

»»» Artur Lis

Prawo administracyjne,

redakcja Beata Orlik, Aleksandra Puczko, wyd. 1,
Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, ss. 188
[Seria akademicka. Repetytorium].

Dzieje administracji samorządowej to proces wielowiekowej ewolucji. Poglądy historyków ustroju, prawników, administratywistów, i samorządowców na temat genezy samorządu terytorialnego nie są jednolite. Samorząd początkowo funkcjonował jako naturalne zjawisko społeczne, później jako instytucja prywatno-prawna, wreszcie jako instytucja publiczno-prawna. W dawnej Rzeczypospolitej powstał i rozwinął się samorząd szlachecki i miejski. Na ziemiach polskich nowoczesny, w pełni ukształtowany samorząd terytorialny zaistniał dopiero w drugiej połowie XIX wieku, a jego zakres i struktura ustrojowa były narzucone przez poszczególne państwa zaborcze. W okresie II RP samorząd przeszedł ewolucję od względnej decentralizacji w kierunku ścisłego podporządkowania go administracji rządowej (ujednolicenie ustroju samorządu terytorialnego w „ustawie scaleniowej” z 1933 roku). Po drugiej wojnie światowej w latach 1944-50 funkcjonował tzw. trójtorowy model administracji terenowej (samorząd, organy administracji rządowej w terenie, rady narodowe), zaś w 1950 roku samorząd został zlikwidowany. Powołane w jego miejsce

rady narodowe w warunkach totalitarnego systemu sprawowania władzy w państwie nie reprezentowały we właściwy sposób interesów społeczności lokalnych. Restytucji samorządu dokonano reformą z 1990 (przywrócenie samorządu gminnego) i 1998 roku (reforma podziału terytorialnego państwa, wprowadzenie samorządu na szczeblu powiatu i województwa). Ostatni, najciekawszy etap ewolucji samorządu to proces utworzenia i udoskonalania trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

Prawo administracyjne stanowi dzisiaj obok prawa cywilnego i prawa karnego jedną z najbardziej rozbudowanych gałęzi prawa. Administracja publiczna jest jednym z zasadniczych dyscyplin wiążących się z realizacją przez państwo jego funkcji związanych z organizowaniem życia społeczeństwa. Odrodzenie samorządu terytorialnego w roku 1990 i dalsze etapy jego rozbudowy spowodowały wzrost zainteresowania tą problematyką wśród wielu badaczy, szczególnie w ramach nauk prawnych, administracyjnych, ekonomicznych i politycznych. Przykładem tego zainteresowania prawem

administracyjnym jest oddana do rąk czytelnika recenzowana publikacja.

Niniejszy podręcznik został przygotowany przez Sekcję Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, pod redakcją Beaty Orlik i Aleksandry Puczek. Pozwólmy sobie w tym miejscu wymienić szerokie grono wszystkich autorów *Repetitorium*: Konrad Duda, Bożena Kozłowska, Anna Krawczyk, Łukasz Moczuko, Magdalena Namaczyńska, Ewelina Oklińska, Mateusz Rojek, Piotr Tarkowski.

We wstępie niniejszej książeczki możemy przeczytać: „Wymyślone i stworzone przez studentów oraz doktorantów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego skupionych w Sekcji Prawa Administracyjnego TBSP UJ *Repetitorium* to swoiste kompendium wiedzy z prawa administracyjnego, na którego kształt wpłynęły doświadczenia związane zarówno z uczeniem się tego przedmiotu, jak i jego wykładaniem. Wielość źródeł oraz bogactwo formy podawczej mają pomóc w nauce, lecz przede wszystkim ułatwić odświeżanie i ugruntowanie wiedzy z przedmiotu, a także wyjaśnić często niezwykle skomplikowane zagadnienia tej gałęzi prawa”.

Publikacja została podzielona na VI rozdziałów, poprzedzonych wykazem skrótów i wstępem a zakończonych bibliografią. Rozdział I zatytułowano: „Podstawowe zasady prawa administracyjnego”. Czytelnik znajdzie tutaj zasady wywodzące się z Konstytucji oraz zasady odnoszące się do organów administracji publicznej. Rozdział II zatytułowano: „Wybrane podstawowe pojęcia teoretyczno prawne prawa administracyj-

nego” (m.in. stosunek administracyjnoprawny). Część właściwą publikacji i ze względu na zawartą w nim materię jak i pod względem konstrukcyjnym (ilość stron) stanowi rozdział III: „Ustrojowe prawo administracyjne”. Czytelnik znajdzie tutaj następujące zagadnienia: pojęcie organu i rodzaje organów; struktura administracji, związki pomiędzy organami administracji; centralna administracja rządowa (Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, Ministrowie, Terenowa administracja rządowa – uwagi ogólne, Wojewódzka administracja zespolona, Wojewódzka administracja niezespolona); samorząd terytorialny w Polsce (Gmina, Samorząd powiatowy, Samorząd województwa, Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego). Rozdział IV: „Działania administracji publicznej”. (m.in. uznanie administracyjne). Idąc dalej rozdział V zatytułowano: „Kontrola administracji” (m.in. działalność sądownictwa administracyjnego jako kontrola administracji). Ostatni VI rozdział to: „Wybrane zagadnienia szczegółowe” (6 zagadnień tj. nacjonalizacja, wywłaszczenie, komunalizacja, pozwolenie na budowę, ochrona informacji niejawnych).

