

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **5**

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

5

Stan prawny na 31 lipca 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

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
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-676-2
5. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---------------------|----|
| Wykaz skrótów | 11 |
|---------------------|----|

| | |
|-------------------|----|
| Wprowadzenie..... | 15 |
|-------------------|----|

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

| | |
|---|-----------|
| Cechy prawa administracyjnego | 21 |
| 1. Określenie prawa administracyjnego..... | 21 |
| 2. Podział norm prawa administracyjnego..... | 25 |
| 2.1. Prawo ustrojowe | 25 |
| 2.2. Prawo materialne..... | 26 |
| 2.3. Prawo procesowe (formalne) | 28 |
| 3. Europeizacja prawa administracyjnego | 29 |

Rozdział II

| | |
|--|-----------|
| Źródła prawa administracyjnego..... | 33 |
| 1. Pojęcie źródeł prawa..... | 33 |
| 2. Źródła prawa unijnego..... | 36 |
| 2.1. Podział prawa unijnego | 36 |
| 2.2. Prawo pierwotne..... | 36 |
| 2.2.1. Traktaty..... | 36 |
| 2.2.2. Zasady ogólne prawa unijnego..... | 37 |
| 2.3. Prawo wtórne (pochodne)..... | 40 |
| 2.3.1. Prawo wiążące..... | 40 |
| 2.3.2. Prawo niewiążące (<i>soft law</i>)..... | 42 |
| 3. Źródła prawa krajowego | 42 |
| 3.1. Podział źródeł | 42 |
| 3.2. Źródła powszechnie obowiązującego prawa | 44 |
| 3.2.1. Konstytucja..... | 44 |
| 3.2.2. Ustawy | 45 |

| | |
|---|----|
| 3.2.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe..... | 45 |
| 3.2.4. Rozporządzenia..... | 47 |
| 3.2.5. Rozporządzenia z mocą ustawy..... | 48 |
| 3.2.6. Akty prawa miejscowego | 49 |
| 3.3. Wewnętrzne źródła prawa | 59 |
| 4. Ogłaszanie aktów normatywnych..... | 61 |
| 5. Nieformalne źródła prawa..... | 65 |

Rozdział III

| | |
|---|-----------|
| Podstawowe pojęcia teoretyczne w prawie administracyjnym | 69 |
| 1. Pojęcie i rodzaje organów administracji | 69 |
| 2. Właściwość organu administracji..... | 71 |
| 3. Nadzór, kontrola, kierownictwo..... | 73 |
| 3.1. Pojęcie i cechy kontroli | 73 |
| 3.2. Rodzaje kontroli..... | 75 |
| 3.3. Podmioty sprawujące kontrolę administracji publicznej | 77 |
| 3.3.1. Kontrola sprawowana przez organy państwowe | 77 |
| 3.3.2. Sądowa kontrola administracji | 81 |
| 3.3.3. Kontrola wewnątrzadministracyjna | 85 |
| 3.3.4. Kontrola społeczna | 87 |
| 3.4. Pojęcie i cechy nadzoru | 87 |
| 3.5. Kierownictwo i koordynacja..... | 89 |
| 4. Zadania publiczne | 90 |

Rozdział IV

| | |
|--|-----------|
| Stosunek administracyjnoprawny | 93 |
| 1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego..... | 93 |
| 2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego | 93 |
| 3. Elementy stosunku administracyjnoprawnego | 94 |
| 4. Sposoby nawiązania stosunku administracyjnoprawnego | 96 |
| 5. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych | 96 |

Rozdział V

| | |
|---|-----------|
| Określenie administracji..... | 99 |
| 1. Pojęcie administracji w doktrynie | 99 |
| 2. Płaszczyzny i sfery działania administracji..... | 103 |
| 3. Modele administracji | 105 |
| 4. Cechy administracji | 106 |
| 5. Proces prywatyzacji zadań administracji publicznej | 107 |

