

PODSTAWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa Wojciech Góralczyk jr

Jan Chmielewski, Paweł Dąbrowski, Wojciech Góralczyk jr
Marta Górka, Waldemar Hoff, Krzysztof Lipka
Mariusz Maciejewski, Zofia Snażyk, Radosław Tymiński

PODSTAWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa Wojciech Góralczyk jr

Jan Chmielewski, Paweł Dąbrowski, Wojciech Góralczyk jr
Marta Górka, Waldemar Hoff, Krzysztof Lipka
Mariusz Maciejewski, Zofia Snażyk, Radosław Tymiński

Stan prawny na 30 stycznia 2024 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Stanisław Wrzosek

Wydawczyni

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Jan Chmielewski: część II rozdział 1; część II rozdział 4, 5; część III rozdział 2 pkt 2.1, 2.2

Paweł Dąbrowski: część I rozdział 1 pkt 1.7, rozdział 2 pkt 2.2, rozdział 3 pkt 3.1 ppkt 3.1.1; część II rozdział 8; część III rozdział 4 pkt 4.1–4.3

Wojciech Góralczyk jr: część wprowadzająca; część I rozdział 1 pkt 1.1, 1.2 ppkt 1.2.1, pkt 1.3, 1.4, 1.8, rozdział 2 pkt 2.1, rozdział 3 pkt 3.2 ppkt 3.2.1; część II rozdział 7; część III rozdział 1, 6; część podsumowująca

Marta Górka: część I rozdział 3 pkt 3.1 ppkt 3.1.2, 3.1.3; część II rozdział 2, 3, 6

Waldemar Hoff: część I rozdział 1 pkt 1.6; część III rozdział 2 pkt 2.6, 2.8

Krzysztof Lipka: część I rozdział 3 pkt 3.2 ppkt 3.2.2–3.2.10

Mariusz Maciejewski: część I rozdział 1 pkt 1.2 ppkt 1.2.2; część III rozdział 2 pkt 2.3–2.5, 2.7, rozdział 4 pkt 4.4, rozdział 5 pkt 5.2

Zofia Snażyk: część I rozdział 2 pkt 2.3; część III rozdział 5 pkt 5.1

Radosław Tymiński: część I rozdział 1 pkt 1.5; część III rozdział 3, 7

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

ISBN 978-83-8358-365-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
CZĘŚĆ WPROWADZAJĄCA	15
1. Władza publiczna we współczesnym państwie	15
2. Administracja publiczna	16
3. Prawo administracyjne	22
3.1. Pojęcie i zakres prawa administracyjnego	22
3.2. Stosunek administracyjnoprawny	23
3.3. Struktura i źródła prawa administracyjnego	25
4. Prawo administracyjne i administracja publiczna jako przedmiot nauki	27
CZĘŚĆ I	
PODMIOTY (PERSONAE)	29
Rozdział 1	
Organy administracji publicznej	31
1.1. Pojęcie i rodzaje	31
1.2. Organy administracji rządowej i samorządowej	35
1.2.1. Samorząd w ogólności	35
1.2.2. Samorząd zawodowy	38
1.3. Organy jednoosobowe i kolegialne	41
1.4. Prawa i obowiązki organu administracji publicznej	45
1.4.1. Kompetencje	45
1.4.2. Zakres działania	48
1.4.3. Właściwość	49
1.4.4. Zadania	49
1.4.5. Postulaty kompetencyjne	50
1.5. Typowe relacje w administracji publicznej	52
1.5.1. Wprowadzenie	52
1.5.2. Koordynacja	53
1.5.3. Współdziałanie	55
1.5.4. Kontrola	56

1.5.5. Nadzór	57
1.5.6. Kierownictwo	58
1.5.7. Podsumowanie	59
1.6. Sieci administracyjne jako przejaw współdziałania w administracji	59
1.6.1. Wprowadzenie	59
1.6.2. Unijny model sieciowego powiązania z krajowymi organami administracji	60
1.6.3. Polskie sieci administracyjne	62
1.7. Ustrój administracji centralnej	65
1.7.1. Pojęcie administracji centralnej	65
1.7.2. Zadania i zakres działania administracji centralnej	66
1.7.3. Struktura administracji centralnej	67
1.7.4. Skład i powołanie Rady Ministrów	70
1.7.5. Rada Ministrów jako kolegiálny organ administracyjny	73
1.7.6. Funkcje i kompetencje Rady Ministrów i jej członków	75
1.7.7. Organizacja ministerstwa	79
1.8. Ustrój administracji terenowej	81
1.8.1. Podział terytorialny dla celów administracyjnych	81
1.8.2. Samorząd terytorialny	87
1.8.3. Administracja rządowa w terenie	94

Rozdział 2

Publiczne jednostki organizacyjne	97
2.1. Istota i rodzaje	97
2.2. Zakład administracyjny (publiczny)	99
2.2.1. Istota zakładów administracyjnych	100
2.2.2. Użytkownicy zakładu administracyjnego i władztwo zakładowe	103
2.2.3. Niepubliczne (prywatne) zakłady administracyjne	106
2.3. Przedsiębiorstwo publiczne	107

Rozdział 3

Podmioty administrowane	115
3.1. Osoby fizyczne	115
3.1.1. Osoba fizyczna jako podmiot administrowany	115
3.1.2. Osoba fizyczna kontrolująca administrację – obywatelska kontrola nad administracją	126
3.1.3. Osoba fizyczna jako uczestnik sprawowania administracji	132
3.2. Jednostki organizacyjne niepubliczne	139
3.2.1. Istota i rodzaje	139
3.2.2. Jednostki organizacyjne o charakterze niegospodarczym	142
3.2.3. Stowarzyszenia	143
3.2.4. Fundacje	146
3.2.5. Fundacja rodzinna	148
3.2.6. Związki pracodawców i związki zawodowe	149
3.2.7. Partie polityczne	151
3.2.8. Kościoły i związki wyznaniowe	153

3.2.9. Organizacje przedsiębiorców	155
3.2.10. Społeczno-zawodowe organizacje rolników	157
CZĘŚĆ II	
RZECZY (RES)	159
Rozdział 1	
Rzeczy publiczne – pojęcie i klasyfikacja	161
1.1. Dobra publiczne w naukach społecznych	161
1.2. Dobra publiczne w prawie w perspektywie historycznej	164
1.3. Współczesne koncepcje dóbr oraz rzeczy publicznych	167
1.3.1. Rzeczy (dobra) publiczne – określenie pojęcia	167
1.3.2. Klasyfikacja rzeczy (dóbr) publicznych	168
Rozdział 2	
Środowisko i przyroda	173
2.1. Uwagi wprowadzające	173
2.2. Pojęcie środowiska i jego ochrony	174
2.3. Ochrona przyrody	177
2.4. Źródła prawa i zasady ochrony środowiska	181
Rozdział 3	
Wody	187
3.1. Wprowadzenie	187
3.2. Zarządzanie wodami	188
3.3. Korzystanie z wód i ich ochrona	192
Rozdział 4	
Lasy	197
4.1. Ogólna charakterystyka oraz funkcje lasów	197
4.2. Źródła prawa leśnego	198
4.3. Pojęcie lasu oraz gospodarki leśnej	200
4.4. Zasady gospodarki leśnej i prawa leśnego	201
4.5. Rodzaje lasów	203
4.6. Administracja leśna w ujęciu podmiotowym	206
Rozdział 5	
Kopaliny	209
5.1. Podstawy prawne ochrony kopalin	209
5.2. Kopaliny – określenie pojęcia	210
5.3. Ochrona kopalin jako składnika środowiska	211
5.4. Poszukiwanie i wydobywanie kopalin	212
5.4.1. Koncesje	213
5.4.2. Teren, obszar oraz zakład górniczy	214
5.4.3. Odpowiedzialność za szkody	216
5.5. Organy administracji geologicznej	217

Rozdział 6

Dobra kultury	219
6.1. Uwagi wprowadzające	219
6.2. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	221

Rozdział 7

Mienie publiczne	229
7.1. Mienie państwowe	229
7.2. Mienie jednostek samorządu terytorialnego	237

Rozdział 8

Administracyjnoprawna ingerencja w prawo własności	241
8.1. Wywłaszczenie	241
8.2. Administracyjnoprawne obowiązki właściciela (zarządcy) rzeczy	246

CZĘŚĆ III

DZIAŁANIA (ACTIONES)	251
-----------------------------------	-----

Rozdział 1

Różnorodność działań administracji publicznej – prawne formy i metody działania	253
--	-----

Rozdział 2

Akty prawne generalne	263
2.1. Rozporządzenia	263
2.2. Akty prawa miejscowego	266
2.3. Akty normatywne wewnętrzne	271
2.4. Akty planowania	274
2.5. Akty generalne kierownictwa – wytyczne i polecenia	277
2.6. Akty regulacji sektorowej	279
2.7. Akty wykładni prawa	282
2.8. Akty „miękkiego” prawa administracyjnego	285

