

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Marek Wierzbowski

Marek Wierzbowski, Jacek Jagielski, Jacek Lang
Artur Nowak-Far, Aleksandra Wiktorowska, Marcin Dyl
Filip Elżanowski, Piotr Przybysz, Rafał Stankiewicz
Paweł Wajda, Katarzyna Zalasńska, Marek Szubiakowski

SERIA AKADEMICKA

13. WYDANIE ZMIENIONE I UZUPEŁNIONE

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Marek Wierzbowski

Marek Wierzbowski, Jacek Jagielski
Jacek Lang, Artur Nowak-Far, Aleksandra Wiktorowska
Marcin Dyl, Piotr Przybysz, Rafał Stankiewicz
Paweł Wajda, Katarzyna Zalasińska, Maksymilian Cherka
Filip Elżanowski, Krzysztof Glibowski, Michał Jabłoński
Jarosław Maćkowiak, Dorota Pudzianowska, Ewa Stefańska
Marek Szubiakowski, Krzysztof Wąsowski, Karolina Wojciechowska
Luiza Wyrębkowska, Anna Celejewska-Rajchert, Marek Grzywacz
Janusz Malanowski, Jacek Piecha, Joanna Róg, Dawid Ziółkowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA AKADEMICKA

13. WYDANIE ZMIENIONE I UZUPEŁNIONE

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Łamanie
Andrzej Gudowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Marek Wierzbowski – Przedmowa; **Marek Wierzbowski, Marcin Dyl** XV – 5; **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska** V – 1, 2, 4, 6, XII – 1–6, 8, XIX – 4, XX – 3–6; **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Marek Grzywacz** V – 5, IX; **Marek Wierzbowski, Marek Grzywacz, Jacek Piecha** V – 3, XII – 3a (nb 426–428); **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Joanna Róg** XIX – 1, 2B–2D, 3; **Jacek Jagielski** VI, VIII, XI, XXI, XXII – 1–4, 6 i 7; **Jacek Jagielski, Maksymilian Cherka** XXII – 5; **Jacek Jagielski, Dorota Pudzianowska** XX – 2; **Jacek Lang** I, II – 1–5, VII, XIV, XV – 1–3, 7–9, 11, 13A–C, XVI – 1–3, XXIII; **Jacek Lang, Janusz Malanowski** XV – 13D; **Artur Nowak-Far** IV; **Aleksandra Wiktorowska** X, XIII; **Aleksandra Wiktorowska, Karolina Wojciechowska** XX – 1; **Marcin Dyl** XV – 20 i 22; **Piotr Przybysz** V – 7 i 8, XVII – 1, 2, 4, 5; **Piotr Przybysz, Dawid Ziółkowski** XVII – 3; **Rafał Stankiewicz, Maksymilian Cherka** XV – 4; **Paweł Wajda** XV – 21, 23; **Katarzyna Zalaśńska** XIX – 5; **Michał Jabłoński** II – 6, XVI – 4; **Filip Elżanowski, Krzysztof Wąsowski** XV – 16A; **Ewa Stefańska** XV – 10; **Marek Szubiakowski** III, V – 9; **Jarosław Maćkowiak** XV – 12, 14, 15, 17–19; **Krzysztof Glibowski** XV – 6, 24; **Luiza Wyrębkowska** XV – 16B; **Karolina Wojciechowska** XIX – 2A; **Dorota Pudzianowska** XVIII; **Anna Celejewska-Rajchert** XII – 7; **Jacek Piecha** XII – 3C, XV – 25; **Marek Grzywacz** VI – 10

Koordynator zespołu autorskiego **Marek Grzywacz**

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-254-0
13. wydanie zmienione i uzupełnione

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Przedmowa	19

CZĘŚĆ PIERWSZA ZAGADNIENIA I POJĘCIA OGÓLNE TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział I