Rozdział VI

| | |
|--|-----|
| Podstawowe zasady działania administracji | 113 |
| 1. Funkcje zasad prawa | 113 |
| 2. Zasada praworządności i legalizmu..... | 114 |
| 3. Zasada demokratyzmu | 115 |
| 4. Zasada centralizacji i decentralizacji administracji..... | 116 |
| 5. Zasada subsydiarności (pomocniczości)..... | 120 |
| 6. Zasada proporcjonalności (współmierności) | 122 |
| 7. Zasada zrównoważonego rozwoju | 123 |
| 8. Zasada udziału obywateli w administrowaniu | 125 |
| 9. Zasada jawności działań administracji | 125 |
| 10. Zasada kompetencyjności..... | 127 |
| 11. Zasada efektywności i skuteczności działania..... | 128 |
| 12. Zasada współdziałania | 130 |
| 13. Inne zasady działania administracji wynikające z postępowania administracyjnego..... | 132 |

Rozdział VII

| | |
|---|-----|
| Prawne formy działania administracji | 135 |
| 1. Pojęcie prawnych form i metod działania administracji..... | 135 |
| 2. Klasyfikacja prawnych form działania administracji | 136 |
| 3. Stanowienie aktu normatywnego administracji..... | 141 |
| 4. Wydawanie aktów administracyjnych | 143 |
| 4.1. Określenie aktu administracyjnego | 143 |
| 4.2. Klasyfikacja aktów administracyjnych | 144 |
| 4.3. Decyzja administracyjna..... | 152 |
| 4.4. Ważność aktu administracyjnego..... | 161 |
| 5. Porozumienie administracyjne | 164 |
| 6. Umowa cywilnoprawna..... | 168 |
| 7. Partnerstwo publiczno-prywatne | 170 |
| 8. Ugoda administracyjna | 172 |
| 9. Czynności faktyczne administracji | 175 |
| 9.1. Cechy czynności faktycznych..... | 175 |
| 9.2. Działalność społeczno-organizatorska administracji..... | 175 |
| 9.3. Czynności materialno-techniczne | 176 |
| 10. „Swoiste” prawne formy działania administracji..... | 178 |

Część druga

ZAGADNIENIA USTROJOWE

Rozdział VIII

| | |
|---|------------|
| Podziały terytorialne państwa i strefy specjalne | 185 |
| 1. Pojęcie podziału terytorialnego..... | 185 |
| 2. Czynniki kształtujące podział terytorialny..... | 186 |
| 3. Klasyfikacja podziałów terytorialnych..... | 186 |
| 3.1. Podział zasadniczy | 187 |
| 3.2. Podział pomocniczy | 190 |
| 3.3. Podział specjalny | 191 |
| 4. Nazwy miejscowości i obiektów fizjograficznych..... | 192 |
| 5. Strefy specjalne | 193 |
| 5.1. Pojęcie strefy specjalnej..... | 193 |
| 5.2. Podział stref specjalnych | 194 |
| 5.3. Strefy związane z ochroną granicy państwa | 195 |
| 5.4. Strefy służące ochronie środowiska..... | 198 |
| 5.5. Strefy związane z ochroną byłych obozów zagłady..... | 199 |
| 5.6. Strefy ekonomiczne | 200 |
| 5.7. „Swoiste” strefy specjalne..... | 202 |

Rozdział IX

| | |
|--|------------|
| Administracja centralna | 203 |
| 1. Podział administracji centralnej | 203 |
| 2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej..... | 206 |
| 3. Organy zaliczane do naczelných organów administracji rządowej..... | 209 |
| 3.1. Rada Ministrów | 209 |
| 3.2. Prezes Rady Ministrów..... | 212 |
| 3.3. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej | 213 |
| 4. Centralne organy (urzędy) administracji państwowej..... | 216 |
| 4.1. Centralne organy (urzędy) administracji rządowej | 216 |
| 4.1.1. Tworzenie organów centralnych..... | 216 |
| 4.1.2. Cechy i rodzaje centralnych organów administracji rządowej | 218 |
| 4.2. Inne centralne organy administracji państwowej | 221 |

