

# **WSTĘP DO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO OGÓLNEGO**

Michał Możdżeń-Marcinkowski

---

SERIA AKADEMICKA

**4**

WYDANIE

ZMIENIONE I ROZSZERZONE



# **WSTĘP DO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO OGÓLNEGO**

Michał Możdżeń-Marcinkowski

---

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **4**

ZMIENIONE I ROZSZERZONE

---

Stan prawny na 6 października 2023 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne  
Anna Poptawska

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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

Szanujemy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8358-076-0  
4. wydanie zmienione i rozszerzone

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](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| Wykaz ważniejszych skrótów ..... | 13 |
|----------------------------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| Od autora ..... | 15 |
|-----------------|----|

## Rozdział pierwszy

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Administracja publiczna</b> .....                                                           | 17 |
| 1. Pojęcie administracji .....                                                                 | 17 |
| 2. Cechy i funkcje administracji publicznej jako podstawa jej definiowania ...                 | 21 |
| 3. Klasyfikacja administracji publicznej z punktu widzenia jej funkcji .....                   | 27 |
| 4. Umieszczenie administracji publicznej na tle współczesnego ustroju państwa polskiego .....  | 29 |
| 5. Paradygmaty administracji publicznej .....                                                  | 29 |
| 6. Polska administracja publiczna w dualistycznym modelu administracji Unii Europejskiej ..... | 30 |
| Wybrana literatura .....                                                                       | 31 |

## Rozdział drugi

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Prawo administracyjne i jego miejsce w systemie prawa</b> .....                                               | 33 |
| 1. Pojęcie prawa .....                                                                                           | 33 |
| 2. Przydatność klasyfikacji prawa dla określenia prawa administracyjnego ....                                    | 36 |
| 3. Pojęcie prawa administracyjnego i jego miejsce w systemie prawa .....                                         | 40 |
| 3.1. Prawo administracyjne – zagadnienia wprowadzające .....                                                     | 40 |
| 3.1.1. Zarys poglądów nauki polskiej na temat pojęcia prawa administracyjnego .....                              | 42 |
| 3.1.2. Wnioski wynikające z poszukiwania definicji prawa administracyjnego .....                                 | 43 |
| 3.2. Cechy prawa administracyjnego .....                                                                         | 44 |
| 3.3. Wewnętrzna systematyka prawa administracyjnego ze względu na normy (ustrojowe, materialne, procesowe) ..... | 46 |
| 3.4. Sankcja administracyjna .....                                                                               | 49 |
| 3.5. Podział prawa administracyjnego ze względu na rodzaj normy .....                                            | 50 |
| 3.5.1. Ustrojowe prawo administracyjne .....                                                                     | 50 |

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.5.2. Materialne prawo administracyjne .....                                          | 51 |
| 3.5.3. Administracyjne prawo procesowe .....                                           | 51 |
| 3.6. Prawo administracyjne wewnętrzne .....                                            | 51 |
| 3.7. Prawo administracyjne zewnętrzne .....                                            | 52 |
| 3.8. Inne podziały prawa administracyjnego .....                                       | 52 |
| 3.9. Pojęcie międzynarodowego prawa administracyjnego .....                            | 52 |
| 3.10. Pojęcie europeizacji prawa administracyjnego .....                               | 53 |
| 3.11. Przykładowe ujęcia prawa administracyjnego w obcych<br>porządkach prawnych ..... | 54 |
| 3.11.1. Rozwiązania niemieckie .....                                                   | 54 |
| 3.11.2. Rozwiązania amerykańskie .....                                                 | 55 |
| 3.12. Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa .....                                 | 57 |
| 3.12.1. Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne .....                              | 57 |
| 3.12.2. Prawo administracyjne a prawo cywilne .....                                    | 58 |
| 3.13. Inne kryteria podziału prawa administracyjnego .....                             | 60 |
| Wybrana literatura .....                                                               | 60 |

## Rozdział trzeci

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Podstawowe instytucje prawa administracyjnego .....</b>                                       | <b>63</b> |
| 1. Sytuacja administracyjnoprawna .....                                                          | 63        |
| 2. Stosunek administracyjnoprawny .....                                                          | 64        |
| 3. Elementy stosunku administracyjnoprawnego (podmiot, przedmiot,<br>treść) .....                | 65        |
| 4. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych .....                                               | 68        |
| 4.1. Materialny stosunek administracyjnoprawny .....                                             | 69        |
| 4.1.1. Stosunki materialnoprawne .....                                                           | 69        |
| 4.1.2. Jednorazowe stosunki administracyjnoprawne .....                                          | 69        |
| 4.1.3. Stosunki ustrojowe .....                                                                  | 70        |
| 4.1.4. Stosunki procesowe .....                                                                  | 70        |
| 4.1.4.1. Stosunki proceduralne .....                                                             | 70        |
| 4.1.4.2. Stosunki spornoadministracyjne .....                                                    | 71        |
| 4.1.5. Inne rodzaje stosunków administracyjnoprawnych .....                                      | 71        |
| 4.1.6. Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego .....                                         | 72        |
| 4.1.6.1. Sposoby nawiązania stosunku<br>administracyjnoprawnego .....                            | 73        |
| 4.1.6.1.1. Nawiązanie stosunku administracyjno-<br>prawnego <i>ex lege</i> (z mocy ustawy) ..... | 73        |
| 4.1.6.1.2. Nawiązanie stosunku administracyjno-<br>prawnego w drodze aktu administracyjnego ...  | 73        |
| 4.1.6.1.3. Nawiązanie stosunku administracyjno-<br>prawnego przez inne zdarzenia prawne .....    | 74        |
| 4.1.7. Władztwo administracyjne .....                                                            | 74        |

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1.8. Własność publiczna .....                                            | 74 |
| 4.1.8.1. Ewolucja pojęcia własności publicznej oraz form zarządzania ..... | 75 |
| 4.1.8.2. Własność publiczna jako konstrukcja teoretycznoprawna .....       | 75 |
| 4.1.8.3. Formy wykonywania własności publicznej .....                      | 76 |
| 4.1.8.3.1. Przedsiębiorstwa państwowe – spółki Skarbu Państwa .....        | 77 |
| 4.1.8.3.2. Narodowe fundusze inwestycyjne .....                            | 77 |
| 4.1.9. Własność samorządowa (komunalna) .....                              | 77 |
| 4.1.10. Własność innych podmiotów .....                                    | 78 |
| 5. Pojęcie interesu indywidualnego oraz publicznych praw podmiotowych ...  | 78 |
| 5.1. Pojęcie interesu indywidualnego (prawnego i faktycznego) .....        | 78 |
| 5.2. Pojęcie interesu faktycznego .....                                    | 79 |
| 5.3. Pojęcie interesu prawnego .....                                       | 80 |
| 5.4. Publiczne prawa podmiotowe a interes prawny .....                     | 81 |
| 5.4.1. Pojęcie publicznych praw podmiotowych .....                         | 81 |
| 5.4.2. Podmioty ochrony publicznych praw podmiotowych .....                | 82 |
| 6. Uznanie administracyjne .....                                           | 82 |
| 6.1. Językowe formy uznania administracyjnego .....                        | 83 |
| 6.2. Warunki prawidłowego zastosowania uznania administracyjnego ....      | 84 |
| Wybrana literatura .....                                                   | 84 |

