

**Skrypty Becka**

**Bogumił Szmulik**

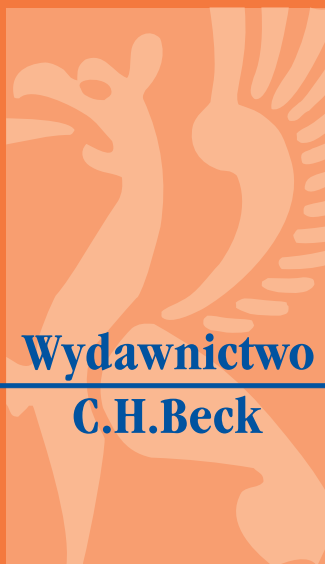
**Sławomir Serafin**

**Katarzyna Miaskowska**

# **Zarys prawa administracyjnego**

---

**Wydawnictwo  
C.H.Beck**



# SKRYPTY BECKA

---

Zarys prawa administracyjnego

W sprzedaży:

*Z. Leoński*

**MATERIALNE PRAWO ADMINISTRACYJNE**, wyd. 8

Podręczniki Prawnicze

*Z. Leoński*

**NAUKA ADMINISTRACJI**, wyd. 5

Podręczniki Prawnicze

*Z. Leoński*

**SAMORZĄD TERYTORIALNY W RP**, wyd. 5

Podręczniki Prawnicze

*Z. Kmieciak*

**POLSKIE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE**

Podręczniki Prawnicze

*T. Maciejewski*

**Historia administracji**, wyd. 2

Skrypty Becka

*M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska, M. Szubiakowski*

**POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE – OGÓLNE, PODATKOWE,  
EGZEKUCYJNE I PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI**, wyd. 12

Podręczniki Prawnicze

*R. Kędziora*

**KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO. EDYCJA DRUGA**

KodeksSystem

**KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**, wyd. 21

Teksty Ustaw Becka

 [www.edukacjaprawnicza.pl](http://www.edukacjaprawnicza.pl)

**Legalis**

System Informacji Prawnej

[www.sklep.beck.pl](http://www.sklep.beck.pl)

# Zarys prawa administracyjnego

dr Bogumił Szmulik

dr Sławomir Serafin

dr Katarzyna Miaskowska

*Katolicki Uniwersytet Lubelski*

*Jana Pawła II*



WYDAWNICTWO C. H. BECK  
WARSZAWA 2007

Poszczególne rozdziały opracowali:

dr Bogumił Szmulik: I, II, VI, VIII  
dr Sławomir Serafin: V, VII  
dr Katarzyna Miaskowska: III, IV

*Redakcja:* Izabela Dorf



© **Wydawnictwo C. H. Beck 2007**

Wydawnictwo C. H. Beck Sp. z o.o.  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

*Skład i łamanie:* TiM-Print, Warszawa  
*Druk i oprawa:* ELPIL, Siedlce

ISBN 978-83-7483-672-2

## PRZEDMOWA

Prawo administracyjne stanowi współcześnie obok prawa cywilnego i prawa karnego jedną z najbardziej rozbudowanych gałęzi prawa. Jest jednocześnie jednym z podstawowych i zarazem obowiązkowych przedmiotów na studiach prawniczych i administracyjnych, ale i nie tylko. Wykłada się je również i na innych kierunkach, w zależności od specjalności i przyjętego programu studiów. Istotną cechą prawa administracyjnego są jego liczne i rozbudowane przepisy umiejscowione na wszystkich szczeblach hierarchii źródeł prawa – zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa o charakterze wewnętrznym. Z jednej strony prawo to zawiera normy o charakterze ustrojowym, materialnym i procesowym, a z drugiej strony, z racji kompleksowej regulacji wyodrębnionych zagadnień wyróżniamy tzw. działy prawa administracyjnego szczegółowego, jak np. prawo budowlane, pomocy społecznej, wodne, górnicze, morskie, lotnicze itp. Z tych racji prawo administracyjne reguluje bardzo odmienne i jednocześnie niestabilne w czasie kwestie, przez co staje się dyscypliną szczególnie zmienną w czasie. Dlatego, w odróżnieniu do prawa cywilnego i karnego, w zasadzie nie jest skodyfikowane i z uwagi na bardzo zróżnicowaną materię nie wydaje się możliwe do skodyfikowania.

