

# O prawie administracyjnym i administracji

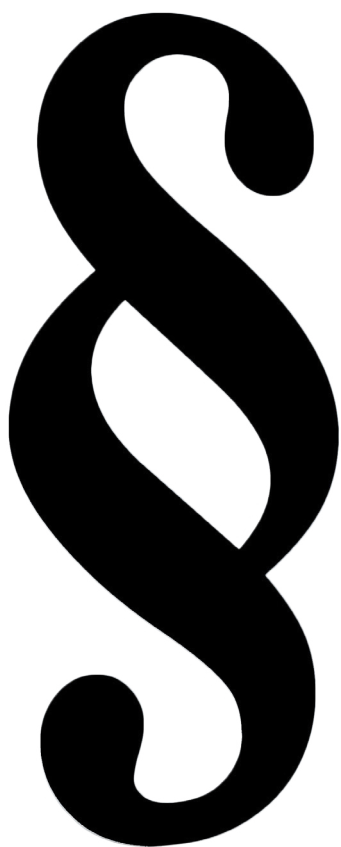
## Refleksje

Księga jubileuszowa  
dedykowana

**Profesor  
Małgorzacie Stahl**

**O prawie  
administracyjnym  
i administracji**

**Refleksje**

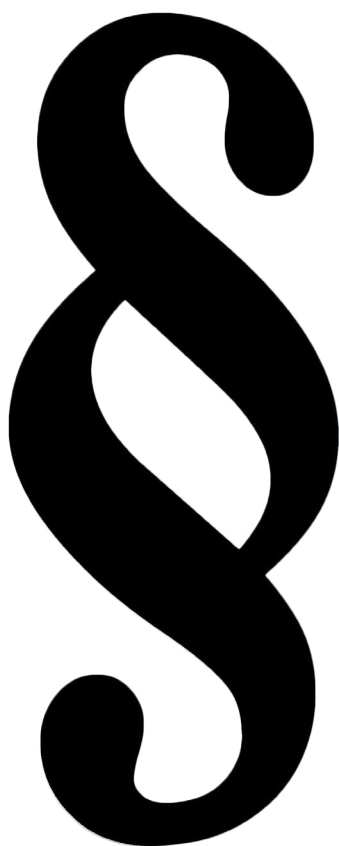




WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

# O prawie administracyjnym i administracji

## Refleksje



Księga jubileuszowa  
dedykowana

**Profesor  
Małgorzacie Stahl**

pod redakcją naukową  
Barbary Jaworskiej-Dębskiej

oraz  
Zofii Duniewskiej  
Michała Kasińskiego  
Ewy Olejniczak-Szałowskiej  
Ryszardy Michalskiej-Badziak  
Piotra Korzeniowskiego

Barbara Jaworska-Dębska, Zofia Duniewska, Michał Kasiński, Ewa Olejniczak-Szałowska  
Ryszarda Michalska-Badziak, Piotr Korzeniowski – Uniwersytet Łódzki  
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji  
90-033 Łódź, ul. Stefana Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

*Jan Szreniawski*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Monika Borowczyk*

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Bogusława Kwiatkowska*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Munda – Maciej Torz*

