

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Eseje i testy z odpowiedziami

redakcja naukowa

Grzegorz Dudek, Mariusz Oleś, Przemysław Wszolek



Wolters Kluwer

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Eseje i testy z odpowiedziami

redakcja naukowa

Grzegorz Dudek, Mariusz Oleś, Przemysław Wszolek



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

Stan prawny na 10 maja 2023 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8328-658-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Administracja publiczna	17
Literatura	31
Administracja publiczna – testy	34
Rozdział II	
Prawo administracyjne	41
Literatura	66
Prawo administracyjne – testy	69
Rozdział III	
Pojęcia nauki prawa administracyjnego i instytucje prawa administracyjnego	77
Literatura	95
Pojęcia nauki prawa administracyjnego i instytucje prawa administracyjnego – testy	100
Rozdział IV	
Wartości i zasady prawa administracyjnego	115
Literatura	124
Wartości i zasady prawa administracyjnego – testy	126

Rozdział V

Źródła prawa administracyjnego	135
1. Konstytucyjna koncepcja źródeł prawa	135
2. Powszechnie obowiązujące źródła prawa administracyjnego.....	138
3. Wewnętrznie obowiązujące źródła prawa administracyjnego.....	139
4. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego.....	140
Literatura.....	145
Źródła prawa administracyjnego – testy	148

Rozdział VI

Ustrój administracji publicznej	155
1. Zagadnienia ogólne. Pojęcie ustrojowego prawa administracyjnego. Jego przemiany i współczesne wyzwania wobec tego prawa.....	155
2. Aparatura pojęciowa ustrojowego prawa administracyjnego.....	163
3. Administracja państwowa, rządowa: organy naczelne i centralne oraz terenowe. Zasady ustroju administracji publicznej.....	173
3.1. Zasady ustrojowe i techniczne.....	173
3.2. Administracja centralna i naczelna	176
3.3. Terenowa administracja rządowa w województwie i powiecie	184
4. Decentralizacja i samorząd terytorialny.....	186
Literatura.....	199
Ustrój administracji publicznej – testy	204
I. Zagadnienia ogólne.....	204
II. Administracja rządowa	208
III. Administracja samorządowa	212

Rozdział VII

Formy działania administracji publicznej	219
1. Zagadnienia wstępne.....	219
2. Akt administracyjny	227
3. Inne formy działania administracji	242

Literatura.....	254
Formy działania administracji publicznej – testy	259
I. Zagadnienia ogólne.....	259
II. Akt administracyjny.....	262
III. Pozostałe formy działania administracji publicznej	270

Rozdział VIII

Kontrola administracji publicznej.....	275
1. Pojęcie.....	275
2. Ustrój kontroli publicznej.....	276
3. Funkcja kontroli	276
4. Podmioty kontroli	277
5. Kryteria kontroli.....	278
6. Rodzaje kontroli.....	278
7. Kontrola a nadzór	279
8. Wystąpienie pokontrolne	279
9. Kontrola wewnętrzna.....	280
10. Kontrola zewnętrzna.....	282
11. Kontrola jednostek samorządu terytorialnego sprawowana przez administrację rządową	283
12. Podmioty kontroli spoza administracji publicznej (inne niż sądy)	283
13. Kontrola sądowa	286
14. Sądy administracyjne.....	287
Literatura.....	289
Kontrola administracji publicznej – testy.....	290
I. Kontrola wewnętrzna.....	290
II. Kontrola zewnętrzna z wyłączeniem kontroli sądowoadministracyjnej.....	292
III. Kontrola sądowoadministracyjna.....	294
Odpowiedzi do testów.....	299
I. Administracja publiczna.....	299
II. Prawo administracyjne	310
III. Pojęcia nauki prawa administracyjnego i instytucje prawa administracyjnego	319
IV. Wartości i zasady prawa administracyjnego	342

V.	Źródła prawa administracyjnego	353
VI.	Ustrój administracji publicznej	360
VII.	Formy działania administracji publicznej	374
VIII.	Kontrola administracji publicznej.....	393
O Autorach.....		401

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 391)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr. energ.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)

p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.k.a.r.	– ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.)
u.l.u.	– ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 151)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275 ze zm.)
u.o.p.d.k.	– ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)
u.o.z.z.	– ustawa z 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 1421 ze zm.)
u.P.	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)

u.PIS	– ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2023 r. poz. 338)
u.p.p.p.	– ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 30 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.)
u.r.t.	– ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.k.o.	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.z.m.	– ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578)
VwGO	– Verwaltungsgerichtsordnung (niemiecka ustawa o sądownictwie administracyjnym)

Periodyki, publikatory urzędowe, zbiory orzecznictwa

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUWr.	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUWr.	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej/Europejski Trybunał Sprawiedliwości
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Prawo administracyjne stanowi zasadniczy i obligatoryjny przedmiot na prawniczych studiach uniwersyteckich. Specyfika prawa administracyjnego jako gałęzi prawa, a jednocześnie dyscypliny naukowej i dydaktycznej, sprawia, że nie jest to najłatwiejsza materia do samodzielnego studiowania. Olbrzymia ilość dziedzin regulowanych prawem administracyjnym, wielość aktów prawnych umieszczonych na różnych szczeblach w hierarchii źródeł prawa, mnogość instytucji, pojęć oraz konstrukcji prawnych, a przy tym brak wyodrębnionej normatywnie tzw. części ogólnej sprawiać mogą poważne trudności w uchwyceniu specyfiki i tożsamości prawa administracyjnego, a tym samym klucza do jego właściwego rozumienia. W tym celu niezbędny jest niemały wysiłek intelektualny, początkowo – co oczywiste – ukierunkowany na zdanie egzaminu z prawa administracyjnego.

Nie ma jednego i uniwersalnego sposobu poznania i zrozumienia prawa administracyjnego, w tym na potrzeby egzaminu uniwersyteckiego, który na poszczególnych uczelniach może przebiegać inaczej. Z pewnością jednak zdobywanie i systematyzacja wiedzy, także w celach innych niż egzaminacyjne, powinny opierać się na różnych formach i metodach.

Mamy zaszczyt oddać w Państwa ręce pracę z zakresu prawa administracyjnego, która służy wyżej nakreślonym celom, choć nieco odbiega od typowych publikacji dostępnych na rynku. Książka ta, będąca wynikiem wspólnego wysiłku i zaangażowania Pracowników Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Studentów – Członków Koła Naukowego Administratywistów Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, obejmuje

holistyczne i przekrojowe, a równocześnie możliwie przystępne przedstawienie podstawowych zagadnień z zakresu nauki prawa administracyjnego – integrując wątki naukowe i dydaktyczne.

