
7.3. Milczenie administracji	472

Część czwarta

KONTROLA ADMINISTRACJI	475
-------------------------------------	------------

Rozdział trzynasty

Sądownictwo administracyjne	477
1. Zagadnienia ogólne	477
1.1. Pojęcie sądownictwa administracyjnego	477
1.2. Sądownictwo administracyjne a sądownictwo powszechne i administrowanie	481
1.3. Cel sądownictwa administracyjnego	484
1.4. Sądownictwo administracyjne a pojęcie wymiaru sprawiedliwości	485
1.5. Systemy sądownictwa administracyjnego	488
1.6. Historia polskiego systemu sądownictwa administracyjnego	490
2. Ustrój sądów administracyjnych	491
2.1. Sąd powszechny czy sąd specjalny	491
2.2. Struktura sądów administracyjnych	492
2.3. Stosunek sądów administracyjnych do innych organów państwa	493
3. Przedmiot ochrony	495
3.1. Pojęcie przedmiotu ochrony i jego podstawowe warianty	495
3.2. Przedmiot ochrony w polskich unormowaniach dotyczących sądów administracyjnych	499
4. Podmioty	500
4.1. Podmioty czynne	500
4.2. Podmioty bierne	502
4.3. Inne podmioty	502
5. Przedmiot i zakres kontroli sądu administracyjnego (przedmiot i zakres zaskarżenia)	503
5.1. Wprowadzenie	503
5.2. Sposoby określania przedmiotu (zakresu) kontroli (zaskarżenia)	504

5.3. Działania administracji publicznej podlegające zaskarżeniu	508
5.3.1. Decyzja administracyjna	508
5.3.2. Postanowienia administracyjne	509
5.3.3. Niebędące decyzjami ani postanowieniami akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa	510
5.3.4. Pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających	511
5.3.5. Akty prawa miejscowego	512
5.3.6. Inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków	513
5.3.7. Akty nadzoru	514
5.3.8. Bezczynność administracji i przewlekłe prowadzenie postępowania	515
5.3.9. Inne przedmioty zaskarżenia	516
5.3.10. Enumeracja negatywna	517
5.4. Inne obszary działania sądu	518
5.4.1. Spory kompetencyjne	518
5.4.2. Uchwałodawstwo sądownoadministracyjne	519
6. Skarga	520
6.1. Jednolitość skargi lub wielość skarg	520
6.2. Skarga w systemie polskim	521
7. Przedmiot rozpoznania	522
7.1. Sprawa sądownoadministracyjna	522
7.2. Szczegółowy przedmiot rozpoznania	524
8. Przedmiot orzekania	525
8.1. Przedmiot orzekania a kryterium kontroli sądowej	525
8.2. Warianty orzeczeń sądowych	526
8.3. Związanie sądu w fazie orzekania	526
8.4. Istota orzekania i jego zakres	528
8.4.1. Istota orzekania	528
8.4.2. „Szerokość” orzekania	528
8.4.3. Problem orzekania merytorycznego	531
8.4.4. „Głębokość” orzekania	533
8.4.5. Problem zakazu <i>reformationis in peius</i>	535
9. Dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego	536
10. Zagadnienie skuteczności wyroków sądu administracyjnego	537

Rozdział czternasty

Pozostałe formy kontroli administracji publicznej	540
1. System kontroli administracji	540
1.1. Wprowadzenie	540
1.2. Zróżnicowanie wewnętrzne systemu kontroli	541
1.2.1. Kryteria kontroli	541
1.2.2. Podmioty kontroli	541
1.2.3. Inne elementy różnicujące	542
1.3. Cechy kontroli administracji	543

2. Kontrola zewnętrzna	544
2.1. Kontrola parlamentarna	544
2.2. Kontrola państwowa	545
2.2.1. Konstytucyjny i ustawowy status NIK	545
2.2.2. Podmioty kontrolowane przez NIK i kryteria kontroli	546
2.2.3. Podstawowe założenia kontroli NIK	548
2.3. Kontrola sądów i trybunałów	549
2.4. Kontrola prokuratorska	550
2.5. Kontrola sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich	552
2.6. Inne rodzaje kontroli sprawowanej przez pozaadministracyjne organy państwowe	553
2.7. Kontrola społeczna (obywatelska)	554
3. Kontrola wewnętrzna	555
3.1. Uwagi ogólne	555
3.2. Kontrola w administracji rządowej	556
3.3. Kontrola zarządcza	557
3.4. Inne formy kontroli wewnętrznej	558
Część piąta	
Problemy aksjologiczne	561
Rozdział piętnasty	
Aksjologia prawa administracyjnego	563
1. Aksjologia i aksjologia prawa	563
2. Ogólna charakterystyka aksjologii prawa administracyjnego	569
3. Przegląd podstawowych wartości w prawie administracyjnym	572
3.1. Dobro człowieka	572
3.2. Moralność	574
3.3. Sprawiedliwość	578
3.4. Prawda	582
3.5. Racjonalność	583
3.6. Pewność	585
3.7. Jasność i jawność	587
3.8. Szybkość i ekonomiczność	588
3.9. Wartości chronione przez prawo administracyjne	589
Wybrana literatura	591