Rozdział X

| | |
|--|------------|
| Terenowa administracja rządowa | 223 |
| 1. Podmioty wykonujące zadania administracji rządowej w województwie..... | 223 |
| 2. Wojewoda | 224 |
| 2.1. Powoływanie wojewody | 224 |

| | |
|--|-----|
| 2.2. Funkcje wojewody | 225 |
| 2.3. Kierownictwo i nadzór nad działalnością wojewody..... | 230 |
| 3. Administracja zespolona w województwie..... | 231 |
| 4. Organy administracji rządowej w powiecie | 235 |
| 5. Niezespolona administracja rządowa..... | 237 |

Rozdział XI

| | |
|---|------------|
| Samorząd terytorialny..... | 239 |
| 1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego | 239 |
| 2. Pojęcie samorządu terytorialnego..... | 241 |
| 3. Zadania samorządu terytorialnego..... | 244 |
| 3.1. Zadania gminy..... | 244 |
| 3.1.1. Zasada domniemania właściwości gminy..... | 244 |
| 3.1.2. Zasada subsydiarności | 245 |
| 3.1.3. Zakres zadań gminy | 246 |
| 3.1.4. Gminy o specjalnym statusie | 251 |
| 3.2. Zadania powiatu..... | 254 |
| 3.2.1. Zakres zadań własnych powiatu..... | 254 |
| 3.2.2. Zadania z zakresu administracji rządowej | 258 |
| 3.3. Zadania samorządu województwa..... | 259 |
| 3.3.1. Charakter zadań własnych | 259 |
| 3.3.2. Zadania z zakresu administracji rządowej | 260 |
| 4. Władze jednostek samorządu terytorialnego | 260 |
| 4.1. Forma bezpośrednia udziału mieszkańców | 262 |
| 4.1.1. Wybory..... | 262 |
| 4.1.2. Referendum lokalne..... | 262 |
| 4.1.3. Konsultacje z mieszkańcami..... | 268 |
| 4.2. Organy jednostek samorządu terytorialnego..... | 270 |
| 4.2.1. Organy gminy..... | 270 |
| 4.2.2. Organy powiatu..... | 282 |
| 4.2.3. Organy samorządu województwa | 289 |
| 5. Jednostki pomocnicze oraz związki i porozumienia samorządu terytorialnego..... | 293 |
| 6. Związki metropolitalne | 297 |
| 7. Mienie i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego..... | 298 |
| 8. Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego | 300 |
| 8.1. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów..... | 301 |
| 8.2. Uprawnienia wojewody | 302 |
| 8.3. Uprawnienia regionalnej izby obrachunkowej | 305 |
| 8.4. Uprawnienia o charakterze nadzorczym Sejmu | 307 |
| 9. Uprawnienia samorządowego kolegium odwoławczego | 307 |

Rozdział XII

| | |
|---|------------|
| Podmioty administrujące | 309 |
| 1. Samorząd zawodowy..... | 309 |
| 2. Samorząd gospodarczy | 310 |
| 3. Zakłady administracyjne (publiczne)..... | 311 |
| 4. Fundacje..... | 314 |
| 5. Organizacje pozarządowe i wolontariat..... | 316 |

Rozdział XIII

| | |
|--|------------|
| Pracownicy administracji publicznej | 321 |
| 1. Pojęcie służby publicznej..... | 321 |
| 2. Pojęcie pracownika administracji..... | 323 |
| 3. Korpus służby cywilnej | 324 |
| 4. Pracownicy samorządowi | 326 |
| 5. Inne grupy pracowników administracji..... | 328 |
| 5.1. Urzędnicy państwowi..... | 328 |
| 5.2. Służba zagraniczna..... | 328 |
| 6. Europejski Kodeks Dobrej Administracji..... | 330 |

| | |
|--------------------------|------------|
| Bibliografia..... | 333 |
|--------------------------|------------|

| | |
|-----------------------|------------|
| Skorowidz..... | 353 |
|-----------------------|------------|