Publikacja podzielona została na rozdziały, których tematyka obejmuje podstawowy kanon zagadnień z zakresu prawa administracyjnego. W poszczególnych rozdziałach zamieszczone zostały eseje Pracowników Katedry Prawa Administracyjnego oraz powiązane z nimi tematycznie pytania testowe wraz z proponowanymi odpowiedziami, opracowane przez Studentów.

Praca kierowana jest przede wszystkim do adeptów nauki prawa administracyjnego, w tym przygotowujących się do kolokwium i egzaminu z tej dyscypliny prawniczej, chcących utrwalić, uporządkować, rozwinąć lub sprawdzić swoją wiedzę nabytą w trakcie zajęć lub indywidualnej lektury podręczników i innych opracowań. Może okazać się przydatna także dla przedstawicieli nauki poszukujących nowych inspiracji i kierunków rozwoju naukowego, praktyków zamierzających pogłębić swoją wiedzę z zakresu prawa administracyjnego, a także dla wszelkich osób zainteresowanych omawianą tematyką. Celom tym podporządkowana została konstrukcja pracy. Wspomniane eseje stanowią autorskie opracowania węzłowych zagadnień nauki prawa administracyjnego, przy czym ich tematyka pozostaje w zgodzie z powszechnie przyjmowanym podziałem treści omawianych w ramach uniwersyteckiego nauczania tej dziedziny. Zawarte w kolejnych esejach naukowe wypowiedzi poszczególnych autorów prezentują ich punkty widzenia oraz własne przemyślenia na dane tematy, ale zawierają również odniesienia do istniejącego już dorobku doktryny oraz orzecznictwa. Z kolei przygotowane pytania testowe nie są wyłącznie ilustracją poprzedzających je opracowań naukowych. Dotykają one, w różnym stopniu i na różne sposoby, wielu interesujących zagadnień szczegółowych, nieodzwierciedlonych wprost w esejach, a ich analiza wraz z odpowiedziami bądź samodzielne rozwiązywanie stanowić może dodatkowy impuls do własnych poszukiwań w innych źródłach, a także do lepszego przyswojenia i utrwalenia nabywanej wiedzy.

Mamy nadzieję, że trud podjęty wspólnie przez Przedstawicieli uniwersyteckiej wspólnoty nauczających i uczących się przyniesie wymierne efekty, a niniejsza publikacja stanowić będzie choć mały krok do dalszego rozwoju i upowszechniania nauki prawa administracyjnego.

Jako redaktorzy składamy serdeczne podziękowania wszystkim Współautorom za olbrzymie zaangażowanie i wolę podjęcia wspólnego wysiłku twórczego, a w szczególności Pani Profesor Iwonie Niżnik-Dobosz, Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego UJ, oraz Panu Profesorowi Wojciechowi Jakimowiczowi za wsparcie inicjatywy powstania tej publikacji oraz opiekę i wiele cennych rad w całym procesie twórczym.

Redaktorzy

Rozdział I

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Mariusz Krawczyk

Rozważania zacząć należy od stwierdzenia, że nie jest możliwe całkowite poznanie i zrozumienie zagadnienia administracji publicznej, a dążenie do jego zdefiniowania z góry skazane jest na porażkę¹. Przede wszystkim nie da się stworzyć definicji uniwersalnej dla każdego miejsca i czasu. Stan taki – jak i sama administracja – uwarunkowany jest niezliczoną ilością czynników², z których najważniejsze to: dynamika tego zjawiska oraz jego „rozpiętość” i wielowymiarowość. Nie musi to jednak oznaczać rezygnacji z dalszych prób i poszukiwań. Ustalenie i opisanie przynajmniej podstawowych i nieprzemijających cech, właściwości, funkcji oraz atrybutów administracji (państwowej – publicznej) ma zaś niebagatelne

¹ „Przyczyna takiego stanu rzeczy polega nie na nieumiejętności naukowego ujęcia tej kwestii, lecz na cechach charakterystycznych administracji, na obszarach jej działania, zadaniach, jej strukturze i formach działania, które są tak zróżnicowane, że ich zdefiniowanie wydaje się prawie niemożliwe” – E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 23.

² „Są to czynniki dość różnorodne, działające mniej lub bardziej intensywnie, zmieniające się w czasie lub działające stale. Przede wszystkim czynnikiem, który bodaj w najsilniejszym stopniu kształtował oblicze administracji publicznej, był ustrój państwa. Ale obok samego ustroju państwa na administrację publiczną oddziałuje wiele innych czynników. Administracja jest zależna od terenu swego działania, środowiska ludzkiego, w którym działa, poziomu kultury społeczeństwa. Wpływ mają ponadto takie bodźce, jak uwarunkowanie historyczne pewnych rozwiązań, panujące poglądy na świat, wymogi racjonalnej organizacji pracy i postępu technicznego, czynnik normatywny itd.” – Z. Le-
oński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 28.

znaczenie, i to nie tylko teoretyczne, ale przede wszystkim praktyczne, warunkujące życie każdego z nas od jego początku aż po jego kres.

Na wstępie warto podkreślić, że samego terminu „administracja” używamy nie tylko w odniesieniu do tego, co jest przedmiotem niniejszego rozdziału. Pojęcie to może występować praktycznie wszędzie, gdzie mamy do czynienia z celowym i w zasadzie uporządkowanym zajmowaniem się jakimiś sprawami³. Wydaje się też, że sama etymologia tego pojęcia jest powszechnie znana: „słowo «administracja» wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego «służenie», a z przedrostkiem *ad-* oznaczającego «zarządzanie, obsługiwanie, organizowanie, pomaganie» itp.”⁴. Nie powinno zatem dziwić, że na co dzień spotykamy się także – i to praktycznie na każdym kroku – z tzw. administracją prywatną.

Widzimy zatem, że kluczowy okazuje się tu określnik „publiczna”. Co to oznacza? Dodatkowo można zapytać: dlaczego nie mówimy tylko o administracji państwowej? Bez wątpienia chodzi tu o taką strukturę lub taką działalność (o tym za chwilę), która jest powiązana z najdoskonalszą formą zrzeszania się ludzi, czyli państwem⁵. Inaczej mówiąc, administracja, którą próbujemy zrozumieć, to po prostu integralna część państwa realizująca jego cele, zadania itd. Już od pewnego czasu określenie „publiczna” przeżywa renesans, a to za sprawę przywrócenia w naszym systemie samorządu terytorialnego⁶. Odeszliśmy od modelu

³ „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” – J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 30.

⁴ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 15.

⁵ Taką administrację wyróżnia to, 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” – J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 32.

⁶ Por. T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych [w:] Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999, s. 214.

