

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa
Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa
Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski

Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski
Aleksandra Wiktorowska, Artur Nowak-Far, Marcin Dyl
Rafał Stankiewicz, Paweł Wajda, Filip Elżanowski, Piotr Przybysz
Marek Szubiakowski, Katarzyna Zalańska, Maksymilian Cherka
Michał Jabłoński, Aleksander Jakubowski, Jarostaw Maćkowiak
Jacek Piecha, Dorota Pudzianowska, Joanna Róg-Dyrda, Ewa Stefańska
Magdalena Śliwa-Wajda, Karolina Barbara Wojciechowska
Anna Celejewska-Rajchert, Marek Grzywacz, Dawid Ziółkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Recenzent
Prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Bartosz Stanisławski – JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie
Krzysztof Drzewiecki – JustLuk

Poszczególne rozdziały napisali:

Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski – Przedmowa; **Jacek Jagielski** I – 1–6, V – 1–9, VII, XX, XXI – wstęp, 1A–1C, 2–4, 6, 7; **Marek Wierzbowski, Marcin Dyl** XIV – 1; **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska** IV – 9A, 9C, 10; **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Marek Grzywacz** IV – 9D, VIII; **Marek Wierzbowski, Marek Grzywacz, Jacek Piecha** IV – 9B; **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Joanna Róg-Dyrda** XVIII – 1, 2B–2D; **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Joanna Róg-Dyrda, Marek Grzywacz** X – 1–6, 8; **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Katarzyna Zalańska** XVIII – 3; **Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Aleksander Jakubowski** XVIII – 4; **Jacek Jagielski, Maksymilian Cherka** XXI – 5; **Jacek Jagielski, Aleksander Jakubowski** IV – 6, XIII; **Jacek Jagielski, Jacek Piecha** IV – 7, XII; **Jacek Jagielski, Dorota Pudzianowska** XIX – 2; **Jacek Jagielski, Dawid Ziótkowski** XXI – 1D–1E; **Artur Nowak-Far** III; **Aleksandra Wiktorowska** IX, XIX – 3–6; **Aleksandra Wiktorowska, Paweł Wajda** – XI, **Aleksandra Wiktorowska, Karolina Barbara Wojciechowska** XIX – 1; **Marcin Dyl** XIV – 2 i 3; **Piotr Przybysz** IV – 2–4A, 4C–4E, XVI – 1–2, 4–5; **Piotr Przybysz, Dawid Ziótkowski** XVI – 3; **Rafał Stankiewicz** I – 7–8, IV – 1, 4F, 8A–8B, XV – 1; **Paweł Wajda** XIV – 13; **Katarzyna Zalańska** XVIII – 5; **Michał Jabłoński** II – 3B, 5, XV – 2; **Filip Elżanowski** XIV – 9A; **Ewa Stefańska** XIV – 4; **Marek Szubiakowski** IV – 4B, 5, 8C; **Jarosław Maćkowiak** XIV – 6–8, 10–12; **Karolina Barbara Wojciechowska** XIV–5, XVIII – 2A; **Dorota Pudzianowska** XVII; **Anna Celejewska-Rajchert** X – 7; **Jacek Piecha** VI, X – 9, XIV – 14; **Marek Grzywacz** V – 10, XIV – 9B; **Magdalena Śliwa-Wajda** II – 1–3A, 3C–4

Koordynator zespołu autorskiego **Jacek Piecha**

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-515-1

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

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

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Przedmowa	19
-----------------	----

Część pierwsza

Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego

Rozdział I

Zagadnienia wstępne	23
1. Uwagi wprowadzające	23
2. Pojęcie administracji	26
3. Sfery działania administracji (rozdzielenie jej podstawowych rodzajów)	35
4. Określenie prawa administracyjnego i jego ogólna charakterystyka	39
5. Struktura prawa administracyjnego i rodzaje jego norm	47
6. Porządek prawnoadministracyjny	52
7. Stosunek prawnoadministracyjny	53
8. Sytuacja prawnoadministracyjna	59

Rozdział II

Źródła prawa administracyjnego	60
1. Pojęcie i klasyfikacje źródeł prawa	60
2. Zasady skonstruowania systemu źródeł prawa administracyjnego	61
3. Krajowe źródła prawa administracyjnego – szczegółowa charakterystyka	64
A. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	64
B. Akty prawa miejscowego	70
C. Źródła prawa wewnętrznego	74
4. Zasady obowiązywania i wejścia w życie aktów prawnych	75
5. Prawo miękkie	77