WSTĘP

Jeżeli człowiek wymyślił państwo, to musiał następnie wymyślić reguły i sposoby, według których to państwo funkcjonuje, i znaleźć podmioty, które będą działać w jego imieniu. To samo dotyczy każdej wspólnoty, np. wspólnoty samorządowej, choć nie może ona działać dla siebie lub na rzecz państwa. Jeżeli człowiek wymyślił państwo, to musiał określić reguły zachowania się tego państwa wobec jednostki i jednostki wobec państwa. Symetrycznie, jak wyżej, dotyczy to każdej wspólnoty. Są to stwierdzenia oczywiste, lecz wskazują na niezwykłą wagę prawa administracyjnego, ponieważ właśnie ono, w znacznie większym stopniu niż jakakolwiek inna dziedzina prawa, dotyczy wspomnianych zagadnień. Prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury organizacyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, procedury, wszelka reglamentacja itd. – służą temu jednemu celowi. Zwłaszcza w demokratycznym państwie prawnym – jak określa Polskę obowiązująca Konstytucja – relacje między państwem a obywatelem, o których traktuje prawo administracyjne, powinny być ułożone według reguły partnerstwa. Państwo i jego legislatura nie może kierować się racjami partykularnymi rządzących w tym państwie. Regulacje prawne dotyczące obywatela nie mogą być represyjne ani tym bardziej dyskryminujące, a wręcz przeciwnie – powinny być skierowane do obywatela, by chronić i rozwijać jego inicjatywy. Jak zauważa M. Tabernacka¹: „Jedną z najistotniejszych podstaw aksjologicznych demokratycznego państwa prawnego – pierwotną wobec innych – jest szacunek, jaki państwo i jego organy powinny żywić dla jednostki. [...] Jednostka w państwie odpowiadającym modelowi autorytatywnemu nie korzysta z prawnych gwarancji swojej obecnej lub zamierzonej w przyszłości pozycji. Nie ma tam mowy o szacunku władzy dla jednostki – jest ona «zarządzana i zagospodarowywana» w sposób niweczący jej podmiotowość”. Pogląd ten ma obecnie szczególne znaczenie zwłaszcza dla prawa administracyjnego.

¹ M. Tabernacka, *Pewność sytuacji jednostki w demokratycznym państwie prawnym* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 501–502. Autorka cytuje tam również J. Wróblewskiego, który twierdził, że w demokratycznym państwie prawnym chodzi generalnie o demokratyczny sposób rozstrzygnięcia konfliktów w społeczeństwie przez dyskurs i dialog, a nie przez decyzje *ex autoritate* – J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, PiP 1990/6, s. 15.

Prawo konstytucyjne reguluje tylko podstawowe zasady relacji państwa z obywatelem, prawo karne obejmuje tylko zachowania patologiczne w skali całości, prawo cywilne, co do zasady, w ogóle tych relacji nie dotyczy. Właśnie prawo administracyjne wchodzi w ich sedno i ono do samego końca, w całości i w zupełności do nich się odnosi. Gdy mowa o funkcjonowaniu państwa i prawidłowych relacjach między państwem a jednostką, to, co nie jest nim uregulowane, w istocie nie istnieje. Dlatego bardzo się pomyli ten, kto ulegnie niektórym popularnym oraz obiegowym opiniom i będzie traktować prawo administracyjne jako niewiele znaczący zespół reguł dobrego urzędowania, biurokracji czy tylko technicznych zasad działania w różnych dziedzinach. To ostatnie zdanie skierować należy do laików, ale – rzecz niestety charakterystyczna – również wielu profesjonalnych prawników ciągle traktuje prawo administracyjne jako przedmiot drugorzędny. Mało się mówi o nim podczas aplikacji prawniczych, a wciąż brakuje aplikacji administracyjnej. Stosunkowo częsty jest odruch bagatelizowania jego norm, przechodzenia na cywilistyczny tryb myślenia lub uznawania go za zło konieczne. Także niektórzy wybitni teoretycy prawa pomijają prawo administracyjne w swoich wywodach, czerpiąc przykłady dla ilustracji swoich tez wyłącznie z prawa karnego lub z prawa cywilnego, czasem poświęcając prawu administracyjnemu drobne przyczynki jako – ich zdaniem – drugorzędnej dyscyplinie prawa. Wynika to jednak może nie tyle z niedoceniań prawa administracyjnego, ile z tego, że jego niewątpliwa specyfika nie pozwala na znajdowanie przykładów reprezentatywnych dla całości prawa.