(obecnego w okresie państwa socjalistycznego), w którym to całość administracji była określana mianem państwowej, dziś ten określnik zarezerwowany jest co najwyżej dla administracji rządowej. Wynika to z bezpośredniego lub pośredniego powiązania danej struktury administracji z państwem jako takim. Część podmiotów działa za państwo bezpośrednio, pozostając zarazem w prostym (hierarchicznie ułożonym i scentralizowanym) uwikłaniu, na czele którego posadowione są organy naczelne (rządowe – *stricte* państwowe, uosabiające jednocześnie tzw. władzę generalną). Druga grupa to podmioty samorządowe, nie działające – rzecz jasna – w jakiejś kontrze do państwa⁷, ale pozostające w nieco bardziej skomplikowanym uwikłaniu, w którym po drodze do całości wspólnoty – zbiorowości państwowej umiejscowiono poziom pośredni, poziom wspólnoty samorządowej. W ich wypadku związek z państwem jako takim jawi się jako bardziej ukryty, w pierwszej kolejności chodzi tu bowiem o realizację zamierzeń „na dole”, „w terenie”, w ścisłym związku z regionalną, powiatową lub gminną wspólnotą (w naszym systemie). Wydaje się, że są to główne przyczyny leżące u podstaw mówienia współcześnie o administracji publicznej, a nie tylko państwowej.

Zdaje się, że można to jeszcze inaczej wyjaśnić⁸. Z dzisiejszej perspektywy chodzi już nie tylko o podmioty samorządowe. Z różnych przyczyn i w różnych warunkach coraz częściej w administrację wkraczają lub są „wciągane” podmioty, które przynajmniej do pewnego momentu jawią się jako prywatne, co jest elementem i skutkiem tzw. procesu prywatyzacji. Najczęściej działają one na podstawie norm prawa publicznego, w tych okolicznościach będą jednocześnie wykonywały zamierzenia państwa, z całym tego opłotem w postaci między innymi jego celów, ale nie będą one przynajmniej kreowane i obsadzone z inicjatywy oraz woli państwa⁹. W tym sensie mówienie o administracji, w której są one obec-

⁷ Choć i to da się różnie rozumieć i uzasadniać w zależności od systemu i sposobu pojmowania samego samorządu, tzn. w zależności od tego, jakiej teorii tworzenia i funkcjonowania samorządu będziemy hołdować.

⁸ Por. J. Lang, *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 15.

⁹ Na pełnym marginesie można podać w wątpliwość nazywanie czasami takich podmiotów w języku prawnym na przestrzeni lat mianem „niepublicznych” – jak w przy-

ne, jako tylko „państwowej” jest nieuzasadnione. Chodzi zatem w istocie o wymiar podejmowanych aktywności, gdzie „publiczny” – zgodnie z potocznym rozumieniem tego określenia – oznacza „dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich”¹⁰. Warto sobie równocześnie uświadomić, że niezależnie od zaproponowanego rozumienia wszystko zależy tu od obranej konwencji.

Pamiętajmy także o tym, że dzisiejsza administracja poddana jest ciągłym procesom globalizacji i europeizacji – w tym drugim aspekcie jest ona, przynajmniej u nas i w innych państwach członkowskich, jednocześnie administracją unijną.

Kolejny punkt odniesienia w naszych poszukiwaniach dotyczy kwestii, która co prawda nie wprost, ale pojawiła się już we wcześniejszych rozważaniach. Powszechnie zauważa się, że przez pojęcie administracji publicznej można rozumieć pewną strukturę, tzn. zbiór podmiotów (ujęcie podmiotowe – organizacyjne), ale także działalność określonego rodzaju, tzn. administrowanie (ujęcie przedmiotowe – funkcjonalne). Oba zakresy oczywiście nie pokrywają się ze sobą, na co wskazywał M. Zimmermann w rozważaniach dotyczących definicji prawa administracyjnego, które przecież za swój fundamentalny przedmiot ma właśnie administrację publiczną: „Metodycznie jest oczywiście rzeczą równie poprawną, czy określimy przedmiot prawa administracyjnego za pomocą kryteriów podmiotowych czy przedmiotowych. W obu przypadkach zostawimy jakąś część prawa nazywanego zwykle administracyjnym (czy też przepisów zaliczanych do prawno-administracyjnych) poza nawiasem. Jeśli użyjemy kryteriów podmiotowych, poza nawiasem zostanie prawo regulujące działalność administracyjną organów sądowych i organów ustawodawstwa. [...] Jeśli zaś użyjemy kryteriów przedmiotowych, poza nawiasem pozostanie prawo regulujące działalność normotwórczą (w sensie wydawania ogólnych przepisów prawnych) organów uznawanych powszechnie za administracyjne (np. ministrów) oraz orzekanie w pewnych dziedzinach (np. orzekanie karno-administracyjne,

padku niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej czy szkół i przedszkoli niepublicznych. Wydaje się, że ustawodawcy chodziło raczej o „niepaństwowość” tych bytów.

¹⁰ *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2003, s. 813.

orzekanie o odszkodowaniu przy wywłaszczeniu itp.)”¹¹. Zgadzam się przy tym, że „obydwa wskazane ujęcia, niezależnie od ich zasięgu, są tak samo potrzebne dla analizy administracji publicznej. Są one także komplementarne i należy o nich mówić w sposób równoważny”¹².

Dookreślając jeszcze wcześniejsze ustalenia, warto stwierdzić, że pojęcie administracji może występować w trzech znaczeniach: „– w pierwszym [...] administracja oznacza wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych, – w drugim oznacza określoną i o specjalnych cechach działalność podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym, – w trzecim oznacza ludzi zatrudnionych [...] w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu”¹³.

Tradycyjnie spoglądamy na administrację publiczną przez pryzmat interesu publicznego. W powszechnej świadomości administracja ma tylko ten interes realizować, można by nawet rzec, że jest on sednem jej istnienia, jej misją publiczną¹⁴. Jest to jednak pozorny obraz tego bardzo złożonego zagadnienia. Nie powinien budzić wątpliwości fakt, że całe prawo, a zatem i wszelkie działania to prawo realizujące, jest – przynajmniej w założeniu – „zanurzone” w interesie publicznym. Co ciekawe, również prawo cywilne (prywatne) przy odpowiednim podejściu da się tak właśnie scharakteryzować. Okazuje się zatem, że wbrew historycznemu podejściu administracja nie ma monopolu na interes publiczny. Niezaprzeczalnie administracja publiczna stworzona została do realizowania zamierzeń oraz przedsięwzięć przekraczających możliwości poszczególnych jednostek i w związku z tym, że z natury

¹¹ M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUWr. No 19, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 11.

¹² J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 17.

¹³ J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 13. W trzecim aspekcie por. definicję administracji, w której najważniejszym elementem stają się „ludzie zorganizowani” – J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 228. Nie zostanie to już bardziej rozwinięte, ale w charakteryzowaniu administracji ważnym aspektem jest właśnie ten element – kwestia kadr urzędniczych, ich przygotowania czy też etyka urzędnicza.