Przedmiotem prawa administracyjnego jest, co do zasady, administracja publiczna, stanowiąca podstawowy instrument realizacji przez państwo i pozostałe korporacje, a zwłaszcza samorząd terytorialny powierzonych im zadań. Dlatego wypracowana obecnie koncepcja administracji publicznej stanowi podstawowy i zarazem nieodzowny element konstrukcji współczesnego państwa. Pozwala przy tym zaspokajać zbiorowe i indywidualne potrzeby obywateli wynikające przede wszystkim z przyjętych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie.

Niniejsza publikacja jest jedną z wielu podejmowanych prób przedstawienia problematyki administracji publicznej i regulującego ją prawa administracyjnego. Z racji jej formy jest jednocześnie ukierunkowana na zaprezentowanie jedynie podstawowych zagadnień ogólnych i ustrojowych prawa administracyjnego. Poza ramami podręcznika autorzy pozostawili problematykę prawa administracyjnego materialnego oraz postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego. Zamierzeniem autorów było jednak kompleksowe i zrozumiałe przekazanie podstawowych informacji z zakresu zagadnień ogólnych prawa administracyjnego i ustroju administracji publicznej, tak by pozycja ta cieszyła się zainteresowaniem możliwie szerokiego grona adresatów.

Autorzy wyrażają nadzieję, że oddawana do rąk Czytelników niniejsza pozycja w pełni sprosta ich zainteresowaniom, potrzebom i oczekiwaniom.

*Autorzy*

Lublin, czerwiec 2007 r.



## SPIS TREŚCI

<b>Przedmowa</b> .....	V
<b>Wykaz skrótów</b> .....	XIII
<b>Wykaz literatury</b> .....	XV
<b>Rozdział I. Zagadnienia ogólne</b> .....	1
§ 1. Pojęcie administracji publicznej .....	2
§ 2. Cechy administracji i jej podziały .....	5
§ 3. Pojęcie i zakres prawa administracyjnego .....	9
§ 4. Powstanie i rozwój prawa administracyjnego w Polsce .....	12
I. Uwagi wstępne .....	12
II. Okres policystyki .....	13
III. Okres narodzin polskiej nauki prawa administracyjnego .....	14
IV. Okres rozwoju nauki prawa administracyjnego .....	16
§ 5. Podstawowe pojęcia w nauce prawa administracyjnego .....	17
I. Aparat administracyjny .....	17
II. Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo .....	18
III. Centralizacja i decentralizacja administracji .....	21
IV. Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne .....	22
<b>Rozdział II. Źródła prawa administracyjnego</b> .....	25
§ 6. Pojęcie źródeł prawa i ich klasyfikacja .....	25
§ 7. Konstytucyjny system źródeł prawa .....	27
I. Uwagi wprowadzające .....	27
II. Konstytucja .....	29
III. Umowy międzynarodowe .....	30
IV. Ustawa .....	32
V. Rozporządzenie z mocą ustawy .....	36
VI. Rozporządzenia .....	37
§ 8. Akty prawa miejscowego .....	38
I. Pojęcie aktów prawa miejscowego .....	38
II. Akty prawa organów gminy .....	40
III. Akty prawa organów powiatu .....	40
IV. Akty prawa organów samorządu województwa .....	41