Prawo administracyjne właśnie dlatego, że dotyczy bieżącego funkcjonowania państwa, jest też dziedziną najbardziej dynamiczną, zmienną. Dlatego zagrażają mu szczególnie błędy legislacyjne, wynikające z pośpiechu i doraźnych potrzeb, a także wpływy polityczne. Jest to jednocześnie dziedzina najszersza – tak szeroka, jak daleko sięga działalność państwa, i obejmująca tyle odmian (dziedzin), ile obejmuje swoją aktywnością państwo. Wszystko to powoduje, że stale narzekamy na stan prawa administracyjnego i ciągle pojawiają się problemy do dyskusji i do rozwiązania. Regulacje tego prawa sięgają poza system państwowy (wewnętrzny) i są zawarte również w prawie europejskim, jednak proces zbyt pośpiesznej i niedokładnej implementacji norm europejskich, komplikowanej przez kłopoty translatorskie, prowadzi do dalszych problemów.

Prawo administracyjne jako całość, jako przedmiot, który może być charakteryzowany i opisywany w sposób jednolity i zwarty, wydaje się nie istnieć. Takie – w pierwszym momencie szokujące – stwierdzenie opiera się na wielu różnych przesłankach. Można wywodzić, że granice tego przedmiotu poznania nie są ściśle ustalone i przenikają się z granicami innych gałęzi prawa, lub przekonywać, że prawo administracyjne jest wewnętrznie podzielone. Można wskazywać na nieprawdopodobną wręcz wielość materii uregulowanych tymi normami, które zaliczamy do prawa administracyjnego. Ich mnogość stwarza podstawowe trudności z całościowym objęciem wszystkich. Może więc wyodrębnianie prawa administracyjnego jako całości jest potrzebne tylko do celów dydaktycznych lub porządkujących i – jak twierdził J.S. Langrod – ważne są tylko same

normy? One stanowią o istocie zagadnienia, a nie ich komplet, tak czy inaczej nazwany lub podzielony. Jeżeli przyjmiemy takie założenie, to możemy zadać następne pytanie: Dlaczego od stuleci doktryna stara się uchwycić cechy całego prawa administracyjnego i zbudować jego całościową definicję? Nie udaje się jej to w dużym stopniu, ale próbuje, a efekty tych prób zajmują znaczące miejsce w dorobku doktryny. Może jednak istnieje jakaś podstawowa cecha lub zespół cech stanowiących o odrębności tego przedmiotu poznania od innych i jednocześnie konsolidujących go wewnątrz tak, że bardzo odległe na pozór poddziedziny są jednak naprawdę ze sobą powiązane? Każdy, kto podejmuje próbę zdefiniowania prawa administracyjnego, szuka i znajduje taką cechę; dyskusyjne staje się tylko to, czy jest to cecha najważniejsza i czy jest ona jedyna. Takie rozwiązanie jest na pewno intuicyjnie słuszne i czasem wyraża się, również intuicyjnie, w różnych, całkiem pozaprawnych działaniach.

Rysują się dwa podejścia do prawa administracyjnego jako całości. Z jednej strony uznanie, że mamy do czynienia z całością umowną, której wyodrębnienie jest niewątpliwie potrzebne do różnorodnych celów, ale wobec której nie jest celowe, a nawet jest skazane na niepowodzenie szukanie tej najistotniejszej cechy (lub cech) będącej przyczyną konsolidacji tej całości. Z drugiej strony przyjęcie, że szukanie tej cechy (lub cech) jest nieodzowne i że konsolidowanie całości wokół tej cechy jest potrzebne i pożyteczne nie tylko do celów naukowych lub dydaktycznych, lecz także dla samego prawa administracyjnego i jego funkcjonowania².

Prawo administracyjne stanowi jedną z najważniejszych gałęzi prawa, a jednocześnie jest jednym z podstawowych obowiązkowych przedmiotów na studiach prawniczych i na studiach administracyjnych. Różni się ono jednak od pozostałych przede wszystkim tym, że nie jest i właściwie nie może być skodyfikowane, a jego przepisy są bardzo rozbudowane i ułożone na wszystkich szczeblach hierarchii źródeł prawa. Prawo to reguluje bardzo zróżnicowane materie, jest niezwykle zmienne w czasie i dodatkowo szczególnie podatne na zmiany polityczne.

Wszystkie te okoliczności sprawiają, że każdy autor podręcznika dotyczącego prawa administracyjnego musi dokonać wyboru materiału, który powinien się w nim znaleźć, a jednocześnie uchwycić i wyczerpać wszystkie węzłowe zagadnienia. Stoi on także przed koniecznością takiego opracowania, które będzie uwzględniało bieżące zmiany, aby przynajmniej przez jakiś czas podręcznik pozostał aktualny. Pomocny w tym zakresie jest podstawowy, choć wątpliwy, podział prawa administracyjnego na część ustrojową, procesową i materialną, a także wzory podręczników wyodrębniających zwykle zagadnienia teoretyczne, które można nazwać częścią ogólną prawa administracyjnego.