¹⁴ Por. definicję administracji I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 28.

rzeczy ludzie żyją w zbiorowościach¹⁵. Właśnie dlatego administracja z istoty połączona jest z interesem publicznym. Nikt nie będzie przecież w stanie samodzielnie (a nawet w grupie) zbudować drogi (publicznej) łączącej nawet niewiele oddalone od siebie miejscowości. Na tym prostym przykładzie można pokazać niezbędność administracji.

Przez interes publiczny należałoby rozumieć interes wszystkich ludzi, którzy żyją w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty¹⁶; jest to interes dotyczący ogółu, niebędący jednak prostą sumą interesów indywidualnych¹⁷. Zasygnalizuję jeszcze tylko, że nie da się tego interesu zdefiniować, można co najwyżej zebrać wartości, które w danym czasie i miejscu przez działania prawodawcy się w nim mieszczą¹⁸, jest on przy tym kategorią uwikłaną politycznie.

W niemal każdym podręczniku do prawa administracyjnego przeczytamy także o interesie indywidualnym. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że w działaniach administracji jest on absolutnym przeciwieństwem interesu publicznego. Czy tak jest w istocie? Oba te interesy mogą po-

¹⁵ Jest to niezwykle istotny element – pamiętajmy, że człowiek jest istotą społeczną i dlatego potrzebuje struktury „zaspokajającej zbiorowe i indywidualne jego potrzeby wynikające ze współżycia w społeczności/społecznościach” – z definicji J. Bocia (J. Boć, *Pojęcie...*, s. 16).

¹⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 36.

¹⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 94.

¹⁸ Będzie to przykład przerysowany, ale żeby sobie tę właściwość uzmysłowić, wystarczy zajrzeć do pierwotnego tekstu części szczególnej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 60, poz. 571 (akt archiwalny) i porównać go (choćby rozdział XXVI) z odpowiadającymi mu dzisiejszymi regulacjami. Stałoby się to jeszcze bardziej widoczne, gdybyśmy zajrzeli do treści kodeksów karnych obowiązujących np. we Francji czy Niemczech do lat 80. XX wieku. Na marginesie dodam, że i w prawie administracyjnym (realizowanym przez administrację), i w prawie karnym chodzi w istocie o te same wartości – prawo administracyjne je pozyskuje, intensyfikuje itd., natomiast prawo karne chroni te wartości w ostateczny i szczególny sposób. Wystarczy podać przykład „Przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu” i regulacji ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm. Por. A. Zoll, *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990/23, s. 69 i n.

zostawać w różnych relacjach¹⁹, ale nie o to do końca tu chodzi. Znamy dobrze stwierdzenie, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym”²⁰. Okazuje się, że „władze publiczne mają respektować i chronić nie tylko te wartości, które w prostej linii można odnieść do życia zbiorowości państwowej, regionalnej i lokalnej, ale także inne, będące «wspólne» dla samodzielnych jednostek tej wspólnoty tworzących”²¹. Dzięki administracji realizujemy nie tylko wszystko to, co jest „zbiorowe”, ale używamy jej także do pozyskiwania indywidualnych korzyści wszędzie tam, gdzie jest to „wspólne” dla każdego z nas. O ile interes publiczny jest pojęciem dynamicznym – w jego istotę wpisana jest ciągła i nieprzemijająca realizacja, innymi słowy – nie zostanie on nigdy całkowicie urzeczywistniony, możemy jedynie wykonywać działania nim motywowane na poszczególnych polach aktywności, o tyle istnieje tu także inne, bardziej statyczne pojęcie, opisujące sumę tych wszystkich przedsięwzięć – chodzi o pojęcie dobra wspólnego (ogólnego)²². „Dobro człowieka (jednostki) łączy się w prawie administracyjnym z dobrem wspólnym, co wyznaczy nam z kolei dalsze wartości [...]. Dobro człowieka będzie więc przełożone na interes indywidualny, a dobro wspólne na interes publiczny”²³. Przy przeniesieniu naszych rozważań z poziomu interesu na poziom dobra uwidacznia się i to, że „dobro ogółu (dobro wspólne) wyprowadzane jest łącznie ze szczególnych interesów prywatnych (indywidualnych)

¹⁹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 62.

²⁰ Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994/9, poz. 181. Oczywiście na gruncie szczegółowych już rozwiązań prawnych i w sytuacji konfliktu pomiędzy interesem publicznym a indywidualnym niejednokrotnie trzeba będzie przedłożyć korzyści jednostkowe nad korzyści ogólne (wyobraźmy sobie budowę autostrady – musi ona przecież gdzieś przebiegać). Nie dzieje się to jednak *a priori* i musi jednocześnie połączyć się z jakimś „równoważnikiem” dla jednostki. Popatrzmy np. na instytucję wyłączenia – jest ono dopuszczalne, ale zawsze „za słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP).

²¹ M. Krawczyk, *Aspekty dobra wspólnego w aktywności administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018/1(3), s. 44.

²² Zob. J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 151–154.

²³ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 77.

oraz publicznych. Przez co charakteryzowana ta kategoria, choć w założeniu powiązana z ogólną («wspólną») zbiorowością, nie musi wcale przekładać się li tylko na działania, z których skutki odnoszone będą do tej grupy o charakterze ponadindywidualnym. Wartości leżące w zakresie dobra wspólnego – przynajmniej w idealnie rozumianym systemie naszego typu – nie zawsze dotyczyć będą korzyści ogółu, lecz jedynie poszczególnych jednostek. «Wspólność» sprowadzona w tych sytuacjach zostanie nie do zbiorowości jako takiej, ale do indywidualów, o cechach charakterystycznych w równym stopniu dla każdego z nich. Sensem istnienia państwa jest ochrona i pozyskiwanie także wartości ściśle indywidualnych, które z pewnych względów nie mogą być urzeczywistniane przez samych zainteresowanych. Gdybyśmy popatrzyli np. na wartość jaką jest bezpieczeństwo, ma ono oczywiście swój wymiar publiczny, aczkolwiek w pierwszej kolejności dotyczy każdego zatowiszowanego członka wspólnoty i jego podobnych lecz w istocie różnych potrzeb. Nie da się w tym miejscu niejednokrotnie wyraźnie rozdzielić tych kwestii, które dotyczą wprost określonej grupy od tego, co związane jest już tylko z jednostką w powiązaniu z grupą, ale w konkretnych okolicznościach stanie się widoczne, że interes indywidualny w aktywności administracji publicznej zostanie nawet przedłożony nad ogólny interes publiczny²⁴. Jakże trafne okazują się tu zatem słowa J. Bocia (i w teorii, ale i w praktyce), że „nie ma przedsięwzięć państwa i samorządów nieadresowanych w ostateczności do człowieka” i przez to „uznać trzeba, iż dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji”²⁵.