Rozdział 3

Akt administracyjny	289
3.1. Wprowadzenie	289
3.2. Przegląd definicji pojęcia „akt administracyjny”	289
3.3. Istota aktu administracyjnego i jego cechy	290
3.3.1. Oparcie na przepisach prawa administracyjnego	291
3.3.2. Władczość i jednostronność	292
3.3.3. Oświadczenie woli	293
3.3.4. Organ administracji publicznej	295
3.3.5. Skierowane do zindywidualizowanego podmiotu spoza administracji publicznej	295
3.3.6. Kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu spoza administracji w sposób wiążący	296

3.3.7. Konkretna sprawa	297
3.3.8. Podsumowanie	298
3.4. Podstawa aktu administracyjnego	298
3.5. Rodzaje aktów administracyjnych	299
3.6. Trwałość aktu administracyjnego	300
3.7. Inne rodzaje aktów administracyjnych	303
3.7.1. Generalne akty administracyjne	303
3.7.2. Rzeczowe akty administracyjne	305
Rozdział 4	
Czynności materialno-techniczne	309
4.1. Istota i znaczenie	309
4.2. Wydawanie zaświadczeń	315
4.3. Czynności egzekucyjne	318
4.4. Czynności kontrolne (w stosunku do podmiotów administrowanych)	320
Rozdział 5	
Czynności społeczno-organizatorskie	325
5.1. Istota i znaczenie	325
5.2. Administrowanie przez udzielanie informacji – administrowanie informacyjne	330
Rozdział 6	
Czynności konsensualne	335
6.1. Istota i znaczenie czynności konsensualnych	335
6.2. Czynności konsensualne prawa administracyjnego	338
6.3. Czynności konsensualne prawa cywilnego – umowa w administracji publicznej	341
Rozdział 7	
Sankcje administracyjne	345
7.1. Wprowadzenie	345
7.2. Sankcja w prawie administracyjnym	346
7.3. Ustalanie konsekwencji niepodporządkowania się normom prawa administracyjnego	348
7.4. Różnice pomiędzy sankcją administracyjną a karą	349
7.5. Podsumowanie	350
CZĘŚĆ PODSUMOWUJĄCA – ZASADY I WARTOŚCI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO	351
Bibliografia	357
Skorowidz	365
Notki biograficzne	369

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)
Konstytucja	– 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 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 21.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54)
p.r.d.	– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.)
pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
pr. tel.	– ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2024 r. poz. 34)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.)
pr. zgrom.	– ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 82)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 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.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)
u.r.o.	– ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 851 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.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.u.c.o.	– ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. 1504 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 ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)
u.w.i.u.	– ustawa z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120 ze zm.)
u.z.m.p.	– ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 973 ze zm.)

Inne

j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KRRP	– Krajowa Rada Radców Prawnych
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
KZGW	– Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
OIRP	– okręgowa izba radców prawnych
PGL LP	– Państwowe Gospodarstwo Leśnie „Lasy Państwowe”
SIGW	– System informacyjny gospodarowania wodami
SOKIK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
ZMP	– Związek Miast Polskich
ZO	– zgromadzenie ogólne

WSTĘP

Podręcznik ma służyć przede wszystkim Studentom i z myślą o Studentach został napisany.

Do tworzenia podręcznika prawa administracyjnego można podchodzić na trzy sposoby. Po pierwsze, można stworzyć krótki i prosty skrypt przygotowany pod zestaw obowiązujących pytań egzaminacyjnych. Jest to wariant niezbyt wartościowy, choć w pewnej mierze użyteczny. Z pewnością nie zadowoliliby osób bardziej ambitnych, poważnie traktujących studiowanie.

Po drugie, można – tak jak zdaje się to czynić większość autorów – przygotować dzieło zmierzające do przedstawienia znacznej (istotnej) części aktualnie obowiązującego prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego. Dzieło takie może być bardzo użyteczne dla zawodowych praktyków i teoretyków prawa administracyjnego. Byłaby to książka, do której powraca się nawet po latach, gdy zachodzi potrzeba uzyskania pewnych informacji o prawie administracyjnym. Pełni zatem rolę swoistej encyklopedii prawa administracyjnego. Taką właśnie formę przyjęły liczne podręczniki prawa administracyjnego obecne dzisiaj na rynku. Słabością tego podejścia jest jednak szybka dezaktualizacja treści. Współczesne prawo jest bardzo zmienne, a prawo administracyjne można uznać wręcz za lidera zmienności.

Trzecie możliwe podejście polegałoby na stworzeniu dość zwięzłego przewodnika po **instytucjach** prawa administracyjnego. Książka taka:

- 1) wprowadza w świat pojęć prawa administracyjnego;
- 2) umożliwia poznanie i zrozumienie głównych instytucji tego prawa;
- 3) daje podstawę (punkt wyjścia) do samodzielnego poszerzania w przyszłości wiedzy w poszczególnych obszarach prawa administracyjnego.

Autorzy tego opracowania wybrali trzecią z możliwych formuł. Kierując się wieloletnim doświadczeniem dydaktycznym, postanowili stworzyć zwięzły podręcznik skupiony na **instytucjach**. Bez wyodrębnionej części prawa materialnego, ale ilustrowany przykładami z tej sfery. Treść została podzielona w sposób klasyczny, nawiązujący do Instytucji Gajusa oraz do Instytucji Justyniana. Ujęcie to zdaniem autorów ma bowiem

charakter uniwersalny i nadaje się zarówno do wykładu prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, w tym administracyjnego. A zatem podręcznik składa się z trzech części głównych (poza częścią wprowadzającą i podsumowującą) – I. Podmioty (*personae*), II. Rzeczy (*res*) i III. Działania (*actiones*).

Autorzy pragną wyrazić podziękowanie Panu Profesorowi Stanisławowi Wrzosekowi, recenzentowi opracowania, za cenne i wnikliwe uwagi, które przyczyniły się do udoskonalenia tego podręcznika.

Uwzględniono stan prawny na dzień 30.01.2024 r.

CZĘŚĆ WPROWADZAJĄCA

1. Władza publiczna we współczesnym państwie

Prawo administracyjne należy do działów prawa najsilniej związanych z władzą publiczną. Chcąc uchwycić istotę prawa administracyjnego, warto zatem rozpocząć od krótkiej refleksji o władzy publicznej. 1

Państwo współczesne, zgodnie z klasyczną definicją, stanowi zjawisko, na które składają się trzy elementy:

- 1) ludność,
- 2) terytorium oraz
- 3) władza publiczna¹.

Dla potrzeb wykładu prawa administracyjnego szczególnie istotny jest trzeci z nich.

Przez **władzę** – w najszerszym znaczeniu – należy rozumieć możliwość kształtowania 2
czyichś zachowań. Elementem definicji państwa jest szczególny rodzaj władzy – władza publiczna. Wyróżnia ją kilka cech szczególnych. Przede wszystkim wykazuje ona charakter zwierzchni (suwerenny)². Nie ma nad nią innej władzy wyższej, chyba że sama ustąpi komuś jakąś część swoich możliwości. Rozciąga się na terytorium państwa i swoim oddziaływaniem obejmuje jego ludność.

Tego, kto jest podmiotem władzy, jej źródłem, określamy mianem **suwerena**. W daw- 3
nych dziejach bywał nim monarcha albo była ona podzielona pomiędzy monarchę i pewne grupy ludności (np. prawnie określone stany). Obecnie, i tak jest w Rzeczypospolitej Polskiej, suwerenem jest naród (art. 1 Konstytucji). Sprawuje on władzę przez swoje organy, które sam ustanawia i sam wyłania ich skład oraz – w znacznie węższym zakresie – w drodze referendum.

¹ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1998, s. 55.

² J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, księga trzecia, s. 334 i n.

Celem władzy publicznej jest (lub powinno być) dążenie do dobra wspólnego ogółu obywateli. Aby ten cel osiągnąć, należy najpierw ustalić, co (jakie wartości) obejmuje dobro wspólne. Odkrywanie dobra wspólnego stanowi zatem niejako pierwotny przejaw władzy publicznej. Jest przy tym dość oczywiste, że nie da się wszystkich przejawów tego dobra osiągnąć natychmiast, równocześnie i w całości. Funkcją władzy publicznej pozostaje zatem określanie kolejności dążeń, oczywiście w granicach środków (zasobów) dostępnych w danym miejscu i czasie. Do władzy publicznej należy też ustalenie, jakimi dostępnymi drogami będzie zmierzało się do osiągnięcia dobra wspólnego. Tu, gdzie pewne przejawy dobra wspólnego zostały już osiągnięte, funkcją władzy publicznej będzie ich utrzymanie, zabezpieczenie, obrona w razie zagrożenia oraz odbudowa w przypadku doznania uszczerbku. Władza publiczna musi wreszcie zapewnić swoje własne istnienie. Musi zapewnić swą ciągłość. Zagrożenie lub przerwanie jej ciągłości będzie prowadziło do zaprzestania starań o dobro wspólne.

Sprawowanie władzy publicznej wiąże się ze zjawiskiem administracji publicznej, choć tego zjawiska nie wyczerpuje. Trzeba zatem rozważyć, czym jest administracja publiczna i jakie miejsce zajmuje w sprawowaniu władzy publicznej.

