

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Pytania i odpowiedzi

redakcja naukowa Irena Lipowicz

Irena Lipowicz, Radosław Mędrzycki, Maciej Szmigiero

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

4



Wolters Kluwer

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Pytania i odpowiedzi

redakcja naukowa Irena Lipowicz

Irena Lipowicz, Radosław Mędrzycki, Maciej Szmigiero

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

4

Stan prawny na 20 maja 2024 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Anna Kunz

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



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

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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-807-0

4. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	19
Wprowadzenie	21

CZĘŚĆ OGÓLNA

Rozdział I

Pojęcie administracji.....	25
1. Co to jest administracja?	25
2. Czym różni się administracja publiczna od prywatnej?.....	27
3. Czym różni się administracja publiczna od państwowej? ...	27
4. Czy administracja publiczna jest częścią władzy wykonawczej?	29
5. Jakie są filary demokratycznego państwa prawnego?	31
6. Jakie nauki mogą badać administrację publiczną?	32
7. Co to jest nauka prawa administracyjnego i czym różni się od nauki administracji?	32
8. Co to jest nauka polityki administracyjnej?	33
9. Jak można określić administrację publiczną?	34
10. Na czym polega definiowanie negatywne administracji publicznej?	36
11. Jakie można wyróżnić sfery i płaszczyzny administracji publicznej i jak w nich związana jest administracja publiczna prawem?	37
12. Jak można podzielić funkcje administracji publicznej?	38
13. Co to jest administracja ingerująca?	38

14. Co to jest administracja świadcząca?	40
15. Co to jest administracja infrastruktury?	42
16. Co rozumiesz przez pojęcie „zlecanie funkcji administracji publicznej”?	43
17. Co to jest prywatyzacja zadań administracji publicznej?... ..	46
18. Jakie cechy charakteryzują administrację publiczną?	47
19. Co to jest dobro wspólne?	48
20. Czym różni się dobro wspólne od wspólnego dobra?	50
21. Co to znaczy, że administracja publiczna działa na podstawie prawa i w jego granicach?	51
22. Czy zasada solidarności społecznej może determinować zachowanie administracji publicznej?	53
23. Co to jest aparat administracyjny? Czy pojęcie to straciło swoją aktualność?	54
24. Co rozumiesz przez pojęcie podmiotów administrujących?	56
25. Co to jest organ administracji publicznej?	56
26. Jakie są rodzaje organów administracji publicznej?	58
A. Organy administracji rządowej i samorządowej	58
B. Organy monokratyczne i organy kolegialne	59
C. Organy: naczelne, centralne i terenowe	60
D. Organy decydujące i pomocnicze	61
27. Co to jest urząd i w jakim znaczeniu występuje w aktach normatywnych?	61
28. Czy Sejm ma swoją administrację?	62
29. Czym różni się działanie „w zastępstwie” organu od działania „w imieniu” organu?	63
30. Co to znaczy, że administracja jest wszechobecna?	64
31. Co to znaczy, że administracja publiczna jest bezosobowa?	66
32. Co oznaczają pojęcia: dobrej administracji i zasady i prawa do dobrej administracji?	67
33. Jakie są źródła zasady i prawa do dobrej administracji?	69
34. Na czym polega europeizacja administracji publicznej?	70
35. Jak zmieniła się administracja pod wpływem globalizacji?	72

Rozdział II

Prawo administracyjne	73
1. Co to jest prawo administracyjne?.....	73
2. Czym różni się prawo administracyjne od prawa administracji?.....	75
3. Kiedy powstało prawo administracyjne?	76
4. Jakie znasz cechy prawa administracyjnego?	77
5. Jak można podzielić prawo administracyjne?.....	79
6. Co to jest część ogólna prawa administracyjnego i czy podejmowano próby jej normatywizacji?	81
7. Co to jest globalne prawo administracyjne?.....	82
8. Jakie znasz konstrukcje przepisów prawa administracyjnego?	83
9. Co to są przepisy uprawniające organ administracji publicznej do działania?	84
10. Co to są definicje legalne?.....	85
11. Co to jest pojęcie niedookreślone i jaką funkcję pełni w działaniach administracji publicznej?	86
12. Na czym polega sądowa kontrola aktów administracyjnych opartych na przepisach zawierających pojęcia niedookreślone?.....	88
13. Co to jest uznanie administracyjne?	89
14. Na czym polega sądowa kontrola uznania administracyjnego?	91
15. Co to jest i czy istnieje obecnie swobodne uznanie?	92
16. Jakie jest uzasadnienie uznania administracyjnego?.....	93
17. Co to są normy techniczne?	94
18. Co to są przepisy odsyłające?	95
19. Co to jest preambuła?.....	97
20. Jakie normy możemy wyróżnić w prawie administracyjnym?.....	98
21. Jakie są cechy języka prawa administracyjnego?	100
22. Jaki jest związek prawa konstytucyjnego z prawem administracyjnym?.....	101
23. Czym różni się prawo administracyjne od prawa cywilnego?	103

24. Czym różni się prawo administracyjne od prawa karnego?	105
25. Jakie znaczenie miała transformacja ustrojowa dla prawa administracyjnego?	106
26. Jak wpłynęła transformacja ustrojowa na naukę prawa administracyjnego?	106
27. Na jakich zasadach opiera się wykładnia prawa administracyjnego?	107
28. Na czym mogą polegać luki w prawie administracyjnym? ...	109

Rozdział III

Podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego	111
1. Co to jest stosunek administracyjnoprawny i jakie są jego elementy?	111
2. Co to jest sytuacja administracyjnoprawna?	112
3. Co to jest kompetencja?	113
4. Co to jest właściwość?	115
5. Czy rozkład właściwości jest sztywny i czy istnieje możliwość jej uelastycznienia?	117
6. Co to jest domniemanie właściwości?	118
7. Na czym polega ustawowe zlecenie spraw z zakresu administracji publicznej?	119
8. Co oznaczają pojęcia „funkcja”, „cel” i „zadanie” w prawie administracyjnym?	119
9. Jakie powiązania występują między podmiotami administrującymi?	122
10. Co to jest kierownictwo?	123
11. Co to jest nadzór weryfikacyjny?	124
12. Co to jest kontrola?	126
13. Co to jest koordynacja?	126
14. Na czym polega współdziałanie w administracji publicznej?	128
15. Na czym polega zarządzanie wielopoziomowe?	128
16. Jakie konkretne elementy zarządzania wielopoziomowego w administracji możemy obecnie zdefiniować i jak następuje przejście do wspólnej przestrzeni administracyjnej?	129

