

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak

Monika Augustyniak, Leszek Bielecki, Jarosław Czerw
Piotr Ruczkowski, Jerzy Stelmasiak, Piotr Adam Tusiński
Paweł Marek Woroniecki, Marian Zdyb, Agnieszka Żywicka

SERIA AKADEMICKA

PRAWO ADMINISTRACYJNE

**Część ogólna,
ustrojowe prawo administracyjne,
wybrane zagadnienia materialnego
prawa administracyjnego**

redakcja naukowa Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak

Monika Augustyniak, Leszek Bielecki, Jarosław Czerw
Piotr Ruczkowski, Jerzy Stelmasiak, Piotr Adam Tusiński
Paweł Marek Woroniecki, Marian Zdyb, Agnieszka Żywicka

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 czerwca 2016 r.

Recenzent

Prof. nadzw. dr hab. Paweł Chmielnicki

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zajęc

Opracowanie redakcyjne

Ewa Adamska

Łamanie

Violet Design Wioletta Kowalska

Poszczególne części podręcznika napisali:

Monika Augustyniak – rozdział XII

Leszek Bielecki – rozdział V, VII, XI

Jarosław Czerw – rozdział VIII

Piotr Ruczkowski – rozdziały I–III, IX–X, XIII pkt 1–6, 8, 10

Jerzy Stelmasiak – rozdział XIII pkt 18

Piotr Adam Tusiński – rozdział VI

Paweł Marek Woroniecki – rozdział IV, XIII pkt 7, 9, 17

Agnieszka Żywicka – rozdział XIII pkt 11–16

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, 2016

ISBN: 978-83-8092-361-4

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
Wprowadzenie	21

Rozdział I

Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania	25
1. Pojęcie administracji w ujęciu historycznym i współczesnym	25
2. Cechy administracji	29
3. Postacie i funkcje administracji	30
4. Sfery (płaszczyzny) działania administracji	31
Bibliografia	33

Rozdział II

Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały	34
1. Definicje prawa administracyjnego	34
2. Cechy prawa administracyjnego	36
3. Podziały prawa administracyjnego	38
Bibliografia	40

Rozdział III

Źródła prawa administracyjnego	41
1. Pojęcie i cechy źródeł prawa administracyjnego	41
2. Klasyfikacja źródeł prawa	44
3. Źródła powszechnie obowiązującego prawa	45
3.1. Konstytucja RP	46
3.2. Ustawy	47
3.3. Umowy międzynarodowe	48
3.4. Rozporządzenia z mocą ustawy	53
3.5. Rozporządzenia (wykonawcze do ustaw)	54
3.6. Akty prawa miejscowego	54
3.6.1. Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej	55
3.6.2. Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę	57
3.6.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat	59
3.6.4. Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa	61

3.7. Prawo Unii Europejskiej w systemie źródeł prawa administracyjnego	62
3.7.1. Źródła prawa pierwotnego UE	67
3.7.2. Źródła prawa wtórnego UE	68
3.7.2.1. Rozporządzenia UE	69
3.7.2.2. Dyrektywy	69
3.7.2.3. Decyzje	70
3.7.2.4. Zalecenia i opinie oraz inne akty prawne UE	71
4. Źródła prawa wewnętrznego	73
4.1. Uchwały	74
4.2. Zarządzenia	75
5. Normy techniczne, normy planowe, zwyczaj, orzecznictwo sądowe, orzecznictwo administracyjne oraz poglądy doktryny i ich rola w systemie źródeł prawa administracyjnego	75
6. Promulgacja (ogłaszanie) źródeł prawa	77
Bibliografia	82

Rozdział IV

Stosunek administracyjnoprawny	84
1. Pojęcie, własności i komponenty stosunku administracyjnoprawnego	84
2. Zaistnienie i zakończenie stosunków administracyjnoprawnych oraz typy tych stosunków	89
Bibliografia	92

Rozdział V

Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne, władza dyskrejonalna i inne postacie luzu decyzyjnego	93
1. Publiczne prawa podmiotowe	93
1.1. Uwagi ogólne	93
1.2. Podmioty publicznych praw podmiotowych	98
1.3. Treść publicznych praw podmiotowych	99
2. Pojęcie „interesu publicznego” (społecznego)	105
3. Władztwo administracyjne	111
4. Uznanie administracyjne	113
5. Pozostałe postacie luzu decyzyjnego	117
Bibliografia	119

Rozdział VI

Katalog i treść zasad prawa administracyjnego	122
1. Pojęcie zasad prawa i zasad prawa administracyjnego	122
2. Typologia zasad prawa administracyjnego	128
3. Zasady ogólne ustrojowego prawa administracyjnego	130
3.1. Zasada pomocniczości	130
3.2. Zasada jednolitości (unitarności) państwa	134
3.3. Zasada kompetencyjności	136
3.4. Zasada zespolenia administracyjnego	139
3.5. Zasada sprawności (efektywności) działań administracji	142
3.6. Zasada kierownictwa	144