2. Administracja publiczna

- 4 Pojęcie administracji jest szerokie i używane w różnych znaczeniach. Pojęcie to bywa używane w znaczeniach potocznych, np. jako część przedsiębiorstwa lub innej organizacji zajmującej się zaopatrzeniem, ochroną obiektów, zapewnieniem porządku itp., oraz w znaczeniach właściwych dla obrotu i prawa prywatnego, np. umowa o administrowanie pakietem papierów wartościowych. Rozumienia te dalekie są od zjawiska władzy publicznej. Dlatego dla potrzeb niniejszego opracowania trzeba na wstępie wyróżnić administrację związaną ściśle ze sprawowaniem władzy publicznej – **administrację publiczną**. Tylko ona będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Określenie „publiczny” odgrywa tutaj rolę kluczową. Cecha ta oznacza przede wszystkim to, co jest dostępne dla każdego. Mówimy np. o drodze publicznej, mając na myśli taką drogę, z której mogą korzystać wszyscy, w zasadzie na równych prawach. Mówimy o szkole publicznej, do której każdy może uczęszczać (albo posłać swoje dziecko). Publiczny to także powszechny, ogólny, mogący dotyczyć każdego i dla wszystkich jawny. Przez publiczne może być rozumiane także to, co powiązane jest z **autorytetem oficjalnym** – podmiotem dysponującym władzą publiczną. Do autorytetów oficjalnych można zaliczyć społeczność międzynarodową, Unię Europejską, państwo, wspólnotę wyznaniową (kościół). Można zatem mówić o administracji publicznej międzynarodowej, europejskiej, państwowej, kościelnej. Przedmiotem dalszych rozważań będzie jedynie administracja państwa (państwowa w szerokim znaczeniu), przy czym uwagę skupimy na administracji występującej w ramach państwa polskiego.

Próbując zdefiniować administrację publiczną, można pójść dwiema drogami: podmiotową albo przedmiotową. W pierwszym przypadku staramy się ustalić, **kto** jest administracją publiczną. Zakładamy bowiem, że mamy do czynienia z pewną strukturą – zorganizowanymi zespołami osób. W przypadku drugim pytamy, **co** administrację publiczną stanowi. Jakie działania, zachowania do niej należą? Zakładamy bowiem, że administracja to zespół czynności. W tym sensie możemy też mówić o administrowaniu albo sprawowaniu administracji. 5

Rozpocznijmy od **definicji podmiotowej**. Może być ich kilka, w zależności od przyjętych założeń. 6

Pojęcie najbardziej prawnicze będzie wychodziło od obowiązującego prawa. Obowiązujące ustawy przewidują istnienie organów administracji – nazywają niektóre organy państwa w ten sposób. Pełen zbiór tych organów można uznać za administrację rozumianą podmiotowo. Definicja taka jest w pełni jednoznaczna i zgodna z obowiązującym prawem. Jest jednak wybitnie formalistyczna – nie dostrzega bowiem innych zjawisk społecznych poza prawem. Wypadałoby ją zatem poszerzyć.

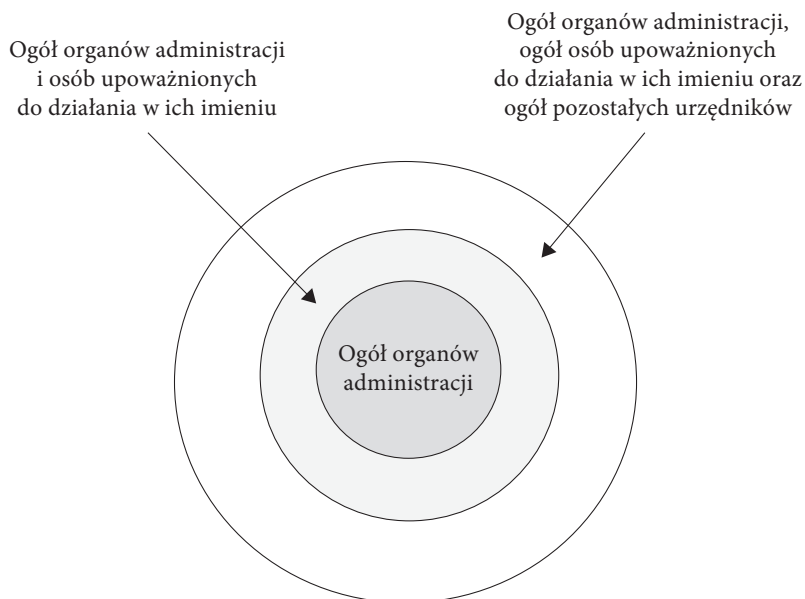
Już pobieżna obserwacja pozwala zauważyć, że organy administracji wykonują swe czynności przy pomocy innych podmiotów. Upoważniają niektórych urzędników do działania w ich imieniu. Sensowne byłoby zatem poszerzenie definicji administracji o te upoważnione osoby. Administrację publiczną stanowiłby zatem zbiór wszystkich organów uznanych przez ustawodawcę za organy administracji oraz wszystkich osób upoważnionych do działania w imieniu tych organów. Nauka polskiego prawa administracyjnego nie wykształciła jednego pojęcia obejmującego taki zbiór podmiotów.

Tak zakreślona definicja nie obejmuje jeszcze wszystkich podmiotów biorących udział w wykonywaniu czynności organów administracji publicznej. Można kontynuować jej rozszerzanie, dodając wszystkie osoby, które uczestniczą w pracy organu administracji i w sposób stały i zawodowy wspierają jego czynności. Chodzi zatem o możliwie szeroko rozumianych urzędników. Do nich należy m.in. przygotowywanie projektów działań organu, zbieranie informacji, dokumentowanie czynności, zapewnianie ciągłości działania i wiele innych różnorodnych czynności. A zatem najszersze ujęcie podmiotowej definicji administracji publicznej obejmowałoby:

- 1) ogół organów administracji;
- 2) ogół osób upoważnionych do działania w imieniu tych organów;
- 3) ogół urzędników zatrudnionych przez organy administracji.

Relacje pomiędzy przytoczonymi tu definicjami podmiotowymi administracji publicznej można ująć graficznie w sposób następujący:

Schemat nr 1. Podmiotowe definicje administracji publicznej

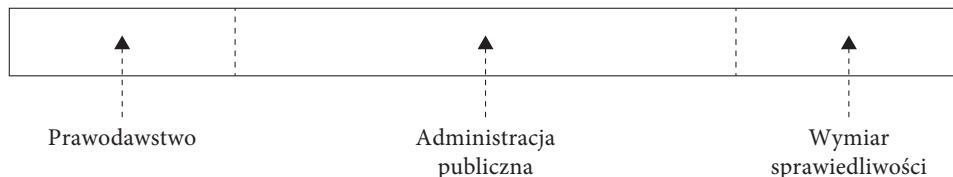


Uwagę zwraca to, że im bliżej jesteśmy środka schematu, tym bardziej prawniczy charakter ma definicja administracji publicznej. Definicja symbolizowana najszerszym kręgiem najbardziej nasycona jest elementami socjologicznymi.

- 7 Pora przejść do **definicji przedmiotowych**. Ujmują one administrację publiczną jako zespół (typ) **działań**.

Z reguły na początku przedstawia się definicję **negatywną**. Punktem wyjścia dla niej jest zasada trójpodziału władz. W tym rozumieniu administracją publiczną są takie działania, które nie stanowią ustawodawstwa ani wymiaru sprawiedliwości. Administracja publiczna jest zatem tożsama z władzą wykonawczą. Podana definicja ujmuje administrację publiczną bardzo szeroko. Nie jest jednak wolna od wad. Podstawowa z nich dotyczy wszelkich definicji negatywnych. Mówią one, czym definiowany przedmiot nie jest, a nie mówią, czym jest. W żadnym stopniu nie opisują tego przedmiotu. Przedstawioną definicję obciąża także druga wada, bodaj istotniejsza. Granice tak zarysowanej definicji nie są w pełni jednoznaczne. I tak działalność administracyjna polega niewątpliwie na dokonywaniu bardzo różnorodnych czynności. Wśród nich znajduje się także wydawanie przepisów prawa, np. rozporządzeń, przepisów prawa miejscowego, przepisów wewnętrznie obowiązujących. A zatem granica pomiędzy administracją a prawodawstwem nie jest całkowicie nieprzekraczalna. Podobną trudność można zauważyć na granicy pomiędzy administracją a wymiarem sprawiedliwości. Do czynności administracyjnych można przecież zaliczać nakładanie niektórych kar, rozstrzyganie niektórych sporów itd.

Schemat nr 2. Negatywna przedmiotowa definicja administracji publicznej



Wolną od tych wad pozytywną przedmiotową definicję administracji publicznej sformułował niegdyś M. Jaroszyński. Jego zdaniem administracja to „organizowanie bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa”³. Słabością tej definicji jest jednak to, że poszczególne zawarte w niej elementy – bezpośredniość, praktyczność, zadania państwa – nie są w pełni jednoznaczne. Wymagają dalszego wyjaśnienia.