V. Akty prawa wydawane przez wojewodę i organy administracji nieze- spolonej .....	41
§ 9. Akty normatywne o charakterze wewnętrznym .....	42
§ 10. Ogłaszanie aktów normatywnych .....	44
I. Wprowadzenie .....	44
II. Wejście w życie aktów normatywnych .....	45
III. Teksty jednolite i sprostowania błędów .....	46
IV. Dzienniki urzędowe .....	47
1. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej .....	48
2. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.....	48
3. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B” ....	49
4. Dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz dzienniki urzędowe urzędów centralnych .....	49
5. Wojewódzkie dzienniki urzędowe .....	50
6. Monitor Sądowy i Gospodarczy .....	51
<b>Rozdział III. Stosunek administracyjnoprawny .....</b>	<b>53</b>
§ 11. Pojęcie i cechy stosunku administracyjnoprawnego .....	53
I. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego .....	53
II. Cechy stosunku administracyjnoprawnego .....	55
III. Elementy stosunku administracyjnoprawnego .....	56
§ 12. Sposoby nawiązania stosunku administracyjnoprawnego .....	57
§ 13. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych .....	58
<b>Rozdział IV. Formy działania administracji publicznej .....</b>	<b>61</b>
§ 14. Uwagi wstępne .....	61
§ 15. Podział form działania administracji publicznej .....	65
§ 16. Akty normatywne stanowione przez administrację .....	71
§ 17. Pojęcie, cechy i rodzaje aktów administracyjnych .....	73
I. Akt administracyjny .....	73
II. Rodzaje aktów administracyjnych .....	78
§ 18. Uznanie administracyjne .....	85
I. Pojęcie uznania administracyjnego .....	85
II. Uznanie administracyjne a pojęcia niedookreślone .....	87
§ 19. Umowa cywilnoprawna .....	89
§ 20. Umowa administracyjna .....	91
§ 21. Ugoda administracyjna .....	92
§ 22. Porozumienie .....	94
§ 23. Przyrzeczenie .....	97
<b>Rozdział V. Podmioty administracji publicznej .....</b>	<b>99</b>
§ 24. Uwagi ogólne .....	99
§ 25. Organy administracji publicznej .....	100
§ 26. Samorząd .....	105
§ 27. Zakłady publiczne .....	106

---

§ 28. Fundacje prawa publicznego .....	108
<b>Rozdział VI. Ustrój administracji państwowej .....</b>	<b>111</b>
§ 29. Administracja naczelna .....	112
I. Uwagi wstępne .....	112
II. Prezydent .....	113
III. Rada Ministrów .....	118
1. Pozycja ustrojowa .....	118
2. Skład i organizacja Rady Ministrów .....	119
3. Powoływanie i odpowiedzialność rządu .....	121
4. Kompetencje .....	123
IV. Prezes Rady Ministrów .....	124
1. Pozycja ustrojowa .....	124
2. Kompetencje .....	125
V. Ministrowie .....	126
1. Pozycja ustrojowa .....	126
2. Ministrowie kierujący działem administracji rządowej .....	127
3. Ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów .....	128
4. Sekretarze i podsekretarze stanu .....	128
VI. Komitety i rady o szczególnej pozycji prawnej .....	128
§ 30. Urzędy centralne i agencje .....	133
§ 31. Administracja rządowa terenowa (zespolona i niezespolona) .....	138
I. Wprowadzenie. Podział terytorialny państwa .....	138
II. Wojewoda .....	139
1. Pozycja ustrojowa .....	139
2. Wojewoda jako przedstawiciel rządu .....	140
3. Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej .....	141
4. Wojewoda jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu teryto- rialnego .....	142
5. Wojewoda jako reprezentant Skarbu Państwa .....	143
III. Wojewódzka administracja zespolona .....	143
IV. Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej .....	146
V. Inne terenowe organy administracji .....	149
<b>Rozdział VII. Samorząd terytorialny .....</b>	<b>153</b>
§ 32. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego .....	153
§ 33. Uwagi historyczne .....	154
§ 34. Struktura organizacyjna samorządu gminnego .....	155
I. Uwagi ogólne .....	155
II. Organy gminy .....	156
1. Rada Gminy .....	156
2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) .....	160
III. Jednostki pomocnicze .....	162
§ 35. Struktura organizacyjna powiatu .....	164

