

# PRZEWODNIK PO PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

**redakcja naukowa Wojciech Jakimowicz**

Wojciech Jakimowicz, Dorota Dąbek, Iwona Niżnik-Dobosz  
Piotr Dobosz, Joanna Człowiekowska, Marta Kisielowska  
Mariusz Kotulski, Mariusz Krawczyk, Joanna Lemańska  
Mariusz Oleś, Aleksandra Puczko, Ewa Skorczyńska  
Michał Sobol, Przemysław Wszolek, Paweł Czop  
Witold Górny, Maciej Hadel, Agnieszka Jędrzczak, Paweł Król  
Paweł Mysłowski, Łukasz Pośpiech, Natalia Rysz, Grażyna Sarnes

---

---

SERIA AKADEMICKA

2. WYDANIE

---

# PRZEWODNIK PO PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

**redakcja naukowa Wojciech Jakimowicz**

Wojciech Jakimowicz, Dorota Dąbek, Iwona Niżnik-Dobosz  
Piotr Dobosz, Joanna Człowiekowska, Marta Kisielowska  
Mariusz Kotulski, Mariusz Krawczyk, Joanna Lemańska  
Mariusz Oleś, Aleksandra Puczko, Ewa Skorczyńska  
Michał Sobol, Przemysław Wszolek, Paweł Czop  
Witold Górny, Maciej Hadel, Agnieszka Jędrzczak, Paweł Król  
Paweł Myśłowski, Łukasz Pośpiech, Natalia Rysz, Grażyna Sarnes

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

2. WYDANIE

---

*Stan prawny na 1 lipca 2016 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne  
*Anna Krzesz*

Łamanie  
*Andrzej Gudowski*

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.

  
prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-485-7

2. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wstęp</b> .....	15
<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Administracja</b> .....	17
1. Uwagi ogólne .....	17
2. Poszukiwanie zamkniętej definicji administracji publicznej .....	18
3. Opisywanie administracji publicznej przez jej cechy .....	20
4. Formy działania administracji publicznej .....	39
<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Prawo administracyjne</b> .....	53
1. Poszukiwanie definicji prawa administracyjnego .....	53
2. Cechy prawa administracyjnego .....	55
3. Stosunek administracyjnoprawny .....	71
4. Sytuacja administracyjnoprawna .....	84
5. Normy prawa administracyjnego .....	88
6. Sankcje w prawie administracyjnym .....	93
7. System prawa administracyjnego .....	96
8. Granice prawa administracyjnego .....	96
<b>Rozdział trzeci</b>	
<b>Tworzenie prawa administracyjnego</b> .....	101
1. Zagadnienia ogólne .....	101
2. Konstytucyjne kategorie powszechnie obowiązujących źródeł prawa administracyjnego .....	112
3. Prawo wewnętrzne .....	162
4. Tak zwane swoiste kategorie źródeł prawa administracyjnego .....	168
5. Publikacja i promulgacja źródeł prawa .....	183
6. Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego .....	188

**Rozdział czwarty**

<b>Zasady ogólne prawa administracyjnego .....</b>	<b>210</b>
1. Niektóre zasady wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego .....	210
2. Niektóre zasady odnoszące się do organów administracji publicznej .....	239
3. Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego .....	252

**Rozdział piąty**

<b>Podmioty administracji publicznej .....</b>	<b>259</b>
1. Organy administracji publicznej .....	259
2. Samorząd .....	274
3. Zakład administracyjny .....	283
4. Katalog innych podmiotów administracji publicznej .....	293
5. Wykonywanie funkcji publicznych i realizacja zadań publicznych przez organizacje społeczne .....	300
6. Prywatyzacja funkcji administracji publicznej i zadań publicznych .....	304

**Rozdział szósty**

<b>Struktura administracji publicznej i związki między jej podmiotami .....</b>	<b>309</b>
1. Struktura administracji publicznej .....	309
2. Związki między podmiotami administrującymi .....	318

**Rozdział siódmy**

<b>Administracja rządowa .....</b>	<b>332</b>
1. Centralne organy administrujące poza administracją rządową .....	332
2. Centralna administracja rządowa .....	342
3. Terenowa administracja rządowa .....	377