## Rozdział czwarty

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Źródła prawa w administracji publicznej</b> .....                   | 86  |
| 1. Podstawowe wiadomości z zakresu źródeł prawa .....                  | 86  |
| 2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej .....                         | 90  |
| 3. Ustawa .....                                                        | 91  |
| 4. Ratyfikowane umowy międzynarodowe .....                             | 92  |
| 4.1. Stosunek umów międzynarodowych do prawa polskiego .....           | 93  |
| 5. Pozycja pierwotnych i wtórnych źródeł prawa Unii Europejskiej ..... | 94  |
| 5.1. Prawo pierwotne .....                                             | 97  |
| 5.2. Prawo wtórne .....                                                | 97  |
| 5.2.1. Rozporządzenie unijne .....                                     | 98  |
| 5.2.2. Dyrektywa unijna .....                                          | 98  |
| 5.2.3. Decyzje unijne .....                                            | 99  |
| 5.2.4. Opinie, zalecenia .....                                         | 100 |
| 5.3. Pytania prejudycjalne .....                                       | 100 |
| 6. Rozporządzenia .....                                                | 100 |
| 7. Rozporządzenie z mocą ustawy .....                                  | 103 |
| 8. Prawo miejscowe (akty prawa miejscowego) .....                      | 103 |
| 8.1. Prawo miejscowe a ustawa .....                                    | 103 |

|                                                                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.2. Rodzaje aktów prawa miejscowego i organy je stanowiące .....                                                                                                             | 104 |
| 8.2.1. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy<br>samorządu terytorialnego .....                                                                                       | 104 |
| 8.2.2. Wybrane regulacje prawne dotyczące stanowienia prawa<br>miejscowego na poziomie samorządu gminnego na przykładzie<br>ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym ..... | 105 |
| 8.2.2.1. Statuty .....                                                                                                                                                        | 106 |
| 8.2.2.2. Przepisy wykonawcze .....                                                                                                                                            | 107 |
| 8.2.2.3. Przepisy porządkowe .....                                                                                                                                            | 108 |
| 8.3. Akty stanowione przez organy terenowej administracji rządowej ....                                                                                                       | 109 |
| 8.3.1. Przepisy wykonawcze .....                                                                                                                                              | 109 |
| 8.3.2. Przepisy porządkowe .....                                                                                                                                              | 110 |
| 9. Prawo wewnętrzne .....                                                                                                                                                     | 111 |
| 9.1. Klasyfikacja prawa wewnętrznego .....                                                                                                                                    | 112 |
| 9.1.1. Uchwały .....                                                                                                                                                          | 112 |
| 9.1.2. Regulaminy i statuty .....                                                                                                                                             | 113 |
| 9.1.3. Zarządzenia .....                                                                                                                                                      | 113 |
| 10. Pojęcie swoistych źródeł prawa .....                                                                                                                                      | 114 |
| 11. Normatywne podstawy autorytetu wyroków sądowych Sądu<br>Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego .....                                                             | 116 |
| 12. Zwyczaj i prawo zakładowe .....                                                                                                                                           | 118 |
| 13. Pozyskiwanie rozproszonej informacji o obowiązującym prawie<br>i uprawnieniach wynikających z orzeczeń sądowych lub aktów<br>administracyjnych .....                      | 119 |
| Wybrana literatura .....                                                                                                                                                      | 120 |

## Rozdział piąty

|                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji publicznej ....</b> | <b>122</b> |
| 1. Istota zasad prawa administracyjnego .....                                     | 122        |
| 2. Zasada demokratycznego państwa prawa .....                                     | 124        |
| 3. Zasada praworządności (legalizmu) .....                                        | 124        |
| 4. Zasada pomocniczości (subsidiarności) .....                                    | 125        |
| 5. Zasada proporcjonalności .....                                                 | 126        |
| Wybrana literatura .....                                                          | 127        |

## Rozdział szósty

### Zarys struktury administracji publicznej – ustrojowe prawo

|                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| <b>administracyjne .....</b>                                | <b>128</b> |
| Część I. Instytucje ogólne .....                            | 128        |
| 1. Wprowadzenie .....                                       | 128        |
| 2. Pojęcie systemu (ustroju) administracji publicznej ..... | 129        |
| 3. Podział terytorialny państwa .....                       | 130        |
| 4. Pojęcie organu administracji publicznej i urzędu .....   | 133        |

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Zasady powiązań podmiotów administracji publicznej .....                                   | 138 |
| 5.1. Centralizacja (nadzór, kontrola, kierownictwo, koordynacja) .....                        | 139 |
| 5.2. Nadzór i kontrola, kierownictwo, koordynacja .....                                       | 141 |
| 5.3. Decentralizacja .....                                                                    | 142 |
| Część II. Struktura administracji publicznej (centralnej i terenowej) .....                   | 145 |
| 1. Administracja centralna .....                                                              | 145 |
| 1.2. Prezydent RP .....                                                                       | 145 |
| 1.2.1. Kompetencje Prezydenta RP .....                                                        | 146 |
| 1.2.2. Organy podległe Prezydentowi RP .....                                                  | 149 |
| 1.2.3. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w stosunku<br>do Prezydenta RP .....             | 150 |
| 1.3. Organy rządowej administracji wykonawczej .....                                          | 150 |
| 1.3.1. Rada Ministrów .....                                                                   | 150 |
| 1.3.2. Prezes Rady Ministrów .....                                                            | 152 |
| 1.3.2.1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów .....                                              | 153 |
| 1.3.3. Ministrowie .....                                                                      | 154 |
| 1.4. Centralne organy administracji państwowej .....                                          | 156 |
| 1.5. Agencje i inne podmioty .....                                                            | 158 |
| 2. Rządowa administracja terenowa – uwagi ogólne .....                                        | 160 |
| 2.1. Wojewoda i zespólna administracja rządowa .....                                          | 161 |
| 2.1.1. Wojewoda .....                                                                         | 161 |
| 2.1.1.1. Kompetencje i zadania wojewody .....                                                 | 163 |
| 2.1.1.1.1. Kompetencje wojewody jako<br>przedstawiciela Rady Ministrów .....                  | 163 |
| 2.1.1.1.2. Kompetencje kontrolne wojewody .....                                               | 164 |
| 2.1.1.1.3. Kompetencje nadzorcze wojewody .....                                               | 166 |
| 2.1.1.1.4. Kompetencje wojewody do<br>reprezentowania Skarbu Państwa .....                    | 166 |
| 2.1.1.1.5. Kompetencje w stanach nadzwyczajnych ...                                           | 166 |
| 2.1.1.1.6. Kompetencje do stanowienia aktów<br>normatywnych i administracyjnych .....         | 168 |
| 2.1.1.2. Aparat pomocniczy wojewody .....                                                     | 168 |
| 2.1.2. Rządowa administracja zespólna .....                                                   | 169 |
| 2.2. Wojewódzka niezespólna administracja rządowa .....                                       | 171 |
| 2.3. Jednostki samorządu terytorialnego jako organy wykonujące<br>administrację rządową ..... | 172 |
| 2.4. Inne podmioty wykonujące państwowe zadania i funkcje zlecone ....                        | 173 |
| 3. Samorządowa administracja terenowa .....                                                   | 173 |
| 3.1. Wiadomości ogólne .....                                                                  | 173 |
| 3.2. Zarys ustroju samorządu gminnego – opis najważniejszych<br>regulacji ustawowych .....    | 175 |
| 3.2.1. Pojęcia ogólne .....                                                                   | 175 |
| 3.2.2. Władze gminy, liczba radnych i zakazy dotyczące radnych ....                           | 178 |

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.3. Organ wykonawczy gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta) .....                                    | 180 |
| 3.2.4. Jednostki pomocnicze gminy .....                                                                     | 181 |
| 3.2.5. Prawo miejscowe stanowiące przez samorząd gminy .....                                                | 182 |
| 3.2.6. Gminna gospodarka finansowa .....                                                                    | 184 |
| 3.2.7. Związki gminne, porozumienia gminne oraz stowarzyszenia gmin .....                                   | 184 |
| 3.2.8. Nadzór nad działalnością gmin (nadzór weryfikacyjny) .....                                           | 185 |
| 3.2.8.1. Formy nadzoru nad samorządem terytorialnym – nadzór weryfikacyjny (organy, zakres, kryterium) .... | 186 |
| 3.2.8.1.1. Organy nadzoru nad samorządem terytorialnym (gminy, powiatu i województwa) .....                 | 187 |
| 3.2.8.1.2. Zakres nadzoru weryfikacyjnego .....                                                             | 188 |
| 3.2.8.1.3. Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym .....                                                | 188 |
| 3.2.8.1.4. Szczegółowe środki nadzoru represyjnego w gminie .....                                           | 189 |
| 3.2.8.1.5. Środki nadzoru represyjnego w powiecie ...                                                       | 190 |
| 3.2.8.1.6. Środki nadzoru represyjnego w województwie .....                                                 | 191 |
| 3.2.8.1.7. Wspólne wykonywanie zadań gminnych ...                                                           | 192 |
| 3.3. Tabelaryczny zestaw podstawowych wiadomości o jednostkach samorządu terytorialnego .....               | 193 |
| 4. Samorząd specjalny (zawodowy, personalny) .....                                                          | 202 |
| 5. Inne podmioty wykonujące zadania i funkcje administracji państwowej ....                                 | 203 |
| 5.1. Zakład administracyjny (publiczny) .....                                                               | 203 |
| 5.2. Fundacje i inne podmioty wykonujące zadania publiczne .....                                            | 205 |
| 6. Pojęcie i istota funkcji zleconych, zadań państwowych i prywatyzacji zadań państwowych .....             | 206 |
| Wybrana literatura .....                                                                                    | 209 |

