

# **PRAWO ADMINISTRACYJNE MATERIALNE**

redakcja naukowa  
Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska  
Ewa Olejniczak-Szałowska, Małgorzata Stahl

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **3**

# PRAWO ADMINISTRACYJNE MATERIALNE

redakcja naukowa  
Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska  
Ewa Olejniczak-Szałowska, Małgorzata Stahl

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo**.pl  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**3**

*Stan prawny na 1 września 2019 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Małgorzata Jarecka*

Opracowanie redakcyjne  
*JustLuk*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Poszczególne rozdziały napisali:

Rafał Budzisz: cz. VIII rozdz. 4–5

Zofia Duniewska: Zagadnienia wprowadzające; cz. I rozdz. 3

Zofia Duniewska, Marek Lewicki: cz. I rozdz. 4

Marek Górski: cz. VII rozdz. 3–8

Marek Górski, Agnieszka Jaworowicz-Rudolf: cz. VII rozdz. 10 pkt 10.3 i 10.4

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf: cz. VII rozdz. 11 i 12

Barbara Jaworska-Dębska: cz. III rozdz. 1–3

Maria Karcz-Kaczmarek: cz. IV; cz. V rozdz. 3

Michał Kasiński: cz. I rozdz. 8 i 9; cz. VIII rozdz. 8

Aneta Kaźmierska-Patryczna: cz. VII rozdz. 9

Piotr Korzeniowski: cz. VII rozdz. 1 i 2

Monika A. Król: cz. VII rozdz. 10 pkt 10.1 i 10.2

Renata Lewicka: cz. VI rozdz. 2 i 3

Marek Lewicki: cz. I rozdz. 1 i 2

Sylvia Łakoma: cz. II rozdz. 2 i 3, cz. III rozdz. 4

Ryszarda Michalska-Badziak, Agnieszka Rabiega-Przytęcka:  
cz. II rozdz. 1 pkt 1.1, 1.2, 1.6, 1.7

Ewa Olejniczak-Szałowska: cz. VIII rozdz. 1–3, 6–7

Agnieszka Rabiega-Przytęcka: cz. II rozdz. 1 pkt 1.3–1.5

Małgorzata Stahl: cz. VI rozdz. 1

Przemysław Wilczyński: cz. I rozdz. 5–7; cz. V rozdz. 1 i 2

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-027-6  
3. wydanie

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

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	19
Słowo wstępne.....	23
Zagadnienia wprowadzające – miejsce, rola, determinanty, określenie i cechy prawa administracyjnego materialnego .....	25

### Część I PRAWO OSOBOWE

#### Rozdział 1

<b>Obywatelstwo polskie .....</b>	<b>43</b>
1.1. Pojęcie obywatelstwa .....	43
1.2. Regulacja prawna obywatelstwa polskiego .....	44
1.3. Zasady ogólne prawa o obywatelstwie polskim .....	47
1.4. Nabycie obywatelstwa polskiego .....	54
1.4.1. Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa.....	54
1.4.1.1. Nabycie obywatelstwa polskiego przez urodzenie .....	55
1.4.1.2. Nabycie obywatelstwa polskiego przez znalezienie .....	56
1.4.1.3. Nabycie obywatelstwa polskiego przez przysposobienie ....	56
1.4.1.4. Nabycie obywatelstwa polskiego przez repatriację .....	57
1.4.1.5. Nabycie obywatelstwa polskiego przez uznanie za repatrianta.....	59
1.4.2. Nabycie obywatelstwa polskiego w drodze aktu indywidualnego...	61
1.4.2.1. Nadanie obywatelstwa polskiego.....	61
1.4.2.2. Uznanie za obywatela polskiego .....	63
1.4.2.3. Przywrócenie obywatelstwa polskiego .....	65
1.5. Utrata obywatelstwa polskiego .....	66
1.6. Potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego.....	67
1.7. Prowadzenie rejestrów .....	68

**Rozdział 2**

<b>Cudzoziemcy</b> .....	73
2.1. Pojęcie cudzoziemca i podstawy jego statusu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej.....	73
2.2. Wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej...	77
2.3. Opuszczanie przez cudzoziemców terytorium RP.....	91
2.4. Ochrona cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.....	96

**Rozdział 3**

<b>Imiona i nazwiska</b> .....	111
3.1. Zagadnienia wstępne.....	111
3.2. Zmiana imion i nazwisk w ujęciu ewolucyjnym.....	113
3.3. Zmiana imion i nazwisk na gruncie obowiązujących unormowań prawnych.....	117
3.4. Pojęcie zmiany imienia lub nazwiska, tryb zmiany.....	117
3.5. Przesłanki zmiany nazwiska lub imienia.....	120
3.5.1. Przesłanki pozytywne.....	120
3.5.2. Przesłanki negatywne.....	127

**Rozdział 4**

<b>Akty stanu cywilnego</b> .....	137
4.1. Stan cywilny, akty stanu cywilnego.....	137
4.2. Ogólna charakterystyka rejestracji stanu cywilnego.....	139
4.3. Zasady rejestracji stanu cywilnego.....	144
4.4. Rejestracja urodzenia.....	148
4.5. Rejestracja małżeństwa.....	152
4.6. Rejestracja zgonu.....	157
4.7. Zmiany w aktach stanu cywilnego.....	158
4.8. Wybrane regulacje z zakresu szczególnych przypadków rejestracji stanu cywilnego.....	160
4.9. Uwagi końcowe.....	162

**Rozdział 5**

<b>Ewidencja ludności</b> .....	171
---------------------------------	-----

**Rozdział 6**

<b>Dowody osobiste</b> .....	185
------------------------------	-----

**Rozdział 7**

<b>Paszporthy</b> .....	195
-------------------------	-----

**Rozdział 8**

<b>Ochrona wolności sumienia i wyznania .....</b>	<b>207</b>
8.1. Pojęcie oraz zakres wolności sumienia i wyznania .....	207
8.1.1. Spór wokół rozumienia wolności sumienia i wyznania .....	207
8.1.2. Podmiotowy zakres wolności sumienia i wyznania .....	209
8.1.3. Przedmiotowy zakres wolności sumienia i wyznania .....	211
8.1.4. Zakazy dyskryminacji ze względu na wyznanie lub przekonania...	214
8.1.5. Granice wolności sumienia i wyznania .....	215
8.1.6. Gwarancje wolności sumienia i wyznania.....	216
8.2. Pojęcie i prawne typy związków wyznaniowych .....	218
8.2.1. Pojęcie związku wyznaniowego .....	218
8.2.2. Prawne typy związków wyznaniowych .....	219
8.2.3. Rejestracja związku wyznaniowego.....	221
8.3. Działalność związków wyznaniowych .....	223
8.3.1. Działalność związków wyznaniowych w sprawach własnych.....	223
8.3.2. Działalność związków wyznaniowych w sferze publicznej .....	224
8.3.3. Funkcje publiczne związków wyznaniowych w zakresie oświaty....	226

**Rozdział 9**

<b>Mniejszości narodowe i etniczne .....</b>	<b>231</b>
9.1. Wprowadzenie: trzy poziomy ochrony praw mniejszości .....	231
9.2. Ochrona prawna mniejszości na poziomie uniwersalnym.....	232
9.3. Ochrona prawna mniejszości na poziomie europejskim.....	233
9.4. Ochrona prawna mniejszości na poziomie krajowym (w Polsce) .....	236
9.5. Pojęcie mniejszości narodowej i etnicznej .....	240
9.6. Mniejszości narodowe i etniczne – stan faktyczny i konflikt prawny .....	242
9.7. Zakaz dyskryminacji i asymilacji.....	244
9.8. Używanie języka mniejszości i języka regionalnego .....	246
9.9. Oświata, kultura oraz integracja społeczna i obywatelska .....	249
9.10. Organy właściwe w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych....	251

**Część II****OCHRONA ZDROWIA, POMOC SPOŁECZNA I WSPIERANIE RODZINY****Rozdział 1**

<b>Ochrona zdrowia .....</b>	<b>261</b>
1.1. Zagadnienia ogólne .....	261
1.2. Podstawy prawne ochrony zdrowia .....	267
1.3. Organizacja i zadania administracji publicznej w ochronie zdrowia.....	271
1.4. Działalność lecznicza. Podmioty wykonujące działalność leczniczą.....	287
1.4.1. Działalność lecznicza .....	287
1.4.2. Podmioty wykonujące działalność leczniczą .....	291

1.5. Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej .....	303
1.6. Pacjent i jego prawa .....	317
1.7. Pobieranie, przechowywanie i przeszczepianie komórek, tkanek i narządów .....	333

## **Rozdział 2**

<b>Pomoc społeczna</b> .....	351
2.1. Pojęcie i cele pomocy społecznej .....	351
2.2. Podstawy prawne pomocy społecznej .....	352
2.3. Zasady pomocy społecznej .....	353
2.4. Zadania w zakresie pomocy społecznej .....	356
2.5. Organizacja pomocy społecznej .....	360
2.6. Świadczenia z pomocy społecznej – ich rodzaje i charakterystyka .....	367
2.7. Postępowanie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej .....	381
2.8. Odpłatność za świadczenia z pomocy społecznej .....	384

## **Rozdział 3**

<b>Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej</b> .....	391
3.1. Formy wspierania rodziny .....	391
3.2. Piecza zastępcza a wychowanie w rodzinie .....	393
3.3. Rodzinna piecza zastępcza .....	394
3.4. Instytucjonalna piecza zastępcza .....	404

## **Część III**

### **PRZECIWDZIAŁANIE UZALEŻNIENIOM I PRZEMOCY W RODZINIE**

#### **Rozdział 1**

<b>Prawna regulacja uzależnienia od alkoholu, obrotu napojami alkoholowymi i problemów związanych z alkoholem</b> .....	417
1.1. Wprowadzenie .....	417
1.2. Podstawy prawne i podstawowe pojęcia .....	418
1.3. Zakres ustawowej regulacji alkoholowej .....	421
1.4. Import napojów alkoholowych .....	422
1.5. Obrót hurtowy napojami alkoholowymi .....	422
1.6. Sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych .....	428
1.6.1. Zakaz reklamy napojów alkoholowych .....	435
1.6.2. Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych .....	438
1.7. Problemy związane z alkoholem .....	442
1.7.1. Nietrzeźwość publiczna .....	442
1.7.2. Zakaz wykonywania niektórych czynności lub zawodów .....	443
1.7.3. Leczenie odwykowe osób uzależnionych od alkoholu .....	444

1.7.4. System świadczeń społecznych na rzecz osób uzależnionych i ich rodzin .....	446
1.8. Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych .....	447