Rozdział III

Prawo administracyjne Unii Europejskiej	80
1. Ogólna charakterystyka prawa Unii Europejskiej	80
2. Sfery relacyjne – obszary aktywności krajowej administracji publicznej w Unii Europejskiej	83
3. Negocjacyjno-koordynacyjna sfera relacyjna	85
4. Legitymizacyjna sfera relacyjna: współpraca z partnerami społecznymi i ciałami przedstawicielskimi w kraju	86
5. Implementacyjna sfera relacyjna: wykonywanie prawa unijnego przez administrację publiczną	87
A. Administracja publiczna jako adresat reguł prawa unijnego	87
B. Podstawowe zasady stosowania prawa unijnego przez administrację publiczną	88
C. Obowiązki administracji w sferze implementacyjnej w odniesieniu do reguł warunkowości oraz otwartej metody koordynacji	93
6. Litygacyjna sfera relacyjna	93
7. Zasada wzajemnego uznania i równoważności w działaniach administracji państw członkowskich Unii Europejskiej	95

Rozdział IV

Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego	98
1. Dobro wspólne, dobro publiczne, interes publiczny, interes jednostki jako wyznaczniki aksjologiczne prawa administracyjnego	98
A. Interes publiczny a interes jednostki	98
B. Pojęcie dobra wspólnego	102
C. Pojęcie dóbr publicznych	104
2. Ingerencja prawnoadministracyjna i jej postaci	105
3. Władztwo administracyjne	106
A. Pojęcie władztwa i jego cechy	106
B. „Władczość” prawa administracyjnego	108
C. Władztwo zakładowe	109
4. Przymus prawnoadministracyjny	110
A. Pojęcie przymusu prawnoadministracyjnego i jego podstawowe instrumenty	110
B. Nakaz i zakaz w prawie administracyjnym	110
C. Rejestracja i ewidencja jako forma legalizacji zachowań (działań) podmiotów administrowanych	113
D. Przyzwolenie władzy publicznej: koncesja i pozwolenie administracyjne	114
E. Przymus egzekucyjny	115
F. Sankcja administracyjna	116
5. Ciężary publiczne	121
A. Ciężary publiczne o charakterze powszechnym oraz o charakterze szczególnym	122

B. Ciężary publiczne a ograniczenia własności	123
6. Wyznaczniki i granice ingerencji prawnoadministracyjnej	124
7. Prawnie dopuszczalna swoboda działania administracji w realizacji jej zadań	134
A. Uwagi wstępne	134
B. Zasada legalizmu	135
C. Dyskrecjonalność władzy	137
D. Swoboda organów przy wykonywaniu zadań o charakterze niewładczym	138
E. Uznanie administracyjne	138
F. Związanie administracyjne	141
G. Prawne ujęcie związania i uznania administracyjnego	141
H. Inne postaci swobody działania administracji	142
8. Podstawowe prawnoadministracyjne instytucje służące określeniu pozycji jednostki wobec administracji	144
A. Kategorie interesów faktycznych i prawnych	144
B. Publiczne prawa podmiotowe	145
C. Problem praw i wolności obywatelskich na gruncie funkcji prawa administracyjnego	148
9. Główne pojęcia i konstrukcje dotyczące regulacji prawnej organizacji i funkcjonowania administracji publicznej	151
A. Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo	151
B. Współdziałanie	153
C. Decentralizacja i centralizacja administracji	155
D. Samorząd	158
10. Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej	162
A. Organ państwowy i organ administracji publicznej	162
B. Rodzaje organów administracji	164
C. Kolegialność i jednoosobowość	168
D. Zakres działania i właściwość (kompetencja) organu	169
E. Kompetencje a zakres działania	169
F. Rodzaje właściwości	169
G. Przeniesienie kompetencji	170
H. Upoważnienia do wykonywania kompetencji	172
I. Zakład administracyjny	173
J. Inne jednostki organizacyjne w systemie administracji publicznej – nietypowe podmioty administrujące	176
K. Funkcje zlecone administracji publicznej	182
L. Działania podjęte w ramach funkcji zleconych a działania własne	184
M. Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do decyzji wydawanych w ramach funkcji zleconych	185