² Por. na ten temat: *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.

Niniejszy podręcznik nie odbiega od tych zasad: autor stara się przede wszystkim wyczerpać najważniejsze zagadnienia teoretyczne prawa administracyjnego, omówić obowiązującą w tej dziedzinie siatkę pojęciową i wszystkie jej elementy tradycyjnie zaliczane do części ogólnej tej gałęzi prawa. W ramach opracowania mieści się także tzw. prawo administracyjne ustrojowe.

Poza ramami podręcznika pozostają natomiast szczegółowe zagadnienia postępowania administracyjnego i prawo administracyjne materialne, które jednak dostarcza przykładów dla rozważań ogólnych. Podręcznik pomija również szerzej rozumiane elementy historii nauki tego prawa, a także niektóre dziedziny leżące na pograniczu prawa administracyjnego i innych gałęzi prawa.

Taki wybór wymaga szerszego komentarza. Prawo administracyjne jest dziedziną, w której związki między normami prawa materialnego i normami prawa procesowego są szczególnie bliskie. Powody tego stanu rzeczy są bardzo różnorodne. Wystarczy wskazać choćby na to, że postępowanie administracyjne prowadzi organ administracji publicznej, czyli ten sam podmiot, który jest stroną stosunku administracyjnoprawnego. Jest on więc sam zaangażowany w każdą prowadzoną sprawę, nie stoi zatem jak sąd ponad sporem i nie jest niezawisły. Celem tego postępowania nie jest rozstrzygnięcie sporu, ale konkretyzacja normy bezwzględnie obowiązującej, czyli wydanie decyzji, która sama w sobie jest elementem porządku prawa administracyjnego, gdyż zawiera w sobie indywidualną normę tego porządku. W efekcie podstawowy akt procesowy – Kodeks postępowania administracyjnego – obejmuje wiele norm mających w istocie treść materialnoprawną.

Ze względu na tę specyficzną relację między prawem administracyjnym materialnym (ustrojowym) a procesowym trudno stwierdzić bez wątpliwości, że mamy do czynienia z dwiema odrębnymi gałęziami prawa i – na wzór postępowania cywilnego lub postępowania karnego – zupełnie oddzielić prawo procesowe od materialnego. Co prawda w ostatnich latach skryształizowała się dziedzina nazywana postępowaniem administracyjnym i została w sposób wydatny poszerzona o postępowanie sądownoadministracyjne, ale wspomniane ściśle związki pozostają. Dlatego też podręcznik omawiający prawo administracyjne nie może całkowicie abstrahować od wątków procesowych, gdyż nie dają się one całkowicie oddzielić od materii ogólnych i teoretycznych założeń tego prawa. W odniesieniu do części ogólnej prawa administracyjnego bardzo istotna jest np. teoria aktu administracyjnego, a także konstrukcja sądownictwa administracyjnego. Elementy związane z postępowaniem administracyjnym znajdują się więc w niezbędnym zakresie również w niniejszym podręczniku, jednak będą wprowadzane z innego punktu widzenia niż procesowy, a także przy uwzględnieniu odrębności dziedziny naukowej i przedmiotu postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego na studiach prawniczych i administracyjnych.

Nie jest natomiast możliwe ani celowe wprowadzanie do podstawowego podręcznika z zakresu prawa administracyjnego poszczególnych dziedzin prawa materialnego.

Pełne ich opracowanie zajęłoby zresztą zbyt dużo miejsca. W tym zakresie powinny powstawać odrębne opracowania podręcznikowe, wykorzystywane podczas zajęć z wybranych dziedzin traktowanych jako przedmioty szczegółowe. W poniższych rozważaniach o tyle tylko wykorzystamy więc prawo materialne, o ile stanowi ono naturalną bazę przykładów ilustrujących szersze konstrukcje teoretyczne lub ustrojowe.

Założeniem podręcznika jest przedstawienie poszczególnych instytucji prawa administracyjnego według stanu bieżącego i dlatego nie będziemy w zasadzie głębiej sięgać do ich genezy i ewolucji historycznej, chyba że jest to niezbędne do zrozumienia istoty danej instytucji (uznanie administracyjne).

Pominięcie niektórych zagadnień z pogranicza prawa administracyjnego jest podyktowane koniecznością zachowania rozsądnych wymiarów podręcznika, odpowiadających co do zasady jednorocznemu kursowi tego przedmiotu. Z tych powodów podręcznik nie obejmuje np. zagadnień służby cywilnej i prawa urzędniczego, problemów odpowiedzialności odszkodowawczej za działania administracji czy też elementów prawa administracyjnego gospodarczego. Z tymi problemami można się zapoznać podczas wykładu z innych dziedzin prawa.