I. Uwagi ogólne .....	164
II. Organy powiatu .....	165
1. Rada powiatu .....	165
2. Zarząd powiatu .....	169
III. Powiatowa administracja zespolona .....	171
IV. Miasto na prawach powiatu .....	172
§ 36. Struktura organizacyjna województwa samorządowego .....	173
I. Uwagi ogólne .....	173
II. Organy samorządu województwa .....	175
1. Sejmik województwa .....	175
2. Zarząd województwa .....	178
§ 37. Zadania samorządu terytorialnego .....	181
§ 38. Mienie samorządowe, finanse i gospodarka komunalna .....	185
I. Mienie jednostek samorządu terytorialnego .....	185
II. Podstawy gospodarki finansowej .....	188
III. Gospodarka komunalna .....	193
§ 39. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego .....	195
§ 40. Nadzór nad samorządem terytorialnym .....	197
<b>Rozdział VIII. Kontrola administracji .....</b>	<b>201</b>
§ 41. Kontrola sądowa administracji .....	202
I. Uwagi wstępne .....	202
II. Sądownictwo administracyjne .....	204
1. Geneza sądownictwa administracyjnego .....	204
2. NSA w świetle ustawy z 11.5.1995 r. ....	206
3. Sądy administracyjne w obowiązującym stanie prawnym .....	212
III. Sądy powszechne a kontrola administracji .....	216
IV. Trybunał Konstytucyjny .....	218
V. Trybunał Stanu .....	220
§ 42. Kontrola pozasądowa administracji .....	223
I. Najwyższa Izba Kontroli .....	223
1. Pozycja ustrojowa .....	223
2. Kryteria i zakres kontroli .....	223
3. Organizacja .....	225
4. Postępowanie kontrolne .....	227
II. Rzecznik Praw Obywatelskich .....	230
1. Wprowadzenie .....	230
2. Organizacja .....	231
3. Kompetencje .....	232
4. Środki działania .....	234
III. Rzecznik Praw Dziecka .....	236
IV. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych .....	237
V. Państwowa Inspekcja Pracy .....	240
§ 43. Kontrola wewnętrzna administracji .....	242
I. Wprowadzenie .....	242

---

II. Kontrola resortowa .....	242
III. Kontrola instancyjna .....	243
IV. Kontrola międzyresortowa .....	244
V. Kontrola prokuratorska .....	247
VI. Regionalne izby obrachunkowe .....	250
<b>Indeks rzeczowy .....</b>	<b>253</b>



## WYKAZ SKRÓTÓW

AUWr .....	Acta Universitatis Wratislavenensis
AdmRzWU .....	ustawa z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)
Dz.U. ....	Dziennik Ustaw
GospNierU .....	ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.)
KC .....	Kodeks cywilny
KK .....	Kodeks karny
KPA .....	Kodeks postępowania administracyjnego
KPC .....	Kodeks postępowania cywilnego
KRRiT .....	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
M.P. ....	Monitor Polski
MoP .....	Monitor Prawniczy
NTA .....	Najwyższy Trybunał Administracyjny
NSA .....	Naczelnny Sąd Administracyjny
NSAU .....	<i>ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)</i>
nast. ....	następny (a, e)
OMT .....	Organizacja – Metody – Technika
orz. ....	orzeczenie
PiP .....	Państwo i Prawo
PIP .....	Państwowa Inspekcja Pracy
PL .....	Przegląd Legislacyjny
PS .....	Przegląd Sądowy
PrBud .....	ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.)
PrStow .....	ustawa z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.)
Prz. Sejm. ....	Przegląd Sejmowy
RIO .....	Regionalne Izby Obrachunkowe