Część druga

Prawnoustrojowa regulacja administracji w Polsce

Rozdział V

Administracja centralna	189
1. Zagadnienia ogólne	189
2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	191
3. Podział centralnych organów administracji rządowej	195
4. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej	196
A. Skład Rady Ministrów	198
B. Funkcje i kompetencje Rady Ministrów	198
C. Organizacja i tryb działania Rady Ministrów	201
D. Reprezentowanie Rady Ministrów oraz ustanawianie pełnomocników rządu	203
E. Organy pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów	205
5. Prezes Rady Ministrów i wiceprezesa Rady Ministrów oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	209
A. Prezes Rady Ministrów	209
B. Wiceprezes (wiceprezesa) Rady Ministrów	213
C. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	213
6. Minister i ministerstwo	215
A. Pozycja prawna ministra	215
B. Sekretarze i podsekretarze stanu oraz ministerstwo	223
7. Organy kolegialne o swoistej pozycji prawnej w systemie administracji centralnej	226
A. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	227
B. Organy kolegialne o charakterze doradczym i opiniodawczym	228
C. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych	228
8. Centralne organy administracji	229
A. Zakres i środki nadzoru	232
B. Rola organów (urzędów) centralnych	233
C. Inspekcje	234
9. Nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej	236
10. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej	239

Rozdział VI

Podziały terytorialne państwa	241
1. Podział terytorialny państwa	241
2. Czynniki wpływające na podział terytorialny	243
3. Zasadniczy podział terytorialny	244
4. Pozostałe rodzaje podziałów terytorialnych państwa	245

Rozdział VII

Terenowa administracja rządowa zespolona	248
1. Uwagi wstępne	248
2. Wojewoda i jego pozycja prawna	249
A. Organizacyjnyprawnie usytuowanie wojewody	249
B. Funkcje wojewody	252
C. Aparat pomocniczy wojewody	257
3. Wojewódzka administracja zespolona	259

Rozdział VIII

Terenowe jednostki organizacyjne administracji niezespolonej	264
---------------------------------------------------------------------------	-----

Rozdział IX

Samorząd terytorialny	268
1. Podstawy prawne działania	268
2. Zasada subsydiarności	269
3. Zasada decentralizacji	271
4. Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej	274
5. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce	276
A. Organy samorządu terytorialnego	276
B. Referendum lokalne	278
C. Statut	281
6. Zadania samorządu	282
7. Finansowe zabezpieczenie realizacji zadań samorządu terytorialnego	287
8. Działalność prawotwórcza samorządu	290
9. Nadzór nad samorządem terytorialnym	292
10. Sądowa ochrona samodzielności samorządu	297

Część trzecia**Funkcjonowanie administracji****Rozdział X**

Prawne formy działania administracji	301
1. Wprowadzenie	301
2. Akty normatywne administracji	304
3. Akt administracyjny	306
A. Rodzaje aktów administracyjnych	311
B. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	318
4. Ugoda	320
5. Porozumienie administracyjne	321
6. Czynności cywilnoprawne	325
7. Prawo zamówień publicznych	326
8. Czynności faktyczne	330
9. Milczenie administracji	334

Rozdział XI

Kontrola sądowa administracji publicznej	337
-------------------------------------------------------	-----

Rozdział XII

Kontrola administracji	342
1. Wstęp	342
2. Pojęcie kontroli	344
3. Prawne ujęcie kontroli	347
4. Kontrola a inne funkcje	349
5. Kryteria kontroli	352
6. Wyznaczniki dobrej kontroli	353
7. Prawny system kontroli administracji	353
A. Kontrola zewnętrzna nad administracją	354
B. Kontrola społeczna	361
C. Kontrola wewnątrzadministracyjna	363
D. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i>	364

Rozdział XIII

Pracownicy administracji publicznej	366
1. Uwagi wstępne	366
2. Pracownicy administracji państwowej i rządowej	368
A. Urzędnicy państwowi i inni pracownicy urzędów państwowych	369
B. Korpus służby cywilnej	373
3. Pracownicy samorządowi	384

Część czwarta**Wybrane zagadnienia prawa administracyjnego materialnego****Rozdział XIV**