## **Rozdział 2**

<b>Przeciwdziałanie narkomanii</b> .....	459
2.1. Wprowadzenie .....	459
2.2. Podstawy prawne i podstawowe pojęcia .....	460
2.3. Podstawowe kierunki działań w ramach przeciwdziałania narkomanii ..	462
2.4. Leczenie odwykowe .....	462
2.5. Rejestr zatruć środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi .....	463
2.6. Zakres reglamentacji środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych, nowych substancji psychoaktywnych lub ich preparatów .....	464
2.6.1. Zakaz reklamy i promocji substancji psychotropowych, środków odurzających, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych .....	465
2.6.2. Reglamentacja wytwarzania, przetwarzania lub przerobu środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów .....	465
2.6.3. Reglamentacja obrotu zagranicznego środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi oraz słomą makową .....	466
2.6.4. Obrót hurtowy środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi .....	467
2.6.5. Obrót detaliczny środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i prekursorami będącymi produktami leczniczymi .....	467
2.6.6. Reglamentacja upraw maku i konopi, zbioru mlecza makowego i opium z maku oraz ziela konopi .....	468
2.6.7. Kontrola i nadzór .....	469
2.7. Administracyjnoprawne środki wobec przywozu, wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych .....	470
2.8. Podmioty realizujące zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii i programy .....	471
2.9. Sankcje administracyjne .....	472
2.10. Zakończenie .....	473

## **Rozdział 3**

<b>Przeciwdziałanie nikotynizmowi</b> .....	475
3.1. Wprowadzenie .....	475
3.2. Podstawy prawne i podstawowe pojęcia .....	475



3.3. Instrumenty ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu...	477
3.3.1. Ochrona prawna osób niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego.....	477
3.3.2. Leczenie odwykowe.....	479
3.3.3. Reglamentacja produkcji wyrobów tytoniowych.....	479
3.3.4. Reglamentacja udostępniania i sprzedaży wyrobów tytoniowych, papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych.....	479
3.3.5. Zakaz reklamy.....	479

## Rozdział 4

<b>Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie</b> .....	485
4.1. Pojęcie przemocy w rodzinie – zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie .....	485
4.2. Postępowanie wobec osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz osób stosujących przemoc w rodzinie .....	487
4.3. Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie .....	489
4.4. Zespół interdyscyplinarny.....	493
4.5. Procedura „Niebieskie Karty” .....	495
4.6. Programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie .....	496

## Część IV

### DZIAŁALNOŚĆ KULTURALNA, MUZEA I BIBLIOTEKI, OCHRONA ZABYTKÓW

## Rozdział 1

<b>Prowadzenie działalności kulturalnej</b> .....	503
1.1. Pojęcie kultury, działalności kulturalnej i instytucji kultury .....	503
1.2. Rodzaje instytucji kultury, obowiązki organizatorów .....	506
1.3. Organizowanie imprez artystycznych i rozrywkowych.....	507

## Rozdział 2

<b>Muzea i biblioteki</b> .....	511
2.1. Pojęcie i zadania bibliotek. Ogólnokrajowa sieć biblioteczna .....	511
2.2. Rodzaje i organizowanie bibliotek .....	513
2.3. Tworzenie i likwidacja bibliotek.....	516
2.4. Regulacje unijne dotyczące bibliotek .....	517
2.5. Pojęcie i zadania muzeów. Muzealia.....	519
2.6. Rodzaje muzeów .....	522
2.7. Obowiązki organizatorów muzeów. Tworzenie i likwidacja muzeów. Powołanie i odwołanie dyrektora muzeum .....	524
2.8. Opłaty za korzystanie z usług muzeów .....	525

2.9. Ochrona prawna rzeczy ruchomych o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej wypożyczonych z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. immunitet muzealny) .....	526
---	-----

### Rozdział 3

<b>Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami</b> .....	531
3.1. Pojęcie zabytku, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami .....	531
3.2. Formy i sposób ochrony zabytków.....	534
3.3. Wywóz zabytków za granicę. Rodzaje pozwoleń.....	540
3.4. Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury.....	543

## Część V

### SKOLNICTWO WYŻSZE, STOPNIE NAUKOWE, UPRAWNIENIA ZAWODOWE

#### Rozdział 1

<b>Szkolnictwo wyższe</b> .....	549
1.1. Wprowadzenie.....	549
1.2. Charakter prawny i rodzaje uczelni .....	549
1.3. Tworzenie i likwidacja uczelni.....	554
1.4. Organizacja uczelni .....	555
1.5. Organizacja studiów i kształcenia doktorantów .....	558
1.6. Status prawny użytkownika uczelni .....	561
1.7. Prawotwórstwo organów uczelni .....	563
1.8. Organizacje studenckie, organizacje doktorantów.....	565

#### Rozdział 2

<b>Stopnie i tytuł naukowy. Stopnie w zakresie sztuki</b> .....	571
2.1. Wprowadzenie.....	571
2.2. Stopnie naukowe i stopnie w zakresie sztuki.....	572
2.3. Tytuł naukowy i tytuł w zakresie sztuki .....	576

#### Rozdział 3

<b>Nabywanie uprawnień zawodowych</b> .....	579
3.1. Określenie i rodzaje zawodów w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej .....	579
3.2. Rola samorządów zawodowych w dostępie do zawodów.....	583
3.3. Uznawanie kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.....	586

## Część VI

### PROCES INWESTYCYJNO-BUDOWLANY

#### Rozdział 1

<b>Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne .....</b>	<b>597</b>
1.1. Zagadnienia ogólne .....	597
1.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego .....	600
1.3. Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym.....	609
1.4. Planowanie przestrzenne w województwie i na szczeblu krajowym .....	609
1.5. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji .....	612
1.6. Ochrona interesów osób trzecich w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.....	618

#### Rozdział 2

<b>Gospodarka nieruchomościami .....</b>	<b>627</b>
2.1. Cel i przedmiot gospodarki nieruchomościami.....	627
2.2. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego .....	628
2.3. Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości...	632
2.4. Wywłaszczanie nieruchomości.....	633
2.5. Zwrot wywłaszczonej nieruchomości.....	639
2.6. Inne ograniczenia prawa własności nieruchomości.....	641
2.7. Podziały nieruchomości .....	642
2.8. Scalanie i podział nieruchomości.....	644
2.9. Opłata adiacencka.....	646
2.10. Prawo pierwokupu nieruchomości.....	647

#### Rozdział 3

<b>Wolność budowlana i jej ograniczenia.....</b>	<b>653</b>
3.1. Wolność budowlana i prawo budowlane .....	653
3.2. Uczestnicy procesu budowlanego.....	658
3.3. Reklamacja procesu budowlanego .....	661
3.4. Samowola budowlana.....	670
3.5. Budowa, oddawanie do użytku i utrzymanie obiektów budowlanych.....	674
3.6. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.....	680

## Część VII PRAWNE ASPEKTY OCHRONY ŚRODOWISKA

### Rozdział 1

<b>Zagadnienia ogólne prawa ochrony środowiska .....</b>	<b>691</b>
1.1. Pojęcie systemu prawa ochrony środowiska .....	691
1.2. Struktura systemu prawa ochrony środowiska .....	691
1.3. Kształtowanie się systemu prawa ochrony środowiska.....	692
1.4. Rola i zadania ustawy – Prawo ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska.....	692
1.5. Przedmiot prawa ochrony środowiska .....	693
1.6. Polityka ochrony środowiska .....	693
1.7. Bezpieczeństwo ekologiczne.....	695

### Rozdział 2

<b>Zasady ogólne prawa ochrony środowiska .....</b>	<b>699</b>
2.1. Pojęcie zasad ogólnych prawa ochrony środowiska.....	699
2.2. Źródła katalogu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska .....	699
2.3. Zasada zrównoważonego rozwoju.....	700
2.4. Zasada kompleksowości ochrony środowiska .....	701
2.5. Zasada prewencji.....	701
2.6. Zasada przezorności.....	702
2.7. Zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko (zasada „zanieczyszczający płaci”).....	703
2.8. Zasada integracji wymagań ochrony środowiska .....	704
2.9. Zasada dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie.....	704
2.10. Zasada partycypacji publicznej .....	705

### Rozdział 3

<b>Zadania administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska .....</b>	<b>707</b>
---	------------

### Rozdział 4

<b>Dostęp do informacji i udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska.....</b>	<b>711</b>
---	------------

### Rozdział 5

<b>Procedury ocen oddziaływania na środowisko.....</b>	<b>717</b>
--	------------

### Rozdział 6

<b>Ochrona jakości zasobów środowiska.....</b>	<b>723</b>
--	------------

**Rozdział 7**

<b>Ochrona przed zanieczyszczeniami .....</b>	<b>727</b>
7.1. Zakres regulacji – ustawa – Prawo ochrony środowiska i przepisy szczegółowe.....	727
7.2. Pozwolenie emisyjne .....	729
7.3. Poważne awarie .....	732
7.4. Przepisy szczególne w zakresie ochrony powietrza.....	733

**Rozdział 8**

<b>Gospodarowanie odpadami .....</b>	<b>739</b>
8.1. Założenia ogólne regulacji.....	739
8.2. Postępowanie z odpadami komunalnymi.....	744

**Rozdział 9**

<b>Gospodarowanie wodami śródlądowymi.....</b>	<b>751</b>
9.1. Podstawy prawne gospodarowania wodami śródlądowymi.....	751
9.2. Własność i prawne formy korzystania z wód .....	752
9.3. Reglamentacja korzystania z wód .....	758
9.4. Zarządzanie zasobami wodnymi .....	765
9.5. Ochrona wód przed zanieczyszczeniem.....	771
9.6. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków komunalnych.....	775

**Rozdział 10**

<b>Wybrane zagadnienia ochrony biosfery .....</b>	<b>779</b>
10.1. Biosfera i jej ochrona.....	779
10.2. Ochrona różnorodności biologicznej.....	780
10.2.1. Ochrona różnorodności biologicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej.....	781
10.2.2. Ochrona różnorodności biologicznej w prawie polskim.....	784
10.2.2.1. Idealna ochrona przyrody .....	784
10.2.2.2. Użytkowa ochrona przyrody .....	790
10.3. Ochrona terenów zieleni i zadrzewień .....	792
10.4. Humanitarna ochrona zwierząt.....	795

**Rozdział 11**

<b>Instrumenty finansowoprawne w systemie przepisów ochrony środowiska....</b>	<b>801</b>
11.1. Opłaty za korzystanie ze środowiska .....	802
11.2. Administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania z zasobów środowiska.....	805
11.3. Opłata produktowa .....	808
11.4. Fundusze celowe w ochronie środowiska .....	809

11.5. Różnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych służące osiągnięciu celów ochrony środowiska .....	810
--	-----