17. Na czym polega zarządzanie rozproszone?	129
18. Jakie są podstawowe cechy decentralizacji?.....	130
19. Co to jest koncentracja i dekoncentracja?	131
20. W jakich strukturach najwłaściwsza jest dekoncentracja? ...	132
21. Na czym polega różnica między decentralizacją a dekoncentracją?.....	133
22. Co to jest hierarchiczne podporządkowanie?	134
23. Co to jest władztwo administracyjne?.....	134
24. Co to znaczy, że władztwo administracyjne jest stopniowalne?.....	136
25. Co to jest interes w prawie administracyjnym?	136
26. Jakie rodzaje interesów można wyróżnić w prawie administracyjnym?.....	137
27. Co to jest publiczne prawo podmiotowe?	140
28. Co to są sankcje w prawie administracyjnym?	141
29. Co to jest dobro publiczne?	142
30. Co to jest standard w prawie administracyjnym?	143

Rozdział IV

Źródła prawa	145
1. Jakie są źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?.....	145
2. Czy konstytucyjny system źródeł prawa jest naprawdę zamknięty?	146
3. Jakie są źródła i cechy źródeł prawa administracyjnego? ...	147
4. Czy prawo europejskie wpływa na polskie prawo administracyjne?	152
5. Jaki wpływ na prawo administracyjne ma Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej?.....	154
6. Czy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej można zawsze stosować bezpośrednio?.....	155
7. Jaki wpływ na prawo administracyjne mają umowy międzynarodowe?.....	156
8. Jaki jest wpływ ustawy na prawo administracyjne?.....	158
9. Co to jest rozporządzenie wykonawcze?	160
10. Kto stanowi rozporządzenia wykonawcze?	162
11. Co to jest akt prawa miejscowego?.....	163

12. Jakie jest uzasadnienie stanowienia aktów prawa miejscowego?	165
13. Kto może stanowić akty prawa miejscowego?.....	166
14. Jakie akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego?.....	166
15. Na czym polega nadzór nad wydawaniem aktów prawa miejscowego?	169
16. Gdzie ogłasza się przepisy prawa administracyjnego i kto je „wydaje”?.....	171
17. Jakie akty ogłasza się w Dzienniku Ustaw?	174
18. Jakie są wewnętrzne źródła prawa administracyjnego?	176

Rozdział V

Prawne formy działania administracji	179
1. Co to jest „prawna forma działania administracji”?.....	179
2. Czym różni się prawna forma działania administracji od metody działania administracji?	181
3. Jak można kwalifikować prawne formy działania administracji?.....	182
4. Czy akt normatywny jest prawną formą działania administracji?.....	183
5. Co to jest akt normatywny hybrydowy (mieszany)?.....	183
6. Co to jest akt administracyjny?.....	184
7. Jakie akty administracyjne zna obecnie prawo polskie?	186
8. Jak nauka prawa administracyjnego dzieli akty administracyjne?	187
9. Czym różni się akt administracyjny konstytutywny od deklaratoryjnego?	188
10. Co to jest nieakt?.....	188
11. Czym różni się oświadczenie wiedzy od oświadczenia woli organu administracji publicznej?	190
12. Co to jest przyrzeczenie administracyjne?	191
13. Co to jest ugoda administracyjna?.....	195
14. Co to jest porozumienie administracyjne?	196
15. Czy umowa jest jedną z prawnych form działania administracji?.....	197
16. Co to jest działalność społeczno-organizatorska?	199

17. Co to są czynności materialno-techniczne?	200
18. Co to są akty polityki administracyjnej?	200

Rozdział VI

Podział państwa	203
1. Co rozumiemy przez podziały: terytorialny i administracyjny?	203
2. Jaka jest różnica między podziałem zasadniczym a pomocniczym?	205
3. Czym jest podział pomocniczy?	205
4. Czy podział specjalny i obszar specjalny to te same kategorie teoretyczne?	205
5. Czy jednostka zasadniczego podziału terytorialnego jest tym samym co jednostka samorządu terytorialnego?	205
6. Co to jest sołectwo?	207

Rozdział VII

Administracja rządowa i inne podmioty administrujące	209
1. Czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest organem administracji publicznej?	209
2. Co to jest administracja rządowa?	210
3. Co to jest Rada Ministrów?	211
4. Jakie zadania i kompetencje ma Rada Ministrów?	212
5. Jak pracuje Rada Ministrów?	214
6. Jaką funkcję w państwie pełni Prezes Rady Ministrów?	215
7. Jak można podzielić kompetencje Prezesa Rady Ministrów?	216
8. Jaka jest procedura powoływania ministra?	217
9. Czym różni się minister resortowy od ministra bez teki? ...	218
10. Co to jest ministerstwo?	218
11. Kto to jest wojewoda?	220
12. Kto może zostać wojewodą?	220
13. Jakie funkcje pełni wojewoda?	221
14. Na czym polegało znaczenie ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie? ...	222
15. Co to jest wojewódzka administracja zespolona?	223

16. Co oznacza podwójne podporządkowanie administracji zespolonej w województwie?.....	224
17. Czy wojewoda zawsze powołuje i odwołuje kierowników wojewódzkiej administracji zespolonej?	224
18. Co to jest administracja niezespolona?	225
19. Jakie znasz organy administracji niezespolonej?	226
20. Czy organizacje pozarządowe są organami administrującymi?	227
21. Jakie są podstawowe wyzwania strukturalne i funkcjonalne współczesnej administracji w Polsce?	228
22. Jaka jest różnica między fundacją a zakładem administracyjnym?.....	229
23. Co to są wewnętrzne akty zakładowe?	230