Wybrane zagadnienia prawnoadministracyjnej regulacji gospodarki	391
1. Nadzór państwa nad rynkiem kapitałowym	391
2. Prawo bankowe	395
3. Prawo antymonopolowe	400
4. Prawo mieszkaniowe	404
A. Korzystanie z lokali mieszkalnych przez funkcjonariuszy państwowych	407
B. Polityka państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej	410
5. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego. Prawo budowlane	414
6. Prawo geodezyjne i kartograficzne	421
7. Prawo górnicze	424
8. Prawo geologiczne	427
9. Bezpieczeństwo energetyczne	429
A. Prawo energetyczne	429
B. Zapasy obowiązkowe	434

10. Prawo normalizacji oraz jakości	441
11. Prawo o miarach i prawo probiercze	445
12. Dozór techniczny	447
13. Prawo celne	448
A. Źródła prawa	448
B. Krajowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach celnych i ich zadania	449
C. Dozór celny, kontrola celna i szczególny nadzór podatkowy	455
D. Postępowania administracyjne prowadzone przez organy celne	456
14. Prawo ochrony środowiska	459
A. Podstawowe akty prawne w zakresie ochrony środowiska	459
B. Zasady systemu prawa ochrony środowiska	462
C. Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony środowiska	464

Rozdział XV

Administracja ochrony zdrowia	467
1. Prawo ochrony zdrowia	467
A. Prawna ochrona życia i ochrona zdrowia w Konstytucji RP	468
B. Pojęcie i elementy bezpieczeństwa zdrowotnego	468
C. Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej	469
D. Świadczenia opieki zdrowotnej	471
E. Świadczenia opieki zdrowotnej poza granicami kraju	473
F. Działalność lecznicza	475
2. Prawo rynku produktów leczniczych	476
A. Pojęcie produktu leczniczego	476
B. Dopuszczanie produktów leczniczych do obrotu	477
C. Badania kliniczne leków	478
D. Wytwarzanie produktów leczniczych	478
E. Obrót produktami leczniczymi	478
F. Reklama produktów leczniczych	479
G. Refundacja produktów leczniczych	480
H. Organy właściwe w sprawach rynku leków	480

Rozdział XVI

Upowszechnianie informacji	482
1. Zagadnienia wstępne	482
2. Prawo prasowe	483
3. Prawo o radiofonii i telewizji	484
4. Polska Agencja Prasowa	488
5. Ochrona informacji niejawnych	488

Rozdział XVII

Dostęp do informacji publicznej	493
1. Zagadnienia wstępne	493
2. Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej	494
3. Zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej	495
4. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej	497
5. Tryb udostępniania informacji publicznej	499
A. Tryb bezwnioskowy	499
B. Tryb wnioskowy	501
6. Ochrona prawa do informacji	502

Rozdział XVIII

Administracja w dziedzinie oświaty, nauki i kultury	503
1. Szkolnictwo podstawowe, ogólnokształcące, zawodowe	503
A. Szkoły publiczne	505
B. Szkoły niepubliczne	507
C. System szkół publicznych i niepublicznych	508
D. Obowiązek szkolny	508
E. Indywidualny program lub tok nauki	509
F. Nadzór pedagogiczny	510
G. Kurator oświaty	511
H. Organy kierujące szkołą	511
2. Szkolnictwo wyższe, placówki naukowo-badawcze	513
A. Szkolnictwo wyższe	513
B. Polska Akademia Nauk	521
C. Instytuty badawcze	526
D. Stopnie i tytuły naukowe i w zakresie sztuki	528
3. Organizacja upowszechniania kultury	529
4. Sport	534
5. Prawna ochrona zabytków	539
A. Rejestr zabytków	542
B. Lista Skarbów Dziedzictwa	543
C. Pomnik historii	544
D. Park kulturowy	544
E. Uwzględnienie ochrony zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego	544
F. Wywóz zabytków	545

Rozdział XIX

Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych	548
1. Obywatelstwo	548
2. Prawo o cudzoziemcach	551

A. Ogólny status cudzoziemca	553
B. Ochrona cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	561
C. Szczególny status cudzoziemców – obywatele Unii Europejskiej	566
D. Cudzoziemiec z Kartą Polaka	570
3. Zmiana imion i nazwisk	571
4. Akty stanu cywilnego	573
5. Ewidencja ludności, dowody osobiste, paszporty	575
6. Ordery, odznaczenia, odznaki	584