**Rozdział ósmy**

<b>Samorząd terytorialny .....</b>	<b>396</b>
1. Zagadnienia ogólne .....	396
2. Referendum lokalne .....	418
3. Konsultacje społeczne .....	429
4. Samorząd w gminie .....	434
5. Samorząd w powiecie .....	452
6. Samorząd w województwie .....	464
7. Związki i porozumienia komunalne .....	475
8. Mienie komunalne i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego .....	488
9. Nadzór nad samorządem terytorialnym .....	499
10. Samorządowe kolegia odwoławcze .....	520

**Rozdział dziewiąty**

<b>Podmioty relacji zewnętrznych</b> .....	530
1. Triada Bernatzika .....	530
2. Współczesne możliwości uzupełniania triady Bernatzika .....	565

**Rozdział dziesiąty**

<b>Akt administracyjny</b> .....	573
1. Akt administracyjny .....	573
2. Klasyfikacja aktów administracyjnych (decyzji) .....	578
3. Mechanizm powstania aktu administracyjnego .....	584
4. Luzy decyzyjne .....	608
5. Inne elementy subiektywizmu w mechanizmie przygotowywania aktu .....	624
6. Problem upływu czasu w przygotowaniu aktu administracyjnego (decyzji) .....	634
7. Zawartość aktu administracyjnego (decyzji) .....	639
8. Obowiązywanie aktu administracyjnego (decyzji) .....	648
9. Wadliwość aktu administracyjnego (decyzji) .....	659

**Rozdział jedenasty**

<b>Inne formy stosowania prawa administracyjnego</b> .....	668
1. Akty i czynności egzekucyjne .....	668
2. Tak zwane działania bezpośrednio zobowiązujące .....	676
3. Dwustronne i wielostronne działania administracji .....	683
4. Ugoda administracyjna .....	688
5. Przyrzeczenie administracyjne .....	690
6. Działania faktyczne administracji .....	692
7. Bezczynność i milczenie administracji publicznej .....	695

**Rozdział dwunasty**

<b>Sądownictwo administracyjne</b> .....	704
1. Zagadnienia ogólne .....	704
2. Ustrój sądów administracyjnych .....	714
3. Przedmiot ochrony .....	720
4. Podmioty .....	726
5. Przedmiot i zakres kontroli sądu administracyjnego (przedmiot i zakres zaskarżenia) .....	734
6. Skarga .....	760
7. Przedmiot rozpoznania .....	764
8. Przedmiot orzekania i jego zakres .....	768
9. Dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego .....	777
10. Skuteczność wyroków sądu administracyjnego .....	782

**Rozdział trzynasty**

<b>Pozostałe formy kontroli administracji publicznej .....</b>	<b>788</b>
1. System kontroli administracji .....	788
2. Kontrola zewnętrzna .....	808
3. Kontrola wewnętrzna .....	867

**Rozdział czternasty**

<b>Aksjologia prawa administracyjnego .....</b>	<b>877</b>
1. Aksjologia i aksjologia prawa .....	877
2. Ogólna charakterystyka aksjologii prawa administracyjnego .....	884
3. Przegląd podstawowych wartości w prawie administracyjnym .....	896

<b>Autorzy .....</b>	<b>945</b>
----------------------	------------

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)
- k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.c.** – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- KPP** – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/2 z 7.06.2016, s. 389)
- nowelizacja z 2015 r.** – ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658)
- o.p.** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- p.g.g.** – ustawa z dnia z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.)
- p.o.ś.** – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718)
- p.r.d.** – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.)
- p.s.w.** – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)
- p.u.s.a.** – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.)
- p.u.s.p.** – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.)



- p.w. u.s.t.** – ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.)
- pr. bud.** – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290)
- pr. pras.** – ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)
- pr. prok.** – ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177)
- pr. stowarzysz.** – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.)
- pr. wodn.** – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.)
- pr. zgromadz.** – ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1485)
- Regulamin Sejmu** – uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.)
- r.z.t.p.** – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/1 z 7.06.2016, s. 47)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/1 z 7.06.2016, s. 13)
- u.d.a.r.** – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 543 z późn. zm.)
- u.d.i.p.** – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.)
- u.d.p.p.** – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239 z późn. zm.)
- u.f.p.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.k.** – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 573)
- u.g.n.** – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)
- u.k.a.r.** – ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092)
- u.k.r.b.** – ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 113 z późn. zm.)
- u.o.a.n.** – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 296)
- u.o.d.o.** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 922)
- u.o.p.** – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.)
- u.o.z.o.z.** – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 599 z późn. zm.)

