

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

3. WYDANIE

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA AKADEMICKA

3. WYDANIE

Stan prawny na 30 września 2015 r.

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Łamanie
Violet Design, Wioletta Kowalska

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
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9481-9
3. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

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	13
Wprowadzenie	17

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I. Cechy prawa administracyjnego	23
1. Określenie prawa administracyjnego	23
2. Podział norm prawa administracyjnego	26
2.1. Prawo ustrojowe	26
2.2. Prawo materialne	27
2.3. Prawo procesowe (formalne)	28
3. Proces europeizacji prawa administracyjnego	29
Rozdział II. Źródła prawa administracyjnego	31
1. Pojęcie źródeł prawa	31
2. Źródła prawa unijnego	33
2.1. Podział prawa unijnego	33
2.2. Prawo pierwotne	33
2.2.1. Traktaty	33
2.2.2. Zasady ogólne prawa unijnego	34
2.2.2.1. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego	34
2.2.2.2. Zasada bezpośredniego skutku prawa unijnego	35
2.2.2.3. Zasada równego traktowania (niedyskryminacji)	35
2.2.2.4. Zasada proporcjonalności (współmierności)	36
2.2.2.5. Zasada subsydiarności	36
2.3. Prawo wtórne (pochodne)	37
2.3.1. Prawo wiążące	37
2.3.1.1. Rozporządzenia	37
2.3.1.2. Dyrektywy	37
2.3.1.3. Decyzje	38
2.3.2. Prawo niewiążące (<i>soft law</i>)	38
3. Źródła prawa krajowego	38
3.1. Podział źródeł	38

3.2. Źródła powszechnie obowiązującego prawa	40
3.2.1. Konstytucja	40
3.2.2. Ustawy	41
3.2.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe	41
3.2.4. Rozporządzenia	42
3.2.5. Rozporządzenia z mocą ustawy	43
3.2.6. Akty prawa miejscowego	44
3.2.6.1. Klasyfikacja aktów prawa miejscowego	44
3.2.6.2. Akty prawa miejscowego wojewody	44
3.2.6.3. Akty prawa miejscowego organów niezespołonej administracji rządowej	46
3.2.6.4. Akty prawa miejscowego sejmiku województwa	46
3.2.6.5. Prawo miejscowe powiatu i gminy	48
3.2.6.6. Prawo zaskarżenia aktów prawa miejscowego	50
3.3. Wewnętrzne źródła prawa	50
4. Ogłaszanie aktów normatywnych	51
5. Nieformalne źródła prawa	54
Rozdział III. Podstawowe pojęcia teoretyczne w prawie administracyjnym	57
1. Pojęcie i rodzaje organów administracji	57
2. Właściwość organu administracji	59
3. Nadzór, kontrola, kierownictwo	60
3.1. Pojęcie i cechy kontroli	60
3.2. Rodzaje kontroli	61
3.3. Podmioty sprawujące kontrolę administracji publicznej	63
3.3.1. Kontrola sprawowana przez organy państwowe	63
3.3.2. Sądowa kontrola administracji	67
3.3.2.1. Sądy administracyjne	67
3.3.2.2. Sądy powszechne i szczególne	69
3.3.2.3. Trybunał Konstytucyjny	70
3.3.2.4. Trybunał Stanu	71
3.3.3. Kontrola wewnątrzadministracyjna	71
3.3.4. Kontrola społeczna	73
3.4. Pojęcie i cechy nadzoru	73
3.5. Kierownictwo	74
4. Zadania publiczne	75
Rozdział IV. Stosunek administracyjnoprawny	76
1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego	76
2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego	76
3. Elementy stosunku administracyjnoprawnego	77
4. Sposoby nawiązania stosunku administracyjnoprawnego	78
5. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych	79
Rozdział V. Określenie administracji	81
1. Pojęcie administracji w doktrynie	81
2. Płaszczyzny i sfery działania administracji	85