Rozdział VIII

Administracja samorządowa	231
A. Zagadnienia ogólne	231
1. Na czym polega zasada pomocniczości?	231
2. Czy pomocniczość i subsydiarność to różne pojęcia? ...	232
3. Jaka jest geneza zasady pomocniczości?	232
4. Czy decentralizacja to zagadnienie politycznego czy technicznego „podziału pracy” w administracji?	233
5. Czy decentralizacja jest zasadą konstytucyjną?	233
6. Czy samorząd zawodowy jest formą decentralizacji? ...	234
7. Jakie znasz rodzaje samorządu zawodowego?	235
8. Które zawody mają cechę zaufania publicznego?	237
9. Czym jest samodzielność, a czym autonomia organu? ...	237
10. Czym charakteryzuje się pozycja organu zdecentralizowanego?	238
11. Czy decentralizacja oznacza utratę kontroli nad podmiotem zdecentralizowanym?	239
12. Czym są jednostki samorządu terytorialnego?	239
13. Jakie jednostki samorządu terytorialnego występują w Polsce?	241
14. Czy samorząd nie jest konstrukcją przestarzałą?	243
15. Czy nie lepiej zastąpić samorząd wynajętymi fachowcami od zarządzania?	244

16. Jaka jest geneza współczesnego samorządu terytorialnego?	244
17. Jakie są podstawowe zadania współczesnego samorządu terytorialnego?	246
18. Co to są zadania własne samorządu terytorialnego? ...	247
19. Co to są zadania zlecone?	247
20. Czy można odróżnić zadania administracji rządowej od zadań administracji samorządowej?	248
21. Komu przysługuje domniemanie właściwości w systemie samorządu terytorialnego?	249
B. Gmina.....	249
22. Co to jest gmina?	249
23. Czy z gminy można wystąpić bez zmiany miejsca zamieszkania?	251
24. Jakie są zadania rady gminy?.....	251
25. Czy gmina może utworzyć stowarzyszenie na przykład wspierające samorządność?	252
26. Czy burmistrz odpowiada za wypadki podczas zabawy sylwestrowej, na którą zaprosił mieszkańców? Co to za forma prawna?	252
27. Czy należy się odszkodowanie za szkodę poniesioną od dzikiego zwierzęcia (sarny) w lesie podmiejskim (komunalnym)?	253
28. Czy wojewoda może polecić wójtowi określone załatwienie konkretnej sprawy, jeśli podziela argumenty strony składającej u niego skargę w danej sprawie?	253
29. Czy wojewoda może odwołać wójta na przykład z powodu jego ewidentnego alkoholizmu?	254
30. Czy mieszkańcy gminy mogą sami na siebie nałożyć podatki?.....	254
C. Powiat.....	254
31. Na czym polega istota powiatu?	254
32. Czy starosta może udzielić wytycznych wójtowi?	255
33. Czy marszałek może wydawać polecenia staroście?	255
34. Co to jest powiatowa administracja zespółona?	255

35. Czy dany rodzaj inspekcji może być równocześnie częścią administracji zespolonej i niezespolonej?	256
D. Województwo samorządowe	257
36. Co jest podstawowym instrumentem polityki administracyjnej województwa?	257
37. Czy samorząd wojewódzki może samodzielnie ustalić swój statut?	257
38. Czy podmiot sprawujący nadzór wstępny byłby odpowiedzialny, gdyby statut województwa był niezgodny z prawem?	257
39. Kto jest właściwie gospodarzem województwa?	258

Rozdział IX

Kontrola administracji	259
1. Co to jest kontrola?	259
2. Jakie znasz rodzaje kontroli?	259
3. Co to jest kontrola państwowa?	260
4. Co to jest kontrola parlamentarna?	260
5. Na czym polega kontrola zewnętrzna?	260
6. Na czym polega kontrola wewnętrzna?	261
7. Czym różni się kontrola od audytu wewnętrznego?	261
8. Jaka jest obecna pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli?	261
9. Kto powołuje Prezesa i wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli?	262
10. Czy Rzecznik Praw Obywatelskich to organ kontroli?	263
11. Czy sądy są organami kontroli administracji?	263

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Rozdział X

Pomoc społeczna	267
1. Jaki jest cel pomocy społecznej?	267
2. Jaka jest relacja pojęć „opieka społeczna” i „pomoc społeczna”?	267
3. Co to jest świadczenie, a co to jest pomoc społeczna?	268

4. Z jakiego powodu udziela się pomocy społecznej?.....	269
5. Na czym polega pomoc społeczna?.....	269
6. Jak udziela się pomocy społecznej? Czy możemy wystąpić o pomoc społeczną np. dla sąsiadki?	270
7. W jakiej formie przyznaje się świadczenia z pomocy społecznej? Czy możemy w imieniu sąsiadki odwołać się od decyzji odmawiającej jej pomocy?.....	270
8. Kogo dotyczy obowiązek współdziałania w zakresie pomocy społecznej?.....	271
9. Co należy do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego?.....	272
10. Komu przysługuje zasiłek okresowy?.....	273
11. Czy można przyznać zasiłek po tornadzie lub pożarze?.....	273
12. Co to jest i komu przysługuje mieszkanie treningowe lub wspomagane?	274
13. Kto ma prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej?.....	274
14. Czy można przymusowo na wniosek rodziny umieścić kogoś w domu pomocy społecznej?	275
15. Co powinna uwzględniać organizacja domu pomocy społecznej?.....	275
16. Kto może prowadzić dom pomocy społecznej?	276
17. Kto wydaje decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej?	277
18. Jak określa się odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej?.....	277
19. Czy pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny i kto jest do tych opłat zobowiązany?	278
20. Kiedy można ograniczyć świadczenia?	279
21. Jakie są zasady konkursu ofert?.....	279
22. Czy podmioty uprawnione mogą z własnej inicjatywy wystąpić z ofertą?.....	279
23. Jakie świadczenia pieniężne w polskim systemie zabezpieczenia społecznego są przyznawane osobom potrzebującym?.....	280
24. Jakie znasz świadczenia niepieniężne?	281
25. Komu przysługuje zasiłek stały?	282