PROJEKT OKŁADKI

*Katarzyna Turkowska*

W publikacji wykorzystano portret Małgorzaty Stahl autorstwa Michała Stahla

© Copyright by Authors, Łódź 2017

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.07690.16.0.K

Ark. wyd. 47,0; ark. druk. 45,5

ISBN 978-83-8088-377-2

e-ISBN 978-83-8088-378-9

## Spis treści

<b>Słowo o Jubilatce</b> .....	9
<b>Barbara Adamiak</b> – <i>Refleksje o wpływie administracyjnego prawa procesowego na formę działania administracji publicznej</i> .....	13
<b>Leszek Bielecki</b> – <i>Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej</i> .....	27
<b>Jolanta Blicharz</b> – <i>Kilka uwag na temat projektu ustawy z 2012 r. o fundacjach politycznych</i> .....	37
<b>Eugeniusz Bojanowski</b> – <i>O niektórych relacjach między administracyjnym prawem materialnym oraz administracyjnym prawem procesowym a prawem ustrojowym administracji publicznej</i> .....	45
<b>Rafał Budzisz</b> – <i>Przedsiębiorcy jako szczególnego rodzaju podmioty administrujące w działalności leczniczej</i> .....	51
<b>Jacek Chlebny</b> – <i>Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu w związku z pozbawieniem ochrony międzynarodowej</i> .....	67
<b>Wojciech Chróścielewski</b> – <i>Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.</i> .....	81
<b>Ewa Cisowska-Sakrajda, Joanna Wyporska-Frankiewicz</b> – <i>Zmiana nazwiska przez osobę pozostającą w nieformalnym związku</i> .....	91
<b>Zbigniew Czarnik</b> – <i>O potrzebie nowego ujęcia kontroli władztwa planistycznego gminy</i> ..	119
<b>Jarosław Dobkowski</b> – <i>Zadania gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej</i> .....	133
<b>Piotr Dobosz</b> – <i>Niepublikowane aspekty życia oraz działalności naukowej i literackiej Profesora Szczęsnego Wilhelma Wachholza – pseudonim „Tomasz Strażyc” (1897–1957) we wspomnieniach Profesora Janusza Homplewicza (1931–2006)</i> .....	149
<b>Bogdan Dolnicki</b> – <i>Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach antykorupcyjnych</i> ...	157
<b>Zofia Duniewska</b> – <i>Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności</i> .....	171
<b>Marek Górski</b> – <i>Ponowna procedura oceny oddziaływania na środowisko w sytuacji zmiany zakresu przedsięwzięcia</i> .....	187
<b>Roman Hauser</b> – <i>Nadzór nad legalnością działalności samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane</i> .....	199
<b>Jacek Jagielski</b> – <i>Prawo Polaka do osiedlenia się w Polsce. Kilka refleksji na tle art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</i> .....	211
<b>Barbara Jaworska-Dębska</b> – <i>O istocie związków metropolitalnych</i> .....	225
<b>Agnieszka Jaworowicz-Rudolf</b> – <i>Model odpowiedzialności administracyjnej w polskim prawie ochrony środowiska. Ocena krytyczna</i> .....	241
<b>Jan Jeżewski</b> – <i>Idea wolności człowieka wobec aksjologicznych uwarunkowań zasad ogólnych prawa administracyjnego</i> .....	257
<b>Agnieszka Kalinowska-Sługocka, Janusz Sługocki</b> – <i>Obowiązki informacyjne w warunkach prywatyzacji zadań publicznych (wybrane przykłady)</i> .....	265
<b>Łukasz Kamiński</b> – <i>O adekwatności podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe</i> ..	273

