

# PODSTAWY PRAWA I ADMINISTRACJI

Wojciech Góralczyk jr

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

# PODSTAWY PRAWA I ADMINISTRACJI

Wojciech Góralczyk jr

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**2**

---

*Stan prawny na 1 lipca 2019 r.*

Wydawca  
*Joanna Dzwonnik*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Ołówek*

Opracowanie redakcyjne  
*Joanna Ośka*

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

Łamanie  
*Fotoedytor*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

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

ISBN 978-83-8160-822-0  
2. 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

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Pojęcie prawa</b> .....	13
1. Wielość sposobów definiowania prawa .....	13
2. Próba definicji prawa .....	24
3. Prawo a wartości – prawo pozytywne i prawo naturalne .....	27
4. Struktura normy prawnej .....	34
5. Przepis prawa .....	39
6. System prawa .....	48
<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Tworzenie prawa</b> .....	57
1. Pojęcie źródeł prawa i ich rodzaje .....	57
2. System źródeł prawa stanowionego w Polsce .....	68
2.1. Konstytucja .....	75
2.2. Ustawa .....	82
2.3. Umowa międzynarodowa .....	89
2.4. Rozporządzenia i akty prawa miejscowego .....	93
2.5. Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące .....	98
3. Zmiana i utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego .....	100
4. Prawo europejskie .....	104
5. Polityka prawa .....	106
<b>Rozdział trzeci</b>	
<b>Działanie prawa</b> .....	110
1. Pojęcie stosunku prawnego .....	110
2. Podmioty prawa – osoby .....	112
3. Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych .....	128
4. Organy władzy publicznej jako podmioty stosunku prawnego .....	132

5. Skarb Państwa .....	133
6. Przedmiot stosunku prawnego .....	135
7. Treść stosunku prawnego .....	140
8. Nawiązanie, zmiana i wygaśnięcie stosunku prawnego .....	144
9. Sytuacja prawna .....	150
10. Obowiązki prawa .....	150
11. Stosowanie prawa .....	157
12. Pojęcie wykładni prawa .....	162
13. Rodzaje wykładni prawa .....	165
14. Metody wykładni prawa .....	172

## Rozdział czwarty

<b>Systematyka prawa .....</b>	<b>180</b>
1. Złożoność prawa .....	180
2. Podział prawa ze względu na prawodawcę i zasięg terytorialny .....	182
3. Prawo publiczne i prawo prywatne .....	188
4. Prawo materialne i prawo formalne .....	195
5. Podział współczesnego prawa polskiego .....	199
6. Prawo kanoniczne .....	210

## Rozdział piąty

<b>Instytucje administracji publicznej .....</b>	<b>211</b>
1. Wyodrębnienie administracji publicznej .....	211
2. Organy administracji publicznej .....	220
2.1. Pojęcie i rodzaje organów administracji publicznej .....	220
2.2. Organ i urząd .....	228
2.3. Kompetencje organu administracji publicznej .....	230
3. Typowe relacje w administracji publicznej .....	238
3.1. Kierownictwo .....	238
3.2. Nadzór .....	244
3.3. Kontrola .....	250
3.4. Koordynacja i współdziałanie .....	254
4. Obywatel wobec administracji publicznej .....	256
4.1. Obywatel jako podmiot administrowany .....	257
4.2. Obywatelska kontrola nad administracją .....	266
4.3. Obywatel współuczestnikiem administracji (rządzenia) .....	270
5. Niepubliczne jednostki organizacyjne .....	273
6. Publiczne jednostki organizacyjne .....	283
6.1. Zakład publiczny .....	284
6.2. Przedsiębiorstwo publiczne .....	286
6.3. Inne publiczne jednostki organizacyjne .....	289

**Rozdział szósty**

<b>Administracja w działaniu</b> .....	291
1. Pojęcie prawnych form i metod działania administracji .....	291
2. Metody działania organów administracji .....	293
3. Rodzaje prawnych form działania organów administracji .....	296
4. Akty normatywne organów administracji i inne akty prawne generalne ....	301
5. Akt administracyjny .....	304
6. Czynności materialno-techniczne .....	313
7. Czynności społeczno-organizatorskie .....	315
8. Dwustronne (wielostronne) działania organów administracji publicznej ....	316
<b>Bibliografia</b> .....	321