Na krajowe prawo administracyjne wpływa przynależność Polski do Unii Europejskiej. Z dydaktycznego punktu widzenia taka sytuacja nie jest korzystna. Stawia ona autora podręcznika przed koniecznością dokonania jeszcze jednego wyboru: między wykładem opartym na założeniach tradycyjnych (oczywiście uwzględniającym zachodzące zmiany) a wykładem przyjmującym założenia nowe, wynikające z dodania do prawa wewnętrznego całego bloku rozwiązań europejskich. Jednocześnie, aby należycie przyjąć i zrozumieć nowe zagadnienia, ciągle są potrzebne podstawy teoretyczne i pojęciowe, które powinny być zaproponowane studentowi prawa w ramach zwykłego kursu prawa administracyjnego.

Przyjęte wyżej założenie napisania podręcznika prezentującego tradycyjny punkt widzenia jest podyktowane również tym, że obecny stan wewnętrznego polskiego prawa administracyjnego, które jest podstawą dołączania rozwiązań europejskich, pozostaje niezadowolający. Baza ta odrywa się coraz bardziej od założeń teoretycznych, a jednocześnie można powiedzieć, że „uciekamy do przodu” w proces europeizacji, pozostawiając nieporządek we własnym prawie administracyjnym. Tymczasem dokonująca się europeizacja prawa administracyjnego to także budowanie i ulepszanie systemu wewnętrznego, niepowiązanego wprost z normami europejskimi. Dopiero dobry system wewnętrzny, oczywiście dostosowany do prawa unijnego, pozwoli stwierdzić, że polskie prawo administracyjne jest „europejskie”. Chociaż wskazywanie wad i niedociągnięć legislacyjnych nie jest domeną podręczników akademickich, to jednak niepokojący stan rzeczy w tej dziedzinie skłania do zaznaczenia szczególnie drastycznych kwestii także i tutaj. Niestety, sytuacja nie uległa widocznej poprawie i niniejszy fragment wstępu z poprzednich wydań podręcznika jest ciągle aktualny.

Należy wspomnieć o jeszcze jednej okoliczności rzutującej mocno na prawo administracyjne i jego konstytucyjną jakość. Mamy do czynienia z dziedziną prawa łatwo poddającą się tendencjom politycznym i jednocześnie bardzo ważną dla polityków, gdyż umożliwia takie sterowanie państwem, jakiego życzą sobie rządzący. Właśnie z tego powodu tak ważne przy nauce prawa administracyjnego jest trzymanie się podstawowych wartości, które wynikają z naczelnej idei demokratycznego państwa prawnego i z idei z niej wypływających. Ważne jest przestrzeganie standardów konstytucyjnych, które w państwie demokratycznym nie mogą być naruszane, co jest niestety obecnie wyraźnie zauważalne. W podręczniku starałem się zwracać uwagę na te zagadnienia; w jego zakończeniu znalazł się rozdział o wartościach będących przedmiotem aksjologii prawa administracyjnego, ale na wartości te powinien zwracać uwagę również sam uczący się, jeżeli chce być dojrzałym prawnikiem w państwie prawnym.

Materia omawiana w podręczniku została podzielona według jednego podstawowego kryterium na część statyczną i część dynamiczną prawa administracyjnego. Część statyczna obejmuje zagadnienia wstępne oraz prawo administracyjne ustrojowe, a więc wszelkie kwestie, które dotyczą samej administracji publicznej, jej struktur i aparatu. Część dynamiczna natomiast odnosi się do relacji między administracją publiczną a sferą zewnętrzną, zwłaszcza obywatelami. Tu właśnie pojawiają się różne przejawy rzeczywistych zewnętrznych działań administracji, a także różne formy kontroli tych działań. Tutaj także powinny zostać przedstawione te pojęcia teoretyczne prawa administracyjnego, które dotyczą relacji między administracją publiczną a sferą zewnętrzną. Najczęściej są one wykładane na samym początku kursu prawa administracyjnego, jednak przyjęty podział spowodował ich przesunięcie w systematyce przedmiotu.

Wbrew utartym zwyczajom nie określam daty stanu prawnego, zawartego w niniejszym podręczniku. Powodem takiej decyzji jest to, że każdy podręcznik, zwłaszcza dotyczący jednej z podstawowych dyscyplin prawnych, powinien prezentować zarys teoretyczny danej dyscypliny. Powinien on uczyć studentów zasad i reguł rządzących, uczyć podstawowych koncepcji i instytucji, typowych dla demokratycznego państwa prawnego, w pewnym oderwaniu od bieżących, codziennych regulacji prawnych, które – tak jak orzecznictwo sądowe – powinny być raczej ilustracją dla prezentowanych zagadnień. Niniejsze wydanie zostało przygotowane w sytuacji skrajnie nietypowej, w której ze względu na panującą epidemię pojawiają się bieżące regulacje prawne, wymuszane przez te dramatyczne okoliczności, które łamią przyjęte w prawie administracyjnym reguły i często nowelizują znane i skomentowane w samym podręczniku ustawy. Mam nadzieję, że są to regulacje przejściowe, które przeminą z chwilą wygaśnięcia epidemii, toteż ich analiza nie nadaje się do książki o randze podręcznika, który powinien być aktualny także na przyszłość. Z tego właśnie powodu odstępuję tu od omawiania prawa, przewidywanego na okres pandemii i pozostawiam bez określenia datę stanu prawnego, którą on obejmuje.