## Rozdział siódmy

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| <b>Kadry w administracji publicznej</b> ..... | 212 |
| 1. Pracownicy służby cywilnej .....           | 213 |
| 2. Pracownicy urzędów państwowych .....       | 221 |
| 3. Pracownicy samorządowi .....               | 223 |
| Wybrana literatura .....                      | 224 |

## Rozdział ósmy

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| <b>Formy działania administracji publicznej</b> ..... | 226 |
| 1. Zagadnienia wprowadzające .....                    | 226 |
| 2. Systematyka form działania administracji .....     | 226 |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. Szczegółowy podział form działania administracji publicznej .....                                       | 227 |
| 3.1. Czynności prawne .....                                                                                | 228 |
| 3.1.1. Czynności cywilnoprawne organów administracyjnych .....                                             | 229 |
| 3.1.2. Czynności administracyjnoprawne .....                                                               | 229 |
| 3.1.3. Inne działania niebędące czynnościami prawnymi .....                                                | 230 |
| 4. Czynności administracyjnoprawne – zagadnienia szczegółowe .....                                         | 231 |
| 4.1. Akt normatywny .....                                                                                  | 232 |
| 4.1.1. Konstrukcja aktu normatywnego .....                                                                 | 235 |
| 4.2. Akt administracyjny .....                                                                             | 236 |
| 4.2.1. Prawidłowość aktu administracyjnego .....                                                           | 238 |
| 4.2.2. Domniemanie mocy obowiązującej aktu administracyjnego ...                                           | 239 |
| 4.2.3. Trwałość aktu administracyjnego .....                                                               | 239 |
| 4.2.4. Wadliwość aktu administracyjnego .....                                                              | 240 |
| 4.2.5. Klauzule dodatkowe w akcie administracyjnym .....                                                   | 241 |
| 4.2.6. Decyzja administracyjna .....                                                                       | 241 |
| 4.2.6.1. Podstawowe klasyfikacje decyzji (nieostateczne,<br>ostateczne, milczące załatwienie sprawy) ..... | 242 |
| 4.2.6.2. Elementy składowe decyzji (treść decyzji<br>administracyjnej) .....                               | 244 |
| 4.2.6.3. Aspekty wykonalności decyzji administracyjnej .....                                               | 244 |
| 4.2.7. Postanowienie administracyjne .....                                                                 | 245 |
| 4.3. Inne formy działania administracji .....                                                              | 246 |
| 4.3.1. Umowa cywilnoprawna .....                                                                           | 246 |
| 4.3.2. Umowa administracyjna .....                                                                         | 247 |
| 4.3.3. Porozumienie administracyjne .....                                                                  | 248 |
| 4.3.4. Przyrzeczenie administracyjne .....                                                                 | 248 |
| 4.3.5. Uгода administracyjna .....                                                                         | 249 |
| 4.4. Mediacja jako typ czynności administracyjnoprawnej .....                                              | 249 |
| Wybrana literatura .....                                                                                   | 250 |

## Rozdział dziewiąty

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| <b>Kontrola administracji publicznej</b> .....     | 252 |
| 1. Zagadnienia ogólne .....                        | 252 |
| 2. Pojęcie i zadanie kontroli .....                | 252 |
| 2.1. Postacie kontroli .....                       | 253 |
| 2.2. Rodzaje kontroli .....                        | 254 |
| 2.3. Cechy kontroli .....                          | 255 |
| 2.4. Kryteria kontroli .....                       | 256 |
| 3. Pojęcie nadzoru instancyjnego .....             | 257 |
| 4. System kontroli administracyjnej w Polsce ..... | 258 |
| 4.1. Pojęcie kontroli zewnętrznej .....            | 258 |
| 4.1.1. Zewnętrzna kontrola państwowa .....         | 258 |
| 4.1.2. Zewnętrzna kontrola niepaństwowa .....      | 264 |

---

|                                                                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.2. Wewnętrzna kontrola administracyjna .....                                                                                   | 264        |
| 4.3. Instytucje sygnalizacji naruszeń prawa w polskiej administracji publicznej – w kierunku nowego prawa sygnalizacyjnego ..... | 268        |
| 4.3.1. Dyrektywa 2019/1937 .....                                                                                                 | 269        |
| 4.3.2. Polskie instytucje sygnalizacyjne .....                                                                                   | 274        |
| Wybrana literatura .....                                                                                                         | 275        |
| <b>Skorowidz .....</b>                                                                                                           | <b>277</b> |

# WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

## Akty prawne

|                            |                                                                                                                                                                        |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>dyrektywa 2019/1937</b> | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17 ze zm.) |
| <b>Konstytucja RP</b>      | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)                                                                                  |
| <b>k.p.a.</b>              | – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)                                                                     |
| <b>p.p.s.a.</b>            | – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)                                                      |
| <b>TFUE</b>                | – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)                                                                 |
| <b>TUE</b>                 | – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)                                                                                |
| <b>TWE</b>                 | – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2) (od 2.12.2009 r. – TFUE)                                                              |
| <b>u.k.a.r.</b>            | – ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)                                                                                |
| <b>u.s.c.</b>              | – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.)                                                                                         |
| <b>u.s.g.</b>              | – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)                                                                                         |
| <b>u.s.p.</b>              | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)                                                                                    |
| <b>u.s.w.</b>              | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)                                                                                   |
| <b>u.w.a.r.</b>            | – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)                                                               |

## Inne

|              |                             |
|--------------|-----------------------------|
| <b>Dz.U.</b> | – Dziennik Ustaw            |
| <b>GUS</b>   | – Główny Urząd Statystyczny |
| <b>NIK</b>   | – Najwyższa Izba Kontroli   |

|            |                                |
|------------|--------------------------------|
| <b>NSA</b> | – Naczelny Sąd Administracyjny |
| <b>PiP</b> | – „Państwo i Prawo”            |
| <b>RPO</b> | – Rzecznik Praw Obywatelskich  |
| <b>SN</b>  | – Sąd Najwyższy                |

## OD AUTORA

### Przedmowa do wydania czwartego

Książka oddawana do rąk czytelników stanowi czwarte już, rozszerzone i uaktualnione wydanie podręcznika. Zawarty w niej materiał, zgodnie z tytułem, jest jedynie wprowadzeniem do skomplikowanej materii regulacji administracyjnoprawnej i do studiów nad najważniejszymi jej pojęciami, instytucjami i definicjami w oparciu o obowiązujące prawo oraz poglądy nauki prawa.

Pomysł na konstrukcję podręcznika i jego układ powstał w trakcie procesu dydaktycznego. Celem książki jest próba syntetycznego przekazu prawa obowiązującego, jak również wypracowanych na jego podstawie głównych koncepcji w teorii prawa i w nauce prawa administracyjnego nie tylko studentom prawa, ale także adeptom innych, nieprawniczych dziedzin, takich jak administracja publiczna i zarządzanie. Rozległa materia obowiązującego prawa administracyjnego, a także wielowątkowy, skomplikowany i niejednorodny dorobek nauki prawa administracyjnego nie ułatwiają zadania synkretyzmu i powodują, że książka niniejsza musi być traktowana jako materiał inicjujący dalsze studia nad zagadnieniami prawa administracyjnego i administracji publicznej, wymagający szczegółowego przedyskutowania w toku wykładów, ćwiczeń i konwersatoriów. Podręcznik, zgodnie z tytułem, zawiera w znacznej części opis prawnych podstaw funkcjonowania ustroju administracji publicznej, porusza jedynie nieliczne elementy materialnego prawa administracyjnego oraz wprowadzenie do prawnych form działania, w tym procedury administracyjnej. W wydaniu czwartym dokonano niezbędnych uaktualnień materii ustawowej, a także poszerzono, a w niektórych miejscach dodano i zrewidowano poglądy dotyczące: pojęć w administracji publicznej, poglądów na istotę samego prawa administracyjnego i gałęziowości prawa, zasad prawa, pozyskiwania informacji o prawie (rozdziały 1–5). Na uwagę zasługują także dodatkowe przemyślenia dotyczące pojęć kompetencji i właściwości organu publicznego (rozdział 6). W części dotyczącej struktury administracji publicznej dokonano niezbędnych uaktualnień, a także poszerzenia informacji o prawie miejscowym w gminie, formach i środkach nadzoru weryfikacyjnego sprawowanego nad gminą, powiatem i województwem. Uaktualniono rozdział 7 dotyczący kadr w administracji

publicznej, a także materiał dotyczący form działania administracji publicznej, w szczególności o tematykę mediacji w Kodeksie postępowania administracyjnego (rozdział 8). Zmiany wprowadzono również do rozdziału 9, który opisuje kwestie kontroli w administracji publicznej, w szczególności, jeśli chodzi o pojęcia audytu i kontroli zarządczej. W rozdziale tym uwzględniono zagadnienia związane z pracami nad ustawą o sygnalistach, jako wstęp do dyskusji o wyodrębnianiu się nowej instytucji prawa, a może nawet i jego gałęzi.