- u.p.o.l.** – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 716)
- u.p.s.** – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 930)
- u.p.z.i.r.p.** – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 645 z późn. zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778)
- u.r.l.** – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 400)
- u.s.d.g.** – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
- u.s.k.o.** – ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1659 z późn. zm.)
- u.s.o.** – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.)
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)
- u.u.c.p.g.** – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250)
- u.w.a.r.w.** – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.)
- u.z.i.n.** – ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 10)
- u.z.p.p.r.** – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 383 z późn. zm.)
- ustawa o bibliotekach** – ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.)
- ustawa o muzeach** – ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm.)
- ustawa o NIK** – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1096)
- ustawa o PIP** – ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 640 z późn. zm.)
- ustawa o PIS** – ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1412 z późn. zm.)
- ustawa o Policji** – ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 355 z późn. zm.)
- ustawa o RM** – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.)
- ustawa o RPD** – ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2086 z późn. zm.)

- ustawa o RPO** – ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 z późn. zm.)

## Publikatory i czasopisma

- AUWr** – Acta Universitatis Wratislaviensis  
**Dz. U.** – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej  
**Dz. Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej  
**FK** – Finanse Komunalne  
**GSP** – Gdańskie Studia Prawnicze  
**KSP** – Krakowskie Studia Prawnicze  
**Mon. Praw.** – Monitor Prawniczy  
**M.P.** – Monitor Polski  
**NZS** – Nowe Zeszyty Samorządowe  
**OMT** – Organizacja. Metody. Technika  
**ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego  
**ONSAiWSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych  
**OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich  
**OSPiKA** – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych  
**OTK** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego  
**OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A  
**OwSS** – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych  
**PiP** – Państwo i Prawo  
**POP** – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego  
**PPH** – Przegląd Prawa Handlowego  
**PPP** – Przegląd Prawa Publicznego  
**Pr. i Środ.** – Prawo i Środowisko  
**Prok. i Pr.** – Prokuratura i Prawo  
**PS** – Przegląd Sejmowy  
**RPEiS** – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny  
**Sam. Teryt.** – Samorząd Terytorialny  
**SI** – Studia Iuridica  
**SP** – Studia Prawnicze  
**ZNSA** – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego  
**ZNUJ** – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego  
**ZNUŁ** – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

## Inne

- ETPC** – Europejski Trybunał Praw Człowieka  
**GIODO** – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

---

<b>j.s.t.</b>	– jednostka samorządu terytorialnego
<b>NSA</b>	– Naczelny Sąd Administracyjny
<b>NTA</b>	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
<b>o.z.</b>	– ośrodek zamiejscowy
<b>RPD</b>	– Rzecznik Praw Dziecka
<b>RPO</b>	– Rzecznik Praw Obywatelskich
<b>SA</b>	– sąd apelacyjny
<b>SN</b>	– Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	– Trybunał Konstytucyjny
<b>TS</b>	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>UKE</b>	– Urząd Kontroli Energetyki
<b>UOKiK</b>	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>WSA</b>	– wojewódzki sąd administracyjny



## WSTĘP

W 2013 r. został przygotowany pod kierunkiem pracowników naukowych Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego podręcznik do prawa administracyjnego będący w założeniu przewodnikiem po tym prawie. Od tego czasu w wielu obszarach objętych regulacją administracyjnoprawną dokonały się istotne zmiany normatywne. Pojawiły się również nowe opracowania naukowe i kolejne stanowiska judykatury. Ukazało się także następne – zmienione i uzupełnione – wydanie podręcznika do prawa administracyjnego autorstwa Profesora Jana Zimmermanna. Okoliczności te sprawiły, że postanowiliśmy zaktualizować przewodnik po prawie administracyjnym, kierując się przyjętym przy pracy nad jego pierwszym wydaniem założeniem o potrzebie przygotowania podręcznika pozwalającego studentom prawa i administracji na bieżące konfrontowanie kolejnych „odkryć” prawa administracyjnego na uniwersyteckich studiach prawniczych i administracyjnych dokonywanych z pomocą podręcznika autorstwa Profesora Jana Zimmermanna, z obrazem tego prawa wynikającym z aktualnych rozwiązań normatywnych i ich postrzegania w orzecznictwie. Prezentowany obecnie podręcznik ma również – jak jego wcześniejsze wydanie – charakter praktycznej pomocy dydaktycznej. Nie jest w nim przedstawiany teoretyczny wykład prawa administracyjnego, chociaż jego struktura i zakres treściowy – dla zachowania ilustracyjnej roli opracowania – nawiązują bezpośrednio do aktualnego podręcznika autorstwa Profesora Jana Zimmermanna.