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział pierwszy

ADMINISTRACJA¹

1. Uwagi ogólne

Przystępując do studiowania prawa administracyjnego, należy sobie najpierw uświadomić istotę tego przedmiotu, a jeszcze wcześniej wyjaśnić samą jego nazwę, kryjącą się za nią treść i podstawowe elementy pozwalające odróżnić tę gałąź prawa od innych. Trzeba to tym bardziej zrobić, że w potocznym odbiorze społecznym prawo to przede wszystkim prawo karne, dla niektórych także prawo cywilne, a prawo administracyjne nie jest specjalnie zauważane. Myśląc „prawo administracyjne”, ludzie co najwyżej wyobrażają sobie kwestie urzędowe, biurowe, techniczne, niemające wiele wspólnego z „prawdziwym” prawem. Nie zdają sobie sprawy, że prawo administracyjne ogarnia ich całkowicie i każdy jest z nim związany wielokrotnymi relacjami.

Pierwszym kluczowym określeniem jest „administracja” i nawet zupełnie nieprzygotowana osoba może od razu, choćby intuicyjnie, powiedzieć, że prawo administracyjne zajmuje się właśnie administracją i to ona stanowi jego przedmiot. Rzeczywiście, najbardziej rozpowszechnionym sposobem określania prawa administracyjnego jest odwoływanie się do pojęcia administracji, choć – jak zobaczymy dalej – prawo to można charakteryzować także w inny sposób. Najczęściej jednak ciężar definiowania prawa administracyjnego przenosi się na pojęcie administracji, które nie jest bynajmniej jednoznaczne i łatwe do określenia. Temu też celowi – określeniu prawa administracyjnego – będą służyć dalsze rozważania o pojęciu administracji, choć nie można zapominać, że sama administracja stanowi także

**intuicyjne
i potoczne
rozumienie
administracji**

¹ W rozdziale tym autor wykorzystał fragmenty swojej książki: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

przedmiot wielu odrębnych nauk², w tym nauki administracji³ i polityki administracyjnej.

etymologia

Szukając pomocy najpierw w języku potocznym, zauważamy, że pojęcie administracji jest wszechobecne. Mówimy o administracji osiedla lub domu, o administracji gminy lub państwa, o administrowaniu lasami, wodami albo drogami publicznymi, o problemach z administracją zdrowia, oświaty czy kultury, o organach administracji w przeciwstawieniu do organów sądowych, a także o administrowaniu naszym gospodarstwem rodzinnym lub budżetem domowym. Źródłosłów tego pojęcia, wywodzący się z łacińskiego słowa *ministrare* (służyć, wykonywać, kierować) z przedrostkiem *ad-*, nadającym temu działaniu cechę działania celowego, to synonim pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu, zarządzania lub organizowania dla osiągnięcia ustalonego celu itp.

administracja publiczna

Pole, które chcemy zdefiniować, jest niezwykle obszerne, więc należy od razu w jakiś sposób je ograniczyć. Można to najpierw zrobić przez oddzielenie administracji publicznej od administracji prywatnej. Prawo administracyjne nie zajmuje się administracją prywatną, czyli organizowaniem jakiegś dziedziny lub zarządzaniem jakąś dziedziną życia na prywatny, w tym indywidualny, użytek, zarządzaniem prywatnym przedsiębiorstwem czy stowarzyszeniem. Administracja prywatna może być zresztą bardzo skomplikowana, czego przykładem jest administracja Kościoła katolickiego. Dlatego od razu jako przedmiot rozważań przyjmujemy tylko administrację publiczną, która wyróżnia się tym, że jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu), albo też dba o podmioty indywidualne, reprezentując jednak interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty lub działając ze względu na wyznawane powszechnie wartości.

² Nauki te wprowadzają nieraz własne określenia administracji, dostosowane do ich potrzeb i często odległe od definicji sformułowanych przez prawników. Por. przegląd tych definicji podany przez P.J. Suwaj [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 36 i n.

³ Nauka administracji stanowi dziedzinę wiedzy niezwiązaną bezpośrednio z naukami prawnymi. To nauka społeczna o charakterze badawczym (empirycznym), której przedmiotem jest administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Por. podstawowe dzieło F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949 i 1991 (reprint); a także: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010; *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013. Zamiennie z nazwą „nauka administracji” używa się określenia „nauka o administracji publicznej” – H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.