<b>Maria Karcz-Kaczmarek</b> – <i>Sprawa administracyjna (sprawa z zakresu administracji publicznej) a sprawa cywilna na przykładzie sprawy dotyczącej ustalenia kwoty nienależnie pobranych środków publicznych. Pomiedzy poprawnością teoretycznoprawną a paradigmatem racjonalnego ustawodawcy</i> .....	285
<b>Michał Kasiński</b> – <i>Dobro wspólne a lojalność pracowników i funkcjonariuszy pełniących służbę publiczną w administracji</i> .....	297
<b>Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka</b> – <i>Administracyjne kary pieniężne w ustawie – Prawo farmaceutyczne</i> .....	319
<b>Wiesław Kisiel</b> – <i>Europejska Karta Samorządu Lokalnego: geneza i ratyfikacja przez kraje Unii Europejskiej</i> .....	335
<b>Piotr Korzeniowski</b> – <i>Kształtowanie się instytucji prawnej lasów ochronnych</i> .....	349
<b>Mariusz Kotulski</b> – <i>Kontrola sądownoadministracyjna wniosku w sprawie referendum lokalnego</i> .....	365
<b>Artur Krakała</b> – <i>Kontrola legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP</i> .....	377
<b>Renata Lewicka</b> – <i>Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi</i> .....	395
<b>Marek Lewicki</b> – <i>Kontrola tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego</i> .....	413
<b>Irena Lipowicz</b> – <i>Województwo w systemie polskiej administracji publicznej – współczesne wyzwania</i> .....	431
<b>Ryszarda Michalska-Badziak</b> – <i>Zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej jako zadanie samorządu lokalnego</i> .....	447
<b>Alina Miruć</b> – <i>Swoistość zadań publicznych w sferze pomocy społecznej</i> .....	463
<b>Iwona Niżnik-Dobosz</b> – <i>Mechanizm tworzenia i działania przepisów podustawowych w obliczu klęski żywiołowej</i> .....	479
<b>Ewa Olejniczak-Szałowska</b> – <i>Dobro wspólne, interes publiczny a interes indywidualny – refleksje na tle prawotwórczych i orzeczniczych kompetencji wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych</i> .....	489
<b>Robert Sawuła, Ludwik Żukowski</b> – <i>Petitio w polskim prawie administracyjnym (wybrane uwagi)</i> .....	503
<b>Rafał Stankiewicz, Marek Wierzbowski</b> – <i>Prawo administracyjne wobec kształtowania i realizacji polityk publicznych</i> .....	517
<b>Jerzy Stelmasiak</b> – <i>Kontrola aktów prawa miejscowego sejmiku województwa w zakresie ochrony przyrody w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych</i> .....	529
<b>Jerzy Supernat</b> – <i>Rządy prawa w konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej</i> .....	537
<b>Małgorzata Szalewska</b> – <i>Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako podmioty administracji publicznej</i> .....	549
<b>Ewa Szewczyk</b> – <i>Remonstracja – zapomniany środek prawny</i> .....	567
<b>Marek Szewczyk</b> – <i>Ustrój samorządu terytorialnego jako jeden z nurtów badawczych Jubilatki</i> .....	579
<b>Elżbieta Ura</b> – <i>Zatrudnienie w służbie cywilnej – zmiany wprowadzane w okresie 20 lat jej funkcjonowania</i> .....	589
<b>Agnieszka Wilczyńska</b> – <i>Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia)</i> .....	609
<b>Przemysław Wilczyński</b> – <i>Paradygmat ograniczonej ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne (uwagi na tle postanowień przepisu art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej)</i> .....	639
<b>Mirosław Wincenciak</b> – <i>Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy</i> .....	651
<b>Lidia Zacharko</b> – <i>Francuski model polityki kulturalnej. Kodeks dziedzictwa</i> .....	663

<b>Krystian Ziemiński – Czynności kontrolne a akty nadzoru – wyróżnianie i jego konsekwencje</b>	671
<b>Bibliografia</b> .....	691
<b>Wykaz skrótów</b> .....	725





Копачек Стекл

## Słowo o Jubilatce

Jubileusz 25-lecia kierowania Katedrą Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego przez Panią Profesor Małgorzatę Stahl skłania do spojrzenia na całość kształt Jej cennej i rozległej działalności.

Jubilatka należy do grona wybitnych polskich administratywistów, łącząc przez lata aktywność naukową, dydaktyczną i organizacyjną na Uczelni z pracą sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Niewątpliwie ten właśnie czynnik – wiązania powołania akademickiego z doświadczeniem praktyki niezawisłego stosowania prawa, w znacznym stopniu wywarł wpływ na kształtowanie formatu intelektualnego Uczelni. Jej wiedza, zaangażowanie, życzliwość i wielkie serce przyczyniły się do skupienia wokół Jubilatki grona bliskich przyjaciół, współpracowników, kolegów i uczniów tworzących zintegrowane środowisko łódzkiej szkoły nauki ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego. Pani Profesor Małgorzata Stahl objęła kierownictwo Katedrą Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, zarządzanej wcześniej przez lata przez Profesora Eugeniusza Smoktunowicza. Kontynuując Jego dzieło w bardzo trudnym okresie przemian politycznych i społecznych, doprowadziła do dalszego znaczącego rozwoju Katedry, która obecnie zatrudnia ponad dwudziestu pracowników, w tym 2 profesorów zwyczajnych i 5 doktorów habilitowanych. Miarą dynamiki organizacyjnej jest także utworzenie w Katedrze czterech zakładów: Prawa Administracyjnego, Prawa Samorządu Terytorialnego, Prawa Ochrony Środowiska oraz Nauki Administracji. Doceniając zasługi i umiejętności Jubilatki, powierzano Jej również wiele innych funkcji organizacyjnych na Uniwersytecie Łódzkim, w tym funkcję prodziekana Wydziału Prawa i Administracji.