Zagadnienia wstępne	23
1. Pojęcie administracji	23
2. Związywanie administracji prawem	26
3. Pojęcie prawa administracyjnego	29
A. Prawo administracyjne w znaczeniu szerokim	29
B. Prawo administracyjne w znaczeniu wąskim	30
4. Typy norm w prawie administracyjnym	31
5. Stosunek administracyjnoprawny	34

Rozdział II

Krajowe źródła prawa administracyjnego	36
1. Pojęcie źródeł prawa	36
2. Akty stanowienia prawa powszechnie obowiązującego	36
3. Akty stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym	44
4. Problem ważności aktów normatywnych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji RP	46
5. Procedura i technika prawodawcza	47
6. Prawo miękkie	48

Rozdział III

Początki kształtowania się polskiego prawa administracyjnego	51
---	----

Rozdział IV

Prawo administracyjne Unii Europejskiej	60
1. Ogólna charakterystyka prawa Unii Europejskiej	60
2. Sfery relacyjne – obszary aktywności krajowej administracji publicznej w Unii Europejskiej	63
3. Negocjacyjno-koordynacyjna sfera relacyjna	65
4. Legitymizacyjna sfera relacyjna: współpraca z partnerami społecznymi i ciałami przedstawicielskimi w kraju	67
5. Implementacyjna sfera relacyjna: wykonywanie prawa unijnego przez administrację publiczną	68
A. Administracja publiczna jako adresat reguł prawa unijnego	68
B. Podstawowe zasady stosowania prawa unijnego przez administrację publiczną	69
C. Obowiązki administracji w sferze implementacyjnej w odniesieniu do reguł warunkowości oraz otwartej metody koordynacji	74
6. Litygacyjna sfera relacyjna	74
7. Zasada wzajemnego uznania i równoważności w działaniach administracji państw członkowskich Unii Europejskiej	75

Rozdział V

Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego	79
1. Aparat administracyjny	79
2. Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo	81
3. Współdziałanie	83
4. Decentralizacja i centralizacja administracji	85
5. Samorząd	88
6. Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej	92
A. Organ państwowy i organ administracji państwowej	92
B. Organy administracji (organy administrujące, organy administracji publicznej)	93
C. Rodzaje organów administracji	94
D. Kolegialność i jednoosobowość	97
E. Zakres działania i właściwość (kompetencja) organu	97
F. Zakład administracyjny	102
G. Inne jednostki organizacyjne w systemie administracji publicznej – nietypowe podmioty administrujące	104
H. Funkcje zlecone administracji publicznej	110
7. Władztwo administracyjne	113
A. Cechy władztwa	113
B. Przymus państwowy a sankcja administracyjna	114
C. Formy przymusu państwowego	115
D. Przymus egzekucyjny a kara	116

E. Kary administracyjne	116
F. Władztwo zakładowe	117
8. Publiczne prawa podmiotowe	118
9. Ciężary publiczne	120

CZĘŚĆ DRUGA

ORGANIZACJA ADMINISTRACJI W POLSCE

Rozdział VI

Administracja centralna	127
1. Zagadnienia ogólne	127
2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	129
3. Podział centralnych organów administracji rządowej	133
4. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej	135
A. Skład Rady Ministrów	136
B. Funkcje i kompetencje Rady Ministrów	136
C. Organizacja i tryb działania Rady Ministrów	139
D. Reprezentowanie Rady Ministrów oraz ustanawianie pełnomocników rządu	141
E. Organy pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów	143
5. Prezes Rady Ministrów i wiceprezesa Rady Ministrów oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	147
A. Prezes Rady Ministrów	147
B. Wiceprezes Rady Ministrów	151
C. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	152
6. Minister i ministerstwo	153
A. Pozycja prawna ministra	153
B. Sekretarze i podsekretarze stanu oraz ministerstwo	162
7. Organy kolegialne o swoistej pozycji prawnej w systemie administracji centralnej	164
8. Centralne organy administracji	168
A. Zakres i środki nadzoru	171
B. Rola organów (urzędów) centralnych	172
C. Inspekcje	173
9. Nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej	175
10. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej	178