3. Modele administracji	86
4. Cechy administracji	87
5. Proces prywatyzacji zadań administracji publicznej	88
Rozdział VI. Podstawowe zasady działania administracji	93
1. Funkcje zasad prawa	93
2. Zasada praworządności i legalizmu	94
3. Zasada demokratyzmu	94
4. Zasada centralizacji i decentralizacji administracji	95
5. Zasada subsydiarności (pomocniczości)	98
6. Zasada proporcjonalności (współmierności)	99
7. Zasada udziału obywateli w administrowaniu	100
8. Zasada jawności działań administracji	100
9. Zasada kompetencyjności	102
10. Zasada efektywności i skuteczności działania	103
11. Zasada współdziałania	104
12. Inne zasady działania administracji wynikające z postępowania administracyjnego	105
Rozdział VII. Prawne formy działania administracji	107
1. Pojęcie prawnych form i metod działania administracji	107
2. Klasyfikacja prawnych form działania administracji	108
3. Stanowienie aktu normatywnego administracji	112
4. Wydawanie aktów administracyjnych	113
4.1. Pojęcie aktu administracyjnego	113
4.2. Klasyfikacja aktów administracyjnych	114
4.3. Decyzja administracyjna	120
4.4. Ważność aktu administracyjnego	126
5. Porozumienie administracyjne	128
6. Umowa cywilnoprawna	132
7. Partnerstwo publiczno-prywatne	133
8. Ugoda administracyjna	135
9. Czynności faktyczne administracji	137
9.1. Cechy czynności faktycznych	137
9.2. Działalność społeczno-organizatorska administracji	138
9.3. Czynności materialno-techniczne	138
10. „Swoiste” prawne formy działania administracji	140

Część druga

ZAGADNIENIA USTROJOWE

Rozdział VIII. Podziały terytorialne państwa	143
1. Pojęcie podziału terytorialnego	143
2. Czynniki kształtujące podział terytorialny	143
3. Klasyfikacja podziałów terytorialnych	144
3.1. Podział zasadniczy	144
3.2. Podział pomocniczy	148
3.3. Podział specjalny	149

4. Nazwy miejscowości i obiektów fizjograficznych	149
5. Strefy specjalne	151
5.1. Pojęcie strefy specjalnej	151
5.2. Podział stref specjalnych	152
5.3. Strefy związane z ochroną granicy państwa	152
5.4. Strefy służące ochronie środowiska	154
5.5. Strefy związane z ochroną byłych obozów zagłady	155
5.6. Strefy ekonomiczne	156
5.7. „Swoiste” strefy specjalne	157
Rozdział IX. Administracja centralna	158
1. Podział administracji centralnej	158
2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	160
3. Organy zaliczane do naczelnych organów administracji rządowej	162
3.1. Rada Ministrów	163
3.2. Prezes Rady Ministrów	165
3.3. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej	167
4. Centralne organy (urzędy) administracji państwowej	169
4.1. Centralne urzędy (organy) administracji rządowej	169
4.1.1. Tworzenie urzędów (organów) centralnych	169
4.1.2. Cechy i rodzaje centralnych urzędów (organów) administracji rządowej	170
4.2. Inne centralne organy administracji państwowej	173
Rozdział X. Terenowa administracja rządowa	174
1. Podmioty wykonujące zadania administracji rządowej w województwie	174
2. Wojewoda	175
2.1. Powoływanie wojewody	176
2.2. Funkcje wojewody	177
2.3. Kierownictwo i nadzór nad działalnością wojewody	181
3. Administracja zespolona w województwie	181
4. Administracja zespolona w powiecie	185
5. Niezespolona administracja rządowa	186
Rozdział XI. Samorząd terytorialny	188
1. Teorie samorządu terytorialnego	188
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego	190
3. Pojęcie samorządu terytorialnego	191
4. Zadania samorządu terytorialnego	193
4.1. Zadania gminy	194
4.1.1. Zasada domniemania właściwości gminy	194
4.1.2. Zasada subsydiarności	194
4.1.3. Zakres zadań gminy	195
4.1.3.1. Zadania własne	195
4.1.3.2. Zadania zlecone	196
4.1.4. Gminy o specjalnym statusie	197
4.1.4.1. Gminy uzdrowiskowe	197
4.1.4.2. Gmina warszawska	199