Godne wyróżnienia są też bezsporne osiągnięcia dydaktyczne Pani Profesor Małgorzaty Stahl. Dużym zainteresowaniem, szacunkiem i sympatią studentów cieszą się Jej wykłady kursowe, seminaria i proseminaria

z prawa administracyjnego. W Jej bogatym dorobku dydaktycznym mieszczą się dodatkowo wykłady specjalistyczne i monograficzne, na przykład *Administracja publiczna na świecie*, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, *Prawo gospodarki nieruchomościami*, *Prawo samorządu terytorialnego*. Aktywność dydaktyczna obejmuje ponadto różnorodne, niezmiernie wysoko oceniane zajęcia na studiach podyplomowych i innych rozlicznych szkoleniach. Jubilatka była promotorem ponad 400 prac magisterskich, z których kilkanaście otrzymało nagrody w konkursach ogólnopolskich i lokalnych. Wypromowała 9 doktorów, kolejne przewody są na ukończeniu. W 20 przewodach doktorskich pełniła funkcję recenzenta. Uczestniczyła też w pracach komisji habilitacyjnych (przygotowała 14 recenzji habilitacyjnych, była też członkiem i dwukrotnie przewodniczyła komisji habilitacyjnej).

Na szczególną uwagę zasługują bardzo szerokie zainteresowania naukowe Jubilatki. Jej powszechnie uznawany, pokaźny dorobek skupia łącznie około 200 pozycji: monografie, rozdziały w monografiach, studia i artykuły w czasopismach ogólnokrajowych i lokalnych, podręczniki oraz hasła do encyklopedii. Niejednokrotnie była też redaktorem naukowym opracowań zbiorowych. Między innymi jest redaktorem naukowym, współautorką i – co warto podkreślić – inicjatorką wielokrotnie wznawianego, znanego w środowisku akademickim podręcznika *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* oraz podręcznika *Prawo administracyjne materialne*. Jest też autorką wielu publikacji popularno-naukowych.

W karierze naukowej Pani Profesor Małgorzaty Stahl pierwszoplanową rolę pełnią badania dotyczące władzy lokalnej, a zwłaszcza ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego. W rozprawach ukazujących tę tematykę eksponuje znaczenie ochrony i rozwoju wartości demokratycznych związanych tradycyjnie ze wspólnotami terytorialnymi. Z tej perspektywy podejmuje krytykę obowiązujących i projektowanych rozwiązań ustrojowych. Formułuje własne, interesujące propozycje. Jej twórczość doskonale wpisuje się w problemy zmieniającej się rzeczywistości, wytyczając niejednokrotnie nowatorskie, aktualne w danym czasie nurty badawcze. W swoich pracach dużą wagę przywiązuje także do wprowadzania w orzecznictwie sądowym i doktrynie pojęć i sposobów myślenia związanych z wartościami demokratycznymi: reaktywacji pojęcia publicznych praw podmiotowych, zmian w rozumieniu celów publicznych i zadań publicznych, pojęcia dobra wspólnego, znaczenia i przejawów zasad uniwersalnych, zwłaszcza zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady prawa do sądu. Istotne miejsce w Jej dziełach zajmuje problematyka sankcji administracyjnych, legislacji administracyjnej oraz różnych aspektów postępowania administracyjnego, sądowo-administracyjnego

i nauki administracji. W centrum zainteresowań badawczych Jubilatki pozostają problemy przemian w systemie podmiotów wykonujących zadania publiczne z zakresu administracji publicznej, sposobów powierzania tych zadań i prawnych form ich wykonywania. Tym zagadnieniom poświęcone zostały rozważania Pani Profesor Małgorzaty Stahl zamieszczone w rozdziałach t. 5 i t. 6 *Systemu prawa administracyjnego*. Są one uznawane za jedno z najważniejszych osiągnięć w Jej dokonaniach naukowych.