Rozdział VII

Podziały terytorialne państwa	181
1. Rys historyczny	181
2. Klasyfikacja podziałów terytorialnych	183
3. Podział zasadniczy	186

4. Podziały pomocnicze	187
5. Podziały specjalne	188

Rozdział VIII

Terenowa administracja rządowa zespolona	189
1. Uwagi wstępne	189
2. Wojewoda i jego pozycja prawna	191
A. Organizacyjnoprawne usytuowanie wojewody	191
B. Funkcje wojewody	193
C. Aparat pomocniczy wojewody	199
3. Wojewódzka administracja zespolona	201

Rozdział IX

Terenowe jednostki organizacyjne administracji niezespolonej	206
---	------------

Rozdział X

Samorząd terytorialny	211
1. Podstawy prawne działania	211
2. Zasada subsydiarności	212
3. Zasada decentralizacji	214
4. Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej	217
5. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce	219
A. Organy samorządu terytorialnego	219
B. Referendum lokalne	221
C. Statut	224
6. Zadania samorządu	225
7. Finansowe zabezpieczenie realizacji zadań samorządu terytorialnego	231
8. Działalność prawotwórcza samorządu	234
9. Nadzór nad samorządem terytorialnym	235
10. Sądowa ochrona samodzielności samorządu	240

CZĘŚĆ TRZECIA

FUNKCJONOWANIE ADMINISTRACJI

Rozdział XI

Pracownicy administracji publicznej	245
1. Uwagi wstępne	245
2. Pracownicy administracji państwowej i rządowej	247
A. Urzędnicy państwowi i inni pracownicy urzędów państwowych	248
B. Korpus służby cywilnej	252
3. Pracownicy samorządowi	262

Rozdział XII

Prawne formy działania administracji	268
1. Wprowadzenie	268
2. Akty normatywne administracji	271
3. Akt administracyjny	273
A. Rodzaje aktów administracyjnych	277
B. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	288
C. Sprzeciw	290
4. Ugoda	292
5. Porozumienie administracyjne	293
6. Czynności cywilnoprawne	296
7. Prawo zamówień publicznych	297
8. Czynności faktyczne	301

Rozdział XIII

Kontrola sądowa administracji publicznej	306
1. Wprowadzenie	306
2. Sądownictwo administracyjne	308
A. Podstawy prawne działania	308
B. Organizacja wojewódzkich sądów administracyjnych	308
C. Organizacja Naczelnego Sądu Administracyjnego	309
D. Zakres właściwości sądów administracyjnych	311
E. Zakres właściwości rzeczowej Naczelnego Sądu Administracyjnego	313
3. Rola sądów powszechnych w kontroli administracji	314

Rozdział XIV

Kontrola administracji	315
1. Charakterystyka kontroli administracji	315
2. Kontrola zewnętrzna administracji rządowej	317
A. Kontrola niepaństwowa	317
B. Kontrola państwowa	319
3. Kontrola wewnętrzna	335
A. Kontrola międzyresortowa	337
B. Kontrola wewnątrzresortowa	339
C. Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny	340
D. Kontrola niezawodowa (społeczna)	341