26. Jaka pomoc społeczna przysługuje ciężko chorej osobie samotnej?	282
27. Co to jest ośrodek wsparcia?	283
28. Co to jest rodzinny dom pomocy i komu przysługuje taka forma pomocy?	283
29. Kto udziela pomocy cudzoziemcom?	284
30. Na czym polega pomoc dla cudzoziemca i kto jej udziela?... ..	285
31. Kiedy można wstrzymać pomoc dla cudzoziemca?	286
32. Czy można publikować listy osób korzystających z pomocy społecznej?	287
33. Co to jest rodzinny wywiad środowiskowy i kto go przeprowadza?	287
34. Co to jest kontrakt socjalny?	288
35. Co to są centra pomocy rodzinie?	289
36. Kto może zostać pracownikiem socjalnym?	290
37. Jakie są zadania pracownika socjalnego?	290
38. Jakie są prawa pracownika socjalnego?	291
39. Co to jest Rada Pomocy Społecznej?	293
40. Jakie są uprawnienia wojewody w zakresie pomocy społecznej w związku z przeprowadzanym postępowaniem nadzorczym i kontrolnym?	294
41. Co należy do obowiązkowych zadań gminy z zakresu pomocy społecznej?	294
42. Co należy do zadań zleconych gminy w zakresie pomocy społecznej?	297
43. Jakie są zadania własne powiatu w zakresie pomocy społecznej?	297
44. Co należy do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat w zakresie pomocy społecznej?	299
45. Co należy do zadań samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej?	300

Rozdział XI

Akta stanu cywilnego	303
1. Co to są akta stanu cywilnego?	303

2. Jakie dokumenty mogą być wydane z rejestru stanu cywilnego?	304
3. Jak rejestruje się urodzenie?	305
4. Jak zarejestrować imię dziecka?	306
5. Jak rejestruje się małżeństwo?	307
6. Co zawiera akt małżeństwa?	308
7. Jak rejestruje się zgon?	308

Rozdział XII

Imiona i nazwiska	311
1. Kogo dotyczy zmiana imienia i nazwiska?	311
2. Na czym polega zmiana imienia i nazwiska?	312
3. Jaka jest procedura zmiany imienia lub nazwiska?	313
4. Czy państwo może narzucić obywatelowi imię dla dziecka lub zmienić nazwisko?	314

Rozdział XIII

Obywatelstwo	317
1. Co to jest obywatelstwo?	317
2. Jakie są zasady ogólne dotyczące obywatelstwa?	318
3. W jaki sposób nabywa się obywatelstwo Rzeczypospolitej Polskiej?	320
4. Jakie zasady rządzą nabyciem obywatelstwa z mocy prawa? Czy każda osoba urodzona w Polsce nabywa obywatelstwo?	321
5. Jak można uzyskać obywatelstwo poprzez jego nadanie?	322
6. Co oznacza uznanie za obywatela?	323
7. Jakie zasady rządzą nabyciem obywatelstwa przez uznanie za repatrianta?	325
8. Jakie zasady rządzą przywróceniem obywatelstwa polskiego?	326
9. Co to jest Karta Polaka?	327
10. Czy polskiego przestępcę skazanego za granicą za zbrodnię można pozbawić obywatelstwa?	328

Rozdział XIV

Ewidencja ludności	329
1. Jakie są obecnie podstawy prawne zagadnień związanych z ewidencją ludności?	329
2. Na czym polega ewidencja ludności?	329
3. Co to jest rejestr PESEL?	330
4. Czyje dane są gromadzone w rejestrze PESEL?	330
5. Kto dokonuje rejestracji danych w rejestrze PESEL?	331
6. Co to jest numer PESEL?	331
7. Czy numer PESEL można zmienić?	332
8. Co to jest obowiązek meldunkowy obywateli polskich przebywających na terytorium RP i na czym polega?	333
9. Co nazywamy pobytem stałym, a co czasowym?	334
10. Jak przeprowadza się zameldowanie i wymeldowanie obywatela polskiego?	334

Rozdział XV

Cmentarze i chowanie zmarłych	337
1. Co to są cmentarze komunalne?	337
2. Co to są cmentarze wyznaniowe?	338
3. Co to są cmentarze wojenne?	339
4. Kto ma prawo pochować zwłoki?	341
5. Czy organy wojskowe lub organy państwowe, instytucje i organizacje społeczne mają prawo odebrać rodzinie zwłoki i pochować je według własnego przekonania?	343
6. Jaki jest reżim prawny dotyczący pochówku?	343

Bibliografia	347
---------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Lokalnego	– Karta sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 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 2024 r. poz. 572)
p.a.s.c.	– ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1378 ze zm.)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.)
u.d.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571)
u.e.l.	– ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2023 r. poz. 1989)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)

Czasopisma i zbiory orzecznictwa

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Prz. Leg.	–	Przegląd Legislacyjny
ST	–	Samorząd Terytorialny

Organy i instytucje

BBN	–	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
KRRiT	–	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NGO	–	organizacja pozarządowa (
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RM	–	Rada Ministrów
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZBOWiD	–	Związek Bojowników o Wolność i Demokrację

WPROWADZENIE

Opracowanie *Prawo administracyjne. Pytania i odpowiedzi* jest pomyślane jako ważne uzupełnienie procesu nauczania prawa i samodzielnego uczenia. Student lub każda osoba, która po prostu chce nauczyć się prawa administracyjnego z przyczyn praktycznych lub z chęci poszerzenia swoich horyzontów, otrzymuje – obok podręcznika i w ścisłym z nim związku – repetytorium będące przeglądem podstawowych zagadnień. Niniejsza książka może też być praktycznym poradnikiem dla osób mających częste kontakty z naszą administracją publiczną oraz pomocą w przygotowywaniu się do egzaminów z prawa administracyjnego. Ma ułatwić znalezienie odpowiedzi zwłaszcza na te pytania, które – jak wskazuje długoletnie doświadczenie dydaktyczne Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego – sprawiają najwięcej trudności podczas egzaminu.