8

Należałoby zatem podjąć próbę zbudowania definicji mniej zwartej, bardziej opisowej, kładącej jednak nacisk na charakterystykę definiowanego przedmiotu. Zgodnie z nią przez administrację publiczną można by rozumieć **zespół działań** wykazujących łącznie następujące cechy:

1. Administracja publiczna to działalność wspólnoty publicznej na rzecz (dla dobra) jej uczestników. W naszym przypadku wspólnotą jest państwo wraz ze wszystkimi strukturami tworzącymi je (także samorządnymi). Celem administracji jest dążenie do dobra wspólnego. Administracja jest zatem działalnością **służebną** wobec społeczności (służbą publiczną).
2. Administracja publiczna cechuje się **różnorodnością** stosowanych środków działania. To odróżnia ją zarówno od ustawodawstwa, jak i od wymiaru sprawiedliwości. Ich działania są dość jednorodne. Prawodawstwo polega na stanowieniu aktów normatywnych, wymiar sprawiedliwości – na wydawaniu orzeczeń w konkretnych sprawach.
3. W ramach administracji mogą być podejmowane **działania władcze**, choć nie wyczerpują one repertuaru środków administracyjnych.
4. Administrowanie wyróżnia się **kompleksowością** działań. Działania administracji mogą i powinny polegać na całościowym rozwiązywaniu problemów. Nawet gdy organ administracji rozstrzyga indywidualnie sprawę jakiejś osoby, to powinien zastanawiać się, czy nie wynikają z niej bardziej ogólne wnioski. Na przykład jeśli organ administracji dostaje wiele skarg dotyczących tej samej kwestii, to powinien zbadać, jaka jest tego przyczyna. Kompleksowość odróżnia administrację od wymiaru sprawiedliwości. Każda sprawa sądowa toczy się tylko w granicach wyznaczonych aktem oskarżenia, pozwem albo wnioskiem.

³ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 28.

5. Administrowanie obejmuje działania podejmowane **z własnej inicjatywy** (z urzędu). Do podjęcia większości działań administracyjnych nie jest potrzebny wniosek z zewnątrz, jak to ma miejsce w przypadku wymiaru sprawiedliwości.
6. **Praworządność**, choć wymieniona na końcu, to cecha, która wydaje się najistotniejsza. Obejmuje trzy elementy:
 - 1) wszystkie działania podejmowane w ramach administracji publicznej muszą być zgodne z prawem;
 - 2) wszystkie muszą być podejmowane na podstawie prawa i
 - 3) wszystkie muszą służyć temu, aby prawo zostało wykonane (wykonawcza funkcja administracji).

Pierwszy element dotyczy nie tylko administracji, lecz w ogóle wszystkich działań wszelkich podmiotów prawa. Elementy drugi i trzeci są wspólne dla administracji i wymiaru sprawiedliwości.

- 9 Podsumowując, można postawić pytanie, które definicje są lepsze – podmiotowe czy przedmiotowe. Na tak postawione pytanie nie ma jednak dobrej odpowiedzi. Trzeba uznać, że oba podejścia do określenia administracji publicznej są uprawnione i równorzędne. Każde z nich można wykorzystać. Należy jednak, gdy mówimy lub piszemy o administracji publicznej, zawsze zwracać uwagę na to, w jaki sposób rozumiemy to pojęcie. Tylko tak unikniemy zamieszania pojęciowego i nieporozumień.
- 10 Wypada jeszcze zwrócić uwagę na pewne dalsze trudności językowe. Wyraz „administracja” i pokrewne bywają niekiedy używane do oznaczenia zjawisk, które mają niewiele wspólnego z administracją publiczną. Na przykład „administrator nieruchomości” nie jest organem administracji publicznej i nie sprawuje administracji publicznej. Działa na podstawie umowy cywilnoprawnej w imieniu właściciela lub współwłaściciela nieruchomości. Reprezentuje ich prywatne interesy. Podobnie jest w przypadku administrowania portfelem papierów wartościowych. Jest ono prowadzone na podstawie umowy cywilnoprawnej, zgodnie z którą administrator zobowiązuje się wobec właściciela papierów wartościowych do dokonywania określonych czynności związanych z tymi papierami – do pobierania pożytków (odsetki, dywidendy), składania stosownych oświadczeń woli, a niekiedy także do zbywania tych papierów i nabywania nowych w ich miejsce.

Ostrożność należy zachowywać również przy tłumaczeniu nazw obcych, które zawierają elementy podobne do wyrazu „administracja”.

Przykładowo tytuł zawodowy *Master of Business Administration* nie ma nic wspólnego z administracją publiczną. Oznacza magistra zarządzania. Występujące we francuskim i hiszpańskim prawie spółek określenia *Conseil d'administration*, *Consejo de administración* oznaczają organ prywatnej spółki. Należałoby je tłumaczyć jako „rada zarządzająca”, gdyż taką funkcję ten organ wykonuje w ramach spółki.

Administracja publiczna obejmuje funkcje zarządcze. Różni się jednak od zarządzania (prywatnego) występującego w strukturach biznesowych. Różnice te dotyczą: 11

- 1) podmiotu, na rzecz którego prowadzone są działania – w przypadku administracji jest nim wspólnota publiczna, w szczególności państwo, w przypadku zarządzania – przedsiębiorca prywatny;
- 2) celu działania – w przypadku administracji publicznej jest nim dobro wspólne, zaś w przypadku przedsiębiorcy – zysk lub wzrost wartości przedsiębiorstwa;
- 3) stosunku do odbiorców działań – administracja to działania na rzecz obywateli. Muszą być oni traktowani jednakowo (równość wobec prawa) i nie można oczekiwać od nich świadczenia wzajemnego. W biznesie natomiast od klientów oczekuje się ekwiwalentnej odpłatności. Segmentuje się ich w zależności od tego, ile wnoszą tytułem odpłatności. Nazywanie odbiorców działań administracji publicznej „klientami”, które niedawno dość się rozpowszechniło, może mieć jedynie charakter pewnej przenośni;
- 4) wzajemnej relacji podmiotów działających – w biznesie zasadą jest wzajemna konkurencja, w administracji – monopol. W administracji z góry powinno być określone, kto ma wykonywać jakie zadania i przy pomocy jakich środków. Ponadto podmioty sprawujące administrację publiczną muszą ze sobą współdziałać, a przynajmniej nie utrudniać działań jedne drugim. Konkurencja prowadziłaby do marnotrawstwa środków publicznych.

Współczesna administracja publiczna wyróżnia się kilkoma cechami: 12

- 1) szeroki zakres – administracja w znaczeniu przedmiotowym wnika niemal w całe życie człowieka, przenika też liczne działania biznesowe;
- 2) bogate uzbrojenie techniczne – administrowanie w znacznym stopniu polega na przetwarzaniu informacji. W tym zakresie administracja otrzymuje wsparcie ze strony systemów informatycznych. Nie da się nawet pomyśleć o współczesnej administracji bez komputerów. Stan taki trwa jednak od niedawna. Jeszcze kilkadziesiąt lat temu organy administracji i ich urzędy mogły liczyć tylko na bardzo proste telefony, maszyny do pisania, ręczne maszynki do liczenia, dalekopisy oraz powielacze spirytusowe. Dostęp do tych ostatnich był zresztą limitowany, ponieważ państwo socjalistyczne obawiało się rozpowszechniania nieprawomyślnych druków;
- 3) umiędzynarodowienie – ma ono wiele aspektów. Dzięki otwarciu granic ludzie więcej się przemieszczają i łatwiej komunikują. Polska administracja musi być zatem nastawiona na załatwianie spraw cudzoziemców przebywających w Polsce i na ochronę interesów Polaków przebywających za granicą. Nieskrępowana wymiana doświadczeń między różnymi państwami sprawia, że łatwiej można przenosić na grunt polski rozwiązania sprawdzone w innych krajach. Wreszcie niebagatelną rolę odgrywa ujednolicająca funkcja Unii Europejskiej;
- 4) konwergencja (zbieżność) z sektorem prywatnym – również ona ma wiele postaci. Na początku XXI w. bardzo popularny był nurt zakładający zapożyczanie przez administrację publiczną rozwiązań typowych dla zarządzania prywatnymi

przedsiębiorstwami (*New Public Administration*)⁴. Przynosił on spore usprawnienia w administracji. Z uwagi na jej publiczny charakter musiał jednak doznawać znacznych ograniczeń. Inny aspekt konwergencji sektorów publicznego i prywatnego stanowi prywatyzacja zadań publicznych – powierzanie zadań administracji publicznej prywatnym przedsiębiorcom lub organizacjom pozarządowym. Pato logicznym aspektem omawianego zjawiska bywa uległość organów administracji wobec wielkich korporacji gospodarczych, zwłaszcza zagranicznych.

3. Prawo administracyjne

3.1. Pojęcie i zakres prawa administracyjnego

- 13 Administracja publiczna jest ściśle powiązana z prawem. Przede wszystkim zadaniem organów administracji jest wykonywanie ustaw (wykonawcza funkcja administracji). Organy administracji muszą działać zgodnie z prawem, w jego granicach i na jego podstawie. Dlatego urzędnik, bez względu na to, jakie ma wykształcenie i jakie stanowisko zajmuje, powinien posiadać przynajmniej podstawową wiedzę prawniczą.

Organy administracji w swej działalności stosują wszystkie rodzaje prawa. Zawierając umowę zlecenia albo o dzieło, co może mieć miejsce przy powierzaniu prywatnym podmiotom zadań publicznych, wykorzystują normy prawa cywilnego. Zatrudniając pracowników, odwołują się do prawa pracy. Przy przeprowadzaniu wyborów stosują normy prawa konstytucyjnego. Przystępstwa urzędnicze podpadają pod prawo karne. Wreszcie niemal w każdym rodzaju działalności istnieje potrzeba zastosowania **prawa administracyjnego**. Ten dział prawa, choć nie jest jedynym stosowanym w administracji publicznej, odgrywa w niej podstawową rolę.