Do rozległego dorobku zaliczyć należy również: sporządzanie specjalistycznych opinii w ramach uczestniczenia w realizacji projektów badawczych i udział w pracach legislacyjnych, w szczególności sporządzenie projektu ustawy „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym” (1990) oraz liczne referaty przedstawiane na międzynarodowych i krajowych konferencjach naukowych.

Jej bezsporne zasługi naukowe, organizacyjne i dydaktyczne uhonorowane zostały licznymi nagrodami oraz odznaczeniami uczelnianymi i państwowymi.

Niech skromnym wyrazem szczerzej sympatii, wdzięczności i uznania dla Pani Profesor Małgorzaty Stahl i Jej wybitnych osiągnięć będą opracowania zamieszczone w niniejszej Księdze Jubileuszowej.

Przyjaciele i współpracownicy  
z Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

## Refleksje o wpływie administracyjnego prawa procesowego na formę działania administracji publicznej

I. Profesor dr hab. Małgorzata Stahl jednym z obszarów badawczych obejmuje podstawową problematykę prawa administracyjnego, problematykę form działania administracji publicznej, a zwłaszcza nowych kategorii form działania<sup>1</sup>. Materia badawcza obejmuje w zasadzie pełen obszar regulacji prawa administracyjnego, do podstawowego należy jednak zaliczyć, z punktu widzenia praw jednostki, regulację materialnego prawa administracyjnego. Taka kwalifikacja znajduje pełne umocowanie w przedmiocie regulacji materialnego prawa administracyjnego, które normuje relacje jednostki z administracją publiczną zarówno co do treści tej relacji, ale też formy prawnej kształtowania tej relacji.

Nasuwa się pytanie o dopuszczalne granice ingerencji przepisów administracyjnego prawa procesowego w materię regulacji materialnego prawa administracyjnego? Odpowiedź na to pytanie wymaga podniesienia szeregu kwestii, w tym podstawową jest rozważenie relacji pomiędzy materialnym prawem administracyjnym a procesowym prawem administracyjnym<sup>2</sup>. W klasycznej doktrynie prawa procesowego punktem wyjścia dla rozważenia tej relacji jest przyjęcie koncepcji klasyfikacji norm prawnych na normy normatywne (zwane też normami prawnymi w ścisłym znaczeniu albo substancjonalnymi) i normy konstruktywne, czyli instrumental-

\* Prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii.

<sup>1</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 315 i n.

<sup>2</sup> W. Lang, *Prawo procesowe a prawo materialne. Wzajemne relacje*, [w:] *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 427 i n.



ne<sup>3</sup>. „Normy prawne w ścisłym znaczeniu regulują bezpośrednio stosunki życia społecznego, określają zachowanie jednostek wobec siebie i państwa, nakładają prawa i obowiązki. Normy instrumentalne regulują stosowanie tych pierwszych, jak również zapewniają przestrzeganie zasad, na jakich oparty jest porządek prawny”<sup>4</sup>. To klasyczne spojrzenie jest podtrzymywane, przyjmując w systematyce norm prawnych pogląd uznający za uzasadnione odgraniczenie regulacji podstawowej od innych norm prawnych mających znaczenie tylko służebne. Normy procesowego prawa administracyjnego kwalifikowane są do norm prawnych instrumentalnych. Normy procesowego prawa administracyjnego nie mają bowiem samoistnego bytu, a służą stosowaniu regulacji materialnego prawa administracyjnego. Taka kwalifikacja norm administracyjnego prawa procesowego w zasadzie wyłącza dopuszczalność ingerencji w materialne prawo administracyjne.