3.7. Zasada planowania	146
3.8. Zasada kontroli i nadzoru	149
3.9. Zasady wariantowe resortowości – terytorialności	153
3.10. Zasady wariantowe kolegalności – jednoosobowości (monokratyczności)	156
3.11. Zasady wariantowe centralizacji – decentralizacji	159
3.12. Zasady wariantowe koncentracji – dekoncentracji	162
4. Zasady ogólne materialnego prawa administracyjnego	164
4.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego	165
4.2. Wybrane zasady wywodzone przez doktrynę i judykaturę z zasady demokratycznego państwa prawnego	170
4.3. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji RP jako zasady samoistne	173
4.4. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone z pozakonstytucyjnych źródeł prawa	186
5. Zasady ogólne postępowania administracyjnego	190
Bibliografia	193

Rozdział VII

Prawne formy i metody działania administracji	198
1. Pojęcie i podział prawnych form działania administracji	198
2. Generalne akty zewnętrzne i wewnętrzne administracji	200
3. Akt administracyjny	202
4. Uгода administracyjna	206
5. Porozumienia administracyjne	206
6. Umowy administracyjne i cywilnoprawne	207
7. Promesy	210
8. Działania faktyczne administracji	211
8.1. Czynności materialno-techniczne	212
8.2. Działalność społeczno-organizatorska	213
Bibliografia	214

Rozdział VIII

Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące	216
1. Podmioty administrujące a aparat administracyjny	216
2. Właściwość a kompetencja	218
3. Organy administracji publicznej – pojęcie, cechy i rodzaje	220
4. Pojęcie urzędu administracji publicznej	223
5. Zakład publiczny (administracyjny)	226
6. Osoby prawne typu korporacyjnego i zakładowego	227
7. Formy relacji pomiędzy podmiotami administrującymi	228
7.1. Kierownictwo	228
7.2. Kontrola	229
7.3. Nadzór	231
7.4. Współdziałanie	234
7.5. Koordynacja	234
Bibliografia	235

Rozdział IX

Podział terytorialny państwa	237
1. Pojęcie i podstawowe cechy podziału terytorialnego	237
2. Podział terytorialny w ujęciu historycznym	239
3. Czynniki kształtujące podział terytorialny	241
4. Klasyfikacja podziału terytorialnego	245
4.1. Zasadniczy (podstawowy) podział terytorialny	246
4.1.1. Gminy	246
4.1.2. Powiaty	248
4.1.3. Województwa	251
4.2. Pomocniczy podział terytorialny	252
4.3. Podziały terytorialne dla celów specjalnych (specjalne podziały terytorialne)	253
Bibliografia	254

Rozdział X

Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej (rządowej)	256
1. Uwagi ogólne	256
2. Prezydent Rzeczypospolitej	257
3. Rada Ministrów	260
3.1. Pozycja ustrojowa, struktura i powoływanie Rady Ministrów	260
3.2. Tryb pracy Rady Ministrów	261
3.3. Organy wewnętrzne i pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów	262
3.4. Pełnomocnicy rządu oraz reprezentowanie Rady Ministrów	264
3.5. Zadania i kompetencje Rady Ministrów	265
3.6. Ministrowie i inni członkowie Rady Ministrów	266
3.6.1. Prezes Rady Ministrów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	267
3.6.2. Wiceprezes Rady Ministrów	270
3.6.3. Ministrowie i przewodniczący określonych w ustawach komitetów	271
4. Organy centralne (urzędy centralne)	277
Bibliografia	279

Rozdział XI

Terenowe organy administracji rządowej	280
1. Wojewoda i inne organy	280
1.1. Funkcje i zadania wojewody	281
1.2. Struktura urzędu wojewódzkiego	283
2. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów	284
2.1. Kontrola prowadzona przez wojewodę	286
3. Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę	286
4. Administracja zespolona	287
4.1. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego	287
4.2. Wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej	289
4.2.1. Organizacja Inspekcji Handlowej	291
4.3. Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej	292
4.3.1. Organizacja Państwowej Straży Pożarnej	293