CZĘŚĆ CZWARTA
WYBRANE ZAGADNIENIA MATERIALNEGO
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XV

Wybrane zagadnienia administracyjnoprawnej regulacji gospodarki	345
1. Wprowadzenie	345
2. Prawo działalności gospodarczej	346
3. Przedsiębiorstwa państwowe	355
A. Podstawy organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych	355
B. Samorząd pracowniczy	360
C. Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych i zbywanie akcji (udziałów) należących do Skarbu Państwa	361
4. Nadzorowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców	364
5. Nadzór państwa nad rynkiem kapitałowym	367
6. Prawo dewizowe	370
A. Obrót dewizowy z zagranicą	371
B. Obrót wartościami dewizowymi w kraju	371
C. Wartości dewizowe	371
D. Zasady prawa dewizowego	372
E. Zezwolenie dewizowe	373
F. Ograniczenia i obowiązki dewizowe	373
7. Prawo gospodarki nieruchomościami	375
8. Zasady i tryb wywłaszczenia nieruchomości	381
9. Prawo gospodarki komunalnej	385
10. Prawo mieszkaniowe	398
A. Korzystanie z lokali mieszkalnych przez funkcjonariuszy państwowych	401
B. Polityka państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej	403
11. Prawo budowlane	407
12. Prawo geodezyjne i kartograficzne	411
13. Prawo komunikacji i łączności	414
A. Komunikacja lądowa	415
B. Komunikacja wodna	424
C. Komunikacja powietrzna	427
D. Łączność	428
14. Prawo górnicze	436
15. Prawo geologiczne	439
16. Bezpieczeństwo energetyczne	441
A. Prawo energetyczne	441
B. Zapasy obowiązkowe	446
17. Prawo normalizacji oraz jakości	453
18. Prawo o miarach i prawo probiercze	457

19. Dozór techniczny	459
20. Prawo bankowe	460
21. Polityka pieniężna	465
22. Prawo antymonopolowe	472
23. Prawo celne	476
A. Źródła prawa	476
B. Krajowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach celnych i ich zadania	477
C. Dozór celny, kontrola celna i szczególny nadzór podatkowy	483
D. Postępowania administracyjne prowadzone przez organy celne	484
24. Prawo ubezpieczeniowe	486
25. Prawo ochrony środowiska	492
A. Podstawowe akty prawne w zakresie ochrony środowiska	492
B. Zasady systemu prawa ochrony środowiska	495
C. Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony środowiska	498

Rozdział XVI

Administracja spraw zdrowia	500
1. Administracja zdrowia	500
2. Przeciwdziałanie alkoholizmowi	507
3. Zapobieganie narkomanii	511
4. Prawo rynku produktów leczniczych	516
A. Pojęcie produktu leczniczego	516
B. Dopuszczanie produktów leczniczych do obrotu	516
C. Badania kliniczne leków	517
D. Wytwarzanie produktów leczniczych	518
E. Obrót produktami leczniczymi	518
F. Reklama produktów leczniczych	519
G. Refundacja produktów leczniczych	520
H. Organy właściwe w sprawach rynku leków	520

Rozdział XVII

Upowszechnianie informacji	522
1. Zagadnienia wstępne	522
2. Prawo prasowe	523
3. Prawo o radiofonii i telewizji	525
4. Polska Agencja Prasowa	528
5. Ochrona informacji niejawnych	529

Rozdział XVIII

Dostęp do informacji publicznej	534
1. Zagadnienia wstępne	534
2. Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej	535
3. Zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej	536
4. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej	539
5. Tryb udostępniania informacji publicznej	540
A. Tryb bezwnioskowy	540
B. Tryb wnioskowy	542
6. Ochrona prawa do informacji	543

Rozdział XIX

Administracja w dziedzinie oświaty, nauki i kultury	544
1. Szkolnictwo podstawowe, ogólnokształcące, zawodowe	544
2. Szkolnictwo wyższe, placówki naukowo-badawcze	553
A. Szkolnictwo wyższe	553
B. Polska Akademia Nauk	560
C. Placówki naukowo-badawcze	564
D. Stopnie i tytuły naukowe	567
3. Organizacja upowszechniania kultury	568
4. Kultura fizyczna i sport	573
5. Prawna ochrona zabytków	576
A. Rejestr zabytków	579
B. Lista Skarbów Dziedzictwa	580
C. Pomnik historii	580
D. Park kulturowy	580
E. Uwzględnienie ochrony zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego	581
F. Wywóz zabytków	581