WPROWADZENIE

Prawo administracyjne wiąże się z funkcjonowaniem administracji publicznej, ale nie tylko. Normy tego prawa regulują również sytuację administracyjnoprawną obywatela, który styka się z nim od urodzenia aż do śmierci. Prawo administracyjne reguluje też zasady funkcjonowania podmiotów innych niż organy administracji publicznej. Jest to więc dziedzina obszerna, trudna do całościowego przedstawienia. Trudności te potęguje fakt, że jest to prawo nieskodyfikowane, jego normy zawarte są w aktach prawa krajowego różnej rangi, a także w aktach prawa międzynarodowego i unijnego. Ponadto jest to prawo zmienne, dynamiczne, uzależnione nie tylko od zmian ustrojowych, społeczno-gospodarczych, ale też od wpływów politycznych. Często ustawy zawierające normy prawa administracyjnego są uchwalane dla doraźnych, politycznych potrzeb, bez głębszych analiz i dyskusji, w trybie przyspieszonym, co powoduje luki i błędy legislacyjne.

Zrozumienie regulacji administracyjnoprawnych jest możliwe wówczas, gdy znane są podstawowe cechy prawa administracyjnego i znaczenie podstawowych pojęć występujących w tym prawie. Norma prawna może być właściwie odczytana tylko wtedy, gdy znane jest znaczenie użytych w niej określeń. Pomocne w tym zakresie jest orzecznictwo sądowe, które dokonuje wykładni tych norm, a także literatura przedmiotu.

Systematyka podręcznika została tak ukształtowana, by sprzyjała zrozumieniu istoty prawa administracyjnego oraz zasad funkcjonowania administracji publicznej. Stąd podział treści na dwie części: zagadnienia ogólne i zagadnienia ustrojowe. Zagadnienia administracyjnego prawa materialnego przedstawione zostaną w drugim tomie podręcznika, który stanowi immanentną część analiz ogólnych i ustrojowych prawa administracyjnego.

Prawo administracyjne zostało przedstawione w aspekcie jego podstawowych cech oraz wpływu prawa unijnego na jego kształt. To skutkuje też przyjęciem podziału źródeł prawa administracyjnego na prawo krajowe i prawo unijne. Na proces stosowania prawa administracyjnego mają wpływ również tzw. nieformalne źródła prawa, do których należą orzecznictwo sądowe i normy pozaprawne, np. normy etyczne.

Związek prawa administracyjnego z funkcjonowaniem administracji publicznej jest bezsporny. W tym kontekście niezbędne jest ukazanie podstawowych cech administracji oraz występujących w teorii modeli jej funkcjonowania. Ze względu na stały wzrost liczby zadań administracji ustawodawca dopuszcza tzw. proces prywatyzacji zadań administracji publicznej, którego celem jest dążenie do efektywnego i sprawnego wykonywania zadań publicznych. Proces ten polega na możliwości przekazania zadań publicznych do wykonania przez podmioty prawa prywatnego, w tym osoby fizyczne.

Działanie administracji publicznej opiera się na określonych zasadach. Wśród nich są zasady ustrojowe, określone w Konstytucji RP (np. praworządności, decentralizacji), oraz zasady związane z istotą funkcjonowania tej administracji (pomocniczości, proporcjonalności, jawności, kompetencyjności, współdziałania).

Realizacja zadań przez organy administracji publicznej może nastąpić wyłącznie w sposób wskazany przepisami prawa. Wynika to z podstawowej cechy administracji publicznej, że działa ona wyłącznie na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych, czyli obejmuje tylko takie działania, które są określone przepisami prawa. Działania podejmowane przez administrację publiczną w celu wykonania zadań są określane w doktrynie prawnymi formami działania administracji. Ze względu na brak możliwości ukazania pełnego katalogu tych form i różną ich klasyfikację w podręczniku przedstawione zostaną tylko formy ogólne, typowe dla wszystkich organów administracji publicznej.