## **Rozdział 12**

<b>Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska .....</b>	<b>811</b>
12.1. Odpowiedzialność cywilna.....	811
12.2. Odpowiedzialność karna .....	813
12.3. Odpowiedzialność administracyjna.....	815
12.4. Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku .....	817

## **Część VIII**

### **OCHRONA PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO, OBRONA NARODOWA**

#### **Rozdział 1**

<b>Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja administracyjna.....</b>	<b>821</b>
1.1. Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego .....	821
1.2. Policja administracyjna w ujęciu funkcjonalnym i podmiotowym.....	825

#### **Rozdział 2**

<b>Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i imprez masowych .....</b>	<b>837</b>
2.1. Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych .....	837
2.2. Bezpieczeństwo imprez masowych .....	846

#### **Rozdział 3**

<b>Ochrona osób i mienia. Reglamentacja dostępu do broni i amunicji .....</b>	<b>855</b>
3.1. Ochrona osób i mienia .....	855
3.1.1. Uwagi ogólne.....	855
3.1.2. Ochrona obowiązkowa obszarów, obiektów, urzędzeń .....	856
3.1.3. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia .....	858
3.1.4. Wymagania kwalifikacyjne pracowników ochrony i ich uprawnienia.....	859
3.1.5. Nadzór nad specjalistycznymi, uzbrojonymi formacjami ochronnymi.....	860
3.1.6. Uwagi końcowe.....	862
3.2. Reglamentacja dostępu do broni i amunicji .....	864
3.2.1. Uwagi ogólne.....	864
3.2.2. Wydawanie pozwoleń na broń .....	866
3.2.3. Cofnięcie pozwolenia na broń oraz zakaz noszenia broni .....	869

3.2.4. Przewóz przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przywóz z zagranicy i wywóz za granicę broni i amunicji, zasady posiadania broni przez cudzoziemców .....	870
--	-----

## **Rozdział 4**

<b>Ochrona przeciwpożarowa</b> .....	873
4.1. Zagadnienia wprowadzające .....	873
4.2. Działania prewencyjne i kontrolne w ochronie przeciwpożarowej .....	874
4.3. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy .....	876
4.4. System powiadamiania ratunkowego .....	877
4.5. Jednostki ochrony przeciwpożarowej .....	878
4.6. Działania ratownicze .....	880

## **Rozdział 5**

<b>Ratownictwo medyczne</b> .....	883
5.1. Zagadnienia wprowadzające .....	883
5.2. Organizacja systemu ratownictwa medycznego .....	884
5.3. Obowiązek współpracy innych jednostek ratowniczych z ratownictwem medycznym .....	888
5.4. Akcja medyczna .....	889

## **Rozdział 6**

<b>Zarządzanie kryzysowe</b> .....	893
------------------------------------	-----

## **Rozdział 7**

<b>Stan klęski żywiołowej i stan wyjątkowy</b> .....	899
7.1. Uwagi ogólne .....	899
7.2. Stan klęski żywiołowej .....	900
7.3. Stan wyjątkowy .....	903

## **Rozdział 8**

<b>Prawo obrony narodowej</b> .....	909
8.1. Pojęcie obrony narodowej .....	909
8.2. Istota i struktura systemu obronnego .....	910
8.3. Pojęcie i struktura prawa obrony narodowej .....	911
8.4. Kierowanie obronnością państwa przez organy państwowe .....	915
8.5. Dowodzenie Siłami Zbrojnymi .....	926
8.5.1. Pojęcie, zadania i struktura Sił Zbrojnych .....	926
8.5.2. Struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej .....	927
8.5.3. Dowodzenie Siłami Zbrojnymi w czasie wojny i stanu wojennego .....	929

---

8.6. Użycie lub pobyt Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa .....	930
8.7. Pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.....	932
8.8. Powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej .....	936
8.8.1. Podstawy prawne, zakres i rodzaje powszechnego obowiązku obrony .....	936
8.8.2. Administrowanie rezerwami osobowymi .....	938
8.8.3. Czynna służba wojskowa.....	940
8.9. Niemilitarne formy realizacji powszechnego obowiązku obrony.....	946
8.9.1. Obrona cywilna .....	946
8.9.2. Służba w jednostkach zmilitaryzowanych.....	947
8.9.3. Świadczenia na rzecz obrony.....	948
<b>Autorzy.....</b>	<b>953</b>





## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.)
- k.wyb. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- p.a.s.c. – ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2224 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)

---

pr. wod.	-	ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
p.s.w.n.	-	ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668 ze zm.)
TFUE	-	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.c.	-	ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.)
u.d.a.r.	-	ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.)
u.d.l.	-	ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.)
u.e.l.	-	ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2019 r. poz. 1397 ze zm.)
u.g.n.	-	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
u.g.w.s.w.	-	ustawa z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2017 r. poz. 1153 ze zm.)
u.k.p.	-	ustawa z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2019 r. poz. 341 ze zm.)
u.m.	-	ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2019 r. poz. 917)
u.m.n.e.	-	ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823 ze zm.)
u.o.	-	ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.)
u.ob.p.	-	ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1829 ze zm.)
u.o.p.	-	ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.)
u.o.p.d.k.	-	ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.)
u.o.z.	-	ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.)
u.o.z.p.	-	ustawa z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1878 ze zm.)
u.p.o.o.	-	ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 ze zm.)
u.p.p.	-	ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2019 r. poz. 1127 ze zm.)
u.p.p.r.	-	ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390 ze zm.)
u.p.s.	-	ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.)
u.p.z.p.	-	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
u.r.	-	ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1472)
u.s.g.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

ustawa o PRM	–	ustawa z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2019 r. poz. 993 ze zm.)
ustawa o transplantacji	–	ustawa z 1.07.2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1405)
u.ś.o.z.	–	ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 ze zm.)
u.u.c.o.	–	ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1109 ze zm.)
u.u.i.ś.	–	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.)
u.w.p.w.	–	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 (Dz.U. z 2019 r. poz. 293 ze zm.)
u.w.r.	–	ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1111 ze zm.)
u.w.t.p.a.	–	ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.)
u.z.i.n.	–	ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 10 ze zm.)
u.z.p.w.o.	–	ustawa z 23.09.1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. z 2018 r. poz. 2110)
z.t.p.	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

## Zbiory orzeczeń, czasopisma

Al. i Nar.	–	Alkoholizm i Narkomania
AUL	–	Acta Universitatis Lodziensis
AUWr	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
FK	–	Finanse Komunalne
GSP-PO	–	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPP	–	Kwartalnik Prawa Prywatnego
NP	–	Nowe Prawo
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	-	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
OTK-B	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B
Pal.	-	Palestra
PiP	-	Państwo i Prawo
PiZS	-	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPH	-	Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	-	Przegląd Prawa i Administracji
PPLiFS	-	Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
PPP	-	Przegląd Prawa Publicznego
Prob. Alk.	-	Problemy Alkoholizmu
Prok. i Pr.	-	Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr.-wkł.	-	Prokuratura i Prawo – wkładka
PS	-	Przegląd Sądowy
PUG	-	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	-	Samorząd Terytorialny
Sł. Prac.	-	Służba Pracownicza
SP-E	-	Studia Prawno-Ekonomiczne
St. Praw.	-	Studia Prawnicze
ZNSA	-	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Inne

EFTA	-	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
ETPC	-	Europejski Trybunał Praw Człowieka
KZN	-	Krajowy Zasób Nieruchomości
MPZP	-	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NFZ	-	Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	-	Organizacja Narodów Zjednoczonych
SA	-	sąd apelacyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TS	-	Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich / Unii Europejskiej
USC	-	urząd stanu cywilnego
WHO	-	World Health Organization – Światowa Organizacja Zdrowia
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny

## SŁOWO WSTĘPNE

Prawo administracyjne jest uznawane za najobszerniejszą gałąź prawa, która ulega częstym zmianom i jest wrażliwa na wszelkie przeobrażenia ustrojowe, polityczne, gospodarcze i społeczne. Te cechy prawa administracyjnego i proces europeizacji, w tym członkostwo Polski w Unii Europejskiej, prowadzące do rozszerzenia katalogu źródeł tego prawa oraz zakresu jego regulacji sprawiają, że nauka prawa administracyjnego staje przed nowymi wyzwaniami i opracowywanie licznych zagadnień wymaga dokonania ich wyboru. Szczególne cechy prawa administracyjnego rodzą potrzebę wewnętrznych podziałów, wyróżniania działów i części.

Książka *Prawo administracyjne materialne* stanowi aktualne i obecnie jedyne tak obszerne opracowanie doniosłej problematyki prawa administracyjnego. Jej przedmiotem są zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, czyli tej jego części, która uznawana jest za najistotniejszą i która dominowała w podręcznikach przedwojennych. Obszerność prawa administracyjnego i jego rozwój sprawiają jednak, że nie było możliwe – w ramach podręcznika – omówienie wszystkich zagadnień nim obejmowanych. Podręcznik obejmuje bardzo rozległą problematykę, ale jednak nie całość materialnego prawa administracyjnego. Dokonanie wyboru analizowanych zagadnień nie było rzeczą prostą. Prezentowane opracowanie przeznaczone jest przede wszystkim dla studentów uniwersyteckich studiów prawniczych i administracyjnych, ale także dla praktyków i wszystkich innych osób zainteresowanych omawianymi problemami.

Na wybór tematyki objętej opracowaniem miała wpływ przede wszystkim ranga badanych regulacji. W prezentowanej pracy znalazły się zagadnienia najczęściej włączane do zakresu wykładów, ćwiczeń, konwersatoriów i seminariów z części szczególnej prawa administracyjnego. Omówiono w niej regulację administracyjnoprawną w sferze tzw. prawa osobowego – prawa o obywatelstwie polskim, prawa o aktach stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, prawa dotyczącego cudzoziemców, prawa wyznaniowego oraz prawa mniejszości narodowych i etnicznych. Ponadto analizą zostało objęte prawo ochrony zdrowia, prawna regulacja uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi, wyrobami tytoniowymi, ochrona przed przemocą w rodzinie oraz prawo pomocy społecznej, w tym także wspieranie rodzin i piecza zastępcza. Przedmiotem analizy stały

się również unormowania prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego i gospodarki nieruchomościami. W pracy zostały omówione także zagadnienia regulacji prawnej prowadzenia działalności kulturalnej, sprawy muzeów, bibliotek oraz ochrony zabytków. Z uwagi na podstawowy krąg adresatów niniejszego podręcznika przedstawiono także zagadnienia szkolnictwa wyższego, stopni i tytułów naukowych oraz uzyskiwania uprawnień zawodowych. Sygnalizowany powszechnie spadek poczucia bezpieczeństwa skłonił do uwzględnienia również prawa ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, obrony narodowej oraz prawa ochrony środowiska. Ta ostatnia kwestia ze względu na odrębne opracowania podręcznikowe została potraktowana skrótowo.