Książka nasza nie jest kompletnym wykazem pytań, które pojawią się na egzaminie. Niektóre z nich mogą jednak mieć formę dosłowną na każdej uczelni, ponieważ są klasycznymi zagadnieniami tej dyscypliny. Inne pokazują właściwy sposób rozumowania prawniczego i argumentacji, po to, aby wyrobić umiejętność odpowiedniego reagowania na zadane pytanie. Godny polecenia jest w szczególności taki sposób samodzielnego uczenia się, w którym lektura odpowiedniego rozdziału podręcznika towarzyszy „pytaniom i odpowiedziom” lub zadawaniu pytań przez inną osobę. Studenci epoki sieci i wyszukiwarek mają zdolności do szybszego niż kiedyś wyszukiwania i kojarzenia informacji. Równocześnie ich odpowiedź często urywa się na poziomie „faktograficznym” – mają kłopoty z jej rozwinięciem. Autorzy spróbowali więc wyciągnąć wnio-

ski zarówno z wyników egzaminów, jak i z przebiegu ćwiczeń z prawa administracyjnego.

Dobór literatury i cytowania jest celowo inny niż w podręczniku, zorientowany bardziej „zadaniowo” na pozycje podstawowe. Pytania części szczegółowej mają dać wyobrażenie o obszarach referencyjnych, o głębokości regulacji prawa materialnego, o typowych sposobach ingerowania w stosunki społeczne. Wybrano w tym celu administrację reglamentacyjną i świadczącą, aby pokazać, jak konkretnie administracja reaguje – na podstawie prawa – na powtarzające się problemy społeczne. Objętość pracy nie pozwala na objęcie pytaniami większej części prawa materialnego – być może jednak nastąpi to w przyszłości. Odpowiedzi w części szczegółowej skonstruowano przy tym w ten sposób, aby wskazywały także jakiś ogólny problem – na przykład kwestię zastosowanej formy działania administracji, materii ustawowej, nasilenie władczości. Warto więc je starannie przestudiować.

Administracja stoi obecnie przed nowymi wyzwaniami. Z jednej strony musi działać w stosunku do samodzielnych i coraz lepiej wykształconych obywateli w sposób mniej władczy i bezpośredni niż dawniej, próbując zachować kontrolę nad procesem prywatyzacji jej zadań, z drugiej – jej działania stają się coraz bardziej dwustronne, niewładcze, co kontrastuje z okresami klęsk żywiołowych i katastrof, w których władczość i jednostronność powracają z pełną mocą. Nowym jakościowo podmiotem, coraz silniejszym partnerem administracji, stają się też organizacje pozarządowe. Starano się w sposobie stawiania pytań i udzielania odpowiedzi uwzględnić te zmiany.

Prosimy Czytelniczki i Czytelników, koleżanki i kolegów prowadzących zajęcia dydaktyczne o wszelkie uwagi i zapraszamy do lektury.

Autorzy

CZĘŚĆ OGÓLNA

Rozdział I

POJĘCIE ADMINISTRACJI

1. Co to jest administracja?

Pojęcie administracji może być rozpatrywane z różnych punktów widzenia. Administracja jest przecież przedmiotem zainteresowania nauki prawa, nauki administracji, politologii, socjologii, zarządzania, a nawet psychologii i językoznawstwa. Ta interdyscyplinarność jest związana z rozległością przedmiotu badań. Wyniki rozważań tworzą skomplikowaną mozaikę tego, co od wielu lat umyka prostemu definiowaniu¹. W opisie administracji posłużymy się zatem rozważaniami, które w możliwie najpełniejszy sposób przybliżą nam jej istotę i są tożsame z tendencjami współczesnej nauki prawa administracyjnego. Są to rozważania natury:

- etymologicznej,
- historycznej,
- pojęciowej.

Termin „administracja” jest **po pochodzenia łacińskiego**. Jego źródłosłów to *ministrare* – sam on najprawdopodobniej pochodzi od *manus*, czyli ręka² – oznacza służbę w jakimś celu, pomoc, przedrostek *ad* uwydatnia zaś, że służba ta ma być sprawowana w sposób długotrwały i ciągły.

¹ Lorenz von Stein określał administrację jako to, „czego nie mogę nazwać”, Ernst Forsthoff mawiał: „administracji nie można nazwać, można ją tylko opisać”. Zob. też F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.

² J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, PPP 2007/12, s. 10.

Służba społeczeństwu (bezpośrednia realizacja interesu publicznego) stanowi istotę działalności współczesnej administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Odgranicza też pojęciowo znaczenie administracji od całej działalności państwa (w tym ustawodawstwa i sądownictwa), wyłączając także z zakresu pojęcia administracji publicznej działalność prywatną, związaną na przykład z administracją budżetem domowym czy administracją przedsiębiorstwem prywatnym. Administracja prywatna polega bowiem na realizacji własnego interesu i maksymalizacji swojego zysku.

Historycznie administracja była „służbą woli panującego”³. Przybliżała się zatem treściowo do pojęcia administracji prywatnej. Wraz z rozwojem koncepcji praw człowieka, separacją funkcji władz opartą na trójpodziale władz⁴ (związaną z powstaniem Stanów Zjednoczonych Ameryki), w końcu narodzinami nowoczesnego prawa administracyjnego (francuska Rada Stanu) administracja publiczna przeobraziła się w system – **aparatus służący już nie panującemu, państwu, a całemu społeczeństwu**.

Obecnie termin „administracja publiczna” właściwie oderwał się od znaczenia potocznego i jest integrowany przez materiał prawny⁵. Musimy pamiętać, że w trakcie rozwoju administracji stale poszukiwano jej odpowiednich dookreśleń. Dziś spotykamy się z kwalifikatorami administracji charakteryzującymi odpowiednie podziały administracji ze względu na różne kryteria, takimi jak: państwowa (po latach używania w PRL wyrażnie w odwrocie), publiczna, samorządowa, rządowa, władcza, niewładcza, ingerująca, świadcząca, infrastruktury, centralna, terenowa, zespolona, niezespolona. Każde z tych pojęć jest próbą

³ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, t. I, Kraków 2003, s. 13. Zob. też J. Filek, *Co to jest dobra administracja* [w:] *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 18.

⁴ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 6. Zob. także I. Lipowicz [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 29.

⁵ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 14.

uchwycenia jakiegoś aspektu niezwykle pojemnego i zmiennego w czasie pojęcia administracji.