4.4. Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa	296
4.4.1. Ochrona roślin przed organizmami szkodliwymi	297
4.4.1.1. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa	297
4.5. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny	301
4.5.1. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna	301
4.6. Wojewódzki inspektor transportu drogowego	304
4.6.1. Inspekcja Transportu Drogowego	305
4.7. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska	308
4.7.1. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska	310
4.7.2. Wykonywanie zadań kontrolnych przez Inspekcję Ochrony Środowiska	310
4.8. Komendant wojewódzki Policji	310
4.8.1. Organizacja Policji	311
4.9. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego	313
4.9.1. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego	313
4.10. Wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych	317
4.10.1. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	318
4.11. Kurator oświaty	320
4.12. Wojewódzki konserwator zabytków	325
4.12.1. Nadzór konserwatorski	327
4.12.2. Organizacja organów ochrony zabytków	327
5. Administracja niezespólna	329
5.1. Dowódca okręgu wojskowego, szef wojewódzkiego sztabu wojskowego, wojskowy komendant uzupełnień	329
5.2. Dyrektor izby celnej, naczelnik urzędu celnego	331
5.2.1. Organizacja Służby Celnej	332
5.3. Dyrektor izby skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, dyrektor urzędu kontroli skarbowej	334
5.3.1. Kontrola skarbową	338
5.3.2. Organy kontroli skarbowej	340
5.4. Dyrektor urzędu górnictwa i dyrektor specjalistycznego urzędu górnictwa ...	342
5.4.1. Organy nadzoru górnictwa	344
5.5. Dyrektor okręgowego urzędu miar i naczelnik obwodowego urzędu miar	350
5.5.1. Nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy o miarach	351
5.6. Dyrektor okręgowego urzędu probierczego i naczelnik obwodowego urzędu probierczego	353
5.7. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej	354
5.8. Dyrektor urzędu morskiego	356
5.8.1. Kompetencje i terytorialny zakres działania	357
5.8.2. Przepisy wydawane przez terenowe organy administracji morskiej	359
5.9. Dyrektor urzędu statystycznego	360
5.10. Dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej	360
5.11. Graniczny i powiatowy lekarz weterynarii	362
5.12. Komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki dywizjonu Straży Granicznej	365
5.13. Okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	366

5.14. Państwowy inspektor sanitarny	369
5.14.1. Organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej	373
5.14.2. Uprawnienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej	374
5.15. Regionalny dyrektor ochrony środowiska	376
Bibliografia	377

Rozdział XII

Samorząd terytorialny	379
1. Wprowadzenie	379
2. Samorząd gminny	380
2.1. Zakres działania i zadania gminy	383
2.2. Władze gminy	384
2.2.1. Rada gminy	385
2.2.2. Komisje rady gminy	389
2.2.3. Kluby radnych	391
2.2.4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	392
2.2.5. Jednostki pomocnicze gminy	401
2.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę	408
2.4. Mienie komunalne	414
2.5. Gminna gospodarka finansowa	417
2.6. Związki i porozumienia międzygminne	419
2.7. Stowarzyszenia gmin	421
2.8. Związek metropolitalny	423
2.9. Nadzór nad działalnością gminną	427
2.10. Ustrój miasta stołecznego Warszawy	430
3. Samorząd powiatowy	432
3.1. Zakres działania i zadania powiatu	432
3.2. Władze powiatu	434
3.2.1. Rada powiatu	435
3.2.2. Zarząd powiatu	437
3.2.3. Prawa i obowiązki radnych powiatu – wybrane zagadnienia	439
3.2.4. Starosta powiatu i skarbnik powiatu	441
3.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat	444
3.4. Mienie powiatu	446
3.5. Finanse powiatu	447
3.6. Związki powiatów i związki powiatowo-gminne oraz stowarzyszenia i porozumienia powiatów	451
3.7. Nadzór nad działalnością powiatu	453
3.8. Miasta na prawach powiatu	458
4. Samorząd wojewódzki	459
4.1. Zakres działania i zadania samorządu województwa	459
4.2. Władze samorządu województwa	462
4.2.1. Sejmik województwa	464
4.2.2. Rodzaje głosowań w organach kolegialnych w województwie oraz zagadnienie jawności obrad	466
4.2.3. Zarząd województwa	468
4.2.4. Marszałek województwa i skarbnik województwa	469

4.3. Mienie samorządu województwa	471
4.4. Finanse samorządu województwa i polityka spójności (okres programowania 2014–2020)	473
4.5. Współpraca zagraniczna samorządu województwa	479
4.6. Nadzór nad działalnością samorządu województwa	480
4.7. Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa	483
Bibliografia	486

Rozdział XIII

Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego	490
1. Zgromadzenia	490
1.1. Uwagi ogólne	490
1.2. Definicja zgromadzenia	491
1.3. Wolność zgromadzeń w wybranych dokumentach międzynarodowych	494
1.4. Wolność zgromadzeń w Konstytucji RP	498
1.5. Regulacja ustawowa wolności zgromadzeń	503
1.5.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji ustawowej	503
1.5.2. Organizowanie, odbywanie i rozwiązywanie zgromadzeń	505
1.5.2.1. Postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń	511
1.5.2.2. Przepisy szczególne dotyczące zgromadzeń spontanicznych	513
1.5.2.3. Zgromadzenia na drogach publicznych	513
1.5.2.4. Regulacje zawarte w ustawie o ochronie byłych hitlerowskich obozów zagłady	515
1.5.2.5. Regulacje prawne zgromadzeń na uczelniach wyższych	516
Bibliografia	517
2. Stowarzyszenia	518
2.1. Uwagi ogólne	518
2.2. Pojęcie zrzeszenia	519
2.3. Wolność zrzeszania się w wybranych dokumentach międzynarodowych	522
2.4. Wolność zrzeszania się w Konstytucji RP	523
2.5. Stowarzyszenie na tle ustawodawstwa zwykłego	526
2.5.1. Uwagi ogólne	526
2.5.2. Stowarzyszenia (zarejestrowane)	528
2.5.3. Terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszenia	534
2.5.4. Stowarzyszenia zwykłe	536
2.5.5. Związki stowarzyszeń	539
Bibliografia	539
3. Fundacje	540
3.1. Uwagi ogólne	540
3.2. Fundacje prawa prywatnego	542
3.3. Fundacje prawa publicznego	545
Bibliografia	549
4. Obywatelstwo polskie	550
4.1. Uwagi ogólne	550
4.2. Zasady prawa o obywatelstwie polskim	552
4.3. Sposoby nabycia obywatelstwa polskiego	554