4.2. Zadania powiatu	200
4.2.1. Zakres zadań własnych powiatu	200
4.2.2. Zadania z zakresu administracji rządowej	201
4.3. Zadania samorządu województwa	203
4.3.1. Charakter zadań własnych	203
4.3.2. Zadania z zakresu administracji rządowej	204
5. Władze jednostek samorządu terytorialnego	204
5.1. Forma bezpośrednia udziału mieszkańców	204
5.1.1. Wybory	204
5.1.2. Referendum lokalne	205
5.1.3. Konsultacje z mieszkańcami	209
5.2. Organy jednostek samorządu terytorialnego	209
5.2.1. Organy gminy	209
5.2.1.1. Rada gminy – organ uchwałodawczy i kontrolny	209
5.2.1.2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) – organ wykonawczy	212
5.2.2. Organy powiatu	216
5.2.2.1. Rada powiatu – organ uchwałodawczy i kontrolny	216
5.2.2.2. Zarząd powiatu – organ wykonawczy	217
5.2.3. Organy samorządu województwa	221
5.2.3.1. Sejmik województwa – organ uchwałodawczy i kontrolny	221
5.2.3.2. Zarząd województwa – organ wykonawczy	222
6. Jednostki pomocnicze oraz związki i porozumienia samorządu terytorialnego	224
7. Mienie jednostek samorządu terytorialnego	227
8. Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego	228
8.1. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów	230
8.2. Uprawnienia wojewody	230
8.3. Uprawnienia regionalnej izby obrachunkowej	232
8.4. Uprawnienia o charakterze nadzorczym Sejmu	233
9. Uprawnienia samorządowego kolegium odwoławczego	233
Rozdział XII. Podmioty administrujące	235
1. Samorząd zawodowy	235
2. Samorząd gospodarczy	236
3. Zakłady administracyjne (publiczne)	236
4. Fundacje	239
5. Organizacje pozarządowe i wolontariat	241
Rozdział XIII. Pracownicy administracji publicznej	242
1. Pojęcie służby publicznej	242
2. Pojęcie pracownika administracji	244
3. Korpus służby cywilnej	244
4. Pracownicy samorządowi	248
5. Inne grupy pracowników administracji	251
5.1. Urzędnicy państwowi	251
5.2. Pracownicy administracyjni sądów i prokuratur	252
5.3. Służba zagraniczna	253
6. Obowiązki pracowników administracji	253
6.1. Europejski Kodeks Dobrej Administracji	253

6.2. Obowiązki ustawowe pracowników administracji publicznej	255
6.2.1. Obowiązki członka korpusu służby cywilnej	256
6.2.2. Obowiązki pracownika samorządowego	257

Część trzecia

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWA MATERIALNEGO

Rozdział XIV. Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych	261
1. Ewidencja ludności	261
2. Sporządzanie aktów stanu cywilnego	265
2.1. Kierownik urzędu stanu cywilnego	265
2.2. Akty stanu cywilnego	267
2.3. Pojęcie stanu cywilnego	270
2.4. Zasady prowadzenia aktów i rejestrów stanu cywilnego	270
2.5. Zasady rejestracji stanu cywilnego	272
2.6. Sporządzenie aktu urodzenia	273
2.6.1. Obowiązek zgłoszenia urodzenia dziecka	273
2.6.2. Dane wpisywane do aktu urodzenia	274
2.6.3. Rejestracja imienia dziecka	275
2.7. Rejestracja małżeństw	278
2.7.1. Formy zawarcia małżeństwa	279
2.7.1.1. Świecka forma zawarcia małżeństwa	279
2.7.1.2. Zawarcie małżeństwa przed osobą duchowną	281
2.7.2. Sporządzenie aktu małżeństwa	283
2.8. Rejestracja zgonów i sporządzenie aktu zgonu	285
3. Zmiana imienia i nazwiska	287
4. Dowody osobiste	291
5. Dokumenty paszportowe	294
6. Ochrona danych osobowych	299
Rozdział XV. Obywatelstwo polskie	301
1. Pojęcie obywatelstwa	301
2. Formy nabycia obywatelstwa polskiego	303
3. Repatriacja	308
4. Utrata obywatelstwa polskiego	311
Rozdział XVI. Status prawny cudzoziemców na terytorium RP	312
1. Pojęcie i kategorie cudzoziemców	312
2. Warunki przekroczenia granicy RP	313
3. Pojęcie i rodzaje wiz	315
4. Pobyt cudzoziemców	317
5. Kontrola legalności pobytu	320
6. Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu	321
7. Formy ochrony cudzoziemców	324
7.1. Nadanie statusu uchodźcy	324
7.2. Ochrona uzupełniająca	327
7.3. Udzielenie azylu	328
7.4. Pobyt ze względów humanitarnych	329

