

# Jarosław Dobkowski

---

## "Prawo administracyjne", Janusz Sługocki, Kraków 2003 : [recenzja]

---

Studia Prawnoustrojowe nr 3, 244-248

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Janusz Sługocki, *Prawo administracyjne*,  
Kraków 2003, ss. 501.

Dr hab. Janusz Sługocki, profesor Uniwersytetu Szczecińskiego jest kierownikiem Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Do niedawna także związany był z Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, gdzie kierował Zakładem Prawa Samorządu Terytorialnego w nieistniejącym już Instytucie Prawa i Administracji. Jest autorem i współautorem wielu rozpraw naukowych, monografii, podręczników akademickich, studiów i artykułów problemowych dotyczących prawnoustrojowych zagadnień administracji publicznej w Polsce i w Europie Zachodniej (m.in. *Zagadnienia regionalizmu i tożsamości regionalnej*, Bydgoszcz 1990, *Regionalism in Europe. Tradition and New Trends*, Bydgoszcz – Genewa 1993, *Władze lokalne i regionalne w Europie*, Warszawa 1994, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Regiony w Europie Zachodniej*, Olsztyn 1996, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Dylematy regionalizacji w Polsce*, Olsztyn 1997, *Samorząd terytorialny a kultura. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Bydgoszcz 1998, *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999, *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, Szczecin 2003). Pełni również funkcję redaktora naczelnego periodyku „Regionalny Przegląd Samorządowy” oraz wykonuje zawód adwokata.

*Prawo administracyjne*, pomyślane jako podręcznik akademicki, adresowane jest przede wszystkim do studentów uniwersyteckich studiów prawniczych i administracyjnych, a także zawodowych studiów administracyjnych. Wykorzystane może być również w dydaktyce akademickiej na kierunkach kształcenia z zakresu nauk politycznych, ekonomii, zarządzania, socjologii i innych. Stanowić może tudzież materiał pomocniczy w procesach doskonalenia zawodowego kadr administracji rządowej, personelu urzędniczego jednostek samorządu terytorialnego, funkcjonariuszy publicznych oraz członków organów przedstawicielskich.

Podręcznik J. Sługockiego stanowi pomoc dydaktyczną do – będącego przedmiotem samodzielnego wykładu – prawa administracyjnego oraz elementów tego prawa, wykładanych łącznie z wybranymi zagadnieniami pozostałych dyscyplin prawniczych w ramach ostatnio często spotykanej „encyklopedii prawa”. Może on być także użyteczny w procesie na-

uczania innych dyscyplin z zakresu nauk administracyjnych, w szczególności nauki o administracji publicznej, prawa komunalnego i ustroju samorządu terytorialnego, polityki administracyjnej, zwłaszcza polityki lokalnej i regionalnej, systemu władzy publicznej, organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, prawa administracyjnego porównawczego (administracji porównawczej).

Rozmiary obecnego kształcenia prawników i administratywistów w polskich uczelniach sprawiają, że zapotrzebowanie na tego typu opracowania jest bardzo duże. W istocie obserwowana jest tendencja do swoistej regionalizacji podręczników z prawa administracyjnego i jego nauki, co jest ściśle związane z naturalnym zjawiskiem kształtowania się pewnej specyfiki wykładów w różnych ośrodkach akademickich. Dynamiczne przemiany polskiego prawa administracyjnego w ostatnich latach są dodatkową przesłanką do podejmowania inicjatyw wydawniczych w tym względzie.

Założeniem prezentowanego opracowania jest przedstawienie „podstawowych zagadnień” prawa administracyjnego, co w zamysle Autora „akcentuje subiektywny charakter zarówno wyboru problemów, jak i rozwinięcia niektórych tez przez przedstawienie bardziej konkretnych szczegółowych rozwiązań lub kontekstu porównawczego” (s. 11). Przedstawiona w podręczniku wyselekcjonowana tematyka stanowi jednak tylko część wykładu z zakresu prawa administracyjnego. Pomijając problematykę postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego, która już dość dawno stała się przedmiotem samodzielnego wykładu w ramach uniwersyteckiego kształcenia na kierunku prawo i administracja, można stwierdzić, że Autor nawiązuje do oryginalnej inicjatywy nieżyjącego już prof. W. Dawidowicza odnośnie do swoistości dogmatycznej, systemowej, badawczej i dydaktycznej prawa ustrojowego<sup>1</sup>. W procesie nauczania przejawia się to często w wyodrębnieniu wykładu podstawowego, którego przedmiotem są zagadnienia części ogólnej prawa administracyjnego wraz z problemami prawa ustrojowego oraz wykładów specjalistycznych, podejmujących kwestie materialnoprawne, kwalifikowane jako części szczegółowe prawa administracyjnego lub podgałęzie prawa administracyjnego. Abstrahując od różnych koncepcji kształcenia w polskich ośrodkach akademickich – opartych na niekwestionowanych i prawnie chronionych: wolności nauczania i wolności badań naukowych – należy jednak zauważyć, że zespół zagadnień poruszanych w podręczniku nie jest w pełni adekwatny do jego intytulacji. Brak jest bowiem w tytule opracowania kwantyfikatora merytorycznego, który odzwierciedlałby zakres podjętych problemów.