Z kolei jeśli rozpatrywać podmiotowe i przedmiotowe rozumienie administracji, konieczne i ważne jest rozróżnienie dwóch administracji. Pierwsza to administracja w znaczeniu podmiotowym (organizacyjnym, statycznym). W tym ujęciu nie ma żadnego ruchu lub żadnych zmian – administracja to zastany w danym momencie kształt organizacyjny władzy wykonawczej. Jest to struktura składająca się z organów administracyjnych i innych jednostek administracyjnych. Druga to administracja w znaczeniu przedmiotowym (funkcyjnym, dynamicznym). W tym ujęciu widoczne jest działanie, a administracja staje się administrowaniem. Jest to działalność o charakterze administracyjnym, wykonywana przez państwo lub wskazany przez państwo podmiot. Łatwo zauważyć, że pojęcia administracji w żadnym z tych znaczeń nie pokrywają się ze sobą, co pokazano na ilustracji 1.

**podmiotowe
i przedmiotowe
rozumienie
administracji**

Ilustracja 1. Zakresy definicji przedmiotowej i definicji podmiotowej administracji krzyżują się

Definicja podmiotowa administracji

Działalność quasi-sądowa organów administracji publicznej	Działalność administracyjna organów administracji publicznej	Działalność administracyjna sądów
Działalność normodawcza organów administracji publicznej		Działalność administracyjna organów ustawodawczych

Definicja przedmiotowa administracji

Administracja rozumiana podmiotowo, obok uprawnień typowo administracyjnych, obejmuje uprawnienia sądowe lub quasi-sądowe administracji, jak nakładanie kar administracyjnych, orzekanie o odszkodowaniu, a więc działania należące z materialnego punktu widzenia do prawa karnego lub cywilnego, ale z jakichś powodów przypisane organom administracji publicznej. Do administracji w znaczeniu podmiotowym należą też uprawnienia normodawcze administracji, do których zaliczamy wydawanie aktów wykonawczych, aktów prawa miejscowego itd. Administracja rozumiana przedmiotowo, obok uprawnień i działań organów administracyjnych, obejmuje zaś uprawnienia i działania administracyjne sądów (organizowanie sądownictwa) oraz uprawnienia administracyjne ustawodawstwa (decydowanie o budżecie, o wojnie lub pokoju, administrowanie Sejmem itd.). Niewątpliwie znacznie cenniejszy poznawczo jest podmiotowy punkt widzenia, gdyż obejmuje on pojęciem administracji materię o wiele istotniejszą ze względu na całość, o której mówimy⁴.

⁴ Por. M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUW 1964, Prawo XII, nr 19, s. 11.

Wszystko to, o czym powiedzieliśmy, stanowi jednak dopiero tło. Pamiętając o nim, musimy podjąć próbę bliższego zorientowania się w znaczeniu omawianego pojęcia.

2. Poszukiwanie zamkniętej definicji administracji publicznej

dylematy definiowania pojęć

Domeną nauki w różnych dziedzinach jest definiowanie pojęć. Przyjmuje się zazwyczaj, że celem dobrego, dokładnego zajęcia się jakąś instytucją należy ją zdefiniować tak, aby później istniała jasność co do obszaru badawczego oraz zakresu przyjmowanej terminologii. Jest to metoda na pewno przydatna, stabilizująca podejmowany temat i dostarczająca jego odbiorcom dobrą podstawę merytoryczną – oczywiście pod warunkiem, że definicja została prawidłowo zbudowana z logicznego punktu widzenia, nie jest wieloznaczna i opiera się na prawdziwych ustaleniach merytorycznych. Budowa każdej definicji, nawet najlepiej przemyślanej i logicznej, kryje w sobie jednak istotne niebezpieczeństwo – może zawsze natrafić na pytania o jej zakres: czy czegoś nie pominięto, czy nie zauważono jakiegoś aspektu zagadnienia, czy też może zawarto w tej definicji element niepotrzebny, nieprzystający do pozostałej części definiensa? Wydaje się więc, że tworzenie definicji nie zawsze jest potrzebne. Może ono sprowadzić uwagę na rzeczy w sumie drugorzędne, czyli na samą jakość definicji, na jej ostrość i mniej lub bardziej wyczerpujący charakter, a nie na to, na co uwaga powinna być skierowana, czyli na przedmiot definicji. Tak więc zamiast borykać się z definicją, która zresztą nie mogłaby być niezmienna, lecz powinna reagować na zmieniające się okoliczności życia, wyodrębnimy za chwilę pewien kanon zagadnień konstytutywnych dla administracji. Podobnie postąpimy, szukając definicji prawa administracyjnego.