## WYKAZ SKRÓTÓW

<b>k.c.</b>	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)
<b>Konstytucja</b>	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
<b>k.p.a.</b>	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
<b>k.p.c.</b>	- ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
<b>k.s.h.</b>	- ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
<b>u.s.g.</b>	- ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
<b>OSN</b>	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego
<b>OSNC</b>	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
<b>OTK</b>	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>PiP</b>	- Państwo i Prawo
<b>RPEiS</b>	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny





## WSTĘP

Opracowanie niniejsze powstało z myślą o studentach Akademii Leona Koźmińskiego i jest przeznaczone dla studentów kierunków nieprawniczych. Może stanowić podręcznik do studiowania przedmiotu wprowadzającego w świat wiedzy prawniczej i podstawowych pojęć prawniczych. Przedmiot taki występuje w programach nauczania wszystkich kierunków studiów w Akademii, aczkolwiek pod różnymi nazwami, jego zakres jest jednak dość jednolity.

Treść opracowania została poszerzona w stosunku do tradycyjnych podręczników przeznaczonych do wstępu do nauk prawnych. Rozbudowano w nim zagadnienia dotyczące administracji publicznej. Dla słuchaczy studiów administracyjnych może to stanowić punkt wyjścia do studiowania pozostałych przedmiotów administracyjnych. Słuchaczom innych kierunków umożliwi wypełnienie pewnej luki w zakresie wiedzy administracyjnoprawnej. Wiedza ta jest użyteczna przy zgłębianiu innych przedmiotów.

Pisząc niniejsze opracowanie, miałem także na myśli inną bliską mi grupę osób – urzędników administracji publicznej. Wiele osób pełniących tę służbę ma wykształcenie specjalistyczne o charakterze nieprawniczym. W administracji nie można jednak pracować, nie stykając się z problemami prawnymi. Dlatego praca niniejsza może służyć w pewnym zakresie do rozszerzenia wiedzy prawniczej przez urzędników niemających prawniczego wykształcenia.

W opracowaniu starałem się wykorzystać doświadczenia dydaktyczne, zarówno akademickie, jak i związane z kształceniem kadr dla administracji publicznej. To ostatnie wyniosłem przede wszystkim z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, w której przez wiele lat wykładałem przedmioty administracyjnoprawne.

Szersze potraktowanie niektórych zagadnień występujących w tym opracowaniu wynika przede wszystkim z faktu, że stanowią one przedmiot licznych pytań stawianych przez słuchaczy podczas zajęć, a także z tego, że sprawiają szczególne trudności podczas egzaminów.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 1.07.2019 r.



## Rozdział pierwszy

# POJĘCIE PRAWA

## 1. Wielość sposobów definiowania prawa

Istnieje wiele zjawisk, z którymi spotykamy się na co dzień, a które trudno nam zdefiniować. Tak jest też w przypadku **prawa**. Żyjemy, przestrzegając tego, czego obowiązujące prawo od nas wymaga. Niekiedy próbujemy interpretować niektóre z jego postanowień, zwłaszcza w sprawach, które nas dotyczą. Mamy na ogół wyrobione poglądy na temat jakości obowiązującego prawa. A jednak nie jest nam łatwo udzielić odpowiedzi na pytanie, czym jest prawo.

**trudności definicji**

Klasyczny sposób budowania definicji, pochodzący od Arystotelesa (384–322 przed narodzeniem Chrystusa), obejmuje dwa etapy. Najpierw należy ustalić krąg zjawisk, do którego należy zjawisko definiowane (*genus proximus*), a następnie wskazać czynnik, który definiowane zjawisko odróżnia od pozostałych należących do tego samego kręgu (*differentia specifica*). W przypadku prawa panuje zasadnicza zgodność, że przynależy ono do kręgu utrwalonych reguł postępowania wiążących ludzi albo rozmaite zbiorowości ludzkie. Rozbieżności dotyczą natomiast wskazania tego, co odróżnia prawo od pozostałych reguł ludzkiego zachowania.