Rozdział XX

Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych	584
1. Obywatelstwo	584
2. Prawo o cudzoziemcach	587
A. Ogólny status cudzoziemca	589
B. Ochrona cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	597
C. Szczególny status cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej	602
D. Cudzoziemiec z Kartą Polaka	606
3. Zmiana imion i nazwisk	607
4. Akty stanu cywilnego	609
5. Ewidencja ludności, dowody osobiste, paszporty	611
6. Ordery, odznaczenia, odznaki	620

Rozdział XXI

Administracyjnoprawna regulacja zrzeszania się oraz niektórych innych rodzajów aktywności obywateli związanej z realizacją ich praw i wolności	627
1. Prawo o stowarzyszeniach	629
2. Prawo o partiach politycznych	634
A. Ewidencja partii politycznych	635
B. Nadzór nad działalnością partii	636
C. Majątek partii	637
D. Finansowanie partii	637
3. Prawo o gwarancjach wolności sumienia i wyznania	640
4. Prawo o zgromadzeniach	644

Rozdział XXII

Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego	648
1. Regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego	649
A. Policja	651
B. Straże i służby	654
C. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	655
D. Biuro Ochrony Rządu	657
E. Centralne Biuro Antykorupcyjne	658
2. Administracyjnoprawny reżim stanu wyjątkowego	660
3. Stan wojenny i jego regulacja prawna	663
4. Administracyjnoprawna regulacja dotycząca zwalczania klęsk żywiołowych	666
5. Regulacja ochrony przeciwpożarowej	671
6. Zarządzanie kryzysowe	674
7. Reglamentacja dostępu do broni, amunicji i materiałów wybuchowych	678

Rozdział XXIII

Administracja obrony kraju	683
1. Wprowadzenie do administracji obrony kraju	683
2. Zarys stanu prawnego	685
3. Organy właściwe w sprawach obrony oraz ich zadania	687
4. Świadczenia na rzecz obrony kraju	694
5. Ochrona granicy państwowej	696

Wykaz podstawowej literatury	699
---	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze sprost.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)
- KPP** – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- p.b.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1988 ze zm.)
- p.c.** – ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1880)
- p.d.** – ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 826 ze zm.)
- p.o.ś.** – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)
- p.t.** – ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.)
- p.z.p.** – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- TWE** – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
- u.CBA** – ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1310 ze zm.)

u.cudz.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1990)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 543 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1764)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 2147)
u.k.c.	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 269, s. 1)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 184 ze zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 902)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1511)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1345 ze zm.)
u.SCel.	– ustawa z 27.08.2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1799 ze zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
u.u.c.o.	– ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1836 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)
u.w.t.RP	– ustawa z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1525 ze zm.)

Czasopisma i organy promulgacyjne

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
Dz.U.	– Dziennik Ustaw

Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
MoP	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
OMT	– Organizacja – Metody – Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PrzSejm	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
SI	– Studia Iuridica
ST	– Samorząd Terytorialny
Zb. Orz.	– Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego

Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ARM	– Agencja Rezerw Materiałowych
BOR	– Biuro Ochrony Rządu
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CRIP	– centralne repozytorium informacji publicznej
GUM	– Główny Urząd Miar
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelný Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OZ	– Oddział Zamiejscowy
OZE	– odnawialne źródła energii
PAN	– Polska Akademia Nauk
PAP	– Polska Agencja Prasowa

PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
PKN	– Polski Komitet Normalizacyjny
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
RM	– Rada Ministrów
RPP	– Rada Polityki Pieniężnej
SC	– Służba Cywilna
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SN	– Sąd Najwyższy
SUG	– Specjalistyczny Urząd Górniczy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UDT	– Urząd Dozoru Technicznego
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
URM	– Urząd Rady Ministrów
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

PRZEDMOWA

Niniejszy podręcznik został przygotowany w ramach Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Obejmuje on zarówno podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, część ustrojową poświęconą strukturze administracji, jak i tzw. część szczegółową, poświęconą poszczególnym działom prawa administracyjnego. Ze względu na to, że w programie studiów prawniczych postępowanie administracyjne stanowi odrębny przedmiot, podręcznik nie obejmuje postępowania administracyjnego ani też postępowania sądownoadministracyjnego, której to problematyce poświęcona jest odrębna publikacja.