2. Czym różni się administracja publiczna od prywatnej?

Administracja publiczna działa (administruje) w celu bezpośredniej realizacji wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Chodzi zatem o realizację interesu publicznego, a także realizację interesu indywidualnego (prawnego). Interesy te są określane przez prawo. Tymczasem administracja prywatna służy wyłącznie interesowi prywatnemu rozumianemu jako interesy poszczególnych osób (każdy z nas *de facto* administruje swoim życiem), a także grupy osób ujętych w określone jednostki (np. stowarzyszenia) bądź dla tych jednostek organizacyjnych (np. osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej). Obecnie administracja prywatna wielkich korporacji, np. nowych technologii, staje się coraz potężniejsza, a jej budżet może przekraczać budżet niekiedy małego państwa. Dla zrównoważenia jej wpływów państwa muszą łączyć siły w ramach ONZ albo – tak jak robi to np. UE – określając reguły działania w ramach prawa europejskiego.

3. Czym różni się administracja publiczna od państwowej?

Wokół definiowania tych pojęć i różnic między nimi narosło dużo sprzeczności. Możemy zasadniczo przyjmować dziś **różne sposoby** ich pojmovania (podmiotowe i przedmiotowe).

„Administracja publiczna” to pojęcie szersze niż „administracja państwowa”. Nie trzeba specjalnie znać prawa administracyjnego, aby dostrzec różnicę między wykonywaniem funkcji administracji przez **wojewodę** a wykonywaniem ich np. przez fundację. Wojewoda jako organ utworzony przez państwo jest organem **administracji państwowej**. Do tej grupy zaliczymy m.in. także **Prezesa Rady Ministrów, ministrów,**

terenowe organy administracji rządowej zespolonej pod jednym zwierzchnictwem i niezespolonej. Przez wiele lat w PRL panowanie doktryny jednolitej władzy państwowej nakazywało konkludować, że istnieje wyłącznie jedna administracja, i nazywać ją państwową. Obraz ten został znacząco wzbogacony przez restytucję samorządu terytorialnego (najpierw tylko gminnego) w roku 1990. Istnienie tej administracji – rzadziej określanej współcześnie jako państwowa⁶, było asumptem do określenia administracji mianem publicznej. Wydaje się, że zmiana nazewnicza nie była spowodowana jakąś znaczącą odrębnością od państwa administracji samorządowej – wszak ona też została z mocy ustawy wprost powołana do realizacji zadań publicznych i jest częścią państwa – ale raczej wreszcie do zerwania z jednolitym systemem władzy państwowej również w warstwie leksykalnej. Współcześnie trzecią grupą realizującą funkcje administracyjne będą podmioty, które nie są powołane przez prawo wprost do wykonywania funkcji administracyjnych, ale w pewnych warunkach mogą je wykonywać. Są to zatem **fundacje, stowarzyszenia, samorząd zawodowy.** Współcześnie podmiotowo do administracji, która działa w interesie publicznym należą zatem zarówno organy administracji rządowej, samorządowej, jak i inne podmioty, jeżeli tylko wykonują funkcje i zadania z zakresu tej administracji – np. stowarzyszenia czy fundacje⁷. Te ostatnie podmioty służą „uspołecznieniu” administracji i mogą w przyszłości utworzyć nową jej część – usytuowaną między państwową a prywatną. Wykonywanie administracji publicznej (np. przez fundację) uzasadnia korzystanie ze środków publicznych, ale to z kolei wymaga państwowej kontroli.

⁶ Zob. także M. Krawczyk, *Administracja publiczna [w:] Prawo administracyjne. Eseje i testy z odpowiedziami*, red. G. Dudek, M. Oleś, P. Wszolek, Warszawa 2023, s. 18–19.

⁷ Według drugiego znaczenia administracja państwowa to wszystkie te podmioty i organy państwowe, które pozostały po wydzieleniu administracji publicznej. Są to więc Prezydent RP i podległe mu organy, a także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Najwyższa Izba Kontroli, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Będą to zazwyczaj organy podległe Sejmowi RP – za: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2008, s. 190.

4. Czy administracja publiczna jest częścią władzy wykonawczej?

Współcześnie wyróżnia się trzy funkcje władzy: ustawodawczą, sądową, wykonawczą.

Historycznie zarówno J. Locke, jak i Monteskiusz (uważany za ojca teorii trójpodziału władzy) wyodrębniali władzę ze względu na stanowienie prawa i jego wykonywanie. W ramach wykonywania prawa wyróżniali ustawodawstwo i wykonawstwo.

Funkcja ustawodawcza polega na stanowieniu prawa powszechnie obowiązującego w postaci ustaw. Trzeba zatem odróżniać szersze pojęcie prawodawstwa jako stanowienia prawa zewnętrznego i wewnętrznego w przeróżnych formach (m.in. rozporządzeń, uchwał, zarządzeń) od stanowienia ustaw. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują **Sejm i Senat** (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP).

Funkcja sądownicza jest domeną sądów i trybunałów, które sprawują władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP). W ramach tej władzy wyróżnia się z kolei pojęcie węższe – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na wiążącym rozstrzyganiu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny⁸. Wymiar sprawiedliwości zgodnie z art. 175 Konstytucji RP sprawują:

- Sąd Najwyższy,
- sądy powszechne,
- sądy administracyjne,
- sądy wojskowe.

Podmiotem sprawującym wymiar sprawiedliwości w odniesieniu do Prezydenta RP (art. 145 ust. 1 Konstytucji RP) i członków Rady Ministrów (art. 156 ust. 1 Konstytucji RP) za naruszenie Konstytucji, ustawy

⁸ Zob. np. wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, OTK-A 2008/10, poz. 171.

lub za popełnienie przestępstwa (członkowie Rady Ministrów w związku z zajmowanym stanowiskiem) jest **Trybunał Stanu**⁹.

Funkcja wykonawcza to administrowanie (*administrare*) i rządzenie (*gubernare*). **Administrację publiczną lokuje się wewnątrz władzy wykonawczej**. Według Konstytucji RP władzę wykonawczą sprawuje Prezydent RP i Rada Ministrów. W kontekście normowania konstytucyjnego istotne wydaje się pytanie o sprawowanie władzy wykonawczej przez samorząd terytorialny. Należy zaliczyć go jednoznacznie do władzy wykonawczej mimo stanowienia prawa miejscowego.