Celem opracowania było omówienie pojęć, instytucji i zasad w wybranym zakresie materialnego prawa administracyjnego, z uwzględnieniem obecnych regulacji prawnych, poglądów doktryny i orzecznictwa. Konieczne było także odwoływanie się do ustaleń zawartych w pracy pod redakcją M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (Warszawa 2019). Ramy opracowania oraz rozległość przedstawianych regulacji prawnych i oczekiwanie na dalsze, zapowiadane zmiany w prawie sprawiły, że niezbędne było niekiedy dokonywanie kolejnych wyborów i koniecznych uproszczeń. Sądzymy jednak, że wskazanie literatury i orzecznictwa zachęci Czytelników do dalszych samodzielnych poszukiwań. Niektóre z omawianych zagadnień doczekały się monografii i komentarzy. Nadal jednak odczuwalny jest brak opracowań o takim zakresie tematycznym i takim sposobie ujęcia jak prezentowany.

Mamy nadzieję, że dokonany wybór i aktualność zagadnień sprawią, że podręcznik ten będzie pomocą także dla praktyków i innych osób, które mają do czynienia z materialnym prawem administracyjnym.

*Małgorzata Stahl  
Zofia Duniewska  
Barbara Jaworska-Dębska  
Ewa Olejniczak-Szałowska*

## ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE – MIEJSCE, ROLA, DETERMINANTY, OKREŚLENIE I CECHY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO MATERIALNEGO

Przepisy materialne tworzą kluczowy segment w triadzie przepisów prawa administracyjnego. Z unormowaniami materialnymi spotykamy się także na gruncie innych dyscyplin prawa, np. prawa karnego (gdzie materialne prawo sytuowane jest obok procesowego prawa karnego oraz prawa karnego wykonawczego) czy prawa cywilnego (w którym prawo cywilne materialne występuje obok prawa cywilnego formalnego, nazywanego też prawem procesu cywilnego albo prawem postępowania cywilnego).

Całościowo ujmowane prawo administracyjne tworzy najobszerniejszą gałąź w systemie prawa, która obejmuje najliczniejszą, niezwykle dynamiczną i niejednorodną grupę regulacji odnoszących się zarówno do administrowanych, jak i szeroko pojętej administracji publicznej. To ono (zwłaszcza wraz z prawem konstytucyjnym) stanowi o jej bycie prawnym, organizacji, zakresie, zasadach i formach działania. Ono też kreuje status administracyjnoprawny administrowanego, kształtując sytuacje administracyjnoprawne jednostek i społeczności ludzkich wprzężonych w skomplikowane mechanizmy funkcjonujących w państwie struktur. Prawo to, będące siłą motoryczną administrowania publicznego, a zarazem instrumentem jego ograniczania, jest ukierunkowane świadomym postępowaniem człowieka, prowadzącym – przy zachowaniu wymogów praworządności formalnej i materialnej – do uzyskania możliwego do osiągnięcia kompromisu społecznego. Nie jest ono dziełem przypadku, a efektem skomplikowanego procesu współdziałania wielu podmiotów. Musi ono powstawać po to, by spełnić oczekiwaną społecznie rolę, pozwolić na realizację racjonalnie wytyczonych celów i wypełnić przypisaną mu, optymalnie nakreśloną funkcję.

Ogrom, złożoność i wewnętrzne zróżnicowanie przepisów prawa administracyjnego skłaniają do dokonywania jego systematyki. Już w pierwszych podręcznikach poświęconych temu prawu dostrzegano celowość wydzielenia jego części szczegółowej (szczegółnej) i ogólnej (A. Okolski, F. Ochimowski). Podział ten – niekiedy kwestionowany – znajdował niejednokrotnie swój wyraz w piśmiennictwie prawniczym (także w tytułach niektórych podręczników z prawa administracyjnego). Jak zauważa J. Filipek, „bez części



ogólnej [wzbogaconej dorobkiem doktryny – Z.D.] nie ma dostatecznie rozwiniętej gałęzi prawa, tak samo jak nie ma dostatecznie rozwiniętej jakiegokolwiek gałęzi nauki, która nie miałaby swojej własnej metody badania. Z kolei regulacje części szczegółowej są niezbędne w zakresie, w jakim dają nam one w swej szczegółowości normatywnie zakreślone rozwiązania prawne, które w ramach kryteriów, pojęć, instytucji i klasyfikacji części ogólnej odpowiadają potrzebom praktyki”.

Z innych proponowanych klasyfikacji można wymienić np. podział dokonywany ze względu na cele, do których realizacji – za pośrednictwem tego prawa – dąży państwo (A. Okolski); rozróżnienie tzw. klasycznego prawa administracyjnego, składającego się z norm ograniczających sferę wolności jednostki na rzecz ogółu i upoważniających organy administracji do ingerencji w prawa jednostki oraz pozostałych norm (E. Smoktunowicz); rozgraniczenie norm na dotyczące tzw. sfery zewnętrznej i sfery wewnętrznej (E. Ochendowski); podział na podgałęzie (J. Szreniawski) czy działy prawa administracyjnego, tj. układ klasyczny, układ zarządzania gospodarką narodową, układ wewnętrzny, układ dla działań organizatorskich (T. Kuta).

Najczęściej występująca, uznawana za klasyczną, swoiście konwencjonalna delimitacja uwzględnia trzy grupy norm (przepisów): ustrojowe, formalne i materialne (zbliżony podział zaproponował J. Szreniawski, wydzielając w prawie administracyjnym jego część ogólną, procesową i materialną). Oczywiście żadna z tych grup przepisów nie jest samowystarczalna. W jedności prawa administracyjnego normy te łączą się, krzyżują i wzajemnie uzupełniają (zdarza się, że już sama norma ma charakter mieszany, np. materialno-procesowy). O ich kategorii nie przesądza rodzaj czy tytuł aktu prawnego, ale treść przepisów. Unormowania materialne mogą być umieszczane w akcie z przewagą regulacji proceduralnych, a przepisy proceduralne czy ustrojowe – w aktach zawierających głównie przepisy materialnoprawne. Zwięźle, choć przy pewnym uproszczeniu, triadę tę ujął w trzech pytaniach T. Kuta, które brzmią: kto działa? (normy ustrojowe), w jaki sposób działa? (normy proceduralne), co jest przedmiotem działania? (normy materialne). Wymienione wyżej trzy zespoły przepisów są kluczem do rozgraniczania (niekiedy niełatwego) odpowiednio: prawa ustrojowego (określanego także ustrojowo-organizacyjnym), prawa proceduralnego (nazywanego też formalnym albo prawem o postępowaniu administracyjnym, uzupełnianym prawem o postępowaniu sądowo-administracyjnym) oraz prawa materialnego.

Przywołany trójpodział przepisów znajdujemy też w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 25 z.t.p. przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Wyjątkowo przepis podstawowy może wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi, jeżeli:

- adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie;
- celowe jest, aby określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy;
- powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista.

Stosownie do § 26 z.t.p. w przepisach ustrojowych zamieszcza się w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzania oraz jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór. Natomiast w myśl § 27 z.t.p. w przepisach proceduralnych określa się w szczególności sposób postępowania przed organami lub instytucjami; strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu; rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu i tryb ich wzruszenia; zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania; zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu.

Nie umniejszając znaczenia żadnej z wymienionych grup przepisów, nie ulega wątpliwości, że przepisy materialne zajmują czołową pozycję w prawie administracyjnym, stanowiąc jego fundament i kwintesencję. Bez nich wszystkie inne tracą swój sens, ale też bez wsparcia przepisami ustrojowymi i procesowymi prawo materialne nie mogłoby pełnić swojej roli. Norma prawa materialnego, określana nie bez przyczyny mianem „normy rozstrzygnięcia”, stanowi podstawę rozstrzygnięcia, procedurę rozstrzygnięcia kształtuje „norma proceduralna” (J. Wróblewski), a podmiot rozstrzygający wyznacza norma ustrojowa. Normy ustrojowego i procesowego prawa mają charakter instrumentalny, służą optymalnemu urzeczywistnianiu norm prawa materialnego, w odróżnieniu od norm prawa sądownoadministracyjnego, które przede wszystkim ukierunkowane są na sądową kontrolę prawidłowości realizacji prawa materialnego (podobnie B. Adamiak). Tylko spójność i wzajemne uzupełnianie się wszystkich trzech kategorii norm może zapewnić harmonijną całość, niezbędną do przestrzegania i prawidłowego stosowania prawa administracyjnego, w tym unormowań materialnoprawnych.

Prawo materialne jest swoistym koordynatorem i stymulatorem zachowań człowieka w zorganizowanych – poddanych administrowaniu publicznemu – wspólnotach ludzkich. Współtworzy ono podwaliny sprzyjające dobrostanowi, harmonii i mirowi społecznemu, stając się doniosłym faktorem w służbie publicznej, której poruczono ochronę dóbr – wartości w pluralistycznych, tolerancyjnych i solidarnych wspólnotach. Prawo to, co należy podkreślić, powstało i trwa ze względu na potrzeby administrowanych i budowanych przez nich społeczności. Nie jest ono nastawione na potrzeby samej administracji, choć właśnie ona jest często jego inicjatorem i twórcą. Ona też działa na jego podstawie i w jego ramach.

Rozległy obszar i granice materialnego prawa administracyjnego implikowane są licznymi determinantami rozmaitej natury (prawnej, paraprawnej, pozaprawnej i mieszanej). Wpływają one w różny sposób na to prawo, a tym samym na pozycję administrowanego w relacji do podmiotów administrujących. Siłą sprawczą decydującą o treści tego prawa jest już sama myśl przewodnia stworzenia regulacji prawnoadministracyjnych w ich współczesnym kształcie. Odegrała ona duże znaczenie dla późniejszego postrzegania tego prawa, choć zdarzały się niestety okresy, w których odchodzono od motywów i idei jego powstania. Na przestrzeni lat prawo administracyjne materialne wyznaczały i wyznaczają nadal przeróżne czynniki. Można je szeregować przy uwzględnieniu wielu kryteriów. Proponowane ich podziały nierzadko nie są rozłączne. Tak jak całe prawo administracyjne przepisy materialne uwarunkowane są historycznie, geograficznie, społecznie, politycznie, ekonomicznie i prawnie. Nie są one wykreowane raz na zawsze; odzwierciedlają to, co je otacza w danym czasie i miejscu. Ich kształt podyktowany jest odległymi celami, ale czasem również potrzebą chwili. W systemie dominującego prawa stanowionego prawo administracyjne materialne wyznaczone jest przez inne regulacje prawne (krajowe i ponadkrajowe). Samo prawo oddziałuje znacząco na włączane do jego systemu regulacje. Istotne jest, by odpowiadały one możliwie powszechnie przyjmowanym wartościom społecznym, także tym wyprowadzonym z natury człowieka. To one w zasadniczej mierze konstruują podstawę danej cywilizacji i kultury pluralistycznego, obywatelskiego społeczeństwa. Za priorytetową wartość każdego prawa (nie wyłączając, rzecz jasna, prawa administracyjnego materialnego) należy uznać człowieka z jego przyrodzoną godnością i wywodzonymi z niej m.in. wolnością oraz prawem do prywatności i samostanowienia.