W części dotyczącej zagadnień ustrojowych przedstawiono najpierw zagadnienia podziału terytorialnego państwa z jego klasyfikacją na podział zasadniczy (podstawowy), pomocniczy i specjalny. Wyznaczenie granic podziału terytorialnego pozwala na usytuowanie organów administracji publicznej w strukturze terytorialnej państwa i zrozumienie ich właściwości terytorialnej. Przy omawianiu podziałów terytorialnych państwa zwrócono też uwagę na to, że jednostki zasadniczego podziału terytorialnego wraz z mieszkańcami zamieszkałymi na terytorium tych jednostek tworzą wspólnotę samorządową. Zasygnalizowane zostały również zagadnienia odnoszące się do wyodrębnienia na terytorium państwa pewnych obszarów, które poddane są specjalnym regulacjom prawnym. Obszary te, nazywane najczęściej strefami specjalnymi, nie są jednostkami podziału terytorialnego państwa.

Administracja publiczna stanowi zbiór zróżnicowanych organów i podmiotów wykonujących zadania publiczne. Uwzględniając zasięg właściwości terytorialnej, można wyodrębnić administrację centralną i administrację terenową, w której funkcjonuje terenowa administracja rządowa i samorząd terytorialny. W takim też układzie przedstawiono zagadnienia charakteryzujące organy administracji publicznej. Dodatkowo ukazano podstawowe cechy innych podmiotów administrujących [samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, zakłady publiczne (administracyjne), fundacje, organizacje

pozarządowe], które wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, realizując zasadę decentralizacji.

Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na sprawność działania administracji publicznej są jej pracownicy, stąd zagadnienie to zasygnalizowane zostało w końcowej części książki.

Podręcznik przeznaczony jest przede wszystkim dla studentów kierunków prawniczych, administracyjnych i bezpieczeństwa wewnętrznego. Będzie też niewątpliwie pomocny pracownikom administracji oraz wszystkim, których prawo administracyjne z różnych względów interesuje.

Podręcznik uwzględnia stan prawny na 31.07.2024 r.

Elżbieta Ura

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

CECHY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Określenie prawa administracyjnego

Prawo administracyjne jest stosunkowo młodą dziedziną prawa. Nie może odwołać się do dorobku ustawodawstwa, orzecznictwa i doktryny kilku tysięcy – jak prawo cywilne, czy nawet kilku stuleci – jak prawo karne, chociaż regulacje administracyjnoprawne występowały już w starożytnym Rzymie. Można tu zacytować regulacje dotyczące relacji między rządem a studentami. W Konstytucji Walentyniana I z 370 r., adresowanej do prefekta Rzymu, cesarz nakazuje m.in.: „Biuro administracji podatków (*officium censualium*) powinno pilnie obserwować tryb życia studentów w ich mieszkaniach oraz czy rzeczywiście poświęcają oni swój czas na studia, o których mniema się, że je podjęli. Funkcjonariusze tego *officium* powinni przypominać studentom, że w swym gronie muszą unikać zachowania się skandalicznego i nieuczciwego, które może zaszkodzić ich reputacji, jak również złych znajomości, uważanych przez cesarza prawie za zbrodnie. Studenci nie powinni chodzić zbyt często na widowiska ani też brać udziału w pijackich hulankach. Jeżeli student nie prowadzi się tak, jak tego wymaga godność studiów *litterae liberales*, prefekt miasta rozkaże publicznie go wychłostać, wydaląc z Rzymu i odesłać do domu”.

Normy prawa administracyjnego kształtowały się wraz z rozwojem państwa, jednak dopiero od Wielkiej Rewolucji Francuskiej nabrały one charakteru dwustronnie obowiązującego – dotyczyły nie tylko obywateli, lecz również aparatu administracyjnego¹.

Nie zostały wskazane normatywnie kryteria określenia prawa administracyjnego, stąd określenia te powstawały na gruncie doktrynalnym. Prezentowane definicje oparte są

¹ Szerzej Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 61 i n.; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, s. 3 i n.; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 17–151; *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.

na różnych kryteriach, dlatego różnią się treścią i nie zawierają wielu cech charakteryzujących to prawo.