## Rozdział pierwszy

# ADMINISTRACJA PUBLICZNA

## 1. Pojęcie administracji

„Administracja rządzi źle, ale ja jej to wybaczam,  
ponieważ trochę rządzi”

*Jacques Anatole Thibault*

Etymologia słowa „administracja” związana jest z łacińskim słowem *administro*, *administrare* (czyli „służyć”, „wykonywać”, „kierować”). Przedrostek *ad* („do”, „ku”) modyfikuje to pojęcie, podkreślając potencjalną celowość czynności nim określanej<sup>1</sup>. 1

Współcześnie w nauce prawa administracyjnego pojęcie administracji jest różnie definiowane i klasyfikowane. Wyróżnia się **administrację prywatną (przedsiębiorstwa prywatne, stowarzyszenia, fundacje itp.)**, czyli zarząd, kierowanie pewną dziedziną spraw na prywatny (nie publiczny) użytek, oraz **administrację publiczną (szeroki katalog organów oraz obsługujących organy urzędów publicznych: państwowych, rządowych i samorządowych)**.

**Państwo, prawo i administracji publiczna – relacja pojęć.** W literaturze słusznie 2  
podnosi się, że brakuje definicji legalnej pojęcia administracji publicznej. W Konstytucji RP występuje ono przyczynkowo w art. 184, w ustawach używane jest bardzo rzadko, a orzecznictwo sądowe interpretuje je różnorodnie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> W nauce prawa przyjmuje się raczej bez większych sporów fundamentalną rolę myśli antycznych prawników rzymskich. Początki prawa administracyjnego widzimy więc w regulacjach publicznoprawnych zwanych dziś „rzymskim prawem administracyjnym”, poprzez które chroniono zabytki, środowisko atmosferyczne miast czy też proces budowlany. Pamiętać również należy, że antyczni Rzymianie, niezmiernie praktyczni, ujmowali prawo jako rodzaj pożądanego zachowania, nie podawali więc wiążącej definicji prawa (w tym prawa administracyjnego). Wybitny rzymski prawnik Ulpianus wprowadził do antycznej refleksji prawniczej pojęcie prawa publicznego i prawa prywatnego, które jest istotnym punktem odniesienia i wciąż wywołuje ożywione spory w doktrynie prawa.

<sup>2</sup> J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 15.

Bez wątpienia administracja publiczna jako zjawisko społeczne, a także jako pojęcie prawne i naukowe może być analizowane z punktu widzenia różnych dziedzin, takich jak ekonomia, politologia, socjologia czy zarządzanie. Niniejszy podręcznik kładzie jednak nacisk na prawo, gdyż jest to podstawowy regulator, bez którego współczesna administracja publiczna w Polsce, a także w Unii Europejskiej nie mogłaby funkcjonować. Choć istnieje w literaturze pogląd profesora F. Longchamps, że takie zjawiska jak prawo administracyjne i administracja publiczna powinno się badać oddzielnie, niewątpliwie są one ze sobą nierozzerwalnie związane. W pewnym stopniu mamy tu również do rozwikłania klasyczny paradoks „jaja” i „kury”, gdzie pomocne będą niewątpliwie dwie wskazówki: po pierwsze – bez większego błędu możemy zaobserwować, że prawo administracyjne (szerzej publiczne) jest tworzone (przynajmniej w sposób formalny) przez administrację publiczną; po drugie – rozrost administracji publicznej jest wynikiem działania samego prawa publicznego (w tym administracyjnego). Dzieje się tak, ponieważ wciąż nowe regulacje publiczne nakładają nowe obowiązki, a w ślad za tym rośnie potrzeba rozbudowy aparatu administracyjnego (biurokracji). Tutaj niezmiernie ważna uwaga, pojęcia biurokracji jako aparatu administracyjnego nie powinno się automatycznie utożsamiać z terminem i zjawiskiem biurokratyzmu, czyli przewlekłości działań, nadmiaru barier stwarzanych przez urzędników i przepisy – słowem nieefektywności. Zdarzają się bowiem przypadki, że nawet niewielka publiczna jednostka biurokracji (np. urząd gminy, komórka kontrolna, wydział urzędu wojewódzkiego, departament, oddział szpitalny) prezentuje postawę biurokratyzmu. Czasami też (choć rzadziej) nawet rozbudowana biurokracja nie wykazuje cech biurokratyzmu.

- 3 Niejednorodność poglądów dotyczących pojęcia administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego, a także w nauce o administracji publicznej utrudnia związość (synkretyzm), który przyświecać ma niniejszemu podręcznikowi. Już sama chronologia i krótka prezentacja stanowisk związanych z koncepcją i funkcjonowaniem administracji publicznej wymagałyby odrębnej monografii. W podręczniku niniejszym, jak zresztą w każdym innym dostępnym na rynku, przedstawiony jest więc pewien wybór.
- 4 Spośród wielu ujęć administracji publicznej w prezentowanym podręczniku warto zwrócić uwagę na definicję prezentowaną w literaturze przez J. Bocia. Zgodnie z nią **przez administrację publiczną należy rozumieć „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>3</sup>.**

Jak widać w tej definicji na plan pierwszy wysuwa się sam fakt konwersji (zmiany podmiotu z prywatnego na publiczny) wykonującego dane zadanie, które jest ważne

<sup>3</sup> J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 10.

dla indywidualnego obywatela i dla danej społeczności (np. państwa, gminy czy powiatu). Konwersja ta dotyczy przykładowo takich zadań, jak: opieka zdrowotna, transport publiczny, szkolnictwo, bezpieczeństwo). Nietrudno również zauważyć, że definicja J. Bocia ma już obecnie w dużym stopniu wymiar historyczny. Coraz rzadziej bowiem obserwujemy trend przejmowania zadań prywatnych przez administrację publiczną, gdyż katalogi tych zadań są już bardzo rozbudowane, a administracja publiczna przeciążana zadaniami. Współcześnie obserwuje się trend wręcz odwrotny, tj. prywatyzację zadań publicznych, a więc konwersję zadań i form organizacyjnych jednostek publicznych w różne formy spółek handlowych oraz zlecanie zadań publicznych do wykonania podmiotom prywatnym. Można więc z całą pewnością zgodzić się z poglądem prezentowanym w literaturze, że zakres działalności administracji publicznej ma charakter dynamiczny i polega na przejmowaniu przez państwo zadań na zasadzie subsydiarności, tj. najczęściej w sytuacji niemożności lub nieefektywności wykonywania zadań przez jednostki i ich zrzeszenia<sup>4</sup>. Współczesne państwo ma jednak monopol na niektóre rodzaje działalności, nie tylko ze względu na regulacje prawne, ale przede wszystkim właśnie na istotę tych zadań (np. więziennictwo, obrona kraju, policja państwowa, straż pożarna, w znacznej części także służba zdrowia). Wszelkie próby prywatyzowania tych sektorów w efekcie (nie tylko w Polsce) są oprotestowywane i niedoskonałe.

Prezentowane ujęcie administracji wyrosło jednak na tradycyjnych ujęciach tego zjawiska, tj. ujęciu pozytywnym i negatywnym administracji publicznej, a także przedmiotowym i podmiotowym. Większość wydziałów prawa i administracji w Polsce oraz twórców podręczników akademickich bazuje właśnie na ujęciach tradycyjnych z różnego rodzaju modyfikacjami. Poniżej poświęcono temu zagadnieniu kilka uwag, choć również i ten temat mógłby stanowić materiał na odrębną monografię.