7.5. Pobyt tolerowany	330
7.6. Ochrona czasowa	331
8. Karta Polaka	331
9. Cudzoziemcy – obywatele Unii Europejskiej	333
Rozdział XVII. Mniejszości narodowe i etniczne oraz formy zrzeszania się obywateli	336
1. Mniejszości narodowe i etniczne	336
2. Stowarzyszenia	338
2.1. Pojęcie i cechy stowarzyszenia	338
2.2. Rodzaje stowarzyszeń	339
2.2.1. Stowarzyszenia tzw. rejestrowe	339
2.2.2. Stowarzyszenia zwykłe	340
2.3. Nadzór nad stowarzyszeniami	341
3. Zgromadzenia	342
3.1. Swoboda organizowania zgromadzeń	342
3.2. Pojęcie zgromadzenia i zgromadzenia spontanicznego	344
3.3. Obowiązki organizatora zgromadzenia	346
3.4. Zakaz odbycia zgromadzenia	350
3.5. Uprawnienia i obowiązki organu gminy	353
3.6. Zgromadzenia w uczelniach wyższych	354
4. Partie polityczne	354
5. Wykonywanie wolnych zawodów	355
Rozdział XVIII. Korzystanie z rzeczy i świadczeń publicznych	358
1. Drogi publiczne	358
2. Transport kolejowy	364
3. Sposoby korzystania z wód	365
4. Korzystanie z ofiarności publicznej	369
5. Korzystanie z pomocy społecznej	372
5.1. Pojęcie i cel pomocy społecznej	372
5.2. Świadczenia pomocy społecznej	375
5.3. Realizacja zadań pomocy społecznej	376
5.4. Pomoc osobom niepełnosprawnym	377
6. Korzystanie z zakładów publicznych	380
6.1. Oświata	380
6.1.1. Typy szkół	381
6.1.2. Wychowanie przedszkolne i obowiązek przedszkolny	382
6.1.3. Obowiązek szkolny i obowiązek nauki	383
6.2. Szkolnictwo wyższe	384
6.3. Biblioteki	391
6.4. Muzea	393
7. Zabytki	394
Rozdział XIX. Ochrona środowiska	398
1. Pojęcie i podstawowe zasady ochrony środowiska	398
2. Odpady	401
3. Formy ochrony przyrody	405

Rozdział XX. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	
oraz zarządzanie kryzysowe	410
1. Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego	410
2. System organów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego	412
2.1. Formacje umundurowane administracji rządowej	412
2.1.1. Policja	412
2.1.2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	415
2.1.3. Biuro Ochrony Rządu	416
2.1.4. Straż Graniczna	416
2.1.5. Państwowa Straż Pożarna	418
2.1.6. Służba Celna	421
2.2. Formacje samorządowe	422
2.3. Organizacje społeczne	424
2.4. Podmioty prywatne	426
2.4.1. Ochrona osób i mienia	426
2.4.2. Służby porządkowe organizatora imprezy masowej	428
3. Ochrona informacji niejawnych	433
4. Stany nadzwyczajne	435
5. Zarządzanie kryzysowe	439
Rozdział XXI. Bezpieczeństwo narodowe	442
1. Pojęcie bezpieczeństwa narodowego	442
2. Strategia bezpieczeństwa narodowego	443
3. Siły Zbrojne RP	444
3.1. Rodzaje i zadania Sił Zbrojnych	444
3.2. Żandarmeria Wojskowa	445
3.3. Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego	446
4. Organy właściwe w sprawach obrony narodowej	447
4.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	447
4.2. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	448
4.3. Minister Obrony Narodowej	448
4.4. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego	449
5. Powszechny obowiązek obrony narodowej	449
6. Administrowanie rezerwami osobowymi	450
6.1. Rejestracja i kwalifikacja wojskowa	451
6.2. Określanie zdolności do służby wojskowej	452
6.3. Ewidencja wojskowa	453
Bibliografia	455
Skorowidz	469

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 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Kodeks wyborczy – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- 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.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 583 z późn. zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)
- ustawa o pracownikach samorządowych – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.)
- ustawa o pracownikach sądów i prokuratury – ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1241)

ustawa o pracownikach urzędów państwowych	– ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269 z późn. zm.)
ustawa o samorządzie gminnym	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)
ustawa o samorządzie powiatowym	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)
ustawa o samorządzie województwa	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.)
ustawa o służbie cywilnej	– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

Apel.-W-wa	– Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie
AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (od 1 lutego 2003 r.)
Dz. Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
LEX	– system informacji prawnej Wolters Kluwer Polska
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Uzupełniający
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Praw.	– Studia Prawnicze