Prawo administracyjne to prawo stosowane przez organy administracji (administracja jest tu rozumiana podmiotowo), ale nie wyłącznie i nie tylko przez te organy. Prawo administracyjne to także prawo regulujące wykonywanie administracji rozumianej przedmiotowo. Ale również tu nie jest jedynym wykorzystywanym rodzajem prawa. Chcąc zatem możliwie precyzyjnie określić granice prawa administracyjnego, trzeba zastosować dodatkowe kryterium. W tym celu proponujemy sięgnąć do podstawowej konstrukcji prawa administracyjnego, jaką jest **stosunek administracyjnoprawny**. Na tle innych stosunków prawnych wykazuje on cechy swoiste. Można zatem zdefiniować **prawo administracyjne** jako obszerny dział prawa regulujący działania administracji rozumianej podmiotowo oraz sprawowanie administracji rozumianej przedmiotowo, posługujący się swoistymi stosunkami prawnymi – stosunkami

⁴ D. Sześciło, *Administracja neoweberowska: biurokracja 2.0?* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 651 i n.

administracyjnoprawnymi. Definicja ta wymaga istotnego uzupełnienia. Trzeba wyjaśnić, czym jest ów stosunek administracyjnoprawny.

3.2. Stosunek administracyjnoprawny

Stosunek prawny to pojedynczy przypadek zadziałania normy prawnej⁵. W stosunku prawnym każdego rodzaju wyodrębnia się trzy elementy: **podmioty**, **przedmiot**, **treść**. W stosunku administracyjnoprawnym wykazują one osobliwe cechy.

Podmioty to uczestnicy stosunku prawnego. Uczestnikiem stosunku administracyjnoprawnego jest zawsze wspólnota publiczna reprezentowana przez właściwy jej **organ**. Upraszczając, można powiedzieć, że uczestnikiem (podmiotem) każdego stosunku administracyjnoprawnego musi być zawsze organ administracji publicznej. Drugi podmiot uczestniczący w tym stosunku może należeć do różnych kategorii. Może to być osoba fizyczna, jednostka organizacyjna, a nawet inny organ administracji publicznej, podległy temu, o którym wspomniano wcześniej. Ten drugi podmiot uczestniczący w stosunku administracyjnoprawnym można nazwać **podmiotem administrowanym**.

Przedmiotem stosunku prawnego są zachowania jego podmiotów. W przypadku stosunku administracyjnoprawnego będzie to zawsze zachowanie z zakresu administracji publicznej rozumianej przedmiotowo. Najczęściej będzie chodziło o wykonywanie zadań publicznych.

Treść stosunku prawnego to układ uprawnień i obowiązków wiążących podmioty. W przypadku stosunku administracyjnoprawnego jest on bardzo charakterystyczny. Prawa i obowiązki stron nie są równorzędne ani ekwiwalentne. W pozycji uprzywilejowanej występuje organ administracji. Jemu głównie przysługują uprawnienia. On rozstrzyga o kształcie danego stosunku prawnego. Takie ukształtowanie treści stosunku prawnego wynika stąd, że służy on do „obsługi” władczych funkcji administracji publicznej. W drodze nawiązywania takich stosunków prawnych dochodzi do narzucania woli organu administracji podmiotowi administrowanemu. W tym właśnie przejawia się władczość administracji. Wypada jednak przypomnieć, że w demokratycznym państwie prawnym podmiot administrowany nie jest nigdy bezradny wobec zachowań organu administracji. Zawsze przysługuje mu jakiś środek prawny, który może on przeciwstawić arbitralnym działaniom organu administracji (np. odwołanie od decyzji administracyjnej).

⁵ J. Jabłońska-Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*, Warszawa 2007, s. 282 i n.

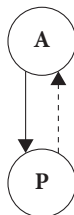
Powyższe cechy są wystarczające dla zdefiniowania stosunku administracyjnoprawnego, ale nie wyczerpują jeszcze wszystkich jego osobliwości. Wyróżniają go także:

- 1) publiczny charakter – nastawienie na realizację dobra wspólnego, przewaga interesu publicznego nad prywatnym;
- 2) osobisty charakter praw i obowiązków – uprawnień i obowiązków w zasadzie nie można zbywać, przenosić na inne podmioty;
- 3) sposób ochrony praw – podmiot administrowany zwraca się o ochronę swoich praw do organu, który z nim nawiązał stosunek prawny, albo do organu nad nim nadrzędnego. Do sądu (administracyjnego) można się zwrócić dopiero po wyczerpaniu powyższej drogi. Sąd powszechny („nie administracyjny”) w zasadzie nie jest właściwy do ochrony tych praw.

- 15 Istnieją różne **rodzaje stosunków administracyjnoprawnych**. Można wyodrębnić stosunki administracyjnoprawne **materialne i formalne**. Ich struktura jest identyczna. Różnią się funkcjami, które pełnią. Stosunek materialnoprawny służy do realizacji zasadniczych praw i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego. Jest stosunkiem prawnym o charakterze podstawowym. Stosunek formalnoprawny jest natomiast potrzebny, aby te podstawowe prawa i obowiązki wprowadzać w życie albo żeby zapewnić ich ochronę. Wiąże się z procedurami, które umożliwiają lub ułatwiają budowanie stosunków materialnoprawnych. Nierzadko nawiązanie stosunku materialnoprawnego jest poprzedzone nawiązaniem jednego albo wielu stosunków formalnoprawnych. Na przykład uzyskanie pozwolenia na budowę (stosunek materialnoprawny) musi być poprzedzone złożeniem wniosku (podania) o przyznanie tego zezwolenia. Złożenie podania powoduje nawiązanie stosunku formalnoprawnego.
- 16 W wielu przypadkach stosunek administracyjnoprawny może być kwestionowany przez podmiot administrowany przed sądem administracyjnym. Ma to miejsce po wyczerpaniu możliwości kwestionowania go przed organem administracji. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego powoduje nawiązanie stosunku prawnego o specyficznej strukturze. Można go nazwać stosunkiem administracyjnym **spornym** albo spornoadministracyjnym. Uczestniczą w nim trzy podmioty – organ administrujący i podmiot administrowany oraz sąd administracyjny. Pozycja prawna dwóch pierwszych staje się w tym stosunku równorzędna. W nadrzędnej roli występuje niezawisły sąd. Sporny stosunek administracyjny można też zaliczać do szeroko rozumianej klasy stosunków formalnych. Wobec kształtowania stosunków materialnoprawnych spełnia on bowiem rolę służebną.

Schemat nr 3. Stosunek administracyjnoprawny – struktura

Stosunek administracyjnoprawny materialny i formalny mają strukturę jednakową:

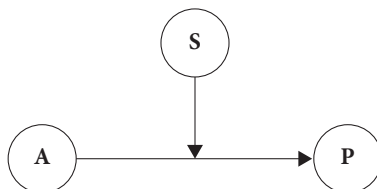


Objaśnienia:

A – organ administracji

P – podmiot administrowany

Stosunek administracyjny sporny (spornoadministracyjny):



Objaśnienie:

S – sąd administracyjny, który bada, czy stosunek administracyjnoprawny (materialny albo formalny) został nawiązany bez naruszenia prawa

Oprócz stosunków administracyjnoprawnych materialnych, formalnych i spornych w prawie administracyjnym można wydzielić jeszcze czwartą grupę stosunków prawnych – stosunki **organizacyjne (ustrojowe)**. Chodzi o stosunki prawne związane z tworzeniem organów administracji, obsadzaniem ich składu osobowego, organizacją ich pracy oraz pracy ich urzędów, wzajemnym oddziaływaniem pomiędzy różnymi organami administracji i publicznymi jednostkami organizacyjnymi. Pod względem strukturalnym stosunki prawne ustrojowe nie różnią się od stosunków materialnych i formalnych.

17

3.3. Struktura i źródła prawa administracyjnego

Korzystając z przeprowadzonego wyżej rozróżnienia poszczególnych typów stosunków administracyjnoprawnych, prawo administracyjne da się podzielić na trzy główne części: prawo **materialne**, prawo **formalne** i prawo **ustrojowe**. Działają te bardzo różnią się swą objętością. **Prawo materialne** jest nieproporcjonalnie większe w stosunku do pozostałych działów. Jest też silnie zróżnicowane wewnętrznie. Obejmuje ono normy prawne regulujące bardzo różne dziedziny życia, gospodarki, działalności publicznej. Do materialnego prawa administracyjnego należą normy prawa atomowego, budowlanego,

18

drogowego, o cmentarzach, energetycznego, farmaceutycznego, o ochronie i przekraczaniu granic, o hodowli zwierząt, o uprawie roślin, o lasach, o dokumentach tożsamości, o lotnictwie, o żegludze morskiej i śródlądowej i o wielu innych sprawach. Wyliczenie to ma oczywiście tylko przykładowy charakter.