Definicje prawa administracyjnego przedstawiane są w doktrynie przy przyjęciu różnych kryteriów.

Klasykzna, tradycyjna definicja brała za punkt wyjścia urzędy (organy) administracyjne i określała, że prawo administracyjne jest to gałąź prawa, która reguluje działanie organów administracji. Definicja ta stanowi **podmiotowe określenie prawa administracyjnego**. Nie jest ona wystarczająca w obecnych warunkach, gdyż organy administracji uprawnione są również do zawierania umów cywilnych, w sytuacjach określonych prawem wymierzają kary, mogą być podmiotami stosunków międzynarodowych. To powoduje, że działanie organów administracyjnych poddane jest również regulacjom prawa cywilnego, karnego lub międzynarodowego. Dlatego tradycyjnie rozumiane prawo administracyjne nie jest wystarczającym jego określeniem.

Kolejne definicje brały za punkt wyjścia już nie organ administracji, lecz głównie jego działanie. Sprowadzały się do tezy, że prawo administracyjne to ta **gałąź prawa, która reguluje proces administrowania**. Jednak i ta definicja okazała się nie w pełni precyzyjna, gdyż proces administrowania jest pojęciem bardzo szerokim i administrowanie może też być dokonywane w formach właściwych innym gałęziom prawa.

Kolejnym elementem, który włączono do definicji prawa administracyjnego, był **sposób działania administracji w procesie administrowania**. Dowodzono, że prawo administracyjne reguluje te działania organu administracji w procesie administrowania, które są realizowane przy użyciu środków władczych, np. decyzji administracyjnych czy innych władczych form działania administracji oraz szczególnych form działania². Z tej definicji wynikało, że prawem administracyjnym jest to prawo, które zawiera element władztwa administracyjnego.

Również ta definicja nie wyczerpała wszystkich cech prawa administracyjnego, gdyż **nie wszystkie działania administracji realizowane są tylko w formach władczych**. Wiele z nich wykonywanych jest przy użyciu niewładczych form działania.

W szerokim znaczeniu określa się, że **prawo administracyjne stanowi normy prawne regulujące organizację i zachowanie się administracji publicznej, a także zachowanie się osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nieunormowanym przez przepisy należące do innych gałęzi prawa**. „W konsekwencji «administrowanie» i «władczość» pozostają w dalszym ciągu podstawowymi elementami kształtującymi sferę prawa

² J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościałk, Ossolineum 1977, s. 5.

administracyjnego³. Prawo administracyjne reguluje więc procesy administrowania w państwie, system podmiotów realizujących te procesy oraz władcze środki służące do realizowania tych procesów⁴; jest to całość władczej działalności administracji publicznej, ale może również regulować takie działania, jak umowy publicznoprawne⁵.

Według Z. Cieślaka prawo administracyjne stanowi uporządkowany zbiór norm prawnych, których celem jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne⁶.

J. Jagielski zwraca uwagę, że podstawowy sens prawa administracyjnego polegał, i polega, na ograniczeniu pełnej swobody, dyskrecjonalności (dowolności) w działaniu władzy publicznej wobec społeczeństwa i jednostki oraz na ujęciu wkraczania administracji w sferę stosunków społecznych w różnych dziedzinach w ramy określonych reguł wiążących zarówno władzę, jak i adresatów jej oddziaływań⁷.

Przedstawione definicje wykazują pewne różnice, które wynikają z przekształceń ustrojowych dokonywanych w państwie. Mimo tych różnic wskazują, że **przepisy prawa administracyjnego określają zakres kompetencji organów administracji publicznej, uprawnienia i obowiązki wobec innych podmiotów oraz zakres ingerencji administracji w sferę praw jednostki, a także obszar, w którym jednostka może żądać od administracji podjęcia określonych działań**. Na element uprawnień jednostki do kontroli administracji zwracał uwagę już w okresie międzywojennym W.L. Jaworski, pisząc, że prawo administracyjne to „prawo, które reguluje działalność państwa, a którego kontrola należy do jednostki”⁸.