**II.** Rozważając granice dopuszczalnej ingerencji procesowego prawa administracyjnego w materialne prawo administracyjne, należy wskazać na obszary relacji:

– po pierwsze, sposób wyznaczenia obowiązywania procesowego prawa administracyjnego w realizacji kompetencji przyznaných organom administracji publicznej,

14 – po drugie, ścisłego rozdzielenia materii regulacji procesowego prawa administracyjnego od materii regulacji materialnego prawa administracyjnego,

– po trzecie, wpływu procesowego prawa administracyjnego na stosowanie materialnego prawa administracyjnego.

**III.** Pierwszy obszar wyznaczenia obowiązywania procesowego prawa administracyjnego pozostaje w ścisłym związku z regulacją materialnego prawa administracyjnego. Jest to naturalną konsekwencją koncepcji prawa do procesu opartego na prawie obrony interesu prawnego przez jednostkę na drodze prawa, a zatem na drodze regulowanej przepisami prawa procesowego. Związek prawa procesowego z prawem materialnym jest wyrażany w regulacji prawa procesowego albo w sposób określenia przedmiotowego spraw na danej drodze procesu, albo też przez odesłanie do normy materialnego prawa. Pierwszą metodę odesłania przedmiotowego zastosowano w art. 1 k.p.c.<sup>5</sup>, stanowiąc, że „Kodeks postępowania

<sup>3</sup> J. Jodłowski, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, PiP 1973/2, s. 11.

<sup>4</sup> W. Siedlecki, *Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki*, PiP 1947/7–8, s. 47.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

## Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej

### 1. Wstęp

Władztwo administracyjne oraz administracja publiczna są elementami ogólnej definicji zjawiska zwanego administracją. Administracja w prawnym rozumieniu tego zjawiska może występować jako określona struktura organizacyjna, oparta na hierarchicznym podporządkowaniu, gdzie jej trzon stanowią organy administracji publicznej, a zatem podmioty, które działają w imieniu państwa lub innego związku publiczno-prawnego, np. samorządu terytorialnego. Administracja może być również rozumiana jako uczestnik określonego procesu polegającego na wykonywaniu zadań publicznych. W świetle zasady trójpodziału władz, administracja nie jest ustawodawstwem i nie jest sądownictwem. Zdaje się funkcjonować w obrębie władzy wykonawczej. Nie sposób jej bowiem zdefiniować, można ją jedynie opisać<sup>1</sup>. Jedna z najbardziej reprezentatywnych definicji administracji głosi, że jest ona zespołem działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach<sup>2</sup>. W literaturze obcej twierdzi się, że administracja to nie tylko określona aktywność, lecz także organy, które tę aktywność podejmują<sup>3</sup>.

27

\* Prof. UJK dr hab., Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania.

<sup>1</sup> M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 13.

<sup>2</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

<sup>3</sup> J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 9.

Zjawisko administracji posiada własne desygnaty oraz cechy, a także płaszczyzny działania. Posługuje się szeroko rozumianym prawem administracyjnym i w nim funkcjonuje. Dzieli się na administrację prywatną (np. administracja przedsiębiorstwa prywatnego, szkoły niepublicznej, fundacji, zakładu opieki zdrowotnej, stowarzyszenia, partii politycznej itp.) oraz publiczną (organy i ich działalność w procesie administrowania), która posiada własne determinanty oraz oznaczenia. Jednym z takich determinantów jest władztwo administracyjne.

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie instytucji władztwa administracyjnego w perspektywie budowy definicji administracji publicznej. W moim przekonaniu władztwo administracyjne stanowi istotny desygnat funkcjonowania administracji publicznej, bez którego trudno byłoby rozumieć istotę administracji publicznej i sens jej funkcjonowania, aczkolwiek dopuszczam w tym zakresie różnego rodzaju natężenie występującego władztwa administracyjnego.