<sup>1</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 25 i n.; *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 16 i n.; *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 5 i n.

Na całość pracy składa się sześć rozdziałów o następującej tematyce: I – Zagadnienia ogólne, II – Prezydent i administracja rządowa, III – Podział terytorialny, IV – Samorząd terytorialny, V – Kontrola administracji, VI – Urzędnicy i służba cywilna. We wszystkich rozdziałach akcentowana jest teza, iż prawo administracyjne w swym ustrojowym walorze to istotna część prawa publicznego, obejmującego swym zakresem wiele różnych jakościowo norm prawnych, kwalifikowanych w ramach dyferencjacji systemu prawa jako gałęzie podstawowe i kompleksowe. Podkreśla się też, że prawo administracyjne łączy w sobie elementy rzeczywistości normatywnej, dogmatyki prawniczej, judykatury oraz doktryny i piśmiennictwa. Szczególnie bliskie związki łączą przynależne do prawa administracyjnego powszechnego zagadnienia prawnoustrojowe z inną dyscypliną nauk prawnych – nauką o administracji. Zajmując się problematyką ustrojową administracji publicznej, stosuje się więc rozmaite techniki i metody badawcze. Szczególnego znaczenia nabiera – doskonale uwidoczniła w prezentowanym opracowaniu – komparatyka prawnicza i analiza historyczno-prawna. Autor przedstawia różne stanowiska i poglądy doktryny zarówno prawa administracyjnego, jak i konstytucyjnego, co pozwala dostrzec wiele punktów widzenia omawianych zagadnień. W opracowaniu wykorzystano bogatą literaturę przedmiotu, ujętą w zamykających poszczególne rozdziały bibliografiach, co stanowi wyraźny atut podręcznika, podkreślający jego przydatność dydaktyczną, w szczególności dla czytelników, którzy pragną rozszerzyć swoją wiedzę z zakresu wybranych kwestii prawnoustrojowych administracji publicznej.

W rozdziale I zostały przedstawione wybrane zagadnienia części ogólnej prawa administracyjnego, w szczególności uwaga Autora skupiła się na pojęciu administracji i określeniu *differentia specifica* administracyjnego prawa ustrojowego, koncepcji źródeł prawa administracyjnego oraz podmiotach administracji. „Podstawowy podział administracji – pisze J. Sługocki – wiąże się z rozróżnieniem administracji publicznej i prywatnej. Obie kategorie administracji wykazują wprawdzie wiele cech wspólnych, [...] ale z prawnego punktu widzenia różnice mają charakter zasadniczy” (s. 13). Stąd rodzi się konkluzja, że tylko administracja publiczna jest przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego. Bez szerszego rozwijania tego tematu wypada zauważyć, iż Autor, analizując pojęcie administracji publicznej, z uznaniem odnosi się do dorobku piśmiennictwa w tym względzie. Kolejno analizuje definicje negatywne (tzw. wielkiej reszty) oraz definicje pozytywne o przedmiotowym lub podmiotowym walorze. Wreszcie przedstawia syntetyczny opis administracji publicznej – poprzez wskazanie jej cech charakterystycznych. Nie odnosi się natomiast w żaden sposób do tzw. definicji mieszanych, których podstawowym elementem konstrukcyjnym jest kategoria intere-

su publicznego (używana także w jurysprudencji przy analizie dychotomicznej budowy systemu prawa). Odnosząc się do istoty ustrojowego prawa administracyjnego, słusznie jednak zaznacza, że „Z perspektywy innych części prawa administracyjnego można patrzeć na struktury spełniające funkcje administracji publicznej z innego punktu widzenia: czy ich budowa ułatwia, czy też utrudnia realizację norm prawa materialnego i procesowego oraz czy funkcjonowanie struktur i ich kształt (np. przestrzenny) ułatwia dostęp jednostki do organu administracji publicznej” (s. 17 i n.).