4.3.1. Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa	554
4.3.1.1. Nabycie obywatelstwa polskiego przez urodzenie	554
4.3.1.2. Nabycie obywatelstwa polskiego przez znalezienie na podstawie prawa ziemi	555
4.3.1.3. Nabycie obywatelstwa polskiego przez przysposobienie	555
4.3.1.4. Nabycie obywatelstwa polskiego przez repatriację	555
4.3.1.5. Nabycie obywatelstwa polskiego przez uznanie za repatrianta	557
4.3.2. Nadanie obywatelstwa polskiego (naturalizacja)	558
4.3.3. Uznanie za obywatela polskiego	560
4.3.4. Nabycie obywatelstwa polskiego przez przywrócenie obywatelstwa	562
4.4. Utrata obywatelstwa polskiego	563
4.5. Stwierdzenie posiadania i utraty obywatelstwa polskiego	565
Bibliografia	565
5. Prawo o aktach stanu cywilnego	566
5.1. Uwagi ogólne	566
5.2. Adnotacje, wzmianki dodatkowe, przypiski, akta zbiorowe rejestracji stanu cywilnego	571
5.3. Sprostowanie, uzupełnienie, unieważnienie, ustalenie treści aktu stanu cywilnego oraz unieważnienie wzmianki dodatkowej	572
5.4. Rejestracja urodzeń, akt urodzenia	574
5.5. Rejestracja małżeństw, akt małżeństwa	578
5.6. Rejestracja zgonu, akt zgonu	583
5.7. Szczególny tryb rejestracji stanu cywilnego, transkrypcja aktu stanu cywilnego, odtworzenie treści aktu stanu cywilnego	586
5.8. Odpisy zupełne i skrócone aktów stanu cywilnego oraz inne dokumenty wydawane z rejestru stanu cywilnego	589
Bibliografia	590
6. Zmiana imion i nazwisk	591
6.1. Uwagi ogólne	591
6.2. Pojęcie zmiany imienia i nazwiska	592
6.3. Wniosek o zmianę nazwiska (imienia)	593
6.4. Przesłanki zmiany imienia i nazwiska	598
6.5. Reminiscencja zmiany nazwiska rodziców dla nazwisk ich małoletnich dzieci. Samoistna zmiana nazwiska małoletnich dzieci	601
6.6. Dopuszczalna liczba części (członów) nazwiska oraz dopuszczalna liczba imion	604
6.7. Forma rozstrzygnięcia i właściwość organu w sprawie zmiany imienia i nazwiska	607
6.8. Obowiązek informacyjny	608
6.9. Organy właściwe w sprawach nadzoru nad sprawami objętymi ustawą o zmianie imienia i nazwiska. Organ odwoławczy od orzeczeń administracyjnych wydanych na podstawie ustawy	608
Bibliografia	613
7. Ewidencja ludności i dowody osobiste	613
Bibliografia	621

8. Dokumenty paszportowe	621
8.1. Uwagi ogólne	621
8.2. Rodzaje i funkcje dokumentów paszportowych	622
8.3. Organy paszportowe	623
8.4. Wydawanie dokumentów paszportowych	624
8.5. Obowiązek wymiany, odmowa wydania i unieważnienie dokumentu paszportowego	629
Bibliografia	631
9. Cudzoziemcy	631
Bibliografia	639
10. Zbiórki publiczne	639
10.1. Uwagi ogólne	639
10.2. Pojęcie zbiórki publicznej	640
10.3. Organizator zbiórki	642
10.4. Tryb przeprowadzania zbiórki	643
10.5. Sprawozdawczość	646
10.6. Wykroczenia związane z naruszeniem przepisów o zbiorcach publicznych	648
Bibliografia	649
11. Reglamentacja dostępu do broni i amunicji	649
11.1. Pojęcie i rodzaje broni i amunicji	649
11.2. Tryb udzielania, odmowy i cofania pozwolenia na broń	651
11.3. Warunki podmiotowe wydania pozwolenia na broń oraz zasady nabywania i dysponowania bronią i amunicją	654
11.4. Przewóz przez terytorium Polski, przywóz do Polski i wywóz za granicę broni i amunicji	657
11.5. Zasady posiadania broni na terytorium Polski przez cudzoziemców	658
Bibliografia	660
12. Administracyjnoprawna regulacja bezpieczeństwa i porządku publicznego	661
12.1. Ochrona osób i mienia	661
12.1.1. Obszary, obiekty i urzędnienia podlegające obowiązkowej ochronie	661
12.1.2. Formy ochrony osób i mienia oraz organizacja służb ochrony osób i mienia	663
12.1.3. Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia	666
12.2. Bezpieczeństwo imprez masowych	669
12.2.1. Definicja imprezy masowej i jej rodzaje	669
12.2.2. Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej	670
12.2.3. Gromadzenie i przetwarzanie danych o imprezach masowych	673
12.2.4. Zasady udziału w imprezach masowych oraz obowiązki służb porządkowych i informacyjnych podczas imprezy masowej	674
Bibliografia	676
13. Administracyjnoprawna regulacja zagadnień dotyczących uzależnienia od alkoholu oraz obrotu napojami alkoholowymi	677
13.1. Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz instytucje publiczne zaangażowane do ich realizacji	677
13.2. Zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi	679

13.3. Pozostałe ograniczenia sprzedaży, podawania, dystrybucji i spożywania napojów alkoholowych	684
13.4. Ograniczenia reklamy i promocji napojów alkoholowych	686
13.5. Zasady postępowania wobec osób uzależnionych od alkoholu	687
Bibliografia	689
14. Przeciwdziałanie narkomanii i administracyjnoprawna regulacja dostępu do środków odurzających i substancji psychoaktywnych	689
14.1. Programy przeciwdziałania narkomanii oraz instytucje publiczne zaangażowane do ich realizacji	689
14.2. Zasady obrotu, wytwarzania, przetwarzania i posiadania substancji psychotropowych i środków odurzających	693
14.3. Regulacja prowadzenia upraw maku i konopi	698
14.4. Organizacja leczenia, rehabilitacji oraz reintegracji osób uzależnionych	699
Bibliografia	700
15. Administracyjnoprawna regulacja szkolnictwa wyższego	701
15.1. System boloński	701
15.2. Uczelnie wyższe – pojęcie, rodzaje, tworzenie i likwidacja	701
15.3. Organizacja uczelni wyższej	703
15.4. Organizacja studiów, studenci i organizacje studenckie	705
15.5. Nadzór nad uczelniami wyższymi	709
Bibliografia	710
16. Administracyjnoprawna regulacja związana ze stanami nadzwyczajnymi	711
16.1. Pojęcie, rodzaje i zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych	711
16.2. Stan wojenny	713
16.3. Stan wyjątkowy	716
16.4. Stan klęski żywiołowej	718
Bibliografia	721
17. Lasy jako przedmiot regulacji normatywnej	722
Bibliografia	729
18. Prawo ochrony środowiska	729
18.1. Wprowadzenie	729
18.2. Charakterystyka ogólna podstawowych pojęć w prawie ochrony środowiska	730
18.3. Korzystanie ze środowiska	732
18.4. Zasady ogólne prawa ochrony środowiska	734
18.5. Zakończenie	740
Bibliografia	740
Autorzy	743

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k. wyb. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 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.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- konwencja haska – Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpieczeństwa, podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361 ze sprost.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391–407)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)
- MPPOiP – Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- p.a.s.c. – ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741 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)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290)
- pr. stow. – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.)
- pr. zgrom. – ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485)
- 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.)
- TEWEA – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 84 z 30.03.2010, s. 1–112)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47–199)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13–45)
- TWE – Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (obecnie: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)
- u.b.a. – ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 576 z późn. zm.)
- u.b.i.m. – ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2139)
- u.c. – ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.)
- u.c.c.z. – ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2126 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.o. – ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 391)
- u.d.p. – ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 758)
- u.d.p.w. – 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.e.l. – ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 722)
- 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.k.a.r. – ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092)
- u.k.s.c. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 623)
- u.l. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 z późn. zm.)
- u.n.n.c. – ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1380)
- u.ochr.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651)

- u.o.g.r.l. – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.)
- u.o.o.m. – ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1099 z późn. zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.)
- u.p.w.p. – ustawa z dnia 18 listopada 1948 r. o przejściu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych (Dz. U. Nr 57, poz. 456)
- u.p.z.i.r. – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 645)
- u.r. – ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1392 z późn. zm.)
- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561)
- u.r.l. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 400)
- 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.ż. – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 333 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 2015 r. poz. 1445 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 warszawska – ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1438)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.)
- 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.w.t. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 487 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.m. – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890)

- u.z.p.m.z. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009)
- u.z.p.z. – ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (Dz. U. poz. 498)

Organy i urzędy

- ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- AW – Agencja Wywiadu
- CBOS – Centrum Badania Opinii Społecznej
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- PKA – Polska Komisja Akredytacyjna
- RIO – regionalna izba obrachunkowa
- RM – Rada Ministrów
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- SKO – samorządowe kolegium odwoławcze
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- URE – Urząd Regulacji Energetyki
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Czasopisma i publikatory

- Biul. SN – Biuletyn Sądu Najwyższego
- Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy
- FK – Finanse Komunalne
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- M. Prawn. – Monitor Prawniczy
- NP – Nowe Prawo
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSNPG – Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr.-wkł.	– Prokuratura i Prawo, wkładka
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PS-wkł.	– Przegląd Sądowy, wkładka
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
WPP	– Wojskowy Przegląd Prawniczy
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń

WPROWADZENIE

Opracowanie *Prawo administracyjne – część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego* stanowi omówienie problematyki teorii prawa administracyjnego, tj. podstawowych pojęć, zasad i instytucji tej gałęzi prawa, oraz analizę przepisów ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że prawo administracyjne jest gałęzią prawa o najszerszym zakresie przedmiotowym regulacji i jest ujęte w aktach prawnych o różnym charakterze, wśród których szczególną rolę odgrywa prawo partykularne (miejscowe, lokalne), w tym akty prawa miejscowego oraz akty niewymienione w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa. Biorąc powyższe pod uwagę, konieczne było skupienie się w niniejszym opracowaniu tylko na wybranych regulacjach prawnych, zwłaszcza w zakresie prawa materialnego.

Należy zauważyć, że administracja jest złożonym zjawiskiem społecznym i jako taka jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Administracją i procesem administrowania zajmują się nie tylko nauka prawa, lecz także socjologia, w tym socjologia organizacji, psychologia, nauki o polityce, nauki o zarządzaniu, ekonomia, prakseologia, etyka itd. Wśród nauk, które za przedmiot mają wyłącznie administrację i zachodzące w niej procesy, wymienia się naukę prawa administracyjnego, naukę administracji oraz naukę polityki administracyjnej¹. Wszystkie one tworzą tzw. triadę nauk administracyjnych i posługują się różnymi metodami badawczymi.

Nauka prawa administracyjnego analizuje przepisy prawne tej gałęzi prawa, posługując się głównie metodą dogmatyczną, ale także historyczną oraz prawnoporównawczą. Przede wszystkim jej zadaniem jest egzegeza tekstu prawnego polegająca na odkodowywaniu norm prawnych z przepisów przy wykorzystaniu zróżnicowanych reguł interpretacyjnych oraz poszukiwanie związków i zależności między tymi normami. Nauka

¹ F. Stier-Somlo, *Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft*, Verwaltungsarchiv 1917, t. XXV, za: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 5; A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 75–58.

prawa administracyjnego nie bada w zasadzie procesu administrowania, czyli administracji funkcjonującej w czasie (administracji rzeczywistej). Tym zajmuje się bowiem nauka administracji², która należy do nauk społecznych i ma za przedmiot administrację rzeczywistą oraz zachodzące w niej procesy (planowania, decydowania, koordynowania, współdziałania, nadzoru i kontroli). Obszarem jej zainteresowania jest natomiast badanie procesu administrowania, czyli pewnego wycinka rzeczywistości społecznej, polegającego na wykonywaniu zadań publicznych. Jedynie w ograniczonym zakresie nauka administracji zajmuje się analizą przepisów prawa administracyjnego, głównie dotyczących rozwiązań ustrojowych oraz regulujących status prawny urzędników i pracowników aparatu administracyjnego. Implementując niejako politykę administracyjną, formułuje ona postulaty adresowane do podmiotów stanowiących i stosujących prawo, których celem jest racjonalizacja struktur administracji, poprawa efektywności procesu administrowania, generalnie poprawa ekonomiczności i skuteczności administracji.

Do nauk społecznych należy również nauka polityki administracyjnej. Zajmuje się ona formułowaniem programów, polityk i celów, przed jakimi staje administracja. Jej zadaniem jest określanie sposobów i metod działania oraz proponowanie środków służących osiągnięciu założonych przez administrację celów. Polityka administrowania jest ściśle związana z podstawowymi założeniami polityki społecznej³. Warto dodać, że to samo dotyczy również polityki ekonomicznej państwa.

Jak słusznie zauważono, samo poznanie prawa administracyjnego nie zapewni posiadania pełni wiedzy o administrowaniu⁴. Potrzebna jest bowiem wiedza o samym zjawisku administrowania, którą mogą dostarczyć właśnie nauka administracji i nauka polityki administracyjnej. Obecnie te nauki odgrywają głównie rolę nauk pomocniczych względem nauki prawa administracyjnego, niemniej są wykładane na studiach prawniczych i administracyjnych.

Przedstawione w pracy zagadnienia są wynikiem refleksji naukowej przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz orzecznictwa administracyjnego, zwłaszcza samorządowych kolegiów odwoławczych.

Niniejsze opracowanie adresowane jest do wszystkich zainteresowanych prawem, które stanowi podstawę organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, w tym przede wszystkim do studentów studiów prawniczych i administracyjnych oraz

² O relacjach pomiędzy nauką administracji a nauką prawa administracyjnego zob. P. Škultéty, P. Raučínová, J. Tóth, *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*², Šamorin 2009, s. 129 i n.

³ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 26.

⁴ *Ibidem*, s. 28.

innych kierunków pokrewnych, absolwentów przygotowujących się do egzaminów na aplikacje prawnicze, aplikantów, przedstawicieli nauki oraz pracowników urzędów i innych jednostek organizacyjnych włączonych w strukturę administracji. W książce znalazły się także zagadnienia mogące zainteresować przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym analiza przepisów nowego prawa o zgromadzeniach, prawa o stowarzyszeniach oraz przepisów o przeprowadzaniu zbiórek publicznych.

Redaktorzy naukow i Autorzy

Rozdział I

POJĘCIE ADMINISTRACJI, JEJ CECHY, POSTACIE, FUNKCJE I SFERY DZIAŁANIA

1. Pojęcie administracji w ujęciu historycznym i współczesnym

Aparat administracyjny nie jest zjawiskiem nowym i spotykany jest już w starożytności (w Babilonii, Egipcie i Rzymie). Szczególne znaczenie dla rozwoju administracji ma okres monarchii absolutnej. To w tym okresie kształtuje się hierarchiczna i zawodowa administracja. Kolejny przełom przynosi doktryna państwa prawnego i związana z nią zasada podporządkowania administracji prawu. Nie ulega wątpliwości, że zjawisko to jest obecne we wszystkich okresach historycznych¹.

Zanim przejdziemy do szczegółowych zagadnień, należy zwrócić uwagę na etymologię słowa „administracja”. Termin ten pochodzi od łacińskich słów *ministrare*, *administrare* – służyć, posługiwać, zarządzać, wykonywać, kierować. W języku polskim administracja jest rozumiana jako zarządzanie, zawiadywanie; ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe w zakresie władzy wykonawczej; organy tej władzy; zarząd jakiejś instytucji².

Jak widzimy, w języku etnicznym administracja ma wiele znaczeń, co wynika ze złożoności samego zjawiska, jakim jest administracja i proces administrowania. Może być rozumiana bądź jako specyficzna struktura organizacyjna, bądź jako proces polegający na wykonywaniu zadań publicznych (przedmiotowe rozumienie administracji).

Od samego początku nauka prawa administracyjnego próbuje zdefiniować pojęcie administracji. Warto podkreślić, że już w pierwszych opracowaniach traktujących o administracji czy prawie administracyjnym zauważono, iż ze względu na stopień

¹ P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania* (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. L. Bieleckiego, P. Ruczkowskiego, Warszawa 2011, s. 13 i n.

² *Mały słownik języka polskiego*, pod red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1969, s. 2–3.

złożoności procesu administrowania wszelkie próby sformułowania klasycznej definicji administracji muszą być skazane na niepowodzenie. W wielu współczesnych podręcznikach³ przytacza się słowa Lorenza von Steina⁴, który stwierdził, że administracją jest „to, czego nie umiem nazwać”, czy też Ernsta Forsthoffa twierdzącego, że administracji nie można zdefiniować, a co najwyżej można ją opisać („Vielmehr liegt es in der Eigenart der Verwaltung begründet, daß sie sich zwar beschreiben, aber nicht definieren läßt”)⁵.

Opinie te, zwłaszcza dzisiaj, pozostają nadal aktualne⁶. Obserwowane współcześnie zjawisko nakładania się na siebie różnych struktur administracyjnych, nie tylko krajowych, również międzynarodowych i ponadnarodowych (instytucje Unii Europejskiej), a także różnych systemów prawnych wywołuje szczególne trudności w definiowaniu podstawowych pojęć z zakresu teorii nauki prawa administracyjnego.

Warto jednak przypomnieć kilka definicji administracji sformułowanych przez doktrynę⁷. Niewątpliwie jedną z najstarszych jest definicja pochodząca od rzymskiego prawnika Ulpiana, który co prawda nie definiował bezpośrednio administracji, lecz prawo publiczne. Jego zdaniem są to te normy, których celem jest ochrona interesu państwa. Można zatem powiedzieć, że administrowanie to działalność zmierzająca do ochrony wspomnianego interesu. Wiele lat później pojawiały się definicje negatywne, odwołujące się do – pochodzącej zasadniczo od Johna Locke’a i Monteskiusza – zasady podziału władzy. Jedną z najbardziej znanych jest definicja Waltera Jellinka⁸ i Ottona Mayera⁹. Ich zdaniem administracja jest to działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem. Definicja ta, odwołująca się do nieostrych pojęć ustawodawstwa i sądownictwa, wywołała jednak wiele wątpliwości zamiast precyzyjnego ustalenia, czym jest administracja.

Z kolei wśród definicji pozytywnych sformułowanych przez doktrynę da się wyróżnić podmiotowe, przedmiotowe i mieszane rozumienie administracji. Do kryteriów podmiotowych odwoływał się Jerzy Stefan Langrod, utożsamiając administrację z planowym zgrupowaniem ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem

³ M. Stahl (w.): *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 13; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 27; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 33 i n.

⁴ Por. L. v. Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1868; *idem, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*, Herausgegeben Utz Schliesky, Tübingen 2010.

⁵ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, München–Berlin 1951, s. 1.

⁶ Na brak możliwości sformułowania definicji administracji wskazuje w nauce niemieckiej S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 1.

⁷ Zob. M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, reprint, Warszawa 2009.

⁸ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

⁹ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895; O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, t. 1, s. 7.

– poprzez tych ludzi – sumą urzędzeń, którymi dysponują¹⁰, a także Wacław Dawidowicz, który przez pojęcie administracji rozumiał system podmiotów utworzonych i wyposażonych w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności¹¹. Marcin Jełowicki utożsamiał administrację w sensie podmiotowym z zespołem osób lub instytucją powołaną do zarządzania, kierowania określoną dziedziną¹². Ten sam autor, odwołując się do kryteriów przedmiotowych, uważał, że administracja w sensie przedmiotowym oznacza zarządzanie, organizowanie wykonawstwa, kierowanie czymś¹³. Z kolei Eugeniusz Ochendowski definiuje administrację jako wszelką zorganizowaną działalność zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów¹⁴.

Wśród mieszanych ujęć administracji warto wymienić chociażby definicję Jerzego Starościa, który proponował używanie określenia „administracja” do oznaczania bądź pewnej funkcji państwowej, bądź też pewnego systemu organów grupujących określone zespoły pracownicze¹⁵. Podobnie Hubert Izdebski i Michał Kulesza przez administrację rozumieją zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach¹⁶.

W nauce francuskiej również przyjmuje się mieszaną definicję administracji. Jean Rivero i Jean Waline podkreślają, że administracja to nie tylko określona aktywność, lecz także organy, które tę aktywność podejmują¹⁷. Podobnie definiuje się administrację w nauce słowackiej¹⁸, niemieckiej¹⁹ i austriackiej²⁰.

Jak widzimy, definicje te, stosując różne kwantyfikatory, próbują wyjaśnić, czym jest administracja od strony podmiotowej, przedmiotowej i przy wykorzystaniu obu wspomnianych kryteriów. Czasami posługują się również dodatkowymi elementami definicyjnymi, takimi jak specyficzne formy działania, podporządkowanie ustawie, hierarchiczność itd.

Na koniec należy wrócić do rozważań natury terminologicznej i wskazać na relacje pomiędzy takimi pojęciami, jak: administracja publiczna, państwowa, rządowa,

¹⁰ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 201–202.

¹¹ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 12 i n.

¹² M. Jełowicki (w:) *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, pod red. K. Sanda, Warszawa 1979, s. 11–12.

¹³ *Ibidem*, s. 11.

¹⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 19.

¹⁵ J. Starość, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11.

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

¹⁷ J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 9.

¹⁸ J. Machajová, J. Sobihard, D. Hrnčiar, V. Pirošik, M. Pirošiková, R. Pomahač, P. Průcha, V. Hutta, P. Škultéty, *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2009, s. 11 i n.

¹⁹ S. Detterbeck, *Allgemeines...*, s. 1 i n.

²⁰ A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 29 i n.

Marian Zdyb – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku; były sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor ponad 30 książek oraz ponad 150 artykułów i innych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego, teorii organizacji i samorządu terytorialnego.

Jerzy Stelmasiak – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor około 100 publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego.

Podręcznik stanowi kompleksowe opracowanie zagadnień z zakresu teorii prawa administracyjnego, ustroju administracji publicznej i materialnego prawa administracyjnego. Omówiono w nim kwestie dotyczące m.in.:

- pojęć, zasad i instytucji prawa administracyjnego,
- organizacji aparatu administracyjnego, w tym podmiotów administrujących niebędących organami władzy publicznej,
- podziału terytorialnego państwa.

W książce skupiono się także na analizie wybranych norm części szczegółowej prawa administracyjnego, w szczególności:

- zagadnień prawa o zgromadzeniach,
- prawa o stowarzyszeniach,
- prawa o lasach,
- prawa bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- administracyjnoprawnej reglamentacji dostępu do broni i amunicji,
- obrotu napojami alkoholowymi i wyrobami tytoniowymi,
- zmiany imion i nazwisk oraz prawa o aktach stanu cywilnego.

Publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla studentów prawa i administracji oraz kierunków pokrewnych, pracowników naukowych, osób przygotowujących się do egzaminów na aplikacje prawnicze, aplikantów.



9788380923614 W01P01

ISBN 978-83-8092-361-4



9 788380 923614



ZAMÓWIENIA:

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

LEX Student
—— Prawa