Nie sposób ominąć w rozważaniach nad istotą administracji publicznej także tej jej właściwości, która łączy się z władztwem administracyjnym²⁶. Można by rzec po prostu, że mamy tu do czynienia z władzą.

²⁴ M. Krawczyk, *Aspekty...*, s. 41–42.

²⁵ J. Boć, *Pojęcie...*, s. 24. Por. J. Blicharz, *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, AUWr. No 4001, Prawo CCCXXXI, Wrocław 2020, s. 21–31.

²⁶ Na temat rozumienia tego zagadnienia w państwach europejskich zob. M. Kozłowska, *Władztwo administracyjne w państwach UE – kilka uwag prawnoporównawczych* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa–Łódź 2020, s. 264–273.

Rzecz jasna, jest to obszar władzy wykonawczej, choć istnieją pola, co często zauważa się w literaturze, gdzie administracja – w znaczeniu podmiotowym – wkracza czy też jakoś uczestniczy (chyba najlepszym określeniem jest tu „pomaga”) w wykonywaniu innej władzy. Wystarczy wspomnieć o wydawaniu, co prawda podstawowych, aktów powszechnie obowiązujących czy też – w różnych okresach różnie z tym bywało, ale jednak – o działaniach objętych zakresem władzy sądowniczej. Wyobraźmy sobie na przykład policjanta, który w czasie kontroli drogowej sięga do instrumentów postępowania mandatowego w przypadku zaistnienia wykroczenia.

Nie sposób w kilku akapitach przedstawić całkowicie istotę władzy administracji. Niech za drogowskaz posłużą nam jednak słowa J. Łętowskiego, że „współczesne państwo jest państwem administracji. Stwierdzenie to nabrało dzisiaj charakteru prawie że aksjomatu. [...] Administracja jest praktycznie wszechobecna: praktycznie rzecz biorąc, nie ma sfery życia, w której nie zaznaczałaby [...] swej obecności i potęgi. Gdy mówi się o państwie, prawie, wolności, demokracji, warunkach i perspektywach życia ludzkiego [...] – prędzej czy później okaże się, że sprawa wiąże się z zarządzaniem, planowaniem, administrowaniem”²⁷ i władzą administracji. Jak pisał S. Kasznica, władza (w znaczeniu najszerszym) jest relacją, w której jeden z jej uczestników swoim działaniem, niezależnym od woli drugiego uczestnika, powoduje lub ma możliwość spowodowania w sferze jego życia albo też w dziedzinie stosunków jego do świata zewnętrznego, pewnych z góry przez siebie samego określonych przejawów (zjawisk) i dzięki temu – osiągnięcia pewnego z góry przez siebie samego określonego celu czy celów²⁸. Czyż nie z taką „potęgą” i omnipotencją administracji mamy do czynienia co chwila?

Nadal powszechnie przyjmuje się, że administrację – upraszczam to bardzo – można podzielić na władczą i niewładczą. Z innej zaś strony twierdzi się, że jest to niepodważalna cecha administracji publicznej jako takiej. Oczywiście, gdy zaakceptujemy tezę o konwencjonalności władczości, to zarazem będziemy mogli przyjąć, że jest jakiś obszar,

²⁷ J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Ossolineum 1985, s. 7.

²⁸ S. Kasznica, *Władza*, Warszawa 1996, s. 14–15.

w którym administracja niczym bokser będzie mogła odwieść na haku swoje rękawice, by w inny sposób poradzić sobie z „przeciwnikiem”. Przede wszystkim zaś pamiętajmy o tym, że od rozumienia tego terminu zależą odpowiednie, adekwatne do rzeczywistości, środki regulacji i kontroli poczyną administracji. Innymi słowy, nie można nie zauważyć, że wszędzie tam, gdzie niby brak jest władczości, fragmentaryczne albo do końca niewłaściwe są także instrumenty pozwalające obywatelowi bronić się przed ingerencją. Wydaje się, że władztwo jest zawsze, „przybiera po prostu różne formy. Tak jak różne są działania administracji publicznej, odmienne są typy zachowań administracyjnych, tak też różne są sposoby realizacji władztwa administracyjnego. I nie można tu chyba mówić o mniejszym bądź też większym stopniu natężenia władztwa, moc poszczególnych atrybutów w danych okolicznościach jest po prostu zmienna oraz inna niż w pozostałych”²⁹.

Można twierdzić, że „organy administracji publicznej, reprezentując państwo w stosunkach administracyjnoprawnych, mogą korzystać z części przymusu państwowego, zwanego inaczej władztwem administracyjnym”³⁰, czyli w wyjaśnianiu tego zagadnienia kłaść nacisk na przymus. Trzeba jednakże pamiętać o tym, że ten przymus uosabiany jest nie tylko „przez organ egzekucyjny (komornika) czy [...] w krańcowych sytuacjach przez używającego siły fizycznej policjanta”³¹, ale może mieć także charakter ekonomiczno-socjologiczny³².

Na zakończenie tej części rozważań należy jeszcze podkreślić, że władztwo administracyjne opiera się zawsze na przepisach prawa i nie jest jakąś przedprawną cechą administracji publicznej³³. Pełna zgoda co do tego stwierdzenia, ale przy odpowiednich założeniach (choćaby

²⁹ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 274.

³⁰ J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 277.

³¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 163.

³² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 204.

³³ Zob. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjnego w gospodarce państwowej* [w:] *Franciszek Longchamps de Bérér. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 106 (pierwotnie opublikowane w: *PiP* 1958/1, s. 10–20, cytata ze s. 19).

z historycznego punktu widzenia) i to można odmiennie wyjaśnić, tzn. kładąc nacisk na istotę władzy jako takiej, da się powiedzieć, że jedynie obecnie władztwo jest kreowane i transponowane przez prawo.

Jeżeli mówimy o władzy administracji, to odrębnym jeszcze problemem jest zagadnienie podmiotowości w jej wykonywaniu i kwestia odpowiedzialności tak jej podmiotów/organów, jak i ludzi ją tworzących za działania kwalifikowane jako niepożądane, patologiczne czy nielegalne.

Nie było jeszcze mowy o genezie zagadnienia. Da się poszukiwać administracji i administrowania w najbardziej zamierzczłych czasach. Wszędzie tam, gdzie pojawiały się zorganizowane wspólnoty ludzkie, można jednocześnie odnaleźć kogoś lub coś, co wypełniało zadania charakterystyczne i właściwe dla administracji. Nam chodzi jednak o współczesne rozumienie administracji, które swoje początki bierze w okresie oświecenia³⁴. „To zwycięski pochod parlamentaryzmu w Europie kontynentalnej w XIX w. sprawił, że regulacja zagadnienia administrowania (zarządzania) państwem była sukcesywnie i konsekwentnie wyjmowana spod kompetencji królów i władców i przechodziła do gestii parlamentu. Tam zaś podstawowym mechanizmem porządkowania stosunków ustrojowych i społecznych w państwie była i jest w dalszym ciągu ustawa”³⁵.