Podjmując problematykę źródeł prawa administracyjnego, J. Sługocki przyjmuje konstytucyjną delimitację obowiązującego prawa w odniesieniu do kategorii adresata normy prawnej – prawo powszechnie obowiązujące *versus* akty prawne o charakterze wewnętrznym. Analizując to zagadnienie, opiera się także na hierarchii aktów prawotwórczych określonych w ustawie zasadniczej. Wywody w tym zakresie uzupełnia o zagadnienie europeizacji prawa administracyjnego. Rozdział ten zamyka problematyka podmiotów administracji. Obok charakterystyki takich pojęć, jak aparat administracyjny, organy administracji i ich typologia, właściwość i zakres działania, zakłady administracyjne, Autor omówił – co zasługuje na uznanie – kwestie fundacji prawa publicznego oraz działalności pożytku publicznego i wolontariatu.

Na uwagę zasługują także wywody prezentowane w rozdziale II. Autor przedstawia w nim problematykę modeli władzy wykonawczej w Europie oraz dokonuje analizy pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Największa część rozważań – z przyczyn obiektywnych – dotyczy jednak administracji rządowej, a ściślej – nie mającego już co prawda umocowania konstytucyjnego – rządu oraz centralnej i terenowej administracji rządowej. Warto wspomnieć o dokonanej przez Autora klasyfikacji podmiotów administracji rządowej.

W rozdziale III zostały przedstawione zagadnienia podziału terytorialnego. W szczególności uwaga Autora skupiła się na pojęciu i rodzajach podziału terytorialnego, przesłankach reform podziału terytorialnego, kształtowaniu się podziału administracyjnego w ujęciu historyczno-prawnym oraz charakterystyce obecnej struktury terytorialnej kraju.

Wysoce interesujący jest rozdział IV, niejako „sztandarowy” całego podręcznika. Podjęto w nim rozważania na temat samorządu terytorialnego. Po przedstawieniu zagadnień ogólnych, takich jak znaczenie samorządu terytorialnego, samorząd jako forma administracji zdecentralizowanej, koncepcja samorządu terytorialnego, a następuje prawno-porównawcza charakterystyka samorządu lokalnego w wybranych państwach Europy (Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Austria, Szwajcaria, Hiszpania) oraz komparystyczne ujęcie pozycji prawnoustrojowej regionów. W dalszej kolejności Autor podniósł problemy kształtowania się samorządu teryto-

rialnego w II Rzeczypospolitej oraz zagadnienie aktualnych podstaw prawnych organizacji i działania samorządu terytorialnego. W sposób bardzo oryginalny omówił ustrój samorządu, położył nacisk na władze samorządu terytorialnego, nadzór weryfikacyjny oraz europejski kontekst rozwoju władz lokalnych i regionalnych.

Inspirujące do przemyśleń oraz dyskusji są dalsze rozdziały poświęcone problemom kontroli administracji i zagadnieniom prawa urzędniczego. Autor wychodzi ze słusznego założenia nieodzowności procesów kontroli działalności administracji publicznej oraz roli pracowników aparatu pomocniczego konkretnego organu administracji publicznej, zwłaszcza w kontekście podkreślanej przez autora konieczności organizacyjnego wyróżnienia w strukturach władzy publicznej warstwy politycznej. Niemniej jednak dyskusyjna w tych rozważaniach jest kwestia zakresu ujęcia obywatelskiej i niezorganizowanej kontroli administracji oraz możliwości recypowania idei służby cywilnej na grunt administracji samorządowej.

Ukazanie się przedstawianej pracy należy przyjąć z uznaniem i zadowoleniem, przede wszystkim dlatego, że jest to syntetyczne, a przy tym stosunkowo zwarte i oryginalne opracowanie wyraźnie określonej grupy problemów dotyczących prawa administracyjnego.

Wywody autora pokazują, jak ważną sprawą są „statyczne” elementy administracji publicznej, będące punktem wyjścia przy analizie jej aspektu funkcjonalnego.

*Jarosław Dobkowski*