Należy więc wskazać ugruntowane w tradycji kontynentalnej administratywistyki 5 definicje negatywne i pozytywne administracji publicznej.

**Definicja negatywna administracji publicznej**, uważana za klasyczną, stworzona została przez O. Meyera oraz W. Jellinka. Na grunt polskiej nauki prawa przenieśli ją m.in. S. Kasznica i A. Peretiatkowicz. Podstawą tej definicji była zasada trójpodziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz próba umiejscowienia administracji publicznej w tym trójpodziale.

**Według ujęcia negatywnego administracją publiczną jest wszystko to, co nie jest ustawodawstwem i wymiarem sprawiedliwości (innymi słowy, administracja to działalność państwa poza ustawodawstwem i sądownictwem).**

<sup>4</sup> Zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 132.

Przywołani autorzy, a także kolejni badacze omawianego zjawiska, przeprowadzają o wiele szersze rozważania, dotykając problemów granicznych negatywnej i pozytywnej koncepcji administracji publicznej oraz problemów, które nie mieszczą się ani w jednoznacznym ujęciu negatywnym, ani też pozytywnym. W tym miejscu nie będą one jednak rozwijane<sup>5</sup>. Reasumując, definicja negatywna ma bardzo wąskie zastosowania, gdyż właściwie ze zbioru zwanego „administracja publiczna” wyłącza jedynie posła i senatora dokonującego aktu głosowania oraz sędziego wykonującego czynności wymiaru sprawiedliwości (wyrokowanie). Ujęcie negatywne administracji publicznej traktowane precyzyjnie powoduje, że korpus urzędniczy obsługi administracyjnej posłów i senatorów (tj. kancelarie Sejmu i Senatu) czy obsługa administracyjna sądów (administracja biurowa i pomocnicza sądowa) pomimo przyporządkowania organizacyjnego i zadaniowego, jakim jest obsługa władzy ustawodawczej (posłów i senatorów) i sądowniczej (niezawisłych sędziów), z definicji stanowić będą administrację publiczną, a więc trzeci rodzaj władzy, tj. władzę wykonawczą.

- 6 **Definicje pozytywne administracji publicznej** jako kolejne próby określenia zjawiska idą w dwóch kierunkach, tj. kładą nacisk na to, kto wykonuje funkcje (czyli na podmiot), lub jakie funkcje administracyjne wykonuje (czyli przedmiot działalności podmiotu). Powoduje to kolejny subpodział administracji publicznej na pozytywną podmiotową i przedmiotową.
- 7 W ten sposób dochodzimy do pozytywnej **definicji podmiotowej** administracji publicznej, która wskazuje na to, jakie organy sprawują administrację, a dokładniej na ich publicznoprawne pochodzenie i charakter. Ustalenie publicznoprawnego charakteru danej jednostki również jest dokonywane na podstawie prawa (analizy przepisów dające podstawy jej działania) lub w przypadkach niejasnych w drodze wyroku sądowego; te zabiegi decydują ostatecznie o tym, czy dana jednostka ma charakter (status) publiczny. Podmiotowe definiowanie administracji publicznej obejmuje również niejako automatycznie opis struktury tej administracji.
- 8 **Definicja przedmiotowa administracji publicznej** zaś określa (przesądza), jakie czynności (ogólniej: rodzaje działalności) zalicza się do czynności administracyjnych z zakresu administracji publicznej niezależnie od tego, czy daną czynność wykonał podmiot publiczny czy prywatny, czyli definiuje administrację publiczną jako działalność o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym). Przedmiotowe ujęcie również jest analizowane na podstawie prawa, gdyż to prawo musi wcześniej określić, czy dany podmiot prywatny może wykonywać dane czynności publiczne. Słowem nie ma tu dowolności wyboru przez podmiot prywatny, co nie oznacza, że dane przedsiębiorstwo w ramach swojej działalności nie może wykonywać działań

---

<sup>5</sup> W nauce prawa administracyjnego i administracji publicznej podkreśla się często zarówno funkcje administracyjne w ramach struktur wymiaru sprawiedliwości (np. prezes sądu rejonowego wykonujący administrację publiczną w ramach aparatu sądowniczego), jak i funkcje administrowania publicznego w strukturach aparatu legislacyjnego (wykonywane np. przez Marszałka Sejmu).

*pro bono* i służących społeczeństwu, jednak nie będzie to automatycznie zakwalifikowane jako administracja publiczna w ujęciu przedmiotowym.

Jak widać, próby opisanego jednego zjawiska, jakim jest „administracja publiczna”, są podejmowane na różnych płaszczyznach. Pamiętać również należy, że zarówno podejście podmiotowe, jak i podejście przedmiotowe mają swoje zalety i wady. Przykładowo ujmowanie administracji publicznej wyłącznie od strony podmiotowej powoduje trudności z zakwalifikowaniem statusu podmiotów prywatnych w ramach współczesnych zadań publicznych wykonywanych przez podmioty prywatne. Natomiast ujęcie przedmiotowe administracji publicznej napotyka zasadnicze trudności w kwalifikowaniu wielu czynności gospodarczych, orzeczniczych i cywilnoprawnych, wykonywanych przez administrację publiczną w toku jej działań. Niejednokrotnie problem ten musi być rozstrzygnięty przez sąd.

## 2. Cechy i funkcje administracji publicznej jako podstawa jej definiowania

Pomocnym narzędziem badawczym w definiowaniu zjawiska administracji publicznej jest zabieg polegający na znalezieniu jej charakterystycznych cech lub funkcji. W literaturze można odnaleźć opis pewnych cech administracji publicznej, co do których nie ma większych wątpliwości, że stanowią (lub powinny stanowić) wystarczającą podstawę do określenia danej jednostki organizacyjnej jako administracji publicznej. Nie bez racji podkreśla się od dawna<sup>6</sup>, że zamiast formułowania zamkniętej definicji administracji publicznej, pożyteczniejszym zabiegiem może być sformułowanie katalogu jej cech, które można jej przypisać zarówno w podmiotowym, jak i przedmiotowym sensie<sup>7</sup>. Reasumując, każdy podmiot lub działanie, którym można przypisać charakterystyczne dla administracji publicznej cechy, mieści się w pojęciu administracji publicznej. Oczywiście cechy te są postulowane, choć niektóre z nich znajdują swoje bezpośrednie podstawy w obowiązującym prawie administracyjnym i Konstytucji RP. Należy podkreślić raz jeszcze, że cechy, które zostaną wymienione poniżej, mają charakter opisowo-postulatywny i nie zawsze odzwierciedlają faktyczną rzeczywistość w administracji. Można więc zaryzykować tezę, że pewne cechy administracji publicznej są podstawą do zbudowania wzorcowej konstrukcji jednostki administracji publicznej lub wzorcowego działania takiej jednostki, a w ślad za tym pozwalają na określenie stopnia odchylenia od tego wzorca. To natomiast powinno prowadzić do dalszych działań wewnątrz aparatu administracyjnego związanych z zainicjowaniem sygnalizowania, wszczęcia procesu kontroli publicznej i koniecz-

<sup>6</sup> J. Starościk już w 1977 r. pisał o określaniu administracji państwowej przez wskazanie na swoistość jej działania; por. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 12 i n.

<sup>7</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 30; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 22.

nych działań naprawczych w sytuacji znacznego odejścia od cech podstawowych lub/i zbyt długotrwałego pozostawania w takim stanie.