Prawo formalne zawiera rozmaite procedury niezbędne dla wdrożenia norm prawa materialnego. Nie jest ono objęte dalszymi rozważaniami tego podręcznika. Stanowi bowiem przedmiot wyodrębnionego wykładu akademickiego – prawa postępowania administracyjnego.

Prawo ustrojowe reguluje strukturę oraz uprawnienia i obowiązki, a także wzajemne relacje organów i innych podmiotów uczestniczących w sprawowaniu administracji publicznej.

- 19 Wspomniana struktura prawa administracyjnego ma wpływ na charakter jego źródeł. System **źródeł prawa** w Rzeczypospolitej Polskiej określa dość sztywno Konstytucja RP. Różnicuje ona źródła prawa powszechnie obowiązującego i wewnątrznie obowiązującego. Katalog tych pierwszych jest zamknięty: obejmuje Konstytucję RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Katalog źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego nie jest zamknięty. Ograniczona jest jednak ich moc wiążąca. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu takie akty. Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące pochodzące od organów kolegialnych najczęściej nazywane są uchwałami, zaś pochodzące od organów jednoosobowych – zarządzeniami.
- 20 Zgodnie z Konstytucją RP źródła prawa mogą mieć zasięg ogólnopaństwowy albo mogą mieć charakter źródeł prawa miejscowego, które obowiązują tylko w pewnej jednostce podziału terytorialnego państwa. Akty prawa miejscowego mogą być zarówno powszechnie obowiązujące (np. zarządzenie porządkowe wydane przez burmistrza), jak i wewnątrznie obowiązujące (np. regulamin organizacyjny urzędu miasta, również przez burmistrza wydany).

Źródłami prawa administracyjnego mogą być akty normatywne wszelkiego rodzaju i wszystkich szczebli. Czyni to system źródeł prawa administracyjnego szczególnie złożonym.

- 21 Od 1.05.2004 r. Rzeczpospolita Polska należy do Unii Europejskiej. A zatem na terytorium naszego państwa obowiązują też akty prawa europejskiego – pierwotnego i pochodnego. Normy prawa administracyjnego obowiązujące w Polsce mogą mieć źródło w aktach europejskiego prawa pierwotnego (traktatach) oraz w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa europejskiego wtórnego (rozporządzeniach).

Jak widać, system źródeł prawa administracyjnego jest bardzo zróżnicowany i złożony. Dodatkowy problem stanowi to, że prawo administracyjne jako całość nie zostało skodyfikowane. Co więcej, kodyfikacja całości prawa administracyjnego wydaje się niemożliwa. W żadnym państwie zresztą nie przeprowadzono skutecznie takiej kodyfikacji. Kodyfikację całości prawa administracyjnego uniemożliwiają trzy jego cechy: obszerność, wewnętrzne zróżnicowanie, zmienność większa niż w przypadku innych działów współczesnego prawa polskiego. Czy zatem nie można zrobić niczego dla uporządkowania tego działu prawa i dla uczynienia go bardziej przystępnym? Działania tego rodzaju są z powodzeniem prowadzone w Polsce już od okresu międzywojennego. Polegają one na odrębnym kodyfikowaniu poszczególnych części prawa administracyjnego, głównie formalnego i materialnego. Tworzone są obszerne ustawy, którym jednak nie nadaje się tytułu kodeksu. Wyjątek stanowi ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶. Trwa także dyskusja – na razie niezakończona sukcesem – nad projektem ustawy zbierającej przepisy ogólne prawa administracyjnego wspólne dla wszystkich (albo dla większości) jego części składowych⁷. Należy przypuszczać, że wydanie takiej ustawy byłoby bardzo korzystne dla rozumienia i stosowania prawa administracyjnego. Akt prawny tego rodzaju obowiązuje na przykład w Hiszpanii, z tym że obok ogólnych przepisów prawa administracyjnego stanowi on kodyfikację postępowania administracyjnego⁸.

22

4. Prawo administracyjne i administracja publiczna jako przedmiot nauki

Prawo administracyjne to nie tylko zbiór obowiązujących norm prawnych. Stanowi ono także przedmiot badań naukowych oraz przedmiot wykładu akademickiego. Można zatem mówić o **nauce prawa administracyjnego**. Jest ona uprawiana w Polsce we wszystkich ośrodkach akademickich, w których prowadzone są studia prawnicze, a często także tam, gdzie prowadzone są studia o pokrewnym zakresie.

23

Badania naukowe nad prawem administracyjnym dotyczą wszystkich jego części składowych – prawa ustrojowego, formalnego i materialnego. W obrębie tej ostatniej dziedziny badacze często skupiają się na poszczególnych jej częściach. Specjalizują się na przykład w prawie budowlanym, prawie ochrony środowiska czy prawie telekomunikacyjnym. W związku z tym muszą oprócz wiedzy prawniczej posiadać i rozwijać swą wiedzę z tej dziedziny gospodarki, techniki czy przyrody, z którą „sąsiaduje” dany dział prawa administracyjnego materialnego. Przedmiot nauki prawa administracyjnego

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

⁷ T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, *passim*; H. Knysiak-Sudyka, *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze” 2021/2, *passim*.

⁸ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE-A-2015-10565).

ustrojowego jest natomiast zbliżony do przedmiotu nauki prawa konstytucyjnego. Dlatego granica między tymi obszarami badań nie może być w pełni ścisła i nieprzekraczalna. Zarówno badacze prawa administracyjnego ustrojowego, jak i badacze prawa konstytucyjnego czerpią z szerokiego dorobku nauk o polityce.

- 24 Przedmiot refleksji naukowej stanowi nie tylko prawo administracyjne, lecz także sama administracja publiczna. Wykształciła się więc odrębna dziedzina badań i dydaktyki – **nauka administracji**. Zajmuje się ona strukturami administracji publicznej i jej działaniami. Stara się formułować przesłanki i metody możliwie najsprawniejszego działania administracji rozumianej podmiotowo i możliwie najsprawniejszego wykonywania administracji rozumianej przedmiotowo. Sąsiaduje zatem z prakseologią – najogólniejszą nauką o sprawności ludzkiego działania.

Obok nauki administracji kształtuje się **nauka zarządzania publicznego**. Jej punktem wyjścia i przedmiotem badań jest wykonywanie zadań publicznych. Chodzi o to, aby były one wykonywane nie tylko sprawnie, ale również w sposób możliwie gospodarny. O ile nauka administracji często bywa uprawiana przez osoby o wykształceniu prawniczym, o tyle nauka zarządzania publicznego jest podejmowana głównie przez osoby biegłe w naukach ekonomicznych.

- 25 Klasyczna triada nauk związanych z administracją publiczną obejmuje naukę prawa administracyjnego, naukę administracji oraz naukę polityki administracyjnej. W takim ujęciu nauka administracji powinna dostarczać wiedzy na temat istniejącej rzeczywistości administracyjnej, zaś **polityka administracji** powinna kształtować przyszłe działania administracji⁹.

Chcąc kształtować przyszłość, warto czerpać z przeszłości. Dlatego można prawo administracyjne i administrację publiczną badać w ujęciu historycznym, uprawiając naukę historii prawa administracyjnego i naukę historii administracji.

⁹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 23.

Część I

PODMIOTY (*PERSONAE*)

Rozdział 1

ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1.1. Pojęcie i rodzaje

Omówienie podmiotów prawa administracyjnego rozpoczynamy od organów administracji publicznej. Na wstępie wypada wyjaśnić samo pojęcie organu administracji publicznej. Niewątpliwie należy ono do klasy organów władzy publicznej. Każdy z nich wyróżnia się następującymi trzema cechami.

26

Jest **organizacyjnie wyodrębniony** od pozostałych podmiotów prawa. Wyodrębnienie to ma charakter prawny. Przesądza o nim obowiązująca norma prawna, z reguły bardzo wysokiej rangi – konstytucyjnej, ustawowej. Organy są tworzone konstytucją albo ustawą. Konstytucja albo ustawa tworzy bezpośrednio konkretne organy (np. Prezes Rady Ministrów, Komisja Nadzoru Finansowego). Konstytucja albo ustawa może też ograniczać się do ustanowienia pewnego rodzaju organu, w ramach którego poszczególne organy będą tworzone w drodze aktów normatywnych niższej rangi (np. minister).

Organ władzy publicznej **działa w imieniu** wspólnoty publicznej (państwa, samorządu) i wykonuje wyłącznie ich funkcje. Pozostaje zatem narzędziem (gr. *ὄργανον*), przy pomocy którego wspólnota działa. Organ nie ma (nie powinien mieć) własnych interesów, lecz wypełnia jedynie interesy publiczne.

Organ władzy publicznej podejmuje tylko **działania przewidziane przez prawo**. Działa zgodnie z prawem. Działa na podstawie prawa. Tylko to czyni, co prawo przewiduje. Prawo określa rodzaje czynności podejmowanych przez organ i ich skutki.

Dla wyodrębnienia organów administracji publicznej ze zbioru wszelkich organów władzy publicznej potrzebny jest jeszcze dodatkowy wyróżnik. Organem administracji publicznej jest taki organ władzy publicznej, który ustawa określiła w ten sposób. Ponadto organ administracji publicznej jest powołany po to, aby wykonywał administrację publiczną rozumianą przedmiotowo (zadania administracji publicznej).