Rozdział XX

Administracyjnoprawna regulacja zrzeszania się oraz niektórych innych rodzajów aktywności obywateli związanej z realizacją ich praw i wolności	591
1. Prawo o stowarzyszeniach	593
2. Prawo o partiach politycznych	598
A. Ewidencja partii politycznych	599
B. Nadzór nad działalnością partii	600
C. Majątek partii	601
D. Finansowanie partii	601
3. Prawo o gwarancjach wolności sumienia i wyznania	604
4. Prawo o zgromadzeniach	608

Rozdział XXI

Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego	612
1. Regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego	613
A. Policja	614
B. Straże i służby	618
C. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	619
D. Służba Ochrony Państwa	621
E. Centralne Biuro Antykorupcyjne	622
2. Administracyjnoprawny reżim stanu wyjątkowego	624
3. Stan wojenny i jego regulacja prawna	628
4. Administracyjnoprawna regulacja dotycząca zwalczania klęsk żywiołowych	630
5. Regulacja ochrony przeciwpożarowej	636
6. Zarządzanie kryzysowe	638
7. Reglamentacja dostępu do broni, amunicji i materiałów wybuchowych	642
Wykaz podstawowej literatury	647

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 391)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 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. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 ze zm.)
- pr. cel. – ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2018 r. poz. 167 ze zm.)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018 r. poz. 646 ze zm.)
- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C z 2006 r. Nr 321E, s. 1)
- u.cudz. – 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 2018 r. poz. 762 ze zm.)

- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.)
- u.d.l. – ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- u.k.c. – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 269, s. 1, ze zm.)
- u.o.a.n. – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 369)
- u.o.z.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.p.s. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1915)
- u.RM – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
- u.s.c. – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1559)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
- ustawa o CBA – ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2104 ze zm.)
- ustawa o NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
- u.ś.o.z. – ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1510 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.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)
- u.w.t.RP – ustawa z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2019 r. poz. 293)

Czasopisma i organy promulgacyjne

- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- Dz.Urz. WE – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich

MoP	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prz.Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
SI	– Studia Iuridica
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
CRIP	– centralne repozytorium informacji publicznej
GUM	– Główny Urząd Miar
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRRiIT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OZ	– Oddział Zamiejskowy
OZE	– odnawialne źródła energii
PAN	– Polska Akademia Nauk
PAP	– Polska Agencja Prasowa
PKN	– Polski Komitet Normalizacyjny
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
RM	– Rada Ministrów
SC	– Służba Cywilna
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SN	– Sąd Najwyższy
SUG	– Specjalistyczny Urząd Górniczy

TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UDT	– Urząd Dozoru Technicznego
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
URM	– Urząd Rady Ministrów
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

PRZEDMOWA

Oddawane Czytelnikowi „Prawo administracyjne” zostało przygotowane w ramach Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Przedstawia ono podstawowe zagadnienia naukowe i praktyczne prawa administracyjnego. Zespół autorski oraz redaktorzy naukowcy dołożyli starań, aby omawiana materia została zaprezentowana przy uwzględnieniu dorobku doktryny i orzecznictwa, w sposób oryginalny i twórczy. Wśród licznych prac z obszaru prawa administracyjnego wyróżnia się szerokością ujęcia przedstawianych zagadnień, dążąc do maksymalnie szerokiego i wyczerpującego ujęcia w zakresie zagadnień uznawanych powszechnie za podstawowe.

Punktem wyjścia jest zdefiniowanie samej administracji i dopiero na tym tle – omówienie pojęcia i struktury prawa administracyjnego. Kolejne rozdziały dotyczą źródeł prawa administracyjnego i prawa Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa administracyjnego. Ponieważ prawo administracyjne w żadnym kraju nie jest skodyfikowane i składa się na nie ogrom ustaw dotyczących bardzo zróżnicowanych zagadnień, siatka pojęciowa prawa administracyjnego jest kluczową kwestią i jej właśnie poświęcono kolejny rozdział. Zaszła tu zresztą znacząca ewolucja w ciągu ostatnich lat. Poszczególne zagadnienia omówione w tym rozdziale były opracowane przez liczne grono autorów. Wymienione rozdziały tworzą pierwszą część pracy. Następna poświęcona jest tzw. prawu ustrojowemu, czyli organizacji administracji. W tym obszarze również możemy odnotować wiele zmian ustawowych wymagających od autorów nowego podejścia.