- 11 **Cecha podstawowa.** Administracja publiczna to **zjawisko społeczne**. Trudno bowiem wyobrazić sobie potrzebę powoływania do życia administracji publicznej bez jakiegokolwiek (choćby najmniejszej) społeczności lokalnej, powiatowej, wojewódzkiej czy też państwowej. Z faktu tego wypływają rozmaite wnioski, które szeroko są opisywane w naukach administracyjnoprawnych i innych naukach społecznych. **Najważniejszą konsekwencją społecznego charakteru administracji publicznej jest fakt, że pełni ona funkcję regulatora współżycia społecznego**, w pierwszej kolejności powinna ona być ukierunkowana na zabezpieczenie interesu publicznego<sup>8</sup> w taki sposób, aby gwarantować prawa podstawowe jednostki. Ważnym elementem cechy społecznego charakteru administracji publicznej jest komponent prawny dotyczący regulacyjnej funkcji administracji publicznej. Polega on na zagwarantowaniu identyczności praw i obowiązków dla każdej jednostki (podmiotu) w kontakcie z organem publicznym. Równość dostępu bez względu na posiadane zasoby istotnie odróżnia administrację publiczną od prywatnej (biznesowej). Poniżej przedstawiono najważniejsze wzorcowe cechy administracji, pozostawiając otwarte pytania do dyskusji seminaryjnej, co w przypadku, gdy w rzeczywistości obserwujemy znaczne odchylenie od wzorca lub nawet jego zaprzeczenie. Kolejny wniosek płynący z cechy podstawowej jest taki, że zarówno rozmiary samej struktury administracji publicznej (rozmiary aparatu biurokratycznego), jak i potrzeba działania za pośrednictwem administracji publicznej powinny być warunkowane w pierwszej kolejności wielkością danej społeczności oraz zadaniami rzeczywiście przekraczającymi możliwości finansowe i organizacyjne poszczególnych obywateli. Ustanawianie instytucji publicznych w ramach dawnych i współczesnych struktur administracji publicznej zawsze powinno być, jak pisze Jan Jakub Rousseau, oparte na umowie społecznej (fr. *contrat social*). Inny niż akceptowany przez obywateli model społeczny prowadził w historii – i nadal niekiedy prowadzi – do relacji feudalnych, teokratycznych, dyktatorskich. Współczesna administracja publiczna oparta na umowie społecznej powinna służyć wyłącznie jednemu celowi – wykonywaniu usług publicznych (zadań, funkcji – generalnie obowiązków, które bądź przekraczają możliwości prywatne jednostki, bądź nie mogą być przez jednostki i podmioty prywatne wykonywane). Instytucje publiczne jako twórcy prawa publicznego zarazem podlegają temu prawu – istotą prawa publicznego jest regulacja zadań publicznych, a więc obowiązków publicznych. Pozostałe cechy, które będą

<sup>8</sup> Należy tu zaznaczyć, że problematyka dotycząca pojęcia interesu publicznego również jest skomplikowaną materią, choćby ze względu na fakt, iż społeczeństwo jest zbiorowością jednostek, a te kierują się, co do zasady, własnymi interesami jednostkowymi. Mówiąc o interesie społecznym, mamy tu na myśli pewne wspólne zespoły dóbr, ze względu na które jednostki, wraz z ewolucją społeczeństwa, godzą się na rezygnację z własnych indywidualnych interesów. Wydaje się, że również samo pojęcie interesu publicznego powinno dziś podlegać daleko idącej dyskusji w społeczeństwie i niezbędnej rekonstrukcji przepisów je definiujących.

opisywane poniżej, są pochodną omawianej tu cechy podstawowej – służą jej uszczegółowieniu.

Odstępstwem od wzorca cechy społecznej administracji publicznej jest utrzymywanie zarówno zbyt rozbudowanych (w stosunku do potrzeb społecznych) struktur biurokratycznych, jak i niepowoływanie ich tam, gdzie są one niewątpliwie konieczne. Społeczny charakter administracji publicznej także jest zagrożony sytuacją, w której struktury biurokratyczne nie są akceptowane lub przestają być akceptowane przez znaczne grupy społeczne i stan taki trwa zbyt długo.

**I cecha.** W literaturze słusznie podkreśla się, że jedną z cech administracji publicznej jest **działanie na podstawie ustaw**<sup>9</sup>. Pogląd ten należy jednak ująć w nieco szerszy i bardziej uporządkowany sposób. Otóż administracja publiczna w sensie zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym (a więc rozumiana jako organizacja i działanie) funkcjonuje nie tylko na podstawie ustaw. Funkcjonuje ona generalnie na podstawie prawa i w granicach prawa, które ze swej istoty ma uporządkowaną i hierarchiczną naturę. Można tę cechę administracji określić w skrócie jako cechę legalizmu. Zarówno katalog źródeł, jak i wspomniana hierarchia prawa są określone w Konstytucji RP i rzeczywiście ustawa jest kluczową pozycją tego katalogu, jednak niejedyną. Szerzej będzie jeszcze o tym mowa w rozdziale dotyczącym źródeł prawa w administracji publicznej. Tutaj należy tylko zaznaczyć, że czasami w trakcie stosowania prawa zastosowanie ma nie tylko sama treść ustawy, ale także na jej podstawie wydane prawo miejscowe, niesprzeczne z nią zwyczaje, orzeczenia sądowe stosujące wykładnię ustaw niejasnych, a także nieratyfikowane umowy międzynarodowe czy normy techniczne. 12

**Cecha legalizmu, tj. działania administracji publicznej wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach,** ma pewien dodatkowy specyficzny i niezwykle ważny aspekt, otóż administracja publiczna działa nie tylko na podstawie prawa powszechnego (tj. zamkniętego katalogu źródeł prawa określonego w art. 87 Konstytucji RP), ale w niezmiernie rozległym zakresie również w oparciu o tzw. prawo wewnętrzne (którego katalog jest otwarty i określony zasadniczo w art. 93 Konstytucji RP). Prawo wewnętrzne (tzw. interna administracyjna) nie może być sprzeczne z prawem powszechnym, nie można regulacją wewnętrzną bezpośrednio nakładać na obywateli obowiązków i udzielać uprawnień, stanowi ono jednak źródło obowiązków dla struktury biurokratycznej, tj. samej administracji publicznej. Regulacje wewnętrzne wpływają więc bezpośrednio na sposób funkcjonowania administracji publicznej, w sposób nieunikniony jednak pośrednio (organizacyjnie i jakościowo) wpływając ostatecznie na prawa i obowiązki obywateli. Stąd cecha legalizmu administracji publicznej dotyczy wszystkich wymienionych regulacji – i tych powszechnych, i wewnętrznych – a kontrola działań administracji publicznej musi obejmo- 13

<sup>9</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 33.

wać obydwie sfery jej działalności. Przy okazji omawiania tej cechy administracji nie sposób nie odnotować ożywionej i wciąż niezakończonej dyskusji naukowej, dotyczącej problemu, czy administracja publiczna jako całość (a nie tylko organy administracji publicznej) powinna ograniczać się wyłącznie do wykonywania ustaw, czy też może powinna działać o wiele swobodniej, osiągając cele zawarte w ustawach. Dobrym przykładem ścierania się tych dwóch koncepcji, które nie muszą się wzajemnie wykluczać, jest – z jednej strony – kontynentalna koncepcja administracji publicznej, o wyrażnie weberowskim modelu, jako struktury rozbudowanej i zhierarchizowanej, a z drugiej strony – innowacje płynące z anglosaskiego modelu zaautonomizowanych (choćby do poszczególnych zadań) przedstawicieli administracji, używających w swoich działaniach nowych metod publicznego zarządzania<sup>10</sup>. Przy okazji prezentacji tej cechy administracji należy postawić szereg istotnych pytań o skutki i rodzaje naruszenia cechy I administracji publicznej. Innymi słowy, czy administracja publiczna przestaje nią być, gdy ewidentnie łamie (narusza) prawo? Czy administracja publiczna może być nielegalna?

- 14 **II cecha.** Administracja w ujęciu podmiotowym (a więc jako organizacja, struktura jednostek publicznych) **powinna działać zawsze w imieniu i na rachunek państwa lub na rachunek danej wspólnoty samorządowej.** W dualistycznym układzie administracji publicznej w Polsce (w terenie występują bowiem zarówno struktury rządowej administracji, jak i samorządy gmin, powiatów i województw) administracja rządowa działa bezpośrednio w imieniu wszystkich obywateli polskich, czyli państwa. Natomiast administracje samorządowe w pierwszej kolejności działają bezpośrednio w imieniu danych wspólnot lokalnych. Należy jednak pamiętać, że Polska jest państwem jednolitym, a wspólnoty te stanowią część terytorialną państwa i choć są zdecentralizowane (a więc względnie samodzielnie), to również stanowią element jednolitego państwa. Na koniec warto zaznaczyć, że trudno będzie wykryć odstępstwa od II wzorcowej cechy. Będą to niewątpliwie wszelkie postaci pozorowania działania w interesie państwowym lub samorządowym, podczas gdy realizowane są ewidentnie interesy prywatne osób lub ich grup.