*Ratio legis* prawa administracyjnego materialnego koresponduje (w każdym razie powinno korespondować) z przypisywanymi mu wieloma, niejednokrotnie równoległe wypełnianymi funkcjami. W zależności od przedmiotu i celu regulacji mogą to być zwłaszcza funkcje: ochronna i gwarancyjna, stabilizująca i stymulująca, mobilizująca bądź powstrzymująca; represyjna, restytucyjna i prewencyjna; sankcjonowania i gratyfikacji; sterująca, organizatorska; dystrybucyjna, ingerencyjna/regulująca, demokratyzacji. Wszystkie funkcje powinny być ukierunkowane na podstawową wartość – dobro człowieka, co nie znaczy jednak, że ma być ono postrzegane w kategoriach absolutnych. Dobro człowieka powiązane jest z dobrem społeczności, w której żyje. Nie ma wspólnoty bez udziału jej uczestników, a siła wspólnoty zespolona jest z mocą tych, którzy ją tworzą. Wspólnota korzysta ze zdobyczy jednostek, ale też jest uwikłana w ich problemy; jednostki czerpią z osiągnięć wspólnoty, ale też dotknięte są jej niepowodzeniami. Prawo administracyjne materialne jest częścią prawa publicznego. Z pola jego widzenia nie może umknąć zatem dobro wspólne (interes publiczny, społeczny, ogółu). Dobro to nie jest bezwzględnie priorytetowe, zawsze wymaga konkretyzacji i wyważenia z innymi chronionymi prawem dobrami.

Mimo szczególnej pozycji, jaką regulacje materialnoprawne zajmują w systemie prawa administracyjnego, zwłaszcza dawniej stanowiły one obiekt relatywnie niedużego zainteresowania w pogłębionych refleksjach doktrynalnych. Specyfika dość młodej gałęzi prawa, jaką jest prawo administracyjne, zadecydowała, że początkowo w piśmiennictwie skupiano się na rozważaniach systemowych, wiodących instytucjach, pojęciach i regulacjach doniosłych dla możliwie pełnego kręgu unormowań administracyjnoprawnych. Prawo materialne – sytuowane na poboczu dociekań naukowych – pojawiało się najczęściej w konwencji opisu wybranego działu prawa (np. prawa budowlanego) bądź też stanowiło przydatny materiał egzemplifikacyjny. Mniejsze – w porównaniu z innymi przepisami prawa – zainteresowanie prawem materialnym wynikało z wielu przyczyn, odmiennych w swej naturze, w tym z: dogodności analizowania prawa administracyjnego przez pryzmat pozycji i działalności administracji; długo panującego, nierzadko mylnego, przeświadczenia o działaniu administracji pomyślnym dla dobra jednostki i społeczeństwa; nieustannego angażowania nauki tematyką przemian organizacyjnych w aparacie państwowym; przemilczania niektórych kwestii z pobudek politycznych (podobnie J. Boć). Zdaniem J. Jagielskiego brak pogłębionych rozważań teoretycznoprawnych nad kompleksowo pojmowanym prawem materialnym mógł być – w pewnym stopniu – spowodowany nadto uwzględnianym podziałem prawa administracyjnego na część ogólną oraz szczególną i kojarzeniem prawa materialnego z drugą z nich. Trzeba jednak zaznaczyć, że obszar prawa materialnego nie pokrywa się z obszarem tzw. części szczególnej (szczegółowej). Opisując w ramach części szczególnej wybrane sfery życia społecznego, sięgamy nie tylko, choć głównie, do przepisów materialnych. Przeszkodę w podejmowaniu i rozwijaniu przemysłów odnoszonych do unormowań materialnoprawnych upatrywano też w braku refleksji ogólnej dotyczącej niezwykle zróżnicowanego i bardzo rozległego prawa materialnego. Narzucało ono m.in. konieczność zaznajamiania się z osiągnięciami pozaprawnych nauk przy interpretowaniu ogromu przepisów z „wyspecjalizowanych” działów tego prawa. Do podejmowania obudowanych teoretycznie eksploracji w tej sferze prawa administracyjnego nie zachęcały również zachowywane przez lata specyficzne uwarunkowania ustrojowe, narzucony z góry prymat często fałszywie pojmowanego interesu społecznego, negowanie publicznych praw podmiotowych, defetyzm oraz pożądana przez władze bierność administrowanych.

Począwszy od lat 80. XX w., a zwłaszcza w latach 90. (w następstwie transformacji ustrojowej), zagadnienia materialnego prawa administracyjnego – w jego warstwie teoretycznoprawnej – zaczęły wzbudzać coraz większe zainteresowanie. Zadecydowało o tym kilka powodów, w tym odwrócenie opacznie pojmowanej relacji między administracją i administrowanym. Kluczowe miejsce zaczęła zajmować nie dominująca uprzednio administracja, lecz jednostka z jej obowiązkami, a także publicznymi prawami podmiotowymi i prawnie chronionym interesem. Wszechobecna wcześniej supremacja administracji nad administrowanym (niekiedy mylnie rozumiany paternalizm) i połączona z nią arbitralność administrujących zaczęła się przeistaczać w podporządkowanie (służbę publiczną) i subordynację wobec prawa. Bezwzględna potrzeba – implikowana

rzeczywistym dobrem wspólnym (publicznym) zharmonizowanym z dobrem jednostek – optymalnego zakreslenia granic ingerencji administracji w prawa i wolności administrowanych oraz wyznaczenia zakresu ich żądań wobec administracji wymusiła zwrócenie baczniejszej uwagi na specyfikę materialnego prawa administracyjnego. Prawo to (wsparte w szczególności unormowaniami konstytucyjnymi) – m.in. przez nadanie treści określonym powinnościom i prawom jednostki – tworzy ramy tej ingerencji i katalog oczekiwań administrowanego. Jest ono podstawowym wyznacznikiem pojęcia sprawy administracyjnej, której istota wyraża się w przewidzianej przepisami materialnego prawa administracyjnego możliwości konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego (T. Woś).

Ugruntowaniu wzmocnionej pozycji jednostki, a tym samym stworzeniu realnych gwarancji jej prawnej ochrony sprzyjało ustanowienie wielu instytucji, np.: Rzecznika Praw Obywatelskich (później dodatkowo Rzecznika Praw Dziecka), Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Trybunału Konstytucyjnego. Bez wątplenia ogromną rolę odegrało tu przywrócenie sądownictwa administracyjnego. Już sam fakt jego reaktywowania spotęgował znaczenie nadawane prawu materialnemu. Bogate orzecznictwo, przede wszystkim sądów administracyjnych, oddziałuje wymiennie na proces stosowania prawa materialnego, a nieraz dodatkowo na treść jego regulacji (np. na kierowanie się orzecznictwem sądów administracyjnych przy formułowaniu legalnej definicji zmiany nazwiska i imienia wskazano *expressis verbis* w uzasadnieniu projektu ustawy z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska).

Znaczący wpływ na zwiększenie zainteresowania prawem materialnym oraz zrewidowanie i zmodyfikowanie licznych jego unormowań wywarły też bezsprzecznie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz proces integracyjny połączony z wymogiem dostosowania polskiego prawa do standardów europejskich, w tym unijnych. Przyjmuje się, że po akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej ok. 60% polskiego prawa administracyjnego materialnego było objęte wyłącznie lub współregulacyjnie prawem materialnym Unii Europejskiej (J. Stelmasiak).

Pisząc o prawie administracyjnym materialnym, nie można pominąć kwestii doprecyzowania tego pojęcia. Wyrażenia „prawo materialne” oraz „prawo administracyjne materialne” są terminami prawnymi (zob. np. odpowiednio art. 145 § 1 pkt 1 lit. a czy art. 174 pkt 1 p.p.s.a. i § 4 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12.03.2018 r. w sprawie przeprowadzania naboru na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską, Dz.U. z 2018 r. poz. 602). Są to oczywiście również pojęcia prawnicze, do których często odwoływano się w piśmiennictwie i judykaturze. Przymiotnik „materialne” świadczy o tym, że prawo to dotyczy danej materii, istoty „rzeczy”, przedmiotu czy meritum. To zapewne sprawiło, że prawo to określano też mianem merytorycznego albo przedmiotowego. Uściślenie znaczenia przypisywanego pojęciu prawa administracyjnego materialnego stanowiło nieraz przedmiot dociekań przedstawicieli nauki

prawa administracyjnego. Już na początku lat 70. XX w. W. Dawidowicz przypisywał wyjątkową rolę temu prawu. Co więcej, jego zdaniem zagadnienia tzw. materialnego prawa powinny stanowić jedyny przedmiot prawa administracyjnego. W konsekwencji autor ten traktował prawo administracyjne jako powszechnie obowiązujące prawo materialne, które dla obywateli oraz ich organizacji stanowi z jednej strony podstawę do występowania wobec organów administracji publicznej z żądaniami opartymi na tym prawie, z drugiej zaś nadaje tym organom kompetencje do jednostronnego regulowania stosunków społecznych. Niewątpliwie walorem takiego oryginalnego, choć dyskusyjnego i odosobnionego ujęcia jest zaakcentowanie doniosłego znaczenia, jakie należy przypisać prawu materialnemu. Trudno jednak zgodzić się z utożsamieniem prawa administracyjnego wyłącznie z jego materialną częścią.

W doktrynie proponowane są także inne definicje prawa administracyjnego materialnego. Przyjmowano np., że jest to: prawo normujące treść działania administracji (Z. Janowicz); prawo składające się z norm (normy te tworzą tzw. szczegółową część prawa administracyjnego) dotyczących konkretnych działów administracji publicznej (E. Ochendowski); prawo obejmujące normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów (Z. Leoński); prawo zawierające normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów znajdujących się na zewnątrz tej administracji (J. Lang); przepisy ustalające przede wszystkim kompetencje organów administracji i sposób zachowania się podmiotów niepodporządkowanych tymże organom (L. Żukowski); normy zawarte w aktach rangi ustawowej lub w aktach wydanych na podstawie i w granicach wyraźnych upoważnień ustawowych, adresowane do podmiotów prawa, które w granicach obowiązywania którejsz z tych norm występują jako podmioty administrowane; stanowiące bezpośrednie źródło praw i obowiązków podmiotów, o których mowa wyżej, bądź też tworzące wystarczającą podstawę do sformułowania takich praw i obowiązków, przy czym chodzi tu o obowiązki inne niż te, które wynikają z norm ustrojowych i proceduralnych (M. Szewczyk); prawo obywatelskie i sądowe („efekty” działań podejmowanych na jego podstawie przez organy administracji publicznej podlegają sądowej kontroli pod względem ich legalności), służące kształtowaniu sytuacji prawnej obywatela, z uwzględnieniem i w relacji do wartości przyjętych w Konstytucji RP (E. Bojanowski); część prawa publicznego najpełniej kształtująca sytuację jednostki, określająca z jednej strony jej prawa i obowiązki, a z drugiej strony obowiązki administracji publicznej – przepisy przyznające uprawnienia, ale tworzące też określone nakazy i zakazy, regulujące też ochronę dóbr zbiorowych, tworząc podstawy i zakreślając granice koniecznej ingerencji państwa w sferę praw i wolności, konstruując jednocześnie instrumenty obrony przed ingerencją nieznaną ustawowych podstaw (Z. Niewiadomski).