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. Prawo administracyjne ulega w naszym kraju dynamicznym zmianom, co powoduje dość szybką dezaktualizację prac prawniczych w tej sferze, jeżeli nie skupiają się one na omówieniu podstawowych instytucji wykorzystywanych przez prawo administracyjne, w miejsce ścisłego przywiązania do określonych tekstów aktów normatywnych. Takie właśnie podejście zostało przyjęte w podręczniku. Czytelnik, zwłaszcza w części szczegółowej, znajdzie informacje o podstawowych instrumentach, za pomocą których państwo oddziałuje na poszczególne sfery objęte regulacją administracyjnoprawną.

Podręcznik kierowany jest przede wszystkim do studentów kierunków studiów prawniczych i administracyjnych. Dla nich prawo administracyjne jest jednym z głównych przedmiotów w czasie całych studiów. Autorzy dążyli jednak do tego, aby opracowanie to mogło być – jako podstawowe kompendium wiedzy z prawa administracyjnego – użyteczne w jak największym stopniu dla wszystkich osób, które mają do czynienia z prawem administracyjnym. Zatem również do nich niniejszy podręcznik jest adresowany.

Przedkładane Czytelnikowi opracowanie jest trzynastym wydaniem tego podręcznika. W stosunku do poprzedniego wydania obecny podręcznik został zaktualizowany, a w niektórych częściach istotnie zmieniony i uzupełniony.

W imieniu zespołu autorów wyrażam nadzieję, że książka ta będzie dobrze służyła zarówno studentom, jak i wszystkim tym, którym potrzebna jest podstawowa wiedza z zakresu prawa administracyjnego.

Marek Wierzbowski


Część pierwsza

**ZAGADNIENIA I POJĘCIA OGÓLNE
TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**


ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Pojęcie administracji

W naukach administracyjnoprawnych mówi się o administracji w **dwóch znaczeniach**.


 Według pierwszego znaczenia administracja jest pewną **organizacją** składającą się z różnorodnych organów i skupionych wokół nich jednostek organizacyjnych, utworzoną w celu wykonywania zadań publicznych w sposób określony przez prawo. 1

Zgodnie z drugim znaczeniem administracja jest pewną **działalnością**. Gdy działalność tę prowadzi państwo jako określona organizacja, wtedy mamy do czynienia z **administracją państwową w znaczeniu ścisłym**. Jeżeli natomiast działalność taką prowadzą także inne organy i instytucje, to możemy mówić o administracji państwowej w znaczeniu szerszym, o **administracji publicznej** – obejmującej administrację państwową w znaczeniu ścisłym i administrację wykonywaną przez owe inne organy i instytucje. Idąc dalej, działalność podejmowaną przez instytucje lub podmioty niepubliczne, tj. takie, które nie mają na celu realizacji zadań publicznych wyznaczonych przez prawo, można określić jako administrację prywatną.

 Od innych działań państwa administrację państwową odróżniają bądź bardziej konkretny charakter czy – inaczej – mniej abstrakcyjnie określony cel oraz mniej ogólnie opisane podmioty (działający i odbiorca – adresat działania), bądź rodzaj przedmiotu i przesłanki działania. Te elementy pozwalają też dość dokładnie odróżnić administrację (jako określony typ działalności) od ustawodawstwa oraz sądownictwa. **Ustawodawstwo** bowiem z reguły **odnosi się do spraw i zagadnień bardziej ogólnych**, jest też skierowane do **bardziej ogólnie określonego kręgu adresatów**. Ustanowione w tym trybie reguły postępowania są również sformułowane za pomocą pojęć bardziej ogólnych i z zasady w sposób abstrakcyjny. **Sądownictwo** zaś 2