Na umiejscowienie administracji publicznej we władzy wykonawczej wskazuje charakter jej działań – **wykonawczy względem ustawodawstwa, a także wykonawczy względem opartej na prawie woli rządzących**. Mówi się wręcz, że administracja jest służą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej¹⁰, a cała jej działalność polega na wykonywaniu prawa i na prawie się opiera. W dzisiejszej perspektywie nie chodzi zatem tylko o wykonywanie woli Sejmu i Senatu wyrażonej w ustawach, lecz również o wykonywanie umocowanej prawnie woli politycznej rządzących – Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, ministrów. Mówimy wtedy o realizacji polityki publicznej i polityki administracyjnej.

Podsumowując: **administracja publiczna jest częścią władzy wykonawczej, ale jej nie wyczerpuje**.

Wykonawczej funkcji administracji publicznej nie możemy jednak ujmować jako zachowania „ślepego” na okoliczności, wręcz technicznego. Poza luzami decyzyjnymi, które pozostawia administracji prawo (zob. szerzej pytania dotyczące pojęć niedookreślonych i uznania administracyjnego) administracja publiczna jest w wielu dziedzinach aktywna. Wielokrotnie widoczne jest to szczególnie w samorządzie terytorialnym,

⁹ Wyrok TK z 21.02.2001 r., P 12/00, OTK 2001/3, poz. 47.

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 23.

gdzie zlewa się w jednym organie funkcja rządzenia w granicach prawa z administrowaniem.

5. Jakie są filary demokratycznego państwa prawnego?

Każde państwo musi opierać się na silnych filarach, aby nie tylko rozwijać się, ale również przetrwać najróżniejsze kryzysy. To właśnie w momentach *stress testu* dla państwa widać wyraźnie potrzebę istnienia wielu różnorodnych składowych, na jakich ma opierać się demokratyczne państwo prawne. Obok niezawisłego i wolnego od uwikłań politycznych sądownictwa oraz władzy ustawodawczej traktującej państwo jako dobro wspólne (a nie wspólne dobro), ważne jest, aby władzę wykonawczą stanowiła nie tylko administracja rządowa (utożsamiana z państwową *sensu stricto*) jako pierwszy filar państwa, ale również silny i samodzielny samorząd terytorialny – drugi filar państwa. Trzeci filar to wciąż zbyt słabo u nas rozwinięte organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające obok, jak też wespół z administracją rządową i samorządową w realizacji jej celów i zadań¹¹. Im więcej filarów, tym większa szansa na przetrwanie okresów „burzy i naporu”. Chwilowe osłabienie jednego filaru może spowodować krótkotrwałe zachwianie konstrukcji państwa, ale nie powinno doprowadzić do jego rozpadu, gdyż pozostałe filary przejmą ciężar działania państwa w danej sferze.

Od metafory filarów państwa należy odróżnić sektory organizacji społeczeństwa. Pod pojęciem pierwszego sektora rozumie się władze publiczne, w tym administrację publiczną, drugi sektor to podmioty prywatne realizujące funkcje gospodarcze, dlatego zwie się go często sektorem przedsiębiorczości, trzeci zaś to organizacje pozarządowe (NGO – *non-governmental organisations*)¹². Ten obraz winien być uzupełniony również podmiotami ekonomii społecznej, które lokuje się na

¹¹ Zob. np. J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych*, Wrocław 2005.

¹² Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 46 i n.

styku sektora drugiego i trzeciego. Do podmiotów ekonomii społecznej zalicza się w wąskim znaczeniu np. przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie socjalne, centra integracji społecznej czy zakłady aktywności zawodowej¹³.

6. Jakie nauki mogą badać administrację publiczną?

Administracja publiczna jako „układ normatywny zanurzony w rzeczywistości”¹⁴ może być badana przez różne nauki (np. socjologię, językoznawstwo, psychologię). Jednak dla wielu z tych nauk administracja publiczna nie stanowi podstawowego przedmiotu zainteresowania.

Istnieją jednak trzy nauki, dla których administracja publiczna jest podstawowym przedmiotem zainteresowania, choć niekiedy odniesienie się do badanego przedmiotu następuje w sposób pośredni, jak w przypadku nauki prawa administracyjnego (poprzez sferę norm prawnych). Nauki te możemy określić mianem **nauk o administracji**. Są to:

- nauka administracji,
- nauka prawa administracyjnego,
- nauka polityki administracyjnej.

7. Co to jest nauka prawa administracyjnego i czym różni się od nauki administracji?

Obie dziedziny nauki dążą do poznania administracji, używając innych metod badawczych. Obie uzupełniają się, nie mogą jednak być ze sobą utożsamiane.

¹³ Por. np. M. Małecka-Łyszczyk, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017; M. Małecka-Łyszczyk, R. Mędrzycki (red.), *Ustawa o ekonomii społecznej, Komentarz*, Warszawa 2023.

¹⁴ F. Longchamps, *Założenia...*, s. 12.

Nauka prawa administracyjnego za przedmiot swoich badań biera tę część norm systemu prawa, które klasyfikujemy jako normy prawa administracyjnego (ustrojowego, materialnego, proceduralnego), a więc normy, które odnoszą się do administracji. Badając je, posługuje się różnymi metodami charakterystycznymi dla nauk prawnych: korzysta z **metody historycznoprawnej**, polegającej na badaniu relacji prawa aktualnego do uregulowań historycznych odnoszących się do tego samego przedmiotu, za przedmiot rozważań przyjmuje także czynniki, które wpłynęły na zmianę prawa. Szeroko korzysta też z metody dogmatycznej i prawnoporównawczej (komparatystycznej). **Metoda dogmatyczna** polega na badaniu przy użyciu narzędzi charakterystycznych dla analizy norm prawa (reguły wykładni) jego treści. **Metoda prawnoporównawcza** bazuje zaś na komparatystyce (porównaniu) dwóch tekstów prawnych aktualnie obowiązujących i odnoszących się do tego samego obszaru tematycznego zazwyczaj w dwóch różnych państwach. Każda z tych metod może być wykorzystywana w połączeniu z inną.

Nauka administracji, w odróżnieniu od nauki prawa administracyjnego, za przedmiot badań przyjmuje administrację badaną pod kątem strukturalnym i funkcjonalnym. Jest typową **nauką praktyczną** opierającą się na obserwacji i doświadczeniu jej funkcjonowania. Naukami pokrewnymi są tu zarządzanie administracją publiczną (w tym badanie polityk publicznych) i socjologia administracji.