Kolejna część dotyczy funkcjonowania administracji. Obejmuje ona także zagadnienia kontroli administracji, w tym kontroli sądowej. Pracę zamyka tzw. część szczegółowa, poświęcona poszczególnym działom prawa administracyjnego. Praca nie obejmuje postępowania administracyjnego ani postępowania sądownoadministracyjnego, tej problematyce poświęcona jest bowiem odrębna publikacja.

Autorzy dążyli do położenia dużego nacisku na wyjaśnienie podstawowych instytucji prawa administracyjnego, tak aby zapewnić użyteczność zawartej w pracy wiedzy

nawet przy zmienionym w przyszłości stanie prawnym. Prawo administracyjne ulega w naszym kraju dynamicznym zmianom, co skutkuje dość szybką dezaktualizacją prac prawniczych, jeżeli nie skupiają się one na omówieniu podstawowych instytucji wykorzystywanych przez prawo administracyjne, w miejsce ścisłego przywiązania do prezentacji określonych tekstów aktów normatywnych. Takie właśnie podejście zostało przyjęte w pracy. Czytelnik, zwłaszcza w części szczegółowej, znajdzie informacje o podstawowych instrumentach, za pomocą których państwo oddziałuje na poszczególne sfery objęte regulacją administracyjnoprawną.

Praca kierowana jest do szerokiego kręgu czytelników zainteresowanych prawem administracyjnym. Autorzy dążyli jednak do tego, aby opracowanie to mogło być – jako kompendium wiedzy z prawa administracyjnego – użyteczne w jak największym stopniu dla wszystkich osób, które mają do czynienia z prawem administracyjnym, przede wszystkim jednak dla studentów kierunków studiów prawniczych i administracyjnych. Dla nich prawo administracyjne jest jednym z głównych przedmiotów w czasie całych studiów. W pracy wykorzystano fragmenty „Prawa administracyjnego” przygotowanego w ramach Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, którego ostatnie wydanie ukazało się w 2017 r. Zostały one nie tylko zaktualizowane, lecz także istotnie zmienione i uzupełnione.

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

Prof. dr hab. Jacek Jagielski

*Dyrektor Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych
i kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego
Uniwersytetu Warszawskiego*

Prof. dr hab. Marek Wierzbowski

*przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych
Uniwersytetu Warszawskiego*

Część pierwsza


**ZAGADNIENIA I POJĘCIA OGÓLNE
TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Uwagi wprowadzające

Prezentację ujętej w ramach niniejszego podręcznika problematyki prawa administracyjnego należy rozpocząć od ogólnej identyfikacji i podstawowej charakterystyki tej gałęzi prawa. W obiegowym odbiorze, odwołującym się w dużej mierze do wycucia języka codziennego, prawo administracyjne to prawo (regulacje prawne) odnoszące się do administracji, jej organizacji i funkcjonowania. Inaczej mówiąc, w ogólnym społecznym postrzeganiu „prawo administracyjne” widziane jest w ścisłym związku z administracją, rozumianą przede wszystkim w sensie podmiotowym (organizacyjnym), tj. jest jako zbiór różnych jednostek organizacyjnych (organów, urzędów, zakładów administracyjnych itd.) upoważnionych (i zobowiązanych) prawnie do realizacji wielorakich zadań publicznych, w tym także do załatwiania różnych spraw indywidualnych.

Taka percepcja prawa administracyjnego nie jest oczywiście wystarczająca dla objaśnienia jego istoty z perspektywy naukowej; niezbędna jest niewątpliwie w tej mierze dodatkowa, szersza refleksja. Musi ona w pierwszym rzędzie uwzględnić, że prawo administracyjne, choć w szerokim zakresie dotyczy administracji, to nie jest jednak „prawem administracji”, traktowanym jako regulator organizacji i działania aparatu administracyjnego, bez uwzględnienia tego, że jako ów regulator występować mogą wszakże normy przynależne do dziedziny prawa administracyjnego w ścisłym sensie, jak również np. prawa konstytucyjnego, cywilnego, prawa pracy itd.