27

Rozważając istotę organu administracji publicznej, należy rozróżnić trzy zjawiska, które w mowie potocznej bywają bardzo często mylone: organ administracji, obsadę personalną organu administracji, urząd organu administracji.

- 28 **Organ administracji** publicznej jest podmiotem prawa. Ma on prawnie określone uprawnienia. Spoczywają też na nim prawnie określone obowiązki. Organ istnieje od momentu wejścia w życie normy prawnej, która go tworzy. Zniesienie organu następuje w drodze uchylecia tej normy.

Od tak rozumianego organu trzeba odróżnić jego **obsadę personalną**. Stanowi ją zawsze osoba fizyczna albo zespół osób fizycznych (kolegium). Osoby te są powoływane w sposób określony prawem. Może to być na przykład mianowanie przez inny organ administracji (np. wojewoda) albo wybór przez obywateli (np. prezydent miasta). W trakcie istnienia organu administracji jego obsada zmienia się. Może nawet zdarzyć się sytuacja, w której organ chwilowo nie będzie obsadzony (np. burmistrz zmarł albo złożył skutecznie rezygnację). Nie oznacza to, że sam organ przestał istnieć. W takim przypadku prawa i obowiązki organu będzie spełniała tymczasowo osoba zastępująca ów organ – zastępca albo upoważniony urzędnik. Jak zauważono wyżej, organ działa w imieniu wspólnoty publicznej i wypełnia interesy publiczne. Brak obsady personalnej organu nie może być pretekstem dla przerwania ciągłości w wykonywaniu tych zadań.

- 29 **Urząd** to jednostka organizacyjna zapewniająca obsługę organu administracji publicznej. W skład urzędu wchodzi zatrudnieni w nim pracownicy, najczęściej nazywani urzędnikami. Spełniają oni różnorodne funkcje. Są wśród nich urzędnicy przygotowujący działania organu (np. projekty aktów prawnych podejmowanych przez ten organ), a nawet urzędnicy upoważnieni do wykonywania w imieniu organu niektórych jego uprawnień. Są też osoby spełniające funkcje pomocnicze i obsługowe (informatycy, sekretarki). Nie znaczy to, że osoby te w strukturze urzędu są mało istotne. Przeciwnie, to właśnie dzięki ich pracy urząd może działać sprawnie w nieprzerwany sposób. Dla istnienia i działania urzędu potrzebne są też środki materialne. Składają się na nie pomieszczenia biurowe (siedziba urzędu), urządzenia (sprzęt informatyczny i biurowy), nośniki informacji (papierowe i elektroniczne), oprogramowanie i oczywiście środki finansowe. Urząd to także pewien zbiór norm prawnych regulujących jego działanie. Należą do nich normy powszechnie obowiązujące i normy o charakterze wewnętrznym (np. statut urzędu, regulamin organizacyjny urzędu). Każdy urząd wypracowuje też własną kulturę organizacyjną, którą trudno pominąć przy wyliczaniu składników urzędu.

Urząd nie ma własnych uprawnień. Działa pod kierownictwem organu i zapewnia sprawne wykonywanie jego uprawnień. Liczebność urzędu i jego struktura zależy od charakteru obsługiwanego organu. Jako przykłady urzędów można wymienić:

- 1) Kancelarię Prezesa Rady Ministrów – urząd obsługujący kilka organów: Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, pomocnicze organy Rady Ministrów (komitety) oraz Szefa Służby Cywilnej;

- 2) ministerstwo – urząd obsługujący ministra. Częstym błędem jest mylenie tych instytucji. Zdanie: „Ministerstwo wydało rozporządzenie”, jest zdaniem fałszywym. Rozporządzenie może wydać minister. Nawet wówczas, gdy zostało ono podpisane przez wiceministra, będzie rozporządzeniem ministra;
- 3) urząd wojewódzki – obsługujący wojewodę;
- 4) urząd gminy – obsługujący radę gminy oraz organ wykonawczy gminy: wójta.

Urzędy organów administracji publicznej mają zróżnicowane struktury, które powinny być dostosowane do zadań i kompetencji obsługiwanego organu. Aktem prawnym określającym ogólnie tę strukturę jest przeważnie statut urzędu. W niektórych przypadkach jest ustalany przez organ, który jest obsługiwany przez urząd. Niekiedy bywa nadawany przez organ nadrzędny (np. statut ministerstwa nadaje Prezes Rady Ministrów). Postanowienia statutu urzędu z reguły rozwija bardziej szczegółowy akt prawny – regulamin organizacyjny. Regulamin ten niemal zawsze nadawany jest przez obsługiwany organ. W dużych urzędach o złożonej strukturze można spotkać też regulaminy organizacyjne poszczególnych komórek urzędu.

Struktura urzędu może być prosta lub złożona. Wyróżnia się w niej stanowiska pracy i komórki organizacyjne. Te ostatnie mogą być proste albo dzielić się na komórki niższego stopnia. Przykładowo komórkami organizacyjnymi ministerstwa są departamenty, biura i sekretariaty. Niektóre z nich bywają podzielone na wydziały. Tymi pierwszymi kierują dyrektorzy, drugimi – naczelnicy.

Organy administracji publicznej są bardzo liczne i bardzo różnorodne. Nie ma możliwości ani potrzeby wyliczania ich w tym opracowaniu. Można natomiast wskazać ich rodzaje. Organy administracji publicznej dzieli się według różnych kryteriów. Przede wszystkim można wyróżnić organy **administracji rządowej i samorządowej**. Podział ten zostanie omówiony szerzej w odrębnym punkcie. Istnieją organy **jednoosobowe** (monokratyczne) i **wiełosobowe** (kolegialne). Podział ten również zasługuje na osobne omówienie.

30

Odróżnia się organy **centralne** i **terenowe**. Jest to podział bardzo prosty i oczywisty. Właściwość tych pierwszych rozciąga się na cały obszar Rzeczypospolitej Polskiej, zaś drugich – na obszar określonej jednostki podziału terytorialnego (np. powiatu). Organy terenowe mogą zatem podejmować działania tylko na ograniczonym fragmencie terytorium państwa.

Wśród organów centralnych bywa też wyodrębniana grupa organów **naczelnych** administracji rządowej. Dawniej wyodrębnienie to miało podstawy ustawowe, a nawet konstytucyjne. Obecnie utraciło je, ale nadal zachowuje swą użyteczność poznawczą. Zbiór organów naczelnych obejmuje: Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działem administracji rządowej oraz takie komitety, których przewodniczący na podstawie ustawy jest członkiem Rady Ministrów. Wyodrębnienie

31

organów naczelnych można też ująć w inny sposób. Są nimi: Rada Ministrów oraz organy będące jednocześnie członkami Rady Ministrów. Kilka dalszych cech łączy organy naczelne. Organ naczelny ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Organ centralny, który jednocześnie nie jest organem naczelnym, podlega określonemu w ustawie organowi naczelnemu. Natomiast organ naczelny nie podlega wyższemu organowi administracji publicznej. Odpowiedzialność polityczną za działania organu centralnego ponosi organ naczelny, któremu organ centralny podlega. Organ naczelne mają kompetencję do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na całym terytorium Rzeczypospolitej, mogą mianowicie wydawać rozporządzenia. Trzeba jednak odnotować, że kompetencję tę mają także Prezydent Rzeczypospolitej oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, które nie są naczelnymi organami administracji rządowej.

- 32 Wśród organów administracji publicznej wyodrębniać można organy **decydujące i pomocnicze**. Pierwsze podejmują wiążące rozstrzygnięcia, drugie udzielają porad, wydają opinie (organy doradcze), przygotowują projekty rozstrzygnięć organów decydujących albo wykonują czynności kontrolne (organy kontroli). Organy decydujące mogą, oprócz wydawania wiążących rozstrzygnięć, podejmować także działania o charakterze niewładczym. Organy pomocnicze zajmują się wyłącznie działaniami niewładczymi.

Uznawanie organów pomocniczych za mało znaczące nie byłoby jednak słuszne. Spełniają one co najmniej dwie istotne role. We współczesnej administracji publicznej ogromne znaczenie ma wiedza ekspercka. Właśnie organy pomocnicze są często powoływane dla dostarczania takiej wiedzy. Działają one przez wydawanie fachowych opinii. Druga istotna rola tych organów polega na niewiążącym wyrażaniu stanowiska pewnych środowisk (np. młodzieżowa rada gminy). W tym przypadku organy decydujące uzyskują wiedzę o potrzebach i oczekiwaniach pewnych grup społecznych.

- 33 Bywa też stosowany podział na organy administracji o charakterze **przedstawicielskim i nieprzedstawicielskim**. Te pierwsze przeważnie pochodzą z wyborów (niekoniecznie w całości). Ich misja polega na reprezentowaniu interesów ogółu albo określonych środowisk. Członkowie organów przedstawicielskich powinni zdawać sprawę przed tymi, których reprezentują. Organ nieprzedstawicielski nikogo nie reprezentuje, a jego skład z reguły nie pochodzi z wyborów. Przykładem organu przedstawicielskiego jest rada gminy, przykładem nieprzedstawicielskiego – Rada Ministrów.
- 34 Organy administracji publicznej można wreszcie podzielić z uwagi na czas sprawowania mandatu. Są organy, których obsada powoływana jest na prawnie określoną kadencję, i takie, których obsada powoływana jest bezterminowo (do chwili odwołania lub dymisji). Można zatem mówić o organach **kadencyjnych i niekadencyjnych**.