Precyzyjne zdefiniowanie prawa administracyjnego jest niemożliwe z kilku przyczyn. Przede wszystkim trudno jest ustalić jego zakres. Jeśli chodzi o osobę fizyczną, to styka się ona z normami tego prawa od urodzenia aż do śmierci. Ponadto wraz z utworzeniem samorządu terytorialnego państwo przekazało wiele zadań do wykonania jednostkom tego samorządu we własnym imieniu i zadania te wykonywane są nie tylko w administracyjnoprawnych formach działania. Dodatkowo pojawiają się nowe formy wykonywania zadań publicznych, chociażby w wyniku procesu prywatyzacji zadań publicznych

³ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 16.

⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 15–16.

⁵ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 41.

⁶ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 50.

⁷ J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 4.

⁸ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 8; szerokiego przeglądu definicji w doktrynie i wskazywanych w niej cech prawa administracyjnego dokonał T. Bąkowski, *O cechach prawa administracyjnego inaczej* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 30 i n.

(przekazywania zadań publicznych do wykonania podmiotom prywatnym). Do tego dodać trzeba i to, że z dniem 1.05.2004 r., po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, normy obowiązującego prawa administracyjnego zawarte są w przepisach prawa unijnego i prawa polskiego, a tym samym prawo administracyjne przestało stanowić system jednorodny. Doszło bowiem do tego administracyjne prawo unijne w ścisłym znaczeniu, które jest stosowane przez instytucje, organy i inne jednostki organizacyjne UE oraz prawo administracyjne w tych obszarach, w których krajowe organy administracji publicznej stosują normy prawa unijnego bezpośrednio bądź pośrednio, tj. gdy stosują krajowe ustawy i inne akty normatywne implementujące czy rozwijające prawo unijne. Stąd mówi się o europejskim prawie unijnym i europeizacji prawa administracyjnego⁹.

Na podstawie prezentowanych definicji prawa administracyjnego i analizy norm tego prawa można przedstawić **kilka podstawowych cech (właściwości) charakteryzujących to prawo**, a mianowicie:

- 1) jest to gałąź prawa, tak jak np. prawo cywilne czy karne, z tym że nie jest ono skodyfikowane (nie ma Kodeksu prawa administracyjnego) ani jednolite, ponieważ wyróżnia się w nim pewne działy szczegółowe, np. prawo ochrony środowiska, prawo budowlane, prawo wodne, w których występują też normy prawne należące do innych działów (gałęzi) prawa (prawa cywilnego, prawa karnego);
- 2) prawo administracyjne należy do prawa publicznego, co oznacza, że o ile w prawie prywatnym (cywilnym) regulowana nim działalność podejmowana jest w uzależnieniu od woli podmiotów tego prawa, o tyle w prawie publicznym decyzja co do zastosowania jego norm jest wynikiem woli właściwych organów publicznych, a adresat musi się im podporządkować, chyba że normy te przyznają określone uprawnienia, z których adresat nie zawsze musi korzystać. Podział na prawo prywatne i publiczne wywodzi się ze starożytnego Rzymu. W ujęciu Ulpiana prawo publiczne (*ius publicum*) służy ochronie interesu państwa, zaś prawo prywatne (*ius privatum*) służy interesom jednostki;
- 3) jest to prawo stanowione i składa się z wielu normatywnych nakazów, zakazów, upoważnień, ograniczeń itp., których gwarancją przestrzegania jest system uznanych przez państwo sankcji prawnych – środków należących do zakresu władztwa administracyjnego. Reguluje niemal wszystkie zakresy życia społecznego;
- 4) źródłami prawa administracyjnego są przepisy prawa unijnego, w tym zasady ogólne Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przepisy prawa krajowego powszechnie obowiązujące oraz przepisy prawa wewnętrznego;
- 5) reguluje sposób realizacji procesów administrowania w państwie przy pomocy ustanowionych instytucji (organów, podmiotów administrujących); w najszerszym zakresie wkracza też w sferę praw i wolności obywateli;
- 6) stanowi część składową całego systemu prawa w państwie;

⁹ Szerzej S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002/6, s. 71 i n.; S. Biernat, *Prawo administracyjne jako instrument ochrony praw obywateli Unii Europejskiej* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego...*, s. 41 i n.