 Prawo administracyjne jest elementem całego systemu prawa i stanowi jego **osobną gałąź** (podzbiór w systemie prawa), która tak jak każda gałąź prawa wyróżniona jest według takich podstawowych łącznie zastosowanych kryteriów jak:

- 1) **przedmiot (materia) unormowania**, a więc dziedziny spraw, które poddane są unormowaniu;

- 2) przyjęta przez prawodawcę **metoda unormowania**;
- 3) **podmioty, które są adresatami danych norm**¹.

Wskazane kryteria przyjmowane w teorii prawa dla wyodrębnienia jego gałęzi (dziedzin) stanowią także generalne wyznaczniki służące identyfikacji interesującego nas prawa administracyjnego. Równocześnie nauka prawa administracyjnego w poszukiwaniu jego pełnej tożsamości sięga niejednokrotnie po dalsze, bardziej szczegółowe kryteria (wyróżniki) wyodrębnienia tej dziedziny prawa². Daje się przy tym zauważyć, że penetracja naukowa mająca na celu doprecyzowanie pojęcia prawa administracyjnego oraz wyjaśnienie jego istoty i roli dokonywana jest poprzez odnoszenie prawa administracyjnego do kategorii administracji i traktowania (a ściślej: pojmowania) jej jako punktu wyjściowego dla określenia, czym jest prawo administracyjne.

- 3 W rezultacie, mimo że pojęcia prawa administracyjnego i administracji lokują się kategorialnie na różnych płaszczyznach, w tradycyjnym podejściu do określenia prawa administracyjnego rozważania w tym przedmiocie poprzedzane bywają rozpatrzeniem kwestii, czym jest administracja. Taki sposób dojścia to ustalenia pojęcia prawa administracyjnego poprzez uprzednie zdefiniowanie kategorii przyjmowany był szeroko w dawniejszej doktrynie polskiego prawa administracyjnego.



Przykładowo J. Starościak jednoznacznie wskazywał, że „określenia prawa administracyjnego nie można podać dopóty, dopóki nie zostanie wyjaśnione zagadnienie, co to jest administracja”³. Podobny sposób dochodzenia do określenia prawa administracyjnego prezentował M. Jaroszyński, który stwierdził, iż „ustaliwszy (...) przedmiot i zakres administracji państwowej, należy z kolei ustalić przedmiot i zakres prawa administracyjnego. Oczywiście ustalenie pierwsze decyduje już samo przez się o drugim”⁴. Także wielu innych autorów (większość) dochodziło do odpowiedzi na pytanie, czym jest prawo administracyjne, poprzez wcześniejsze odniesienie się do kwestii: czym jest administracja⁵.

- 4 Jedynie sporadycznie prezentowane były inne stanowiska, wedle których nie należy łączyć ze sobą rozważań nad administracją i prawem administracyjnym w taki spo-

¹ Na temat systematyzacji norm prawnych i wyodrębnienia gałęzi prawa zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 111 i n.; zob. także W. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 192 i n.

² Szeroko na temat tej problematyki por. zwłaszcza P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.

³ Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11.

⁴ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 33.

⁵ Por. m.in. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 7–20; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 226, 231 i n. Zob. też obszerny przegląd wypowiedzi doktrynalnych dotyczących wspomnianego sposobu konstruowania pojęcia prawa administracyjnego zawarty w opracowaniu: J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego [w:] System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977, s. 40 i n.

sób, który zdefiniowanie prawa administracyjnego wiązałby nierozłącznie z określeniem pojęcia administracji. Przykładowo F. Longchamps proponował, aby osobno szukać określenia administracji państwowej oraz prawa administracyjnego. „Pierwszego – pisał – szukajmy w zasadzie socjologicznej, w faktycznych znamionach przedmiotu – co zresztą dopuszcza pewne korekty czy szczegółowe interpretacje według znamion prawnych. Drugiego określenia szukajmy w zasadzie «prawniczo», w prawnych znamionach, dotyczących sposobu działania czy stosowania norm – co znów dopuszcza pewne korektury czy szczegółowe interpretacje według przedmiotu normowanego. Natomiast nie wydaje się rzeczą celową szukać określenia prawa administracyjnego w zasadzie, a więc najpierw, przez jego przedmiot”⁶.