Jeszcze inną formułę wyróżnienia norm prawa materialnego zastosował J. Boć, skupiając się na tym, co określają te normy w sytuacjach wymagających i niewymagających



konkretyzacji prawa. Przy tym założeniu przyjął on, że „Normy prawa materialnego określają: 1) gdy realizacja prawa następuje przez wydanie decyzji – organy właściwe do jej wydania, a także określają treść decyzji co do praw i obowiązków przydawanych lub nakładanych, 2) gdy stosunki prawne (prawa, obowiązki) powstają z mocy samego prawa – skutki nieprzestrzegania norm tego prawa”.

Zbliżone – zgodne w swej istocie – dookreślenia proponują także inni teoretycy prawa. W ostatnich latach, potwierdzających widoczny wzrost zainteresowania tym segmentem prawa administracyjnego, podejmowane są kolejne próby definiowania prawa administracyjnego materialnego. Na przykład w *Systemie Prawa Administracyjnego*, t. 7, poświęconemu właśnie prawu administracyjnemu materialnemu, J. Jagielski ukazał to prawo w ujęciu skondensowanym (obok ujęcia opisowego) jako „zespół norm prawa administracyjnego, wiążących bezwzględnie, obligatoryjnych, zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, adresowanych do jednostek (osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej), których treścią jest wyznaczenie sytuacji prawnej adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków i przesłanek ich zaistnienia, i które to normy oddziaływać mogą w swych treściach bezpośrednio (wprost z ustawy) bądź poprzez ich konkretyzację w procesie stosowania prawa, tj. w drodze stosownych działań (przede wszystkim wydawanie aktów administracyjnych, ale także i podejmowanie czynności materialno-technicznych) upoważnionych podmiotów administrujących; w tym drugim przypadku treść norm materialnoprawnych obejmuje również określenie właściwego podmiotu administrującego. Normy te osadzone są – a przynajmniej być powinny – w określonych założeniach aksjologicznych i odzwierciedlają wartości merytoryczne ważne z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego i pozycji jednostek, dla której interesów prawnych normy te są głównym źródłem”. Podkreślić należy słusznie eksponowane ostatnio wątki aksjologiczne łączone z regulacjami prawa administracyjnego materialnego (nie tylko zresztą odnoszące się do tego segmentu całościowo pojmowanego prawa administracyjnego). Trafnie podnosi J. Zimmermann, że „Norma zawsze jest tworzona i stosowana w oparciu o jakieś wartości, a nawet zakończenie jej mocy obowiązującej też wynika z określonych wartości. Prawo nie może powstawać bez wartości albo w oparciu o wartości fałszywe. [...] Prawo ma [...] służyć wszystkim – niezależnie od ich zapatrywań i być tworzone z tą świadomością, że służy wszystkim, a nie poszczególnym jednostkom czy grupom ludzkim. Powinno więc być opierane na wartościach uniwersalnych i obiektywnych, a nie na wartościach wyznawanych tylko przez jedną grupę społeczną”.

Kwestia dookreślenia pojęcia materialnego prawa administracyjnego znalazła też wyraz w orzecznictwie sądów. Prawem tym określano tu w szczególności: normy prawne stanowiące podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (wyrok NSA z 15.10.1998 r., III SA 955/97, LEX nr 34944); przepisy będące źródłem uprawnień oraz interesów prawnych (wyrok NSA z 29.01.1992 r., I SA 1355/91, „Wspólnota” 1992/18, s. 17). Normy prawa

materialnego łączono w orzecznictwie również z „obiektywnym porządkiem prawnym” (wyrok NSA z 31.08.1998 r., IV SA 695/98, ONSA 2000/1, poz. 16).

Już z powyższych definicji prawa administracyjnego materialnego wynika, że nie jest to prawo jednorodne. Wewnętrzne zróżnicowanie jego norm daje podstawy do dokonania ich klasyfikacji. Próby takie – przy uwzględnieniu kilku kryteriów – podejmowano w doktrynie niejednokrotnie. Na przykład J. Lang wyodrębnił normy merytoryczne (nakazujące określone zachowania lub ich zakazujące) oraz przeciwstawiane im normy blankietowe (określające sposób, w jaki mają być podjęte czynności organu, nieokreślające natomiast ich treści), a także normy generalne (niewyznaczające indywidualnie adresata) i abstrakcyjne (niezawierające konkretnie określonych okoliczności, od których zależy uprawnienie lub obowiązek adresata). Za ważne dla tego prawa autor ten uznał ponadto normy sankcjonujące. Inny podział norm prawa administracyjnego materialnego przeprowadził A. Chełmoński, wyróżniający trzy zasadnicze typy norm: stanowiące podstawę do działań władczych administracji, będących źródłem stosunków prawnych *sensu stricto* (tj. normy będące podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego ukierunkowanego na ustalenie określonego prawa lub obowiązku jednostki); określające skutki prawne działań wyznaczonych normami pierwszego typu; będące podstawą stosunku materialnoprawnego, których źródłem są zdarzenia inne niż działania administracji (dotyczą one zwykle obowiązków jednostki, które powstają „z mocy samego prawa”). Z kolei Z. Leoński za istotne poznawczo i praktycznie potraktował wyodrębnienie norm oparte na odmienności sposobu konkretyzowania obowiązków lub uprawnień ich adresatów. Przy tym punkcie widzenia wyróżnił: normy konkretyzowane przez akt administracyjny, normy stosowane bezpośrednio (przy kontrolnej roli organów administracyjnych) oraz normy konkretyzowane przez czynności materialno-techniczne. Autor ten dokonał też podziału norm prawa administracyjnego materialnego, biorąc za podstawę obszar i cel regulacji prawnej. Na dwa podziały zwraca uwagę Z. Niewiadomski. Pierwszy wyznaczony jest sposobem kształtowania sytuacji prawnej jednostek, co legło u podstaw wyszczególnienia norm kształtujących i stwierdzających uprawnienie lub obowiązek. Drugi podział, przy uwzględnieniu przedmiotu (rodzaju spraw), pozwolił na wyodrębnienie norm prawa materialnego w zakresie m.in.: wolności i swobód obywatelskich, korzystania z dóbr publicznych, publicznoprawnych ograniczeń praw własności, porządku i bezpieczeństwa publicznego, publicznoprawnej reglamentacji działalności gospodarczej.

Systematyzacji norm prawa administracyjnego można też dokonać, korzystając z wyszczególnionych przez J. Bocię grup materialnoprawnych sytuacji obywatela, tj. obywatel jako podmiot praw i obowiązków osobistych; obywatel jako podmiot praw i obowiązków politycznych; obywatel jako podmiot praw i obowiązków społecznych; obywatel jako właściciel; obywatel jako przedsiębiorca; obywatel w innych sytuacjach, niemieszczących się w dotychczasowej systematyzacji; obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych.



Najczęściej przywoływany podział przepisów prawa administracyjnego materialnego uwzględnia ich przedmiot regulacji. Pomocna przy takim wyróżnieniu grup unormowań materialnoprawnych może być, obok ustawodawstwa szczególnego, ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.).

Z przedstawionych wyżej ujęć materialnego prawa administracyjnego oraz zaprezentowanej systematyki jego norm można wyprowadzić kilka charakterystycznych cech tego prawa. Są one wyznaczone także specyfiką materialnego stosunku administracyjnego, stanowiącego jedną z wiodących podstaw wyodrębnienia prawa administracyjnego materialnego. Regulacje materialnego prawa administracyjnego są ujęte głównie w powszechnie obowiązujących aktach rangi ustawowej, rzadziej w aktach wydanych na podstawie i w granicach wydanych przez nie upoważnień (tylko w nielicznych przypadkach mogą to być przepisy wewnątrznie obowiązujące, np. zawarte w regulaminie studiów). Przepisy tego prawa są adresowane przede wszystkim do podmiotów administrowanych usytuowanych na zewnątrz struktury administracji. Unormowania te są bezpośrednim źródłem praw i obowiązków (innych niż wynikające z norm ustrojowych i proceduralnych) lub pośrednio (wymagając konkretyzacji) stanowią podstawę do formułowania takich praw i obowiązków. Ze zrozumiałych względów wiele cech materialnego prawa administracyjnego zbiega się z cechami odnoszonymi do całościowo ujmowanego prawa administracyjnego. Co więcej, mnóstwo właściwości przypisywanych prawu administracyjnemu w gruncie rzeczy znamionuje materialne prawo administracyjne. Właśnie to prawo charakteryzuje się niezwykle rozległym zakresem podmiotowym i przedmiotowym (wkacza ono niemal we wszystkie sfery życia człowieka, także przed jego rozpoczęciem i po jego zakończeniu). Jego zasięg ogarnia wszelakie dziedziny egzystencji społecznej (np. tzw. prawo osobowe, ochrony środowiska, komunikacyjne, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wyłączeń, bezpieczeństwa i porządku publicznego, oświatowe). Przepisy tego prawa budują swoiste mikrosystemy norm, rozproszone w licznych aktach prawnych. Skupiają one zróżnicowane tematycznie zbiory regulacji prawnych, tworząc „specjalistyczne”, mniej bądź bardziej usamodzielnione działy czy, jak to określał już w 1880 r. A. Okolski, „oddzielne systematy prawa administracyjnego”. O tworzeniu tych działów decydują względy praktyczne i przyjęta konwencja. Rozległość, obfitość i specyfika materii regulowanej prawem materialnym sprawiają, że nie jest ono podatne na kodyfikację, co nie znaczy, że nie są podejmowane wysiłki porządkowania i kompilacji przepisów danej dziedziny, w tym w obrębie głównych ustaw. W sferze tego prawa odczuwalny jest najdotkliwiej niedostatek uregulowania *sui generis* części ogólnej prawa administracyjnego. Dało to impuls do zaprojektowania ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (ostatni taki projekt opracowano pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich w 2008 r.).