---

RMU .....	ustawa z 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.)
RPD .....	Rzecznik Praw Dziecka
RPO .....	Rzecznik Praw Obywatelskich
RPOU .....	ustawa z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)
reg. Sejmu .....	uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.7.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.)
reg. Senatu .....	uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 ze zm.)
RzZN .....	Rzeszowskie Zeszyty Naukowe
SP .....	Studia Prawnicze
ST .....	Samorząd Terytorialny
SamGminU .....	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
SamPowU .....	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
SamWojU .....	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
SwobGospU .....	ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.)
TK .....	Trybunał Konstytucyjny
tekst jedn. ....	tekst jednolity
w zw. z .....	w związku z
ze zm. ....	ze zmianami

## WYKAZ LITERATURY

- A. Agopszowicz, Z. Gilowska*, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999
- B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004
- T. Bigo*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Wrocław 1948
- J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2005
- M. Chmaj* (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 2007
- D. Dąbek*, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej, [w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, red. *E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza*, Kraków 1999
- B. Dolnicki* (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Kraków 2005
- B. Dolnicki*, Samorząd terytorialny, Kraków 2006
- Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szlowska, M. Stahl*, Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2004
- J. Filipek*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Warszawa 2003
- A. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2006
- H. Izdebski*, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2006
- M. Kallas*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997
- S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne, Poznań 1946
- J. S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, t. I, Kraków 1948
- Z. Leoński*, Nauka administracji, Warszawa 2004
- J. Łętowski*, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990
- Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor*, Prawo administracyjne, Warszawa 2006
- E. Nowacka*, Polski samorząd terytorialny, Warszawa 2006
- E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2004
- Z. Niewiadomski*, Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Bydgoszcz–Warszawa 2001
- A. Peretiatkowicz*, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1946
- E. Radziszewski*, Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa, Warszawa 2000
- P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2005
- J. Sługocki*, Prawo administracyjne, Kraków 2007
- J. Starościak*, Prawo administracyjne, Warszawa 1978
- M. Stefaniuk*, Centralne organy administracji rządowej po reformie ustrojowej państwa (wybrane zagadnienia prawno-ustrojowe), [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Łódź 2000



- 
- Z. *Szeliga*, Źródła prawa w Konstytucji RP z 2 IV 1997 roku, [w:] Ustrój organów ochrony prawnej, red. *B. Szmulik*, *M. Żmigrodzki*, Lublin 2005
- E. *Ura*, E. *Ura*, Prawo administracyjne, Warszawa 2006
- M. *Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2007
- P. *Winczorek*, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000
- E. *Zieliński*, Administracja rządowa w Polsce, Warszawa 2001
- J. *Zimmermann*, Prawo administracyjne, Kraków 2006