Poszczególne rozdziały zostały opracowane przez zespoły osób pod kierunkiem pracowników naukowych Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego i ilustrują prawo administracyjne przez wskazanie aktualnych przykładów zaczerpniętych z obowiązujących przepisów prawa (materiał normatywny), charakterystycznych bądź inspirujących przez swoją oryginalność poglądów orzecznictwa oraz odesłanie do bibliografii dotyczącej prezentowanych zagadnień.

Podręcznik zawiera również wskazanie przykładowych podstawowych zagadnień problemowych mogących stanowić przedmiot dyskusji na ćwiczeniach, konwersato-

riach i seminariach z zakresu prawa administracyjnego, a także – być może – inspirację w poszukiwaniach tematów opracowań prac magisterskich.

Przewodnik po prawie administracyjnym jest podręcznikiem adresowanym do studentów kierunków Prawo i Administracja.

*Wojciech Jakimowicz*

## Rozdział pierwszy

# ADMINISTRACJA

### MATERIAŁ NORMATYWNY

#### 1. Uwagi ogólne

Pojęcie administracji stanowi konstytutywny element nazewniczy gałęzi prawa, która od łacińskiego słowa *administrare* nazywana jest umownie prawem administracyjnym.

Aspekt etymologiczny odnoszony jest do języka łacińskiego, w ramach którego historyczne *administrare* oznacza współcześnie tyle, co bycie pomocnym (subsydiarnym), służebnym permanentnie, obsługującym stale (nieprzerwanie), zarządzającym systematycznie i systemowo. Treść historycznego *administrare* jest współcześnie dekodowana przez pryzmat etapu rozwoju ludzkości.

Administracja stanowi połączenie czasownika *ministrare* – „służyć” z przedrostkiem *ad* – „do, ku czemuś” – swoistym wzmocnieniem oznaczającym, że owo służenie (usługiwanie) nie ma charakteru incydentalnego, jednorazowego, nie stanowi efemerydy prawnej, lecz jego działanie ma charakter stały lub przynajmniej długookresowy.

W pewnym zakresie administracja jest nieodzowna dla trwania w czasie populacji ludzkiej i z tego względu jest na swój sposób – jako idea i mechanizm – wieczna. Dopóki żyć będzie człowiek, dopóty kreować on będzie struktury administracyjne w płaszczyźnie publicznej, w obrębie prawa publicznego z ideą przewodnią *pro publico bono*, a także dla potrzeb zindywidualizowanych, w sferze wyznaczonej ramami prawa prywatnego.

Nawiązując do powyższych ustaleń, można stwierdzić, że administracja jako struktura organizacyjna o charakterze jedno- lub wieloelementowym podlega różnicowanym klasyfikacjom. Podziałem pierwotnym jest wyodrębnienie administracji publicznej i administracji prywatnej. Używając pojęcia „administracja”, nie możemy



*a priori* przyjmować domyślnie, że mówimy od razu o administracji publicznej, skoro wyodrębniamy koncepcyjnie i normatywnie także administrację prywatną.

Administracja publiczna to wykonywany przez państwo w sposób bezpośredni lub pośredni zarząd interesem publicznym dla realizacji dobra publicznego przy jednoczesnym respektowaniu interesu indywidualnego ze względu na korzyść powszechną, zaś administracja prywatna to zarząd interesem prywatnym. Administracja prywatna nie jest całkowicie irrelevantna dla prawa administracyjnego, które formułuje także wobec niej ustalenia normatywne. Co do zasady prawo administracyjne nie zajmuje się jednak administracją prywatną.

W kontekście wyzwań współczesności, jakie stają przed administracją publiczną cywilizacji europejskiej, jej rola jest trudna do przecenienia.

## 2. Poszukiwanie zamkniętej definicji administracji publicznej

W doktrynie prawa administracyjnego prowadzone były, są i zapewne będą poszukiwania zamkniętej definicji administracji publicznej. W nauce tej gałęzi prawa można w tym zakresie wyróżnić dwa nurty poznawcze. Pierwszy z nich grupuje tych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, którzy stoją na stanowisku, że możliwe jest sformułowanie „leksykalnej” definicji administracji publicznej. Natomiast drugi z kierunków badań doktrynalnych zakłada, że stworzenie powszechnie akceptowalnej, uniwersalnej definicji administracji publicznej nie jest możliwe i z tego względu należy poprzestać na wskazywaniu cech tej administracji.