Mimo to potrzebne jest równoczesne przybliżenie sposobów, jak nauka prawa administracyjnego usiłowała od swego początku ująć pojęcie administracji publicznej w ramy ścisłej definicji. Powstały dzięki temu dziesiątki albo setki określeń, które miały pewną wartość poznawczą, ale nigdy nie osiągnięto definicji doskonałej i pełnej. Trudności w tym zakresie najlepiej oddaje słynna definicja L. von Steina, który stwierdził po prostu, że administracją jest „to, czego nie umiem nazwać”, a także sceptyczna opinia E. Forsthoffa, że administracji nie można zdefiniować, można ją tylko opisać⁵. Współcześnie podobna teza zawiera się w zdaniu J. Bocia, że „złudne jest przekonanie, iż można wyznaczyć administracji granice jej ingerencji”⁶. Zauważa się

⁵ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Monachium 1973, s. 14.

⁶ J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 127.

także, że „niemały wpływ na ten stan rzeczy miał syndrom uciekającego zjawiska. Administracja publiczna nie jest bowiem zjawiskiem statycznym. Wręcz przeciwnie: ciągle się zmienia”⁷. Podzielając te opinie, można generalnie powiedzieć, że bardzo często w obrębie prawa administracyjnego, a zapewne także w zakresie innych nauk prawnych, pełne, logiczne i zamknięte definiowanie pojęć nie jest możliwe, potrzebne ani nawet celowe. Zresztą nie ma definicji uniwersalnych, każda jest jakąś konwencją, a przydatność definicji może być zawsze mierzona celem, któremu ona służy. W dalszym ciągu tej książki znajdziemy przykłady takich pojęć, których opisywanie daje dużo lepsze efekty niż definiowanie, przynajmniej na polu dydaktycznym.

Podstawowa definicja administracji, uznana dzisiaj za klasyczną, opierała się na zasadzie trójpodziału władz. Według jej twórcy O. Mayera⁸, a także według W. Jellinka⁹ administracją jest ta działalność państwowa, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości. Z samej tej definicji, zwanej quasi-negatywną albo definicją „wielkiej reszty”, wynikają trudności w określeniu administracji. Nie zawiera ona żadnej cechy pozytywnej *definiendum*, a tylko podkreśla odrębność władzy wykonawczej od dwóch pozostałych władz, przenosząc ciężar definiowania na ich określenie, a także na określenie samej działalności państwowej. W związku z tym wartość tej definicji jest bardzo ograniczona, chociaż zapoczątkowała ona poszukiwania różnic między władzą wykonawczą (administracją) a pozostałymi kategoriami władz. Na jej kanwie powstały teorie pogłębiające to rozróżnienie przez wskazanie, że władza wykonawcza nie odgrywa tak sprecyzowanej roli jak pozostałe władze, że jej odpowiedzialność za państwo ma charakter praktyczny i ogólny, że administracja wykonuje ustawy i rządzi oraz organizuje życie, ponosząc odpowiedzialność za stan spraw państwowych. W odniesieniu do relacji między administracją a sądownictwem (cywilnym) podnoszono zwłaszcza, że sądownictwo realizuje porządek prawny (prawo prywatne), a realizacja prawa jest dla niego celem ostatecznym, podczas gdy administracja realizuje interes publiczny, a realizacja prawa (prawa publicznego) jest dla niej tylko pośrednim środkiem do tego celu.

W nurcie pozytywnych definicji administracji, podejmujących próbę zebrania najważniejszych jej cech, można znaleźć wiele elementów, które w sumie tworzą już bogatszy obraz¹⁰. Zwracano uwagę, że administracja to „nie

**definicja
„wielkiej reszty”**

**funkcje
administracji
publicznej**

**administracja
a sądownictwo**

**przegląd
polskich definicji
administracji**

⁷ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 3.

⁸ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Lipsk 1895, s. 7.

⁹ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

¹⁰ Szerszy przegląd różnych definicji administracji daje Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, s. 4 i n.

W podręczniku w przystępny sposób zaprezentowano administracyjne prawo ustrojowe i ogólną problematykę dotyczącą form działania administracji i sądownictwa administracyjnego, a także relacje między administracją publiczną a sferą zewnętrzną. Czytelnicy odnajdą tu również rozważania na temat pojęcia, granic i cech ogólnych prawa administracyjnego oraz zagadnienia aksjologii tej gałęzi prawa.

W sposób graficzny przedstawione zostały m.in.:

- pojęcie administracji,
- układ stosunków prawnych w postępowaniach sądowym i administracyjnym,
- mechanizm i chronologia powstawania decyzji administracyjnej,
- sposoby utraty mocy wiążącej aktu administracyjnego.

Podręcznik jest systematycznym i kompletnym wykładem podstawowego kursu prawa administracyjnego w zakresie tak zwanej części ogólnej, przeznaczonym dla studentów prawa i administracji.

Jan Zimmermann – profesor zwyczajny, doktor habilitowany nauk prawnych; pracownik naukowy Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; specjalista z dziedziny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, a także sądownictwa administracyjnego; autor ponad 150 prac naukowych.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9 788381 877077 W09P01

ISBN 978-83-8187-707-7



9 788381 877077

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)