## ROZDZIAŁ I

# ZAGADNIENIA OGÓLNE

**Literatura:** *T. Bigo*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Wrocław 1948; *J. Boć* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998; *tenże*, Konteksty wyróżniania administracji publicznej, [w:] *Administracja publiczna*, red. *J. Boć*, Wrocław 2003; *W. Dawidowicz*, Wstęp do badań prawno-administracyjnych, Warszawa 1974; *tenże*, Prawo administracyjne, Warszawa 1987; *Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl*, Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2002; *E. Iserzon*, Prawo administracyjne. Podstawowe i instytucje, Warszawa 1968; *H. Izdebski, M. Kulesza*, Administracja publiczna, Warszawa 1999; *M. Jaroszyński*, Przedmiot, zakres i ogólna charakterystyka administracji i prawa administracyjnego w PRL, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956; *W. L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924; *S. Jędrzejewski, H. Nowicki*, Kontrola administracji publicznej, Toruń 1995; *M. Kallas*, Kształtowanie się administracji publicznej w Polsce, [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. *Z. Niewiadomski*, Warszawa 2002; *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947; Nauka administracji i polskie prawo administracyjne, cz. I, Wykłady dr Marijana Zimmermanna, prof. Uniwersytetu Poznańskiego, oprac. *K. Skubiszewski*, Poznań 1949; *L. Lang*, Zagadnienia wstępne, [w:] *Prawo administracyjne*, red. *M. Wierzbowski*, Warszawa 2000; *J. S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, t. I, Kraków 2003; *Z. Leoński*, Istota i rodzaje policji administracyjnej, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. J. Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000; *Z. Niewiadomski* (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005; *E. Ochendowski*, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004; *W. Pańko*, Własność komunalna a funkcja samorządu terytorialnego, ST 1991, Nr 1–2; *A. Peretiakowicz*, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1946; *G. B. Peters*, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999; *K. Sobczak*, *Administracja publiczna. Problemy węzłowe*, Warszawa 1993; *J. Starościak, E. Iserzon*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963; *J. Starościak*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978; *A. Szadok-Bratuń*, *Z rodowodu polskiej nauki prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. *J. Boć*, Wrocław 2000; *M. Szewczyk*, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995; *E. Ura*, *Wybrane zagadnienia kształtowania się prawa administracyjnego i administracji w ujęciu historycznym*, RZŻN *Prawo–Ekonomia* 1992, t. XI; *E. Ura, E. Ura*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001; *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska*, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. *M. Wierzbowski*, Warszawa 2000.

## § 1. Pojęcie administracji publicznej

W znaczeniu potocznym **pod określeniem administracji zazwyczaj rozumie się wszelką zorganizowaną działalność zmierzającą do osiągnięcia założonych celów**. Stąd też mówić można o administrowaniu domem, zakładem pracy, czy też inną jednostką organizacyjną. Generalnie pojęcie administracji wywodzi się od łacińskich słów: *ministrare*, *administratio*, *administrare*, co oznacza wykonywać, zarządzać, służyć – ale nie rządzić: *gubernare*. To ostatnie pojęcie posiada szersze i ogólniejsze znaczenie. Łacińskie pochodzenie słowa administracja nie jest przypadkowe, bowiem to właśnie w Rzymie powstały pierwsze zarodki administracji publicznej jako administracji jednolitej, rozbudowanej przestrzennie, która pozwalała na właściwą koncentrację sił jaką dysponowało państwo. Stworzono w ten sposób system gwarancji prawnych i odpowiedzialności administracyjnej, a jej aktywność oparto o zasadę ciągłości i nakierowano na urzeczywistnianie szeroko pojętego dobra wspólnego. W takim ujęciu **administrację należało i należy rozumieć jako działalność trwałą, celową i planową**.

Spośród wielu rodzajów administracji przedmiotem naszych zainteresowań jest **administracja publiczna**, czyli taka, która jest sprawowana przez państwo w szerokim tego słowa znaczeniu, a więc przez organy państwowe, samorządowe i inne. Samo zaś pojęcie administracji publicznej, w powojennej Polsce przywrócone zostało wraz z odrodzeniem się instytucji samorządu terytorialnego. Wcześniej od roku 1950 posługiwano się określeniem „administracja państwowa”, pod którym to określeniem rozumiano „system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym oraz zewnętrznym, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki działalności zewnętrznej przypisywane są zawsze państwu jako takiemu” (*W. Dawidowicz*, Prawo administracyjne, Warszawa 1987, s. 8–9). Porównując użyte tu dwa pojęcia zaznaczyć należy, że pojęcie administracji publicznej jest szersze od pojęcia administracji państwowej i obejmuje ono nie tylko państwowe podmioty administracji, ale również pozostałe podmioty spełniające funkcje tej administracji (np. samorząd terytorialny).