Administracja może być charakteryzowana w dwóch znaczeniach: podmiotowym i przedmiotowym. Przykładów administracji w znaczeniu podmiotowym dostarcza obowiązujące ustawodawstwo polskie.

Zgodnie z art. 2 u.w.a.r.w. zadania administracji rządowej w województwie wykonują: 1) wojewoda; 2) organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; 3) organy niezespolonej administracji rządowej; 4) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia; 5) starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw; 6) inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

Natomiast zgodnie z art. 80 ust. 1 i 2 pr. bud. zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują: 1) starosta; 2) wojewoda; 3) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, a zadania nadzoru budowlanego wykonują: 1) powiatowy inspektor

nadzoru budowlanego; 2) wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej; 3) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Administracja w znaczeniu podmiotowym często wykracza poza ramy administracji w znaczeniu przedmiotowym. Przykładowo zgodnie z art. 45a ust. 3 i 4 ustawy o działalności turystycznej<sup>1</sup> kary pieniężne za sprzeczne z prawem wykonywanie działalności turystycznej ustala marszałek województwa w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. A zgodnie z art. 59 ust. 1 u.w.a.r.w. wojewoda i organy administracji niezespolonej na podstawie i w granicach upoważnień ujętych w ustawach mogą stanowić akty prawa miejscowego.

Polskie ustawodawstwo zawiera także regulacje normatywne regulujące administrację w znaczeniu przedmiotowym. Według art. 8 p.u.s.p. działalność administracyjna sądów polega na: 1) zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3; 2) zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3. Natomiast zgodnie z art. 43 p.u.s.p. regulamin wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego ustala Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w art. 41 § 1 p.u.s.a. znajdujemy, że to Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, za zgodą Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, tworzy i znosi wydziały w Izbach.

Artykuł 13 ust. 1 Regulaminu Sejmu stanowi, że porządek dzienny i termin posiedzenia Prezydium Sejmu ustala Marszałek Sejmu.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 4–8 Regulaminu Senatu<sup>2</sup> Marszałek Senatu: „(...) 4) ustala plan pracy Senatu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, 5) zwołuje posiedzenia Senatu, 6) ustala projekt porządku obrad po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, 7) przewodniczy obradom Senatu i czuwa nad ich przebiegiem, 8) (...) zarządza drukowanie ustaw uchwalonych przez Sejm, projektów ustaw, projektów uchwał, opinii Komisji Spraw Unii Europejskiej i innych druków senackich, a także doręczenie ich senatorom (...)”.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 187).

<sup>2</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn.: M.P. z 2015 r. poz. 805 z późn. zm.).

**Wojciech Jakimowicz** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; autor wielu prac z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w tym monografii: *Publiczne prawa podmiotowe* (Kraków 2002), *Wykładowia w prawie administracyjnym* (Kraków 2006) oraz *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym* (Warszawa 2012).

„Przewodnik po prawie administracyjnym” jest kontynuacją formuły wcześniej wydanego podręcznika stanowiącego swojego rodzaju ilustrację dla zagadnień omawianych w publikacji „Prawo administracyjne” profesora Jana Zimmermanna i ma charakter praktycznej pomocy dydaktycznej.

Od czasu poprzedniego wydania podręcznika w wielu obszarach objętych regulacją administracyjnoprawną dokonały się istotne zmiany normatywne. Pojawiły się także nowe opracowania naukowe i kolejne stanowiska judykatury. Ukazało się również następne – zmienione i uzupełnione – wydanie podręcznika do prawa administracyjnego autorstwa profesora Jana Zimmermanna.

W książce zaprezentowane zostały najważniejsze aspekty prawa administracyjnego poprzez wskazanie:

- rzeczywistych przykładów zaczerpniętych z aktualnych przepisów prawnych,
- oryginalnych poglądów orzecznictwa,
- bibliografii dotyczącej prezentowanych kwestii.

Podręcznik zawiera ponadto omówienie przykładowych zagadnień problemowych mogących stanowić przedmiot dyskusji na ćwiczeniach, seminariach i konwersatoriach z prawa administracyjnego.

Poszczególne rozdziały zostały opracowane przez zespoły autorów pod kierunkiem pracowników naukowych Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów prawa i administracji, urzędników administracji publicznej oraz osób zainteresowanych prawem administracyjnym.



9 788380 924857 W02P01

ISBN 978-83-8092-485-7



9 788380 924857



#### ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

**LEX Student**  
—— Prawa

CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)