## **2. Administracja publiczna, podstawowe cechy i płaszczyzny działania**

28

Administracja publiczna oznacza podmioty zespolone lub niezespolone działające bezpośrednio w imieniu państwa, np. wojewodę lub ministra albo działające bezpośrednio w imieniu samorządu terytorialnego, np. wójta, burmistrza, prezydenta. Przy tym należy podkreślić, że administracja publiczna odróżnia się od administracji prywatnej. Administracja publiczna działa dla dobra wspólnego, czyli w interesie publicznym, w przeciwieństwie do administracji prywatnej, która działa np. w imieniu szkoły niepublicznej lub fundacji. Stanowi prawnie wyodrębnioną część aparatu państwowego i należy do władzy wykonawczej. W znaczeniu podmiotowym administracja publiczna oznacza działalność organów administracji, zaś w sensie przedmiotowym oznacza opartą na prawie działalność mającą na celu realizację zadań publicznych. W warstwie płaszczyzn działania administracji wyróżnia się sferę reglamentacyjno-dystrybucyjną, zwaną sferą władczą działania administracji, oraz sferę świadcząca, czyli organizatorską. Pierwsza z wymienionych sfer jest realizowana poprzez działalność administracji polegającą na rozstrzyganiu określonego rodzaju spraw w wyniku zastosowania prawnych form działania administracji, np. decyzji administracyjnej. Druga ze sfer działania administracji dotyczy zaspokajania potrzeb społecznych określonych grup obywateli, np. w zakresie kultury, oświaty, ochrony zdrowia i innych. Należy także



zwrócić uwagę, że administracja posiada dwie płaszczyzny funkcjonowania. Jedną z nich jest płaszczyzna oddziaływania wewnętrznego pomiędzy jednostkami administracji lub jej pracownikami, a więc np. problematyka prawa wewnętrznego administracji lub stosunki służbowe. Inna płaszczyzna dotyczy oddziaływania zewnętrznego, gdzie administracja działa z reguły władczo wobec podmiotów jej niepodporządkowanych służbowo lub organizacyjnie, np. stosunki wojewody z dyrektorem izby skarbowej lub rozstrzygnięcie wobec petenta zapadające w formie decyzji administracyjnej<sup>4</sup>. W związku z tym doktryna wyróżniła określone cechy administracji, czyli działanie na podstawie prawa, wykonywanie zadań państwa, działanie dla dobra wspólnego, działanie w imieniu państwa lub innego związku publicznoprawnego, ścisły związek z polityką państwa, wzajemne relacje pomiędzy jednostkami administracji, możliwość korzystania z władztwa państwowego, wykonywanie zadań w swoistych prawnych formach działania, możliwość jednostronnego decydowania o prawach i obowiązkach obywateli, obowiązek wykonywania zadań publicznych, bezosobowy charakter, profesjonalizm, zaspokajanie potrzeb publicznych bez nastawienia na zysk oraz monopolistyczny charakter<sup>5</sup>.

### 3. Podstawowe postacie administracji publicznej. Władztwo administracyjne

Należy wskazać, że doktryna wyróżnia zasadniczo dwie postacie administracji publicznej, czyli administrację władczą oraz administrację niewładczą. Różnica pomiędzy tymi postaciami polega na tym, że w zakresie administracji niewładczej posługuje się ona w swoim działaniu prawnymi środkami o charakterze cywilnoprawnym lub innymi administracyjnoprawnymi niewładczymi, np. poprzez czynności materialno-techniczne. Wówczas jednostronne nakazy i zakazy są zastępowane wzajemnymi oświadczeniami woli równorzędnych stron stosunku prawnego. W tym przypadku administracja nie posługuje się typowymi środkami przymusu. Natomiast środki działania władczego administracji sprowadzają się do tego, że może ona działać poprzez przyznaną prawnie możliwość stosowania form przymusu państwowego<sup>6</sup>. Upraw-

<sup>4</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 86.

<sup>5</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 8.

<sup>6</sup> P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 2011, s. 18.