Organy orzekające i inne instytucje

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
BBN	– Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
BOR	– Biuro Ochrony Rządu
CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
CBŚP	– Centralne Biuro Śledcze Policji
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
GOPR	– Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
KSRG	– krajowy system ratowniczo-gaśniczy
LOK	– Liga Ochrony Kraju
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSP	– Ochotnicza Straż Pożarna
PCK	– Polski Czerwony Krzyż
PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
RBN	– Rada Bezpieczeństwa Narodowego
RM	– Rada Ministrów
SA	– Sąd Apelacyjny
SG	– Straż Graniczna
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SN	– Sąd Najwyższy
SWW	– Służba Wywiadu Wojskowego
SZ RP	– Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS UE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej ETS)
UŁ	– Uniwersytet Łódzki
UMCS	– Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
USC	– urząd stanu cywilnego
UTK	– Urząd Transportu Kolejowego
UWM	– Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
WOPR	– Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe

WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WSiZiA	– Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie
ZOZ	– zakład opieki zdrowotnej
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ŻW	– Żandarmeria Wojskowa

Wprowadzenie

Prawo administracyjne wiąże się z funkcjonowaniem administracji publicznej, ale nie tylko. Normy tego prawa regulują również sytuację administracyjnoprawną obywateli, czyli podmiotów znajdujących się na zewnątrz struktury administracji. Jednostka styka się z tym prawem 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 unijnego. Ponadto jest to prawo zmienne, uzależnione nie tylko od zmian ustrojowych, społeczno-gospodarczych, ale też od wpływów politycznych.

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 wówczas, gdy znane jest znaczenie użytych w niej określeń. Pomocna tu będzie ustawa – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, której projekt został przedłożony Sejmowi.

Systematyka podręcznika została tak ukształtowana, by sprzyjała zrozumieniu istoty prawa administracyjnego oraz zasad funkcjonowania administracji publicznej. Stąd podział treści na trzy części: zagadnienia ogólne, zagadnienia ustrojowe i zagadnienia prawa materialnego.

Prawo administracyjne zostało przedstawione w aspekcie jego podstawowych cech oraz wpływu na jego kształt prawa unijnego. Wpływ ten, określanej procesem europeizacji prawa administracyjnego, związany jest z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i zasadą pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym. 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 opiera się na określonych zasadach. Wśród nich są zasady ustrojowe, określone w Konstytucji RP (np. praworządności, decentralizacji), oraz zasady związane z istotą funkcjonowania administracji (kompetencyjności, współdziałania).

Realizacja zadań przez organy administracji publicznej może nastąpić wyłącznie w sposób wskazany przepisami prawa. Wynika to z podstawowej cechy administracji, że działa ona wyłącznie na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych, czyli może podejmować tylko takie działania, które są określone przepisami prawa. Czynności podejmowane przez administrację 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 przedstawiono formy ogólne, typowe dla wszystkich organów administracji publicznej.

W części dotyczącej zagadnień ustrojowych przedstawiono najpierw podział terytorialny państwa. Pozwala to na usytuowanie organów administracji w strukturze terytorialnej państwa i zrozumienie ich właściwości terytorialnej. Przy omawianiu podziałów terytorialnych państwa (zasadniczego, pomocniczego i specjalnego) zasygnalizowano też zagadnienia odnoszące się do wyodrębnienia z terytorium państwa pewnych obszarów, do których odwołują się specjalne regulacje prawne. Obszary te, nazywane najczęściej strefami specjalnymi, nie są podziałem terytorialnym.

Administracja publiczna stanowi zbiór zróżnicowanych organów i podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji. Uwzględniając zasięg właściwości terytorialnej, można wyodrębnić administrację centralną i administrację terenową, w której wyróżnia się administrację rządową i samorząd terytorialny. W takim też układzie przedstawiono zagadnienia charakteryzujące organy administracji publicznej. Dodatkowo ukazano tzw. podmioty administrujące (samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, zakłady administracyjne, fundacje, organizacje społeczne), które wykonują zadania z zakresu administracji w ramach decentralizacji administracji.