jest wyraźnie ukierunkowane na pewien typ spraw: generalnie jest ono związane ze sprawami karnymi i cywilnymi, wyjątkowo – na podstawie odrębnych przepisów i w oznaczonym w nich zakresie – ze sprawami administracyjnymi. Działania sądu są przy tym z reguły ściśle uwarunkowane i określone co do formy i skutków prawnych. Na przykład **sąd nie może** zazwyczaj **działać z własnej inicjatywy**, większość jego czynności jest dokładnie określona zarówno w zakresie kolejności, treści, mocy prawnej, jak i co do uczestników. Natomiast działalność administracji z zasady nie wiąże się z rozstrzyganiem spraw cywilnych i karnych. Rozstrzyganie w ogóle jakichkolwiek sporów powstałych między obywatelami – bądź między obywatelami a organami państwowymi – nie odpowiada istocie administracji. Jeżeli administracja zajmuje się ich rozstrzyganiem, czyni to przejściowo i zawsze na podstawie odrębnego upoważnienia, chyba że chodzi o sprawy czysto organizacyjne i wewnętrzne, związane z tokiem urzędowania.

Na podstawie podanych cech nie można jeszcze odtworzyć **roli administracji w wybranym państwie**. Pozwalają one jedynie ogólnie zorientować się w zakresie i przedmiocie administracji. Aby pełniej scharakteryzować administrację w danym państwie, trzeba także uwzględnić niektóre zasady ustroju politycznego oraz podstawowe zadania (cele) i funkcje państwa. Tylko wówczas można wykazać rzeczywistą rolę, treść i zakres administracji w danym państwie w poszczególnych okresach jego rozwoju czy trwania.


- 3  W Polsce przed II wojną światową oraz po wojnie – mniej więcej do 1950 r. – najczęściej określano administrację w sposób negatywny, tj. jako tę działalność państwa, która pozostaje poza sferą ustawodawstwa i sądownictwa. Przy określaniu administracji wykorzystywano więc podział władz państwowych na ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą. Dzięki temu wskazywano *a priori* na funkcje administracji w państwie.

Negatywny sposób określania administracji państwowej nie oznaczał rezygnacji z podania cech wyróżniających administrację z działalności państwa albo odróżniających ten fragment państwa od pozostałych. Definicje negatywne wskazywały bowiem na pewne cechy administracji i posługiwały się kryteriami wyróżnienia tej działalności od pozostałej aktywności prowadzonej przez państwo, a także przez inne podmioty czy organizacje, np. prywatne, jak również tego fragmentu państwa, który stanowił administrację, od pozostałych. **Definicje negatywne** były wyrazem przekonania, że administracji państwowej nie da się określić w sposób pozytywny, tj. uogólniający i wyczerpujący zarazem, dokładny pod względem naukowym. Powodem była nie tyle słabość nauki czy nieumiejętność badaczy, ile natura administracji: jej zmienność, różnorodność, nieograniczony zasięg itd. Dlatego też, ściśle biorąc, należałoby mówić nie o definicjach negatywnych, ale o definicjach materialno-negatywnych. Wskazują one bowiem także na charakter określanej działalności lub organizacji.

Przykładem definicji materialno-negatywnej może być definicja S. Kasznicy, według którego „administracja jest tą częścią działalności państwowej, która pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowej”¹, czy T. Bigo, który widział w administracji państwowej „planową działalność państwa zmierzającą do pewnych celów, niebędącą ustawodawstwem ani sądownictwem”². Według T. Bigo działalność państwa jest zawsze działalnością prawną, gdyż jest oparta na normach prawnych. W wypadku państwa zarówno akt woli, jak i akt zewnętrzny są regulowane prawem, natomiast w wypadku człowieka prawo reguluje tylko akt zewnętrzny, i to nie zawsze. Poza tym działalność państwa ma zawsze na celu dobro ogólne, interes publiczny. Te cechy pozwalają odróżnić administrację państwową od administracji prywatnej bądź administrację istniejącą w innych epokach od administracji współczesnej.