Administrację można rozpatrywać w oparciu o dwa kryteria. Według kryterium pierwszego – administracja jest **organizacją**, która składa się z różnorodnych jednostek wyposażonych w kompetencje określone w ustawach i tworzących pewien zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania państwowe lub publiczne, albo też jedno i drugie. Według kryterium drugiego – administracja jest pewną **działalnością**. Gdy taką działalność prowadzi państwo jako organizacja, wówczas mówimy o administracji państwowej w ścisłym znaczeniu. Jeśli natomiast działalność taką prowadzi administracja państwowa oraz inne organy i instytucje, wtedy należy mówić o administracji publicznej, która obejmuje administrację państwową w znaczeniu ścisłym i administrację wykonywaną przez inne organy i instytucje nie należące do aparatu państwowego (np. samorząd terytorialny). Jeżeli zaś mamy do

czynienia z działalnością instytucji niepublicznych, które nie realizują zadań publicznych wynikających z ustaw, wtedy mówimy o administracji prywatnej (*J. Lang, Zagadnienia wstępne, [w:] Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2000, s. 15–16).*

Dokonane rozróżnienie posiada istotne znaczenie albowiem nieodłącznie związane jest z zasadą podziału władz w nowoczesnym państwie. Wyróżnienie trzech sfer, tj. władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, dało podstawę dla ukształtowania się nauki prawa administracyjnego. Najogólniej zasada podziału władz polega na przydzieleniu określonych działań państwa określonym organom państwowym. Wyodrębnienie zaś wykonawczej funkcji państwa – administracji państwowej, wpłynęło na pojawienie się zapotrzebowania w kwestiach regulacji prawnych w tym zakresie oraz badania tych regulacji. Jednak ostateczne ustalenie zakresu pojęcia administracji nie jest łatwe, bowiem zastosowane tu kryteria, mające posłużyć uporządkowaniu treści składającej się na pojęcie administracji, zazębiają się. Wprawdzie zadania administracyjne wykonywane są przeważnie przez organy administracyjne, ale w powyższym procesie biorą także udział organy ustawodawcze i organy wymiaru sprawiedliwości. Obraz komplikuje również fakt, że organy administracyjne upoważnione są do stanowienia prawa oraz – w pewnym tylko zakresie – wykonywania wymiaru sprawiedliwości – np. karanie przez policję w postępowaniu mandatowym (*E. Ochędowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2000, s. 19–20).* Można więc śmiało w tym miejscu postawić pytanie: czym więc jest administracja?

Niewątpliwie administracja jest zjawiskiem społecznym. Jej określenie odpowiada stanowi prawnemu i poglądom, ideom politycznym i prawnym związanym z określonym historycznie etapem rozwoju państwa. Według *H. Izdebskiego* i *M. Kuleszy* „**administracja publiczna jest służą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej**”, a jej cała działalność polega na wykonywaniu prawa i na nim się też opiera (*H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna, Warszawa 1999, s. 79).* W tym również powołani autorzy w odniesieniu do administracji publicznej dostrzegają istotę podziału władz. To właśnie władza wykonawcza oraz podległa jej administracja powołane zostały do wykonywania prawa.

Taki punkt widzenia koresponduje z negatywnymi definicjami administracji publicznej. Jedna z nich, zaliczana do tzw. definicji klasycznych powiada, że **administracją jest każda działalność państwowa, która nie jest działalnością ustawodawczą bądź sądowniczą**. W polskiej doktrynie wyróżnić można różne odmiany definicji negatywnych. Przyjęcie takiego punktu widzenia wynikało z niemożności pozytywnego określenia administracji (*S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947, s. 7–8).* Podzielał go także *E. Iserzon* twierdząc, że „**administracja państwowa jest działalnością znaną, wykonywaniem zadań, które państwo uznaje za swoje, z wyłączeniem działalności parlamentarnej i sądowej**” (*E. Iserzon, Prawo administracyjne. Podstawowe i instytucje, Warszawa 1968, s. 19).* Podobnie definiuje administrację *T. Bigo*, który widział w administracji państwowej „**planową działalność państwa zmierzającą do pewnych celów, nie będącą ustawo-**