<sup>10</sup> Przykładem są organy brytyjskich agencji wykonawczych, mające dość dużą swobodę decydowania, w zależności od bieżącej potrzeby, o doborze środków finansowych i personelu (*tailor-made structures and systems*). W administracji agencyjnej istnieje również dewiza *get the job done* (zadanie ma być wykonane). Duża swoboda działania powiązana jest jednak z odpowiedzialnością organu kierowniczego agencji za podejmowane decyzje bieżące (*operational decisions*). Również urzędnicy „operacyjni”, w szczególności ci bezpośrednio stykający się z odbiorcami usługi publicznej, działają w ramach dużej dyskrecjonalnej swobody (*empowerment of frontline staff*). To zjawisko można porównać do działania polskiej administracji publicznej w ramach tzw. uznania administracyjnego. Odmienne niż w Polsce, wspomniana „decyzyjność operacyjna” traktowana jest w brytyjskiej administracji publicznej jako odrębny model załatwiania spraw, nie zaś jako wyjątek od zasady legalizmu, w której organy administracji publicznej nie działają bez wyraźnej podstawy prawnej. Szerzej zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Współczesne formy administracji publicznej na przykładzie brytyjskich agencji wykonawczych* [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2006, s. 428 i n.

**III cecha.** Administracja (jako organizacja) **ma charakter władczy, tzn. może korzystać z przymusu państwowego – władztwa administracyjnego wyposażonego w sankcje administracyjnoprawne.** Cecha ta jest nierozdzielnie związana z wcześniej omawianą cechą legalizmu, gdyż to właśnie prawo stanowi jedyną podstawę do przyznania administracji publicznej władztwa i jego egzekwowania. W tym przypadku jednak zasada legalizmu będzie miała zastosowanie w węższym zakresie, gdyż władztwo administracyjne, a dokładniej wkraczanie w prawa i obowiązki obywatelskie, może się odbywać wyłącznie na podstawie jednego rodzaju prawa, tj. ustawy (w pierwszej kolejności na podstawie ustawy zasadniczej) i w jej granicach. Nie oznacza to oczywiście, że administracja nie może władczo ingerować na podstawie hierarchicznie niższych źródeł prawa, takich jak prawo miejscowe, rozporządzenie wykonawcze do ustawy czy ratyfikowana umowa międzynarodowa, jednak wszystkie one muszą mieć swoje źródło w ustawie i nie mogą być z nią sprzeczne. Tu powstaje pytanie, czy traci charakter administracji publicznej podmiot publiczny, który administruje, nie bez przymusu państwowego i władczych cech. Odpowiedź związana jest z ustrojowymi założeniami określonymi ściśle w prawie, które stanowią o władczym charakterze administracji publicznej, nawet gdy nie obserwujemy faktycznych działań władczych kierowanych pod naszym adresem. Po pierwsze, władczość biurokracji państwowej realizuje się w obowiązkowym podleganiu jej właściwie już przez sam fakt urodzenia się na danym terytorium państwa (zabezpieczają to ustawy samorządowe oraz o zasadniczym, trójstopniowym podziale terytorialnym Polski). Kolejnym elementem władczości biurokracji są przymusowo narzucone tzw. fikcje prawne przyjęte przez prawo ustrojowe. Pierwsza to zasada (paradygmat) zupełności systemu prawnego (w skrócie, że ustawodawca zna swoje uprzednie prawo ustanowione i widzi potrzebę ustanawiania kolejnego). Drugą fikcją będzie założenie związane z regułą *ignorantia iuris nocet*, a więc, że z chwilą opublikowania prawa każdy obywatel zna to prawo po upływie *vacatio legis*<sup>11</sup>. Trzecim wreszcie elementem władczości biurokracji, który zamyka sferę bezalternatywnego podlegania władzy publicznej konkretnego organu, będzie sytuacja, w której organ administracji publicznej właściwie nie może stracić kompetencji, nawet gdy ją wykonuje źle lub nie wykonuje wcale<sup>12</sup>. Słowem możemy doprowadzić do ukarania organu, ale nie możemy zmusić go do wykonania jego kompetencji. Problemy z tym mają nawet sądy administracyjne, których wyroki nakazujące wydanie przez organ publiczny decyzji administracyjnej często również nie są wykonywane.

**IV cecha.** Administracja publiczna (jako organizacja) **zawsze powinna działać na zasadach *non profit***; nawet gdy prowadzi działalność nastawioną na zysk, nie jest on jej głównym celem, a jedynie środkiem służącym realizacji interesu publicznego. Problemy w sklasyfikowaniu administracji publicznej przy użyciu tej cechy mogą

<sup>11</sup> Fikcję przyjmowania powszechnej znajomości prawa przez obywateli ustawodawca zmniejsza w pewnym stopniu zasadą informowania stron określoną w art. 9 k.p.a.

<sup>12</sup> Por. interesujące rozważania NSA w wyroku z 15.05.1996 r., III SA 663/95, LEX nr 29364.

pojawiać się przykładowo w obliczu współczesnych zmian paradygmatu gospodarki państwowej centralistycznie zarządzanej przez gigantów państwowych, takich jak PGNiG, ORLEN, PKO BP, KGHM itd.

- 17 **V cecha. Administracja publiczna (jako działanie) to zawsze działanie charakteryzujące się celowością, aktywnością i inicjatywnością.** Cecha ta jest kolejną pochodną zasady (cechy) legalizmu. W ustawach zapisane są bowiem zadania i kompetencje organów publicznych, jedne mają charakter ogólny, inne natomiast szczegółowy. Niektóre są fakultatywne, większość jednak ma charakter obligatoryjny, to zaś powoduje prawnie uregulowany przymus działania administracji publicznej. Odejściem od tej wzorcowej cechy jest przykładowo bierność działania organów publicznych pod postacią zwłoki w działaniu lub tzw. milczenia, brak podejmowania inicjatyw niezbędnych dla interesu społecznego, brak reagowania na skargi społeczne i sygnalizacje naruszeń prawa.
- 18 **VI cecha. Administracja publiczna działa zawsze w oparciu o personel zawodowy – tzw. kadre urzędniczą.** Obraz profesjonalnego personelu publicznego jest oczywiście pewnym postulatem, który jednak mocno jest osadzony w ustawodawstwie. Dzieje się tak za sprawą istniejących korpusów urzędniczych. Przykładowo mowa tu o takich korpusach, jak: służba cywilna, pracownicy samorządowi, służby mundurowe, służby dyplomatyczne, wymiar sprawiedliwości czy służba zdrowia, do których dostanie się związane jest z posiadaniem odpowiednich kwalifikacji, a także zdaniem stosownych egzaminów. Wzorzec ten najczęściej naruszany jest przez nieformalne układy personalne i decyzje polityczne.
- 19 **VII cecha.** Wydaje się, że wychodząc naprzeciw współczesnym problemom państwa demokratycznego oraz gospodarki wolnorynkowej, w dobie zmiennych koniunktur gospodarczych i silnych kryzysów monetarnych i pandemicznych administracja publiczna powinna znacznie lepiej współdziałać z obywatelami i przedsiębiorcami. Cechą ostatnią, choć zapewne niewyczerpującą całego katalogu, powinno być więc **współdziałanie administracji ze społeczeństwem**. Może mieć ono różne oblicza. Przede wszystkim niezbędne jest ciągle ulepszanie nowoczesnych form kontraktualizmu usług publicznych. Mowa tu zarówno o nowych formach prywatyzacji zadań i funkcji publicznych, takich jak umowy administracyjnoprawne<sup>13</sup>, jak i o praktycznie mało znanej w polskiej administracji publicznej idei kontraktualizmu wewnętrznego<sup>14</sup> w ramach aparatu rządowego i samorządowego.
- 20 **VIII inne cechy administracji publicznej.** Jak nietrudno zauważyć, nie jest możliwe podanie wyczerpującego katalogu cech administracji publicznej i w literaturze funk-

<sup>13</sup> Doktryna prawa administracyjnego ostatnio szeroko porusza kwestię umów w administracji publicznej; szerzej zob. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

<sup>14</sup> O kontraktualizmie w ramach brytyjskiej administracji publicznej szerzej zob. M. Możdżeń-Marćkowsky, *Współczesne...*, s. 425 i n.

cjonują także takie cechy, jak: charakter wykonawczy administracji publicznej, cecha ciągłości i stabilności działania czy cecha monopolistycznego charakteru administracji publicznej<sup>15</sup>. Na pewien komentarz zasługuje cecha charakteru wykonawczego administracji publicznej, gdyż jest ona pochodną monteskiuszowskiego trójpodziału władzy. Funkcjonowanie administracji pokazuje, że w praktyce stosowania prawa i administrowania władza wykonawcza (administracja publiczna) nie tylko ma charakter wykonawczy, ale przez swój potencjał biurokratyczny i w oparciu o niego staje się nieformalnym prawodawcą.