## Kilka uwag na temat projektu ustawy z 2012 r. o fundacjach politycznych

### 1. Uwagi ogólne

Zagadnienia związane z instytucją fundacji są aktualnie przedmiotem licznych dyskusji prowadzonych na gruncie teorii i rozważań naukowych. Problematyka fundacji zajmuje też istotne miejsce w Unii Europejskiej. Wystarczy wspomnieć o zaawansowanych pracach nad tworzeniem instytucji Fundacji Europejskiej (*Fundatio Europea*) jako szczególnej formy prawnej wspierającej inicjatywy pożytku publicznego w Unii Europejskiej. Wzrost zainteresowania nastąpił niewątpliwie dzięki faktycznemu rozwojowi tych form organizacyjnych w działaniach, które przyczyniają się do realizacji podstawowych wartości i celów Unii, takich jak: poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości, zatrudnienie i postęp społeczny, ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego czy wspieranie postępu naukowo-technicznego.

Niewątpliwie fundacja jest instytucją ściśle związaną z porządkiem prawnym. Jej byt uzależniony jest od prawa, począwszy od momentu utworzenia fundacji, np. w drodze aktu fundacyjnego (tj. prywatnoprawnego oświadczenia woli fundatora) czy w drodze ustawowej (fundacji prawa publicznego). Konstrukcja prawna fundacji ściśle związana jest także z ustrojem politycznym państwa. Normy prawa fundacyjnego w poszczególnych państwach determinowane są przez różnorodne przesłanki społeczne, polityczne oraz gospodarcze. Odgrywają one szczególną rolę w uznawaniu pewnych zasad za obowiązujące przy określaniu pozycji prawnej fundacji. Wreszcie bardzo istotna dla kształtowania pojęcia jest jej przeszłość historyczna. Kształtowanie pojęcia fundacji w przekroju historycznym (choć teoria nie była zbyt bogata) wskazuje na bardzo inte-

---

\* Prof. zw. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii.

resujący materiał – nie tylko na zmiany organizacyjnoprawne, ale charakteryzuje i całą istotę fundacji.

Zrozumienie roli współczesnej fundacji jest na tyle istotne, że oczejkując na jakiegokolwiek efekty w jej działalności skierowanej na realizację celów społecznie-użytecznych<sup>1</sup>, trzeba koniecznie brać pod uwagę i ten fakt, iż w dobie obecnej zanika w zasadzie jednolity jej model. Często jest on wiązany z pojęciem „tradycyjnej ekonomii społecznej”, do której zalicza się stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego, a także towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych<sup>2</sup>. W nieco innym znaczeniu sektor fundacji staje się pojęciem wyraźnie wartościującym działania, które wynikają z aktualnych potrzeb i tendencji politycznych. Przykładem tego jest wyodrębnienie tzw. fundacji politycznych w projekcie ustawy z 2012 r., które nie odpowiadają klasycznej definicji organizacji pozarządowych, gdyż obszary zainteresowań i ich działalności łączą się z aktywnością i programem partii politycznej, z którą są związane.

## 2. Czy istnieją dostateczne argumenty przemawiające za wyodrębnieniem instytucji fundacji politycznych w projekcie ustawy z 2012 r. o fundacjach politycznych

Analizując sposób regulowania instytucji fundacji politycznych w projekcie ustawy z 2012 r.<sup>3</sup>, najogólniej można przyjąć, że przebiega ona dwoma drogami. Zagadnienia o podstawowym znaczeniu dla tych podmiotów ujmowane są w projekcie ustawy o partiach politycznych. Projekt ustawy nie wyczerpuje na ogół całości problematyki. Ta regulacja uzupełniana jest szeregiem innych aktów prawnych wykonawczych, modyfikujących istniejące rozwiązania zawarte w rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy o partiach politycznych<sup>4</sup>. Należy też dodać, iż projekto-

<sup>1</sup> Podmioty te uczestniczą w wykonywaniu niektórych zadań administracji publicznej – zob.: M. Stahl, *Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] M. Stahl, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 207.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: A. Baczko, A. Ogrocka, *Spółeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 19 i n.

<sup>3</sup> Druk nr 381, <http://www.prawo.egospodarka.pl/akty/projekty-ustaw/projekt-7-381-poselski-projekt-ustawy-o-fundacjach-politycznych.html>

<sup>4</sup> Projektowana ustawa przewiduje obowiązek wydania trzech aktów wykonawczych do ustawy: 1) Zgodnie z art. 19 projektu: „Minister Sprawiedliwości określa, w drodze