Trudność wynika przede wszystkim stąd, że różni autorzy – w zależności od przyjętych poglądów filozoficznych, politycznych lub naukowych – wyodrębniają różne czynniki charakteryzujące prawo. Warto zatem przedstawić niektóre z tych poglądów. Ich krótki przegląd ma spełnić dwojaką rolę. Z jednej strony ma przybliżyć do zbudowania możliwie uniwersalnej definicji prawa, z drugiej zaś uświadomić, jakimi drogami postępowania refleksja badaczy nad prawem. Można bowiem założyć, że niektóre próby określenia prawa wniosły coś nowego do postrzegania prawa jako całości.

Jeszcze w XX w. do najbardziej rozpowszechnionych – co nie znaczy naj-  
słuszniejszych – należał pogląd, zgodnie z którym prawo stanowi ogół norm

**pozytywizm  
prawniczy**

społecznych, ściśle powiązanych z państwem. Cechą wyróżniającą prawo wśród różnych reguł (norm) zachowania ludzkiego jest właśnie związek z państwem. Nie są zatem prawem reguły zachowania wytwarzane w innych niż państwo zbiorowościach – w rodzinie, stowarzyszeniu, społeczności lokalnej. Państwo tworzy normy prawne i zapewnia ich przestrzeganie. W tym celu może nawet posłużyć się groźbą użycia przymusu lub samym przymusem. Pogląd ten określany jest mianem **pozytywizmu prawnego**. Wśród jego twórców wymieniany jest Karl Bergbohm (1849–1927).

Zgodnie z omawianym poglądem możliwość użycia przymusu państwowego stanowi nieodzowny składnik prawa. Przymus ten może jednak przybierać różne formy, począwszy od dość łagodnych (np. oficjalne wyrażenie dezaprobaty wobec osoby naruszającej prawo), aż do bezpośredniego użycia siły fizycznej (np. przymusowe doprowadzenie skazanego do zakładu karnego celem wykonania kary pozbawienia wolności). Omawiana teoria nie zakłada ciągłego posługiwania się przymusem państwowym. Przyjmuje, że przeważnie wystarcza samo zagrożenie użyciem przymusu, aby ludzie stali się posłuszni prawu.

Prawo pochodzi tylko od państwa. Tworzone jest, zmieniane i uchylane tylko przez organy państwowe. Wola państwa (jego organów ustawodawczych) jest jedyną podstawą prawa. Stanowi także podstawę wystarczającą – ustawodawca może tworzyć prawo w sposób całkowicie swobodny. Jest to wreszcie podstawa niezależna – ustawodawca nie musi przed nikim tłumaczyć się, dlaczego takie właśnie prawo ustanowił. Nie musi odwoływać się do żadnych innych wartości. Siła prawa płynie wyłącznie z siły państwa.

Takie podejście do prawa, które przedstawiono tu w sposób celowo wyostrzony, rodzi znaczące konsekwencje. Prawo jest niezależne od innych reguł i wartości uznawanych w społeczeństwie, w tym także od moralności. W razie konfliktu między powinnością moralną a prawem to drugie powinno przeważyć. Moralność jest tylko „prywatną sprawą” człowieka. Ustawodawca, tworząc prawo, nie jest skrępowany normami moralnymi.

Prawo jest niezależne od realnych zjawisk społecznych. Gdy społeczeństwo w rzeczywistości prawa nie przestrzega, nie świadczy to o słabości lub wadliwości prawa. Jeżeli społeczeństwo nie przestrzega norm prawnych, to tym gorzej dla społeczeństwa. Jest ono złe lub nieświadome. Prawa w takim przypadku nie trzeba zmieniać. Należy natomiast zmienić społeczeństwo, stosując intensywniej środki wychowawcze albo podnosząc skuteczność stosowania przymusu państwowego (np. przez zaostrzenie kar).