Przykładowo oprócz własnych kompetencji do wydawania przepisów porządkowych wójt jako organ wykonawczy (administrujący) przygotowuje też projekty uchwał organu stanowiącego, tj. rady gminy (np. budżetu), które po uchwaleniu jako prawo miejscowe potem są przez wójta wykonywane. Innymi słowy organ wykonawczy jest inicjatorem pomysłów przepisów lokalnych. Podobnie poszczególni ministrowie (rząd) i jego agendy (państwowe osoby prawne) są często inicjatorami prac dotyczących rządowych projektów ustaw, które potem wykonują. Formalnie zachowane zostały kompetencje władz ustawodawczych, jednak w praktyce trudno jest postawić jasną granicę, kto jest rzeczywistym „materialnym” inicjatorem-prawodawcą.

### 3. Klasyfikacja administracji publicznej z punktu widzenia jej funkcji

Jak wspomniano wcześniej, również ukazanie pewnych funkcji może być pomocne 21  
w określeniu zjawiska i rodzajów administracji publicznej. Prezentowane poniżej  
wybrane klasyfikacje są – co należy podkreślić – wytworem nauk administracyjnych,  
nie odnajdziemy ich bowiem wprost w obowiązującym prawie administracyjnym.  
Wybór funkcji ma również charakter konwencjonalny (tj. uzależniony od poglądów  
danego autora). Poniżej przedstawiony zostanie wybór ważniejszych typów funkcji.

**Funkcje administracji publicznej** rozumiane są często jako zadania lub cele. Można 22  
mówić o **funkcjach podstawowych**, a więc ustalanych przez państwo jako jego ogólna  
polityka, oraz o **funkcjach operacyjnych** określanych i weryfikowanych w bieżącej  
działalności administracji.

Ze względu na pełnione funkcje można wyróżnić następujące rodzaje administracji publicznej:

- 1) **administracja władcza (funkcja porządkowo-reglamentacyjna)**, zwana klasyczną, realizuje się przede wszystkim przez wydawanie decyzji administracyjnych i innych aktów władczych przez organy publiczne;

<sup>15</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 33.

- 2) **administracja świadcząca (funkcja zawiadowcza)** to działalność prowadzona bez użycia środków władczych (prowadzenie rejestrów, zbiorów publicznych, działalność informacyjna, organizatorska, pomoc społeczna, pomoc w kataklizmach);
  - 3) **administracja wykonująca uprawnienia właścicielskie i zarządzające (funkcja zarządzania majątkiem publicznym)**. Administracja ta (a raczej pewna odmiana istniejących form administracji publicznej) zaliczana jest czasami do nowych funkcji administracji publicznej. Jednakże szeroko rozumiana administracja „właścicielska” znana była już w czasach antycznych. Administracja wykonująca uprawnienia właścicielskie jest jednak najbardziej podatna na zmiany ustrojowe i systemowe. Ostatnie zmiany związane były głównie z przemianami ustrojowymi lat 90. XX wieku, odejściem od reguł państwa socjalistycznego w kierunku reguł państwa demokratycznego i zasad wolnego rynku. Administracja właścicielska wykonuje obecnie uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa pod różnymi postaciami spółek i agencji.
- 23 **Inne typy funkcji.** W literaturze do wykazu funkcji administracji publicznej dodaje się również rodzaje funkcji, które zasadniczo mieszczą się w podawanych wyżej, lecz można badać je także odrębnie, są to: funkcja ochrony podstawowych interesów państwa, funkcja realizacji polityki społecznej i gospodarczej państwa. Ciekawą propozycją jest jednak wyodrębnienie i uszczegółowienie funkcji realizowanych wewnątrz administracji publicznej, tj. funkcji: rządzenia, koordynacyjno-kontrolno-nadzorcza, zarządzania majątkiem publicznym, zarządzania zasobami czy zarządzania rozwojem<sup>16</sup>. Wydzielenie funkcji wykonywanych wewnątrz aparatu administracji wymuszałoby jednak zastanowienie się, które z funkcji miałyby stanowić cechy zewnętrznych działań. Wydaje się, że podział taki nie jest do końca możliwy, choć nie ukrywam, że poprawnie wypracowany byłby pomocny w ustalaniu jasnych reguł kontroli i odpowiedzialności biurokracji za jej działania wobec obywatela i internę administracyjną.
- 24 Biorąc pod uwagę rzeczowy (przedmiotowy) podział zadań, wyróżnić można także liczne przedmiotowe działy administracji publicznej, np. administrację budownictwa, oświaty, ochrony zdrowia, spraw socjalnych. Z punktu widzenia podmiotowego można wyróżnić administrację rządową i administrację samorządową, zwłaszcza samorządu terytorialnego.

Pamiętać również należy, że wszystkie wymienione wcześniej funkcje mogą się krzyżować (i najczęściej tak jest). Przykładowo **gmina jako jednostka publiczna** to:

- **administracja wykonująca uprawnienia właścicielskie i zarządzające,**
- **administracja władcza (porządkowo-reglamentacyjna)** (decyzje, zakazy, prawo porządkowe),
- **administracja świadcząca** (pomoc materialna, festyny, doradztwo),
- **administracja w rozumieniu podmiotowym i przedmiotowym.**

<sup>16</sup> P. Przybysz, *Instytucje...*, s. 135.

## 4. Umiejscowienie administracji publicznej na tle współczesnego ustroju państwa polskiego

Opierając się na wypracowanych w nauce pojęciach, w skrócie można stwierdzić, że współczesny ustrój państwa polskiego wskazuje na model demokracji liberalno-agregacyjnej, w grupie administracji technokratycznych<sup>17</sup>.

**Model demokracji liberalno-agregacyjnej to – w skrócie – model sprawowania władzy przez społeczeństwo poprzez wybór reprezentantów, tj. wyłącznie za pomocą ustalenia preferencji przez agregację i w drodze procedur demokratycznych (wybory i referenda).** 25

**Demokracja liberalna (demokracja konstytucyjna) to rodzaj demokracji przedstawicielskiej, charakteryzujący się wolnymi i uczciwymi wyborami oraz pluralizmem politycznym, utożsamiany z demokracją parlamentarną.** 26

**Grupa administracji technokratycznych to mechanizm działania państwa, w którym władza polityczna podejmuje decyzje, a realizacją ich zajmuje się wyspecjalizowany i rozbudowany aparat administracyjny** 27

## 5. Paradygmaty administracji publicznej

Opisując ogólnoteoretyczne podstawy zjawiska społecznego, jakim jest administracja publiczna, należy wskazać na inne jeszcze paradygmaty, w których ona funkcjonuje. Pojęcie „parádeigma” pochodzi z języka greckiego i oznacza: przykład, wzór. Pojęcie to oznacza również pewien zbiór pojęć i teorii tworzących podstawy danej nauki. Pojęć tych co do zasady nie kwestionuje się tak długo, jak długo za ich pomocą można tworzyć teorie szczegółowe zgodne z danymi doświadczalnymi. W przypadku administracji publicznej w Polsce mamy do czynienia z kolejnymi trzema paradygmatami (poprzednie omawialiśmy przy okazji cech administracji publicznej) i są nimi: unitarność państwa, dualizm struktury administracji publicznej oraz fakt występowania weberowskiej struktury biurokratycznej. 28

Państwo unitarne, a więc **jednolitość państwa**, gwarantuje i przesądza art. 3 Konstytucji RP, stwierdzając, że Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.

**Dualizm administracji publicznej jest to podział zadań i kompetencji między administrację rządową i samorząd terytorialny (tj. gminy, powiaty i województwa).** 29

<sup>17</sup> M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 25 i n.