Kolejna kwestia łączy się poniekąd z aspektem historycznym – chyba w każdym podręczniku do prawa administracyjnego czy nauki administracji odnajdziemy informację, że administracja publiczna to działalność wykonawcza. Była już zresztą o tym mowa, to znaczy – jest ona częścią władzy wykonawczej. I ta jej cecha wymaga jednak jeszcze uściślenia. Przytoczmy jedno z najsłynniejszych stwierdzeń, które dotyczy tej kwestii: „czy administracja państwowa jest wykonywaniem ustaw, czy też

³⁴ Wystarczy wspomnieć, że stosunkowo nowym rozwiązaniem jest na przykład to, że dany urzędnik w określonym miejscu działa i przyjmuje interesantów w określonych godzinach.

³⁵ R. Kusiak-Winter, *Administracja publiczna. Tradycja a współczesność. Geneza [w:] Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 38.

czemś więcej lub czemś innym”³⁶. Nie ulega wątpliwości, że pojawi się tu także aspekt twórczy, co podkreślał w swoich wywodach W.L. Jaworski³⁷. Oczywiście w naszym systemie wszystko, co robi administracja, jest połączone z ustawami i może mieć co najwyżej charakter podustawowy. Nawet gdy administracja tworzy prawo powszechnie obowiązujące, to w założeniu pozostaje ono w ścisłym związku z ustawą. Takie spojrzenie znajduje zakotwiczenie także w myśli oświeceniowej, gdyż z pewnością wspomniane akty nie mogą być uznane za wyraz woli powszechnej. Nie oznacza to jednak, że nie ma tu miejsca na własne rozstrzygnięcia administracji, jej twórczość i swobodę. Czy inaczej dałoby się bowiem realizować jej misję publiczną? Dodatkowo w ten sposób wykorzystuje się jej fachowość, profesjonalizm i wiedzę na temat poszczególnych obszarów życia społecznego³⁸. Okazuje się przy tym, że nie jest celowe ani nawet możliwe określanie wszystkiego, co jest kluczowe, w aktach poziomu ustaw³⁹. Wbrew klasycznym wyobrażeniom administracja staje się dziś także kreatorem własnej polityki, z czym spotykamy się co krok.

Innym jeszcze zagadnieniem, które co prawda można różnie rozumieć, klasyfikować czy typologizować, są sfery/płaszczyzny działania i funkcje administracji, pozwalające ukazać zakresy jej ingerencji i tak naprawdę

³⁶ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 10.

³⁷ Zob. W.L. Jaworski, *Nauka...*, s. 10–12. Wynika to chociażby z tego, że „z wykonaniem bowiem każdej obcej woli musi łączyć się z natury rzeczy mniejsza lub większa swoboda uznania. Kto każe swoją wolę wykonać drugiemu – jak przykładowo państwo swoim organom – ten nie może się tak daleko zapuszczać w szczegóły, a by własnemu swobodnemu uznaniu działającego nic nie pozostało”; H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. 2, przeł. T. Przeorski, Wilno 1936, s. 220.

³⁸ Znow można retorycznie zapytać: czy jest w całym państwie ktoś bardziej predestynowany do uregulowania pewnych kwestii związanych na przykład ze znakami i sygnałami drogowymi niż minister (wraz ze swoim aparatem urzędniczym) właściwy do spraw transportu?

³⁹ Inna sprawa, że istnieją systemy, w których administracja wprost uczestniczy we władzy ustawodawczej, mając kompetencje w stanowieniu prawa w zasadzie równe kompetencjom parlamentu. Por. ustalenia dotyczące regulacji Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego przedstawione w: M. Krawczyk [w:] *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016, s. 312. Por. także J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 304 i n.

rodzaje administracji⁴⁰. Tradycyjnym i pierwotnym obszarem, który powszechnie się tu pojawia, jest policja administracyjna⁴¹, a „sprawowanie policji administracyjnej nie jest domeną wyłącznie policji jako centralnej czy terenowej administracji rządowej zespolonej z wojewodą czy starostą. Przeciwnie, prawo dopuszcza ingerencję licznych organów administracyjnych i wówczas można dokonać rozróżnienia pomiędzy policją sanitarną, gospodarczą, budowlaną, leśną, wodną, łowiecką ochrony środowiska itd.”⁴². „Kolejne ważne z punktu widzenia przedstawienia kategorii administracji rozróżnienie to rozróżnienie sfery administracji reglamentacyjnej i administracji świadczącej”⁴³. Pierwsza „realizuje się poprzez rozstrzygnięcia w postaci nakazów, zakazów, zezwoleń itp. Administracja wkracza tu w obszar praw jednostki, ogranicza wolności, nakłada obowiązki i obciążenia. [...] Druga [...], tj. administracja świadcząca, związana jest najogólniej rzec biorąc z rozwiązywaniem spraw kompleksowych, z działalnością organizatorską łączącą się z zapewnieniem obywatelowi określonych świadczeń lub innych korzyści”⁴⁴. Coraz częściej wyróżnia się także „regulację”, która „jest powiązana z poprzednio wymienionymi funkcjami, ponieważ zawiera w sobie elementy reglamentacji i nadzoru oraz powstała w wyniku głębokich przekształceń funkcji administracji świadczącej”⁴⁵. Tak czy inaczej funkcje administracji są każdorazowo odbiciem funkcji państwa w danym czasie i miejscu⁴⁶.

⁴⁰ Zob.: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 114 i n. oraz M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 24 i n.

⁴¹ Na temat rozumienia tego pojęcia zob. J. Dobkowski, *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, ST 2004/7–8, s. 9–16 i cytowaną tam literaturę.

⁴² R. Kusiak-Winter, *Administracja publiczna. Tradycja a współczesność. Funkcje i główne sfery działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 57.

⁴³ J. Jagielski, *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 37–38. Na temat aktualności pojęcia administracji świadczącej zob. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005, s. 37.

⁴⁴ J. Jagielski, *Zagadnienia...*, s. 37–38.

⁴⁵ R. Kusiak-Winter, *Administracja publiczna. Tradycja a współczesność. Funkcje...*, s. 61.

⁴⁶ Por. I. Niżnik-Dobosz, *Funkcje współczesnego polskiego prawa administracyjnego* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 817 i n.