W myśl omawianych poglądów prawa nie można oceniać, wartościować. Jest ono zawsze dobre. Samo w sobie stanowi wartość. Trzeba natomiast skru-

pulatnie sprawdzać, czy zostało ustanowione przez właściwy organ państwa i z zachowaniem odpowiedniego trybu postępowania.

Zwolennicy omawianej koncepcji prawa zdawali sobie sprawę z tego, że w rzeczywistości prawo bywa łamane. Tłumaczyli to jednak nie słabością samego prawa, lecz słabością jego interpretacji, niezrozumieniem jego treści albo nieumiejętnością organów je stosujących. Przywiązywali zatem wielką wagę do jasności i przejrzystości prawa oraz do upowszechniania w społeczeństwie wiedzy o obowiązującym prawie. Pozytywiści prawni działający na kontynencie europejskim głosili przy tym absolutną przewagę prawa pisanego (stanowionego) nad prawem niepisanym (np. zwyczajowym). Za „nośnik” prawa uważali wyłącznie akt prawotwórczy – urzędowy dokument utworzony przez właściwy organ państwa z zachowaniem odpowiedniego trybu postępowania (np. ustawę, dekret). Rozwijali i doprowadzili do doskonałości techniki redagowania tekstów aktów prawnych zawierających obowiązujące normy (technika legislacyjna). Dzięki nim w XIX i XX w. powstały obszerne, przejrzyste i znakomicie pod względem technicznym opracowane zbiory praw (kodeksy). Miały być z zasady zrozumiałe i dostępne dla każdego. Niektóre z nich obowiązują do chwili obecnej.

Prawnicy działający pod wpływem pozytywizmu prawniczego doskonalili też sposoby wyjaśniania (wykładni) tekstów prawnych. Chodziło zwłaszcza o to, aby każda interpretacja danego przepisu dawała zawsze ten sam wynik. Sposób zastosowania prawa przez sąd lub inny organ władzy publicznej nie powinien nikogo zaskakiwać.

Oprócz niewątpliwych zasług omawiana doktryna prawna miała też słabe strony. Na szczególną uwagę zasługują dwie. Po pierwsze, pozytywizm słabo radzi sobie z sytuacjami, gdy prawo w rzeczywistości nie jest przestrzegane, zwłaszcza gdy zjawisko to przybiera znaczne rozmiary. Pozytywiści z założenia unikali pytania, dlaczego ludzie przestrzegają prawa albo dlaczego je łamią. Nie mogli zatem dotrzeć do społecznych mechanizmów upowszechniających stosowanie prawa, ograniczali się więc do prób wzmacniania prawa przez wzmacnianie sankcji. Był to sposób kosztowny i prowadził nierzadko do skutków odwrotnych niż zamierzone. Po drugie, doktryna pozytywizmu prawnego była chętnie wykorzystywana przez państwa dyktatorskie i totalitarne. Minione stulecie było świadkiem dwóch totalitaryzmów – komunistycznego i faszystowskiego (nazistowskiego). Przez totalitaryzm można rozumieć dążenie państwa do kontrolowania wszystkich dziedzin życia społecznego. Totalitaryzmy dwudziestowieczne budowano na nienawiści: komunistyczny – klasowej, nazistowski – rasowej. Uzyskanie władzy przez zwolenników totalitaryzmu, zwłaszcza komunistycznego, wiązało się początkowo z pogardą dla prawa. Wynikała ona z chęci obalenia starego porządku. Po

**Wojciech Góralczyk jr** – profesor zwyczajny nauk prawnych; od 1997 r. kierownik Katedry Administracji i Prawa Administracyjnego w Akademii Leona Koźmińskiego, w latach: 1972–1992 pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, 1991–2008 koordynator i wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, 2007–2010 wiceprzewodniczący Institut International des Sciences Administratives w Brukseli, 1994–2013 czynny w obsłudze prawnej banków. Jest autorem publikacji z zakresu prawa administracyjnego i bankowego.

Publikacja została pomyślana jako wykład podstaw prawoznawstwa nauczanych