Unormowania materialnoprawne znajdujemy w setkach aktów prawnych (obecnie m.in. w ponad 600 ustawach – dla porównania na początku 1990 r. było to ok. 200 ustaw),

które gromadzą tysiące (często kazuistycznych) przepisów. Zwiększająca się nieustannie liczba unormowań tego prawa doprowadziła do ich hipertrofii.

W ramach tego prawa znajdujemy wielorakie skomplikowane konstrukcje przepisów prawa, zawierające coraz liczniejsze definicje legalne – nierzadko znacząco odbiegające w swej treści od powszechnie nadawanych znaczeń – ale także zwroty niedookreślone, niekiedy łączone z instytucją uznania administracyjnego. Przedmiot regulacji tego prawa wymaga niejednokrotnie sięgania do dziedzin pozaprawnych, posługiwania się pojęciami specjalistycznymi, naszpikowanymi technicznymi szczegółami, neologizmami i zapożyczeniami z języków obcych. Proces legislacji wymusza często włączanie w jego tok znawców różnych dyscyplin nauki. Zdarza się, że brak koordynacji ich pracy nie sprzyja spójności tworzonych w ten sposób regulacji prawnych.

Obowiązujące obecnie przepisy prawa materialnego były i są formułowane i ustanawiane przez rozmaite podmioty w różnym okresie. Nieustający postęp cywilizacyjny, zmiany realiów życia narzucają potrzebę dostosowywania do nich unormowań prawnych. To m.in. decyduje o wyjątkowej płynności prawa materialnego, tworzonego często w pośpiechu, innym razem z taktyką właściwą kunktatorowi, niejednokrotnie z pobudek politycznych. Unormowania materialnoprawne poddane są silnym wpływom polityki. Są one narażone szczególnie na wszelkiego rodzaju partykularyzmy i koniunkturalizmy.

Stan prawa administracyjnego materialnego daleki jest od doskonałości, stąd też wyszukanie i odszyfrowanie jego przepisów wymaga zwykle dużych umiejętności prawniczych. Na tym też gruncie dochodzi najczęściej do sporów interpretacyjnych, prowadzących niejednokrotnie do polaryzacji stanowisk. W majestacie prawa rezultaty wykładni, a w konsekwencji i rozstrzygnięcia, bywają krańcowo odmienne. Takie przypadki nie są odosobnione także w praktyce działania sądów administracyjnych.

## **Z orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

„Art. 14 Konwencji uzupełnia inne materialne przepisy Konwencji i Protokołów. Nie ma on samodzielnego znaczenia, jako że wywołuje on skutki jedynie w połączeniu z «korzystaniem z praw i wolności» chronionych przez te przepisy” (decyzja ETPC z 15.06.1999 r., 34610/97, Domalewski przeciwko Polsce, LEX nr 41098).

## **Z orzecnictwa Sądu Najwyższego**

„Naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię polega na mylnym rozumieniu treści określonej normy prawnej, natomiast uchybienie prawu materialnemu przez niewłaściwe jego zastosowanie polega – poza przypadkami oparcia się na przepisach

nie obowiązujących – na tzw. błędzie w subsumpcji, co wyraża się tym, że stan faktyczny ustalony w sprawie błędnie uznano za odpowiadający stanowi hipotetycznemu przewidzianemu w normie prawnej, względnie że ustalonego stanu faktycznego błędnie nie «podciągnięto» pod hipotezę określonej normy prawnej” (postanowienie SN z 28.05.1999 r., I CKN 267/99, Prok. i Pr.-wkł. 1999/11–12, poz. 34).

## Z orzecnictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

„Interes prawny i uprawnienie, o których mowa w art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym powinny wynikać z przepisów prawa materialnego; te bowiem przepisy są źródłem uprawnień oraz interesów prawnych” (wyrok NSA z 29.01.1992 r., I SA 1355/91, „Wspólnota” 1992/18, s. 17).

„Podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma materialna prawa ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Wydanie decyzji «bez podstawy prawnej» oznacza, że decyzja nie ma podstawy w żadnym powszechnie obowiązującym przepisie prawnym o charakterze materialnym zawartym w ustawie lub akcie wydanym z wyraźnego upoważnienia ustawowego” (wyrok NSA z 25.04.1995 r., SA/Wr 1327/94, LEX nr 26828).

„Prawna kategoria interesu prawnego, na której oparta jest legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym, należy do prawa materialnego” (uchwała NSA (7) z 3.02.1997 r., OPS 9/96, ONSA 1997/3, poz. 102).

„Pojęcie nabycia prawa z decyzji administracyjnej odnosi się tylko do sfery prawa materialnego” (wyrok NSA z 13.08.1997 r., III SA 917/96, „Monitor Podatkowy” 1998/6, poz. 195).

„Istotną cechą «strony» w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest to, że jest ona podmiotem własnych praw (interesów prawnych) lub obowiązków, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku” (wyrok NSA z 15.10.1998 r., III SA 955/97, LEX nr 34944).

„[...] każde państwo określa ustawą swe obywatelstwo i warunki jego nabycia. Prawo wewnętrzne reguluje jednocześnie całokształt spraw związanych z obywatelstwem, bowiem z faktu posiadania obywatelstwa danego państwa wynikają następstwa materialnoprawne w postaci szeregu praw i obowiązków jednostki wobec tego państwa, jak i obowiązków państwa wobec jednostki” (wyrok NSA z 8.08.2008 r., II OSK 189/07, LEX nr 496208).

„Materialne pojęcie decyzji administracyjnej oznacza kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organów administracji publicznej, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne. Organ administracji publicznej podejmując indywidualny akt administracyjny dokonuje konkretyzacji prawa. Taki akt staje się decyzją dopiero w chwili doręczenia lub ogłoszenia go stronie. Z tą chwilą wobec strony powstają skutki w postaci nabycia praw lub wykonania obowiązków” (wyrok NSA z 11.09.2008 r., I OSK 1326/07, LEX nr 489638).

„Zarzutów naruszenia prawa materialnego i prawa proceduralnego nie można zasadnie utożsamiać, czy też posługiwać się nimi «zamiennie». Dotyczą one bowiem odmiennych pojęć” (wyrok NSA z 10.03.2010 r., II FSK 1882/08, LEX nr 596053).

„6-miesięczny termin, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 7.12.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 286, poz. 2870), jest terminem materialnoprawnym. Termin ten nie podlega zatem przywróceniu” (wyrok NSA z 23.05.2012 r., II GSK 1643/11, LEX nr 1218999).

## Z literatury

„Normy materialne są tymi normami, które w modelowym ujęciu wyznaczają treść decyzji stosowania prawa, zaś normy formalne określają reguły podejmowania decyzji stosowania prawa” (J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SP-E 1982, t. XXVIII, s. 28).

„Ustanawiane fragmentami, niespójne, o różnym przedmiocie i celu regulacji, pochodzące z różnych okresów, nasycone pierwiastkami politycznymi i apolityczne, tworzone przez różnych prawodawców prawo administracyjne daje się jednak uporządkować koncepcyjnie w zakresie jego wewnętrznej konstrukcji opartej na wyróżnieniu norm rodzajowo podobnych. Wyróżnienie najbardziej powszechne opiera się prawdopodobnie na odpowiedzi na trzy podstawowe pytania: kto robi, co robi, jak robi. Tak właśnie można traktować dość stary już i niekiedy tylko podważany podział na prawo ustrojowe, prawo materialne i prawo procesowe” (J. Boć, *Budowa prawa administracyjnego* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 36).

„Ochrona praw jednostki stanowi centralny problem prawa administracyjnego. Sposoby ochrony w prawie administracyjnym mogą być różne, m.in. w zależności od tego, czy dotyczy to materialnego, czy procesowego prawa administracyjnego. W prawie materialnym chodzi o ustawowe, w miarę precyzyjne, wyznaczenie granic ingerencji

administracji publicznej w sferze wolności praw czy obowiązków, podyktowane rzeczywistym interesem publicznym. Przy tym w rachubę wchodzi tu nie tylko «prawa obywatela», ale szerzej pojęty krąg podmiotów» (Z. Leoński, *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki* [w:] Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 9).

„Dla celów dydaktycznych (np. w podręcznikach) najczęściej wyróżnia się część ogólną, materialną i procesową. Ogólna zajmuje się m.in. tradycjami, celami, zadaniami, strukturą organów, metodami i formami działania, kontrolą i nadzorem. Materialna analizuje przepisy poszczególnych działów, jak np. praw obywatelskich, ochrony środowiska, kultury, zdrowia, służby państwowej, podziału terytorialnego, obronności, porządku publicznego, przedsiębiorstwa państwowego, transportu, samorządu, normalizacji, wyłączenia. Proceduralna zajmuje się m.in. sądownictwem administracyjnym, postępowaniem administracyjnym ogólnym, egzekucyjnym czy procedurami obowiązującymi w poszczególnych działach administracji, zaznaczającymi specyfikę pracy i warunków działania, np. górnictwo, administracja morska, wojskowość» (J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 22).

„Aksjologia prawa administracyjnego jest niezwykle ważnym zagadnieniem nie tylko teoretycznym, ale i praktycznym. Niestety, bywa ono często niedoceniane i bagatelizowane, co rodzi później szereg skutków ujemnych, np. w postaci sprzeczności norm prawnych z wartościami wyznawanymi przez podmioty administrowane. Stan taki w oczywisty sposób obniża skuteczność prawa i stopień jego respektowania, a co za tym idzie, negatywnie przekłada się na efektywność administracji publicznej i procesu administrowania» (K. Chochowski, *Aksjologia w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 60).

„Kategoria: prawo administracyjne materialne, nie jest oczywiście definiowana normatywnie ani też wyodrębniona wprost przez przepisy jako oddzielny zbiór regulacji prawnej, lecz stanowi ona pojęcie doktrynalne, pojawiające się jako określenie jednego z elementów struktury wewnętrznej prawa administracyjnego...” (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. 3).

„Normy materialne kształtują treść uprawnień i powinności adresatów, wyznaczając tym samym ich sytuację w sferze prawa administracyjnego. Adresatami tych norm są podmioty zewnętrzne wobec aparatu administracyjnego, stąd można powiedzieć, że normy materialne mają decydujące znaczenie dla tworzenia relacji jednostka – władza publiczna» (J. Jagielski, *Struktura prawa administracyjnego i rodzaje norm* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 51).