Wątpliwości co do tego, czy dla określenia prawa administracyjnego niezbędne jest określenie od strony przedmiotowej administracji państwowej, zgłaszał również M. Zimmermann⁷.

W kierunku próby oderwania kształtowania pojęcia prawa administracyjnego od ścisłego związku z kategorią pojęciową administracji szły również rozważania W. Dawidowicza dotyczące budowy nowego ujęcia prawa administracyjnego. Autor ten proponował podjęcie próby określenia prawa administracyjnego poprzez skonstruowanie modelu normy tego prawa; dopiero usystematyzowany zbiór wyróżnionych na podstawie tego modelu norm prawnych mógłby być traktowany jako prawo administracyjne w sensie gałęzi prawa⁸.

Przywołane poglądy, poszukujące innego sposobu objaśnienia prawa administracyjnego niż tylko w ścisłym w związku z kategorią administracji, nie wzbudziły pogłębionej dyskusji i nie stały się istotną alternatywną dla tradycyjnego podejścia w zakresie identyfikowania prawa administracyjnego, które odwoływało się do pojęcia administracji. Dowodzą one jednak, że kwestia pojmowania prawa administracyjnego, a ściślej – znalezienia sposobu jego zdefiniowania, stanowi dość złożony problem prawno-teoretyczny, który pozostawia cały czas pole do naukowej dyskusji.



We współczesnym piśmiennictwie z zakresu nauki prawa administracyjnego w rozważaniach dotyczących pojęcia tego prawa oraz wskazania jego istoty i cech znamiennej jako jednej z gałęzi całego systemu prawa dominuje tradycyjne (klasyczne?) **podjęcie metodologiczne**, tj. uznające współzależność określenia prawa administracyjnego z ustaleniem treści pojęciowej kategorii administracji (państwowej, publicznej). Jedynie tytułem przykładu warto przytoczyć pogląd Z. Niewiadomskiego (współredaktora naczelnego *Systemu prawa administracyjnego*), który na marginesie uwag o znaczeniu pojęcia administracji publicznej

5

⁶ Por. F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958/10, s. 21.

⁷ Por. M. Zimmermann, *Zagadki w definicji prawa administracyjnego*, AUWr 1964/19, s. 11.

⁸ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 11 i n.

Książka obejmuje niemal całość problematyki prawa administracyjnego, uwzględnia najnowszy dorobek doktryny i orzecznictwa. Czytelnik odnajdzie w podręczniku m.in. zagadnienia dotyczące:

- struktury administracji publicznej i zasad jej funkcjonowania,
 - kontroli administracji,
 - statusu urzędników,
 - podstawowych działań prawa materialnego,
- oraz problematykę związaną z integracją europejską.

W celu ułatwienia nauki wprowadzono dodatkowe pogrubienia podkreślające ważne partie materiału oraz piktogramy ułatwiające odnalezienie istotnych fragmentów.

Publikacja przeznaczona jest zarówno dla studentów studiów prawniczych i administracyjnych, jak i osób zainteresowanych tematyką organizacji i działania administracji publicznej.

Autorzy to pracownicy i współpracownicy naukowci Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego posiadający bogate doświadczenie dydaktyczne i praktyczne.

Jacek Jagielski – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego, dyrektor Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych, w swojej pracy naukowej koncentruje się na zagadnieniach teoretycznych prawa administracyjnego, problematyce prawnej ustroju administracji, kontroli administracji i prawa urzędniczego; jest uznanym autorytetem w zakresie prawa o obywatelstwie, prawa o cudzoziemcach oraz prawnych zagadnień migracji i pomocy humanitarnej; autor kilkudziesięciu monografii, studiów, artykułów naukowych i opracowań eksperckich.

Marek Wierzbowski – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, przewodniczący Rady Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych UW, visiting professor wielu uniwersytetów amerykańskich, członek Rady European Law Institute, członek Komitetu Sterującego ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law), radca prawny, partner w kancelarii Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy, wcześniej partner kancelarii Weil, a następnie Linklaters; autor, redaktor i współautor licznych publikacji naukowych, komentarzy, podręczników i opracowań eksperckich.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788381605151 W01P01

ISBN 978-83-8160-515-1



9 788381 605151

ZAMÓWIENIA:

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



ELI

EUROPEAN
LAW
INSTITUTE
POLSKIE
CENTRUM