W tych wielu obszarach i przy realizacji odmiennych funkcji pojawiają się także różne działania⁴⁷ czy też – ściślej – formy działania administracji, tzn. typy podejmowanych czynności. Z pewnością specjalną właściwością administracji jest po prostu występowanie – w przeciwieństwie do sądownictwa – wielu takich typów. Mamy tu także coś charakterystycznego, czyli formę aktu administracyjnego, który jest dla administracji niczym wyrok dla sądów, ale nie jest to forma jedyna, a co najwyżej podstawowa. Przy tym pojawiają się głosy, obecnie chyba jeszcze przedwczesne, że to umowy zastąpić mogą w praktyce oraz niekiedy w prawie pozytywnym tę podstawową, klasyczną formę prawną działania administracji, jaką jest akt administracyjny⁴⁸. Nie wchodząc w szczegóły, stwierdzić można jedynie, że gdy popatrzymy na cały system organów władzy publicznej, rolą administracji jest stosowanie prawa, tzn. zamiana norm ogólnych w normy indywidualno-konkretnie, czego uosobieniem jest właśnie akt administracyjny. Jednak, co jeszcze raz warto podkreślić, jest on tylko jednym z wielu sposobów organizowania naszego życia społecznego przez administrację.

Przedstawiona próba uchwycenia istoty administracji publicznej jest oczywiście ograniczona, a dokonany wybór poszczególnych ustaleń miał jedynie uzmysłowić Czytelnikowi kwestie najbardziej fundamentalne i swoiste. Siłą rzeczy zostały one wyprowadzone przede wszystkim ze współczesnego i rodzimego stanu administracji publicznej. Wiele elementów wymagałoby jeszcze rozwinięcia, ale by to uczynić, trzeba by zapłacić znacznie większą liczbę stron. Pamiętajmy jeszcze i o tym, że administrację publiczną można badać z poziomu różnych dziedzin wiedzy, tzn. posługując się różnym instrumentarium metodologicznym, co będzie zarazem prowadziło do różnych efektów. W każdym razie dla całościowego zrozumienia problemu wymagane byłoby holistyczne i komplementarne spojrzenie na to zagadnienie.

⁴⁷ O tym, że „działania administracji mają swoją niezaprzeczalną specyfikę”, zob. w: J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 149–191 (cytat ze s. 191).

⁴⁸ D.R. Kijowski, *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 283.

Na zakończenie warto jeszcze przywołać słowa F. Longchamps, który traktował administrację publiczną jako „zjawisko”: „Administracja publiczna jest wielokrotnie powiązana z całością życia społecznego w jego danym stanie, jest częściowo wynikiem danego stanu kultury społecznej, a częściowo wpływa nań; jest więc w swoich konkretnych ukształtowaniach tak różnorodna i zmienna, jak różnorodne i zmienne są układy sił społecznych, gospodarczych i politycznych, jak różnorodne i zmienne są dążenia i poglądy ludzi. O tym zawsze trzeba pamiętać”⁴⁹.

Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012

Blicharz J., *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, AUWr. No 4001, Prawo CCCXXXI, Wrocław 2020

Boć J., *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003

Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009

Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005

Dobkowski J., *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, ST 2004/7–8

Jagielski J., *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924

Kasznica S., *Władza*, Warszawa 1996

⁴⁹ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, AUWr. No 1153, Prawo CLXXXVII, Wrocław 1993, s. 13.

- Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. 2, przeł. T. Przeorski, Wilno 1936
- Kijowski D.R., *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Kozłowska M., *Władztwo administracyjne w państwach UE – kilka uwag prawnoporównawczych* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa–Łódź 2020
- Krawczyk M., *Aspekty dobra wspólnego w aktywności administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018/1(3)
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016
- Krawczyk M. [w:] *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016
- Kusiak-Winter R., *Administracja publiczna. Tradycja a współczesność. Funkcje i główne sfery działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
- Kusiak-Winter R., *Administracja publiczna. Tradycja a współczesność. Geneza* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
- Lang J., *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku administracyjnego w gospodarce państwowej* [w:] *Franciszek Longchamps de Bérrier. Pisma wybrane z lat 1934–1970, wybór i wstęp Z. Kmiecik*, Warszawa 2019
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, AUWr. No 1153, Prawo CLXXXVII, Wrocław 1993
- Łętowski J., *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Ossolineum 1985
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990

- Niżnik-Dobosz I., *Funkcje współczesnego polskiego prawa administracyjnego* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012
- Nowy słownik języka polskiego, red. E. Sobol, Warszawa 2003
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006
- Przewodnik po prawie administracyjnym, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016
- Rabska T., *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2022
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022
- Zimmermann M., *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUWr. No 19, Prawo XII, Wrocław 1964
- Zoll A., *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990/23

Administracja publiczna – testy

Grzegorz Dudek, Kamil Grabiński, Karol Pawłowski,
Adrian Trojanowski

1. Twórcą/twórcami definicji „wielkiej reszty” był/byli:

- A. Otto Mayer;
- B. Jerzy Stefan Langrod;
- C. Walter Jellinek;
- D. Jan Boć.

2. W sposób negatywny definiował/definiowali administrację:

- A. Jerzy Starościak;
- B. Emanuel Iserzon;
- C. Franciszek Longchamps;
- D. Stanisław Kasznica.

3. Twórczy charakter działań administracji publicznej podkreśla/ podkreślają definicja/definicje autorstwa:

- A. Eugeniusza Ochendowskiego;
- B. Ireny Lipowicz;
- C. Władysława Leopolda Jaworskiego;
- D. Jerzego Stefana Langroda.

4. Do przedstawicieli polskiej nauki prawa administracyjnego należą/należą:

- A. Jerzy Stefan Langrod;
- B. Marian Zimmermann;
- C. Eberhard Schmidt-Assmann;
- D. Władysław Leopold Jaworski.

5. Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w dziale IVa k.p.a.:

- A. to aspekt przedmiotowej definicji administracji;
- B. to aspekt podmiotowej definicji administracji;

- C. jest uregulowane całościowo przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego;
- D. następuje w drodze decyzji administracyjnej.

6. Administracja w rozumieniu funkcjonalnym to na przykład:

- A. wydawanie przepisów porządkowych;
- B. zarządzanie Kancelarią Sejmu;
- C. wpis stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego;
- D. uchwalenie budżetu państwa.

7. Syndrom uciekającego zjawiska:

- A. podważa celowość definiowania administracji;
- B. stanowi istotę jednej z cech administracji;
- C. jest jedną z definicji administracji;
- D. petryfikuje dotychczasowe definicje administracji.