Nauka administracji przeżyła okres stagnacji, w którym funkcjonowała głównie na poziomie dydaktycznym (podręczniki). Obecnie mówimy o próbach odrodzenia nauki administracji z nowoczesnym podejściem systemowym i z uwzględnieniem dorobku teorii zarządzania jako „nauki sąsiedniej”.

8. Co to jest nauka polityki administracyjnej?

Nauka polityki administracyjnej jest nauką o celach oraz środkach, jakie będą najodpowiedniejsze do osiągnięcia tych celów. W skład polityki administracyjnej wchodzi: programy i środki realizacji, ale także „kanały”, którymi docierają do odbiorców założenia polityki administracyjnej. Dla

polityki administracyjnej niezwykle ważna jest rzeczywistość, w której ta polityka administracyjna powinna mieć miejsce¹⁵. „Istota polityki administracyjnej polega przede wszystkim na ustaleniu najbardziej w danej dziedzinie przydatnych (skutecznych) metod regulacji prawnej i określeniu najefektywniejszych sposobów działania administracji, sposobów dopuszczalnych w istniejących uwarunkowaniach prawnych”¹⁶.

9. Jak można określić administrację publiczną?

Administrację publiczną można definiować zarówno w sposób negatywny, jak i pozytywny. Negatywne definiowanie administracji polega na określeniu, czym administracja nie jest, pozytywne zaś jest próbą ukazania, czym administracja jest, w sposób podmiotowy (organizacyjny, strukturalny), przedmiotowy (materiałny) albo mieszany.

Podmiotowe definiowanie¹⁷ administracji polega na ukazaniu jej aspektu strukturalnego – budulca, czyli aspektu organizacyjnego administracji publicznej. Jako przykład takiej definicji można podać definicję J.S. Langroda z jego dzieła *Instytucje prawa administracyjnego*, w którym pisał: „Administracja to planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej a dopiero poprzez tych ludzi suma urzędzeń, którymi dysponują”¹⁸. Definicje podmiotowe podkreślają rangę podmiotów administrujących, pracowników administracji.

Przedmiotowe definiowanie administracji polega na opisanu aspektów jej działania, zadań, które ma do spełnienia. Jako przykład takiego ujęcia

¹⁵ Zob. Z. Leoński, *Polityka administracyjna (próba określenia)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972/4, s. 53 i n.; R. Mędrzycki, *Rola polityki administracyjnej w implementacji solidarności międzypokoleniowej w gminie [w:] Wyzwania rynku pracy, ubezpieczeń i polityki senioralnej*, red. A. Organiściak-Krzykowska, M. Wysocka, Olsztyn 2020, s. 266–267.

¹⁶ M. Kulesza, S. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 17.

¹⁷ Zob. także J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 15 i n.

¹⁸ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 228.

można przytoczyć definicję E. Ochendowskiego: „Administracja jest to ta działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej”¹⁹ albo definicję Z. Cieślaka: „Administracja państwowa jest funkcją państwa, polegającą na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji prawnie uznanych przez ustawodawcę wartości”²⁰. W tych definicjach ważna jest działalność, osoby administrujące są odsunięte na plan dalszy.

Mieszane definiowanie próbuje połączyć aspekt podmiotowy i przedmiotowy w jednej definicji: „Administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej i systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”²¹.

Trójpodział władzy przyniósł definicje negatywne²², następnie – wraz z konstatacją, że definiowanie negatywne nie przynosi zamierzonych rezultatów poznawczych – zaczęto tworzyć definicje pozytywne. Początkowo definicje te eksponowały aspekt podmiotowy, aby następnie w Polsce (szczególnie okresu PRL) definiować administrację w sposób przedmiotowy.

Po roku 1989 główny nurt zainteresowania badaczy nauki prawa administracyjnego koncentruje się wokół definicji mieszanych. Mieszane definiowanie administracji publicznej zauważalne jest także w państwach europejskich²³.

¹⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 19.

²⁰ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 55.

²¹ I. Lipowicz [w:] *Prawo...*, red. Z. Niewiadomski, s. 28.

²² Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 6 i n.

²³ P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 31.

10. Na czym polega definiowanie negatywne administracji publicznej?

Wraz z zaistnieniem trójpodziału władz pojawiły się definicje, które wskazywały miejsce administracji publicznej wśród innych funkcji władzy. Definicje te nazywamy negatywnymi, quasi-negatywnymi lub definicjami „wielkiej reszty”. Twórcami definicji negatywnych byli O. Mayer²⁴, F. Fleiner²⁵ i W. Jellinek²⁶. Na gruncie polskim definicjami negatywnymi posługiwali się S. Kasznica i E. Iserzon.

Według definicji **negatywnej** administracja jest to działalność państwa, która **nie jest ustawodawstwem ani sądownictwem**. Określa się tę definicję jako **quasi-negatywną**²⁷.

Po wydzieleniu ustawodawstwa i sądownictwa pozostaje tzw. wielka reszta – obszar niezdefiniowany i trudny do uchwycenia. Podkreśla się zatem, że definicje negatywne są co prawda poprawne z logicznego punktu widzenia, ale deskryptywnie (opisowo) niezbyt wartościowe.

W ramach definicji negatywnych wyróżnia się niekiedy definicje **negatywno-przedmiotowe** (administracja jest to podejmowana w publicznym celu działalność państwa – oraz związków publicznoprawnych – poza ustawodawstwem i sądownictwem) i **negatywno-podmiotowe** (administracja jest to działalność tych organów publicznych, które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi)²⁸.

Podstawową **zaletą** definicji negatywnej jest jej prostota i przejrzystość. Do wad możemy zaś zaliczyć: konieczność doprecyzowania „ustawodawstwa” i „sądownictwa”, mieszanie pojęć ustawodawstwa – prawodawstwa (prawodawstwo jest kategorią pojemniejszą niż ustawodaw-

²⁴ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. I, Berlin 1929, s. 7.

²⁵ F. Fleiner, *Institutiones des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1920, s. 5.

²⁶ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

²⁷ Np. Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 74.

²⁸ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 13.