W podobny sposób definiowano w owym czasie administrację także w innych krajach. Na przykład F. Fleiner³ twierdził, że administracja to ogół urzędów technicznej i prawnej natury, służących celom, które odpowiadają dobru ogólnemu, poza sądownictwem i ustawodawstwem. Według tego Autora administracja to złożona organizacja, wraz z wyposażeniem rzeczowym i osobowym, oraz prawo, które reguluje jej działalność, mającą na celu dobro publiczne. Podobnie określał administrację O. Mayer⁴, uważany za twórcę niemieckiej nauki prawa administracyjnego. Jego zdaniem administracja jest pozasądową działalnością państwa, zmierzającą do zrealizowania życiowych celów według własnego porządku prawnego.

W Polsce na początku lat 50. XX stulecia zdefiniowano administrację państwową, nawiązując do zasad ustroju politycznego oraz aktualnych zadań państwa. M. Jaroszyński pisał, że „administracja PRL to jedna z form działalności państwowej prowadzonej pod kierownictwem PZPR na podstawie ustaw wyrażających wolę i interesy ludu pracującego miast i wsi, polegająca na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa ludowego”⁵. Przytoczone określenie trafnie oddawało istotę i rolę administracji państwowej w tamtym okresie. Wywarło też duży wpływ na sposób myślenia o administracji, a także na długie lata przesądziło o zakresie oraz kierunku badań nauki o administracji i prawa administracyjnego.

 Dopiero w latach 70. XX w. podjęto próbę nowego określenia istoty administracji. Pojawiła się propozycja określenia administracji przez uwzględnienie dwu dotąd samodzielnie ujmowanych jej stron: podmiotu i wykonywanej przez niego funkcji. **„Administracja państwowa – pisał W. Dawidowicz – to system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadze-**

¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 9.

² T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 3.

³ F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928, s. 3–4.

⁴ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895.

⁵ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 28.

Marek Wierzbowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego, przewodniczący Rady Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych UW, visiting professor wielu uniwersytetów amerykańskich; członek Rady European Law Institute (ELI), przewodniczy Polskiemu Centrum ELI; członek Rady Polsko-Amerykańskiej Komisji Fulbrighta; były przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego; radca prawny, partner w kancelarii Prof. Wierzbowski i Partnerzy, wcześniej partner kancelarii Weil, a następnie Linklaters; autor, redaktor i współautor publikacji naukowych, komentarzy i podręczników.

Autorzy – mający bogatą praktykę administracyjną – są w większości pracownikami naukowymi Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Książka obejmuje niemal całość problematyki prawa administracyjnego, uwzględnia najnowszy dorobek doktryny i orzecznictwa. Czytelnik odnajdzie w podręczniku m.in. zagadnienia dotyczące: struktury administracji publicznej i zasad jej funkcjonowania, kontroli administracji, statusu urzędników, podstawowych działów prawa materialnego, a także problematykę związaną z integracją europejską.

Obecne 13. wydanie podręcznika zostało zaktualizowane, a w niektórych częściach istotnie zmienione i uzupełnione. Mając na uwadze rosnące znaczenie tzw. soft law, w pierwszej jego części dodano fragment poświęcony tym swoistym źródłom regulacji, z którymi mamy coraz częściej do czynienia. W związku ze zmianami ustawowymi zaktualizowana została część czwarta podręcznika dotycząca wybranych zagadnień prawa materialnego, w tym przede wszystkim kwestie dotyczące ochrony zabytków, prawa mieszkaniowego, prawa bankowego czy zgromadzeń. Przedstawiono również modyfikacje dotyczące tematyki pracowników administracji publicznej.

Publikacja przeznaczona jest zarówno dla studentów studiów prawniczych i administracyjnych, jak i osób zainteresowanych problematyką organizacji administracji publicznej. W celu ułatwienia nauki wprowadzono dodatkowe pogrubienia podkreślające ważne partie materiału oraz piktogramy ułatwiające odnalezienie istotnych fragmentów.



9 788381 072540 W13P01

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-107-254-0



9 788381 072540



LEX Student
— Prawa