- 7) jest prawem, które najczęściej się zmienia (każda zmiana ustrojowa oraz wymiana ekip rządzących wpływa na prawo administracyjne, zazwyczaj je zmieniając) i w największym zakresie uzależnione jest od polityki (oczywiście nie jest to jego zaletą);
- 8) między prawem administracyjnym a zadaniami i funkcjami administracji publicznej istnieje ścisły związek – podporządkowanie administracji prawu jest jedną z podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania państwa;
- 9) przepisy prawa administracyjnego tworzone są również przez samą administrację, co oznacza, że administracja publiczna sama dla siebie może formułować dyrektywy działania oraz, poprzez możliwość tworzenia prawa, może na bieżąco reagować na różne zjawiska społeczne;
- 10) normy prawa administracyjnego skierowane są częściowo do samej administracji, a częściowo do podmiotów usytuowanych poza nią.

Opracowany był projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego¹⁰, który zawierał m.in. definicje występujących w prawie administracyjnym pojęć, charakter praw i obowiązków administracyjnych oraz zasady załatwiania spraw. Przepisy ustawy miały mieć zastosowanie w sprawach z zakresu administracji publicznej w kwestiach nieunormowanych w odrębnych ustawach. 4

2. Podział norm prawa administracyjnego

2.1. Prawo ustrojowe

Podział prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne i procesowe jest podziałem funkcjonującym w teorii prawa i określa charakter normy prawnej. „Pomimo, że różnią się one charakterystyką norm, przedmiotem regulacji i znaczeniem (...), to pod względem funkcjonalnym są one ze sobą na tyle powiązane i komplementarne, że dają asumpt do postrzegania ich łącznie jako względnie jednorodnej gałęzi prawa – administracyjnego”¹¹. 5

Prawo ustrojowe, zwane też prawem o ustroju administracji publicznej, **reguluje organizację i zasady funkcjonowania systemu organów administracji publicznej i innych podmiotów administrujących wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej**. Normy ustrojowe określają więc sposób tworzenia organów administracji publicznej, zakres ich kompetencji, właściwość, strukturę i organizację aparatu admini-

¹⁰ Zob. VI kadencja, druk sejm. nr 3942. Zakończenie VI kadencji Sejmu spowodowało przerwanie prac legislacyjnych nad projektem ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych). Projekt ten nie został podjęty w pracach Sejmu kolejnych kadencji.

¹¹ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 31 i podana tam literatura.

W podręczniku przedstawiono aktualne zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i systemu administracji publicznej. W celu ułatwienia zrozumienia tej obszernej tematyki, treść podzielono na dwie części obejmujące:

- ogólne zagadnienia i podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, a także zasady funkcjonowania administracji publicznej oraz
- zagadnienia ustrojowe, przedstawiające administrację centralną i terenową rządową oraz samorządową.

Książka zawiera odniesienia do najnowszych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, materiałów normatywnych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

Podręcznik jest przeznaczony przede wszystkim dla studentów kierunków prawnych, administracyjnych i bezpieczeństwa wewnętrznego. Będzie też pomocny pracownikom administracji oraz wszystkim, których z różnych względów interesuje prawo administracyjne.

Elżbieta Ura – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Rzeszowskiego; specjalistka z zakresu prawa administracyjnego; autorka ponad 200 publikacji dotyczących zagadnień prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego oraz z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także z zakresu prawa pracy.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788383586762 W05P01

ISBN 978-83-8358-676-2



9 788383 586762

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)