W recenzowanej pozycji możemy przeczytać: „niniejsze repetytorium w zwięzły i przystępny sposób przedstawia najważniejsze wiadomości z zakresu prawa administracyjnego. Omówione w nim zagadnienia dotyczą przede wszystkim zasad i pojęć teoretycznoprawnych, ustrojowego prawa administracyjnego działania administracji publicznej, kontroli administracji. Liczne tabele, diagramy i rysunki, jak również bogata bibliografia i wiele praktycznych przykładów

obrazujących omawiane instytucje pomogą w zrozumieniu najtrudniejszych pojęć, usystematyzowaniu i ugruntowaniu wiedzy”.

Autorzy dążyli do położenia dużego nacisku na wyjaśnienie podstawowych instytucji prawa administracyjnego, tak aby zapewnić użyteczność zawartej w podręczniku wiedzy, nawet przy zmienionym stanie prawnym. Bez wątplenia najmniej usatysfakcjonowany pozostaje czytelnik zainteresowany szczegółowymi prawno-materialnymi pojęciami prawa administracyjnego. Autorów publikacji niejako usprawiedliwia rozległość i zakres prawa administracyjnego materialnego, co niejako wymusza w przyjętej konwencji *Repetitorium*.

Czytelnika zainteresowanego niniejszą publikacją warto także odesłać do np. „Encyklopedii samorządu terytorialnego” (pod red. Katarzyny Miaskowskiej-Daszkiewicz, Bogumiła Szmulika, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, ss. 1028); czy ostatnio: „Encyklopedii prawa administracyjnego” (pod red. Michała Domagały, Anny Haładyj, Stanisława Wrzoska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, ss. 322).

Co prawda lektura *Repetitorium* dostarcza istotnych wskazań porządkujących, pobudza do refleksji i skłania do weryfikacji wielu ugruntowanych poglądów i ustaleń teoretycznych. Niemniej jednak, po dokładnej lekturze, można się zastanawiać, do kogo jest ona adresowana. Książka ma niewielkie walory pragmatyczne. Pozbawiona aparatu

naukowo-poznawczego, zdaje się mieć charakter odtwórczy i powierzchowny. Uboga warstwa informacyjna, w tym niewykorzystanie przez autorów istniejącej literatury przedmiotu, oraz ustawodawstwa potwierdzają to przekonanie.

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. Zapewne wiele interesujących informacji znajdą tu również studenci wyższych uczelni, dla których *repetitorium* to będzie przydatne, jako pomoc dydaktyczna, zwłaszcza dla studentów kierunków prawa i administracji, ale też europeistyki czy politologii.

„Prawo administracyjne” pod redakcją Beaty Orlik i Aleksandry Puczek, kierowane jest przede wszystkim do studentów studiów prawniczych. Dla nich prawo administracyjne jest jednym z głównych przedmiotów w czasie całych studiów. Opracowanie to może służyć jako pomocnicze kompendium wiedzy z prawa administracyjnego – użyteczne w jak największym stopniu dla wszystkich osób, które mają do czynienia z prawem administracyjnym. Niniejsza publikacja jest jedną z wielu podejmowanych prób przedstawienia problematyki administracji publicznej i regulującego ją prawa administracyjnego¹. Z racji jej formy jest jedno-

¹ Zob. recenzje: A. Lis, *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Eugeniusz Bojanowski, Krzysztof Żukowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, ss. 584, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce, Nr 12 (3/2010), s. 101-103; tenże, *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, oprac. Irena Lipowicz, Radosław Mędrzycki, Maciej Szmigiero, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2010, ss. 240, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce, Nr 13 (4/2010), s. 96-98.

częśnie ukierunkowana na zaprezentowanie jedynie podstawowych zagadnień ogólnych i ustrojowych prawa administracyjnego. Nie sposób w krótkiej notce ocenić kompleksowo prezentowaną publikację.

Mimo licznych uwag krytycznych lektura książki Beaty Orlik i Aleksandry Puczko porządkującej jakoś naszą wiedzę z prawa administracyjnego nie będzie czasem straconym przez osobę zainteresowaną tematem. Przedstawione zwięzłe omówienie recenzo-

wanej książki oddaje jej zawartość w sposób jedynie skrótowy i – co nieuniknione – wybiórczy. Podsumowując powyższe rozważania warto stwierdzić, że powstała książka interesująca, choć nie pozbawiona istotnych mankamentów, polegających przede wszystkim na lukach w wykorzystanym materiale źródłowym oraz uchybieniach konstrukcyjnych. Ale wiedza o jej istnieniu z pewnością nie zaszkodzi.

NOTA O AUTORZE

mgr Artur Lis, asystent w Katedrze Historii Prawa, Instytutu Prawa Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli. Zainteresowania naukowe: prawo administracyjne, historia prawa.