1.2. Organy administracji rządowej i samorządowej

Administrację publiczną dzieli się na rządową i samorządową, i wyodrębnia się organy administracji rządowej i samorządowej. Podział ten nie jest wyczerpujący. Można mówić jeszcze o administracji „innej” i o jej organach. Odgrywają one jednak tylko rolę uzupełniającą i dlatego w dalszych rozważaniach zostaną pominięte. Do organów administracji **rządowej** należą: Rada Ministrów (rząd), Prezes Rady Ministrów, ministrowie, centralne organy administracji rządowej (np. Komisja Nadzoru Finansowego), wojewodowie, inne terenowe organy administracji rządowej. Organy administracji rządowej podlegają (w różny sposób) Radzie Ministrów lub innym organom administracji rządowej.

35

1.2.1. Samorząd w ogólności

Pojęcie organów administracji **samorządowej** oraz **samorządu** wymaga wyjaśnienia. Pojęcie samorządu jest bowiem zarówno w języku prawnym, jak i w mowie potocznej używane w różnych znaczeniach. Zakres tego terminu ulegał zresztą pewnej ewolucji historycznej. Klasyczna administracja samorządowa ukształtowała się już w XIX w. Głównym powodem jej tworzenia wydaje się być zamiar zapewnienia samym zainteresowanym udziału w decydowaniu o sprawach publicznych. Skoro organy administracji mają rozstrzygać w kwestii zaspokojenia potrzeb obywateli (np. dostępu do pewnych dóbr lub urządzeń) i wobec obywateli za to odpowiadają, to dobrym rozwiązaniem może być przeniesienie odpowiedzialności na samych obywateli.

36

Aby mówić o administracji samorządowej we współczesnym, prawniczym rozumieniu, powinny być spełnione łącznie następujące warunki:

1. Musi istnieć **zbiorowość (wspólnota)**, której prawo (ustawa) powierza wykonywanie pewnego zakresu zadań administracji publicznej. Wspólnota taka powinna być utworzona lub wskazana ustawą (por. art. 17 Konstytucji). W tradycyjnej teorii samorządu przyjmuje się ponadto, że przynależność do tej wspólnoty ma charakter „przymusowy”¹. Nie chodzi tu jednak o przymus w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale o pewien automatyzm przynależności. Powstaje ona z mocy samego prawa. Na przykład jeżeli ktoś zamieszka na stałe w danej miejscowości, stanie się jednocześnie uczestnikiem wspólnot samorządowych odpowiedniej gminy, powiatu i województwa. Ze wspólnoty takiej nie można się „wypisać” bez jednoczesnej zmiany miejsca zamieszkania. Nie można „zapisać się” do wspólnoty, na obszarze której zainteresowana osoba nie zamieszkuje. Nie ma jednak obowiązku aktywnego uczestnictwa w sprawach wspólnoty, do której się przynależy. Jednakże działania organów wspólnoty samorządowej mogą mieć wiążący charakter dla każdego jej uczestnika (np. przepisy porządkowe uchwalone przez radę gminy),

¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 57.

- a w przypadku samorządu terytorialnego nawet dla osób przebywających czasowo na danym terytorium.
2. Wspólnocie samorządowej muszą być powierzone **zadania z zakresu administracji publicznej**. Powierzenie tych zadań następuje przede wszystkim w drodze ustawy. Zakres zadań może być później uzupełniany w drodze porozumień zawieranych przez wspólnotę lub w inny sposób określony ustawą. Dla wykonania powierzonych i przyjętych zadań wspólnota musi otrzymać – też na mocy ustawy – odpowiednie uprawnienia (kompetencje). Nie wystarczą przy tym uprawnienia opiniodawcze, inicjatywne, a nawet kontrolne. Warunkiem istnienia samorządu jest posiadanie kompetencji o charakterze **władczym**. Brak kompetencji władczych czyniłby samorząd pozornym.
 3. Wspólnota samorządna powinna być wyposażona w **środki materialne**, wystarczające do realizacji powierzonych jej zadań. Nie chodzi tu jednak o wyposażenie tylko w zestaw środków początkowych, niezbędnych do uruchomienia działalności. Chodzi o zapewnienie możliwości stałego zasilania się odpowiednimi zasobami. Gdyby samorząd był w tym zakresie uzależniony od państwa, jego samodzielność stałaby pod znakiem zapytania. Skoro samorząd ma posiadać określone zasoby, musi mieć możliwość wykonywania we własnym imieniu i na własny rachunek praw majątkowych. Konieczne jest zatem uznanie wspólnoty samorządowej za odrębną **osobę prawną**. Tę ostatnią cechę niektórzy autorzy przedstawiają jako zasadniczą. Wydaje się jednak, że ma ona charakter wtórny. Służy zapewnieniu majątkowej odrębności samorządu. W licznych systemach prawnych osobowość prawna samorządu jest określana jako publicznoprawna. Polskie prawo współcześnie obowiązujące nie zna jednak pojęcia osoby prawnej prawa publicznego².
 4. Wspólnota samorządna powinna wykonywać powierzone jej zadania i kompetencje za pośrednictwem własnych **organów**. To właśnie one są organami administracji samorządowej. Powinny być wyłonione przez samą wspólnotę w drodze wyborów przynajmniej w części ich składu. Wybory organów samorządu mogą być bezpośrednie lub pośrednie. W Polsce wszystkie organy stanowiące samorządu terytorialnego (rady gmin, miast i powiatów tudzież sejmiki wojewódzkie) oraz organy wykonawcze gmin pochodzą z wyborów bezpośrednich, zaś organy wykonawcze powiatów i województw z wyborów pośrednich. W samorządach zawodowych organy krajowe przeważnie wybierane są w sposób pośredni. Wszystkie mają zatem **przedstawicielski** charakter.
 5. Samorząd musi działać w ramach państwa i w ramach obowiązującego w państwie prawa. Musi to prawo respektować, a zwłaszcza nie może zaniedbywać ani zaniechać wykonywania zadań ustanowionych prawem. Dlatego każdy samorząd poddany jest **nadzorowi** ze strony państwa. Uprawnienia nadzorcze sprawują, w granicach swych kompetencji, organy administracji rządowej lub sądy.

² Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 97.

Uprawnienia nadzorcze mogą mieć także organy samorządu wyższego stopnia. Tak jest w przypadku niektórych samorządów terytorialnych za granicą. Tak też bywa w Polsce w samorządach zawodowych.

Zaproponowana powyżej definicja samorządu jest bardzo wymagająca. Z samorządem mamy bowiem do czynienia tylko wówczas, gdy spełnione są wszystkie wyżej wymienione jego cechy. Nie brakuje w praktyce instytucji, które spośród tych cech spełniają tylko niektóre. Ich rola może być jednak bardzo doniosła i pożyteczna. Mimo tego nie należy zaliczać ich do samorządu, a raczej wypada nazywać je przejawami samorządności. 37

Samorządu w przedstawionym wyżej ścisłym znaczeniu ani samorządności nie należy przeciwstawiać państwu. Są one składnikami struktury państwa, sprawują administrację publiczną, wykonują zadania publiczne w ramach państwa i w ramach jednolitego w państwie porządku prawnego.

Konstytucja RP ustanawia samorząd terytorialny (art. 16). Przewiduje możliwość utworzenia samorządów zawodowych obejmujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące nadzór nad należytym wykonywaniem tych zawodów (art. 17 ust. 1). Na podstawie odrębnych ustaw istnieją zatem samorządy adwokatów, aptekarzy, lekarzy, pielęgniarek i położnych, notariuszy, radców prawnych i inne. Konstytucja dopuszcza możliwość utworzenia w drodze ustawy jeszcze innych rodzajów samorządu oprócz samorządu terytorialnego i zawodowych (art. 17 ust. 2). O ile więc samorząd terytorialny jest w świetle Konstytucji obligatoryjny, jego zniesienie wymagałoby zmiany Konstytucji, o tyle ustanowienie pozostałych samorządów zależy do woli ustawodawcy. Istnienie innych samorządów poza terytorialnym było zresztą kwestią sporną w trakcie prac nad projektem Konstytucji. Przeciwnicy samorządu podnosili m.in. argument, że może on ograniczać swobodę działalności gospodarczej. Argument ten należy jednak uznać za chybiony, ponieważ nigdy nie wysuwano postulatu, aby organy samorządowe decydowały o dopuszczeniu kogoś do wykonywania działalności gospodarczej lub o ograniczeniu czyjejś działalności. 38

Samorząd terytorialny zostanie omówiony w podrozdziale 1.8.2 niniejszej pracy wraz z całością spraw administracji terenowej. Samorząd zawodowy stanowi przedmiot kolejnego punktu podręcznika.

W ramach kategorii samorządów „innych”, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji, mogą działać samorządy gospodarcze. Obecnie w Polsce działa tylko jeden samorząd gospodarczy, a mianowicie samorząd rolniczy. Podstawę jego działania stanowi ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych³. 39

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 183 ze zm.