8. Administracja publiczna działa w imieniu państwa i na jego rachunek, co oznacza, że:

- A. za rozstrzygnięciami administracji stoi autorytet państwa;
- B. państwo ponosi odpowiedzialność cywilnoprawną za szkodę wywołaną niezgodnym z prawem działaniem administracji;
- C. część administracji publicznej działa za państwo bezpośrednio, a część pośrednio;
- D. państwo w pewnym zakresie ponosi odpowiedzialność cywilnoprawną za szkodę wywołaną niezgodnym z prawem działaniem administracji zorganizowanej w ramach jednostek samorządu terytorialnego.

9. Interes publiczny jest:

- A. wyważany w konkretnej sprawie z interesem indywidualnym;
- B. realizowany przez administrację publiczną, co jest jej podstawowym celem;
- C. konkretnie określony przez normy prawne;
- D. pojęciem o zamkniętym katalogu desygnatów.

10. Interes indywidualny:

- A. powinien być uwzględniany przez organy administracji publicznej w czynnościach zmierzających do ustalenia stanu faktycznego i załatwiania sprawy w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym;
- B. to kategoria, w której można umieścić również pojęcie interesu grupowego;
- C. ma zawsze pierwszeństwo w razie kolizji z interesem publicznym;
- D. nigdy nie jest zbieżny z interesem publicznym.

11. Relację pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym można przedstawić w następujący/następujące sposób/sposoby:

- A. interes publiczny stanowi sumę wszystkich interesów indywidualnych;
- B. interes publiczny jest wyprowadzany z interesów indywidualnych;
- C. interes indywidualny i interes publiczny są badane przez organ w toku załatwiania sprawy;
- D. interes indywidualny może być realizowany poprzez realizację interesu publicznego.

12. Dobro wspólne:

- A. to pojęcie tożsame z dobrem państwa;
- B. jest kategorią konstytucyjną;
- C. może być kryterium kontroli działań administracji publicznej;
- D. stanowi uzasadnienie aksjologiczne władztwa państwowego.

13. Władztwo administracyjne:

- A. stanowi pewną „przedprawną” cechę administracji publicznej;
- B. zostało przypisane administracji we właściwych normach stanowiących przez państwo;
- C. umożliwia administracji między innymi jednostronne kreowanie treści stosunku prawnego łączącego ją z innymi podmiotami;
- D. jest bezpośrednio wykorzystywane przez administrację w każdej sytuacji.

14. Przejawem/przejawami funkcji porządkowo-reglamentacyjnej administracji publicznej jest/są:

- A. wprowadzenie przez powiatowego inspektora sanitarnego zakazu kąpeli w danym sezonie kąpielowym, jeśli w danym kąpielisku wystąpił zakwit sinic;
- B. decyzja o przyznaniu specjalnego zasiłku celowego;
- C. organizacja imprezy artystycznej przez gminną jednostkę kultury;
- D. decyzja o zakazie użytkowania obiektu budowlanego.

15. Przejawem/przejawami funkcji administracji świadczącej jest/są:

- A. wydanie pozwolenia na budowę;
- B. oddanie sołectwu w zarząd i do korzystania mienia komunalnego gminy;
- C. wydanie decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego;
- D. utworzenie przez gminę samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

16. Administracja publiczna:

- A. ze względu na możliwość władczego kreowania stosunków prawnych nie musi zawsze działać na podstawie normy prawnej;
- B. wykonuje wszelkie działania, do których została bezpośrednio umocowana przez ustawy;
- C. jest związana tylko ustawami, w przeciwieństwie do sądów, które są związane całym porządkiem prawnym;
- D. charakteryzuje się „wolnością” działania.

17. Wskaż zdanie/zdania prawidłowe:

- A. Administracja publiczna ze względu na swój wykonawczy charakter nie inicjuje sama żadnych działań, realizuje tylko te, które zostały jej zlecone przez państwo do obowiązkowego wykonania.
- B. Do cech administracji publicznej należy ciągłość i stabilność prowadzenia przez nią różnych działań.
- C. Administracja publiczna jest jedyna w całym państwie – ma charakter monopolistyczny.
- D. Administracja publiczna zajmuje się jedynie organizacją pracy urzędów przypisanych danym organom.

18. Wskaż zdanie/zdania prawidłowe dotyczące administracji publicznej:

- A. Można uznać, że w zasadzie ma charakter polityczny.
- B. Działa tylko i wyłącznie na rzecz własnego państwa i jego obywateli.
- C. Jest sprawowana wyłącznie przez podmioty, które cieszą się pełną i bezpośrednią lub pośrednią legitymacją demokratyczną.
- D. Na szczeblu samorządu terytorialnego jest sprawowana przez podmioty, które cieszą się pełną i bezpośrednią lub pośrednią legitymacją demokratyczną.

19. Działania administracji publicznej mają charakter:

- A. autorytatywny;
- B. imperatywny;
- C. prawny;
- D. faktyczny.

20. Administracja publiczna:

- A. posługuje się wieloma różnymi formami działania;
- B. podejmuje wszelkie swoje działania w postępowaniu administracyjnym i jurysdykcyjnym;
- C. może wydawać akty urzędowej interpretacji przepisów prawa;
- D. może wydawać akty planowania.

21. Interna administracyjne:

- A. istnieją w obecnym polskim prawie administracyjnym;
- B. dotyczą relacji pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami;
- C. to pojęcie związane z władztwem zakładowym;
- D. są związane z organizacją administracji publicznej.

22. Wskaż zdanie/zdania prawidłowe dotyczące służby cywilnej:

- A. W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy samorządowi.
- B. Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest minister właściwy do spraw administracji.

- C. Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej odbywa się w razie zaistnienia specyficznych, opisanych w ustawie przesłanek.
- D. Szef służby cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej.

23. Wskaż zdanie/zdania prawidłowe dotyczące prawa do dobrej administracji:

- A. Wynika ono z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.
- B. Przejawia się między innymi w ukształtowaniu niektórych instytucji prawa administracyjnego ustrojowego.
- C. Można uznać, że realizowane jest w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego.
- D. Stanowi ono źródło roszczenia podmiotu zewnętrznego względem administracji publicznej.

24. Europeizacja administracji publicznej przejawia się w:

- A. odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem Unii Europejskiej działania administracji publicznej;
- B. przyznaniu funkcji administracyjnej instytucjom i organom organizacji ponadnarodowej;
- C. zapewnieniu możliwości przeprowadzenia egzekucji administracyjnej każdego obowiązku nałożonego przez administrację innego państwa członkowskiego;
- D. tworzeniu sieci organów o charakterze transgranicznym, które współpracują w zakresie realizacji określonych zadań i celów.

25. Prywatyzacja zadań publicznych:

- A. podważa monopolistyczny charakter administracji;
- B. łączy się z dekoncentracją;
- C. wiąże się z zasadą susbydiarności;
- D. może polegać na zmianie podmiotu wykonującego dane zadanie lub zmianie charakteru stosunków między administracją publiczną a podmiotem zewnętrznym.