Żadna instytucja, również administracja, nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez pracowników. Administracja to przede wszystkim ludzie wykonujący zadania powierzone im przez prawo. Przepisy prawa funkcje organów administracji powierzają ludziom. Również ludzie stanowią aparat pomocniczy tych organów. Dlatego od tego, jak pracownicy wykonują swoje zadania, zależy jakość wykonywania zadań przez administrację. W celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań ustawodawca, wyodrębniając m.in. grupę pracowników samorządowych, korpus służby cywilnej i pracowników urzędów państwowych, określa dla nich wymagania, zasady naboru i szczególne obowiązki. Nie bez znaczenia pozostają też postanowienia Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

Wzajemny zakres uprawnień i obowiązków administracji oraz podmiotów znajdujących się na zewnątrz struktur administracji określają normy materialnego prawa administracyjnego. Wskazują one również granicę ingerencji administracji w prawa jednostki oraz wyznaczają zakres tego, czego jednostka może oczekiwać od administracji. Jest to najbardziej rozbudowana część prawa administracyjnego – przy jego podziale na prawo ustrojowe, materialne i procesowe. Zawiera równocześnie wiele norm szczegółowych, ulegających częstym zmianom. Normy prawa materialnego można klasyfikować według różnych kryteriów. Jednak żaden podział nie jest wyczerpujący. Z tego powodu nie jest

możliwe przedstawienie w podręczniku prawa materialnego w całości. W związku z tym przedstawiono wybrane zagadnienia, dotyczące przede wszystkim relacji administracji z obywatelem (klientem administracji). Wskazane zostały podstawowe w tym zakresie instytucje, bez wnikania w rozwiązania szczegółowe. Odesłania do aktualnej podstawy prawnej tych regulacji oraz przykłady z orzecznictwa sądowego i literatury pozwolą zainteresowanym na poszerzenie wiedzy na ten temat.

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 30 września 2015 roku.

Elżbieta Ura

Część pierwsza
ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

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”.

1

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 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.

¹ Szerzej Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 61 i n.; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje...*, s. 3 i n.; A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 17–151.

Klasyczna, 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 wystarczające.

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**. Dowodzone, 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 administracyjnego”³. Prawo administracyjne reguluje więc całość władczej działalności administracji publicznej, ale może również regulować takie działania, jak umowy publicznoprawne⁴.

2



Według Z. Cieślaka prawo administracyjne stanowi uporządkowany zbiór norm prawnych, których celem jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne⁵.

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

² J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościk, Ossolineum 1977, s. 5.

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

⁴ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 41.


⁵ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* (w:) Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 50.

w sferę stosunków społecznych w różnych dziedzinach w ramy określonych reguł wiążących zarówno władzę, jak i adresatów jej oddziaływań⁶.

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.**

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 (przekazywania zadań publicznych do wykonania podmiotom prywatnym). Do tego dodać trzeba i to, że z dniem 1 maja 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.

3

 Na podstawie prezentowanych definicji prawa administracyjnego i analizy norm tego prawa można przedstawić **kilka podstawowych cech 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;
- 2) prawo administracyjne należy do prawa publicznego, co oznacza, że o ile w prawie prywatnym (cywilnym) regulowana nim działalność podejmowana jest jedynie 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;
- 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;
- 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);

⁶ J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 4.

Elżbieta Ura – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; specjalista z zakresu prawa administracyjnego; ekspert Polskiej Komisji Akredytacyjnej; w latach 2003–2008 członek Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego; sędzia Sądu Okręgowego w Rzeszowie.

Podręcznik stanowi podstawowe i aktualne źródło wiedzy o prawie administracyjnym i systemie podmiotów administracji publicznej. W celu zrozumienia tej obszernej problematyki treść została podzielona na trzy części, które omawiają:

- zagadnienia ogólne i podstawową siatkę pojęciową tego prawa oraz zasady funkcjonowania administracji publicznej,
- zagadnienia ustrojowe ukazujące administrację centralną i terenową rządową oraz samorządową,
- wybrane zagadnienia prawa materialnego administracyjnego uwzględniające nowe rozwiązania prawne m.in. w zakresie ewidencji ludności, aktów stanu cywilnego, ochrony przyrody oraz zgromadzeń.

W publikacji znajdują się odesłania do literatury przedmiotu oraz aktualnego orzecznictwa sądowego, co ułatwia czytelnikom poszerzanie wiedzy. Rozbudowany spis treści daje przejrzysty i logiczny obraz prezentowanego wykładu w ramach poszczególnych rozdziałów.

Opracowanie jest przeznaczone głównie dla studentów studiów prawniczych i administracyjnych, a ponadto dla wszystkich zainteresowanych funkcjonowaniem administracji publicznej.



9788326494819 W03P01

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-264-9481-9



9 788326 494819



LEX Student
—— Prawa