## Wybrana i wykorzystana literatura

- Adamiak B., *Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1992
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, AUWr No 827, Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007
- Bojanowski E., *Wybrane zjawiska w administracyjnym prawie materialnym (tezy do głosu w dyskusji)* [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999
- Borkowski J., *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SP-E 1982, t. XXVIII
- Chelmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUWr No 167, PPIA II, Wrocław 1972
- Dawidowicz W., *Leksykon instytucji powszechnego prawa administracyjnego*, Gdańsk 1996
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. I*, Kraków 1995
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 7, Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012
- Jagielski J., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 1987
- Kuta T., *Prawo administracyjne i nauka o nim* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984
- Lang J., *Pojęcie prawa administracyjnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2000
- Leoński Z., *Problematyka wyodrębnienia materialnego prawa administracyjnego*, AUWr No 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985
- Leoński Z., *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki* [w:] Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919
- Okolski A., *Wykład Prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie polskim*, Warszawa 1880
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016
- Stelmasiak J., Ruczkowski P. (red.), *Materialne prawo administracyjne, cz. I*, Kielce 2010

- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007
- Woś T., *Glosa do wyroku NSA z 21.01.1988 r., IV SA 859/87*, OSP 1991/4, poz. 95
- Wróblewski J., *Modele systemów norm a system prawa*, SP-E 1969, t. II
- Zimmermann J., *Przedmowa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Żukowski L., *Istota i funkcje przepisów procesowych w prawie administracyjnym* [w:] L. Żukowski (red.), *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Przemyśl 1999

Część I

**PRAWO OSOBOWE**





## Rozdział 1

# OBYWATELSTWO POLSKIE

### 1.1. Pojęcie obywatelstwa

Punktem wyjścia charakterystyki i analiz obowiązujących regulacji prawnych dotyczących instytucji obywatelstwa polskiego powinno być zdefiniowanie samego pojęcia „obywatelstwo”. Jest to istotne z tego względu, że mimo niewątpliwej przynależności tego pojęcia do kategorii pojęć języka prawnego, nie zostało ono prawnie zdefiniowane.

Pojęcia „obywatel” i „obywatelstwo” były znane już prawnu rzymskiemu, jednak początków ich współczesnego rozumienia i definiowania należy upatrywać w ideach i spuściźnie rewolucji francuskiej. Wówczas to, w charakterystyce relacji jednostka – państwo, dotychczasowemu „poddaństwu”, którego istotę i treść determinowały przede wszystkim obowiązki jednostki względem państwa, przeciwstawiono „obywatelstwo” i „obywatela” jako osobę nie tylko zobowiązaną, ale i będącą podmiotem określonych w przepisach praw względem państwa. Od tego czasu (po raz pierwszy instytucja obywatelstwa została unormowana w Konstytucji Francji z 3.09.1791 r.) w porządkach prawnych większości państw fakt posiadania ich obywatelstwa (bycia obywatelem) stanowi istotny czynnik determinujący status prawny osób fizycznych.

Charakterystyczne jest przy tym, że mimo wiązania obywatelstwa ze szczególnymi uprawnieniami i obowiązkami jednostek i państwa, relatywnie rzadko dochodzi do jego definiowania w aktach normatywnych. Stąd ustalenia w tym względzie są przede wszystkim rezultatem dociekań przedstawicieli nauki prawa. Choć nie są one jednolite, powszechnie niemal przyjmuje się, że obywatelstwo jest to więź prawna (węzeł prawny) łącząca jednostkę (osobę fizyczną) z państwem, z której wynikają wzajemne uprawnienia i obowiązki tych podmiotów. Podobnie określana jest istota obywatelstwa w tych nielicznych, jak wyżej wspomniano, ustawodawstwach, w których funkcjonuje definicja legalna obywatelstwa (przykładowo w prawie Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Łotwy, Kazachstanu czy Laosu). Jako więź prawną zachodzącą między osobą a państwem, niewskazującą na pochodzenie etniczne tej osoby, definiuje obywatelstwo także art. 2 Europejskiej konwencji o obywatelstwie, sporządzonej w Strasburgu dnia 6.11.1997 r.

(konwencja ta została przez Polskę podpisana, ale nie została jeszcze ratyfikowana, nie stanowi zatem powszechnie obowiązującego źródła prawa).

Przedstawione ujęcie eksponuje jurydyczny charakter obywatelstwa, które uznawane jest za stan prawny stanowiący istotny element statusu prawnego (przede wszystkim publicznoprawnego) osoby fizycznej. Trzeba przy tym podkreślić, że nie należy utożsamiać formalnoprawnej w swej istocie instytucji obywatelstwa z wzajemnymi uprawnieniami i obowiązkami, które na mocy norm porządku prawnego obowiązującego w danym państwie przysługują lub ciążyą na państwie i jego obywatelach. Ich związek z obywatelstwem wyraża się w tym, że jest ono podstawą uznania danej jednostki za adresata tych praw i obowiązków.

Analizując obywatelstwo jako węzeł prawny determinujący sytuację prawną jednostki w państwie, należy podnieść kwestię jego trwałości. W tym kontekście można stwierdzić, że o trwałości węzła obywatelstwa przesądzają rozwiązania obowiązujące w prawie danego państwa. Powszechne jest (również i w Polsce) w tym względzie obowiązywanie regulacji przewidujących utratę obywatelstwa, co pozwala w takich przypadkach przyjąć, że trwałość tego węzła ma charakter względny (może on zostać rozwiązany).

Mając powyższe na uwadze, można przyjąć, że obywatelstwo polskie jest to względnie trwała i mająca swe źródło w przepisach prawa więź osoby fizycznej (obywatela) z Rzeczpospolitą Polską, z której istnieniem wiążą się określone w Konstytucji RP i innych aktach prawa powszechnie obowiązującego wzajemne prawa i obowiązki tej osoby i państwa. Należy wspomnieć, że wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało, iż od 1.05.2004 r. wszyscy obywatele polscy są jednocześnie obywatelami Unii Europejskiej. Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej została uregulowana przede wszystkim w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 20–24), z którego jednoznacznie wynika niesamoistny i uzupełniający charakter obywatelstwa Unii. Nie zastępuje ono bowiem obywatelstwa krajowego. Obywatelem Unii może być przy tym wyłącznie obywatel państwa członkowskiego, a zatem nabycie i utrata obywatelstwa Unii Europejskiej jest konsekwencją nabycia i utraty obywatelstwa państwa członkowskiego. Ważne jest przy tym podkreślenie, że problematyka regulacji nabywania i utraty obywatelstw państw członkowskich pozostaje poza obszarem regulacji prawa unijnego. Kwestie te pozostają domeną prawodawstw wewnętrznych państw członkowskich.

## 1.2. Regulacja prawna obywatelstwa polskiego

Przyjęcie, że obywatelstwo jest instytucją o charakterze prawnym oznacza, że jest ona ukształtowana przepisami prawa. W związku z tym wszelkie zdarzenia, działania i czynności mające za swój przedmiot obywatelstwo, jak i ich skutki w tym zakresie są uregulowane prawnie.

Obywatelstwo jest stanem prawnym, dlatego uregulowanie to obejmuje tylko przepisy normujące jego powstanie, istnienie i ustanie. Na regulację prawną obywatelstwa polskiego składa się zatem ogół norm prawa powszechnie obowiązującego, których przedmiotem są sprawy z zakresu nabywania, posiadania i utraty obywatelstwa polskiego. Normują one: zasady ogólne prawa o obywatelstwie polskim, sposoby nabywania i utraty obywatelstwa oraz procedury i organy właściwe w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego.

Podstawowe znaczenie w prawnej regulacji obywatelstwa odgrywają unormowania zawarte w aktach prawa krajowego. Wynika to z powszechnie akceptowanej w prawie międzynarodowym zasady, zgodnie z którą kwestie dotyczące obywatelstwa, jako ściśle związane z suwerennością państw, powinny być domeną przede wszystkim ich prawodawstw wewnętrznych. Poszczególne państwa mogą zatem względnie swobodnie określać sposoby nabywania i utraty ich obywatelstwa, nie naruszając jednak przy tym suwerenności innych państw (nie można w związku z tym np. normować w prawie krajowym zagadnień nabywania, utraty czy też stwierdzenia posiadania obywatelstwa innego państwa). Ograniczenia państw w tym zakresie mogą wynikać również z przyjętych na siebie zobowiązań wynikających z aktów prawa międzynarodowego (konwencji, dwu- lub wielostronnych umów międzynarodowych).

Na polskie prawo o obywatelstwie, w wyżej określonym rozumieniu, składają się regulacje zawarte przede wszystkim w:

- 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 2) ustawie z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1829 ze zm.) i aktach wykonawczych do tej ustawy, którymi są:
  - a) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7.08.2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzorów aktu nadania obywatelstwa polskiego i zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego (Dz.U. poz. 927),
  - b) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7.08.2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzoru zawiadomienia o treści postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (Dz.U. poz. 928),
  - c) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3.08.2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku (Dz.U. poz. 916),
  - d) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 7.08.2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego (Dz.U. poz. 925),

**Zofia Duniewska** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

**Barbara Jaworska-Dębska** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji; prezes Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej; autorka i współautorka wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

**Ewa Olejniczak-Szatowska** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego; kierownik Zakładu Nauki Administracji w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka i współautorka wielu publikacji z zakresu administracyjnego prawa ustrojowego i materialnego.

**Małgorzata Stahl** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka licznych publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza prawa samorządowego, postępowania sądowniczo-administracyjnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego; sędzia NSA w stanie spoczynku.

Książka stanowi kompleksowe opracowanie współczesnych zagadnień materialnego prawa administracyjnego. W oparciu o aktualne rozwiązania prawne omówiono m.in.:

- regulacje administracyjnoprawne stanowiące o: obywatelstwie polskim, aktach stanu cywilnego, zmianie imion i nazwisk, ewidencji ludności, dowodach osobistych, paszportach, statusie cudzoziemców, ochronie wolności sumienia i wyznania;
- kwestie prawa ochrony zdrowia, prawnej regulacji uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi oraz prawa pomocy społecznej i szeroko pojmowanego wspierania rodziny, w tym sprawy przemocy w rodzinie;
- problematykę prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa ochrony środowiska i prawa budowlanego;
- tematykę prawną z zakresu kultury, oświaty i szkolnictwa wyższego, stopni naukowych i tytułu naukowego oraz nabywania uprawnień zawodowych;
- zagadnienia dotyczące ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obrony narodowej.

W kolejnym wydaniu autorzy zwracają uwagę na nowe regulacje dotyczące m.in. zdrowia publicznego, rejestracji stanu cywilnego, systemu ewidencji ludności czy zasad i trybu uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, omawiają również zagadnienia mniejszości narodowych i etnicznych.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów oraz doktorantów prawa i administracji, a także dla osób wykonujących zawody prawnicze lub zadania z zakresu administracji publicznej.

**LEXOTEKA**  
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

[www.lexoteka.pl](http://www.lexoteka.pl)



9788381870276 W03P01

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8167-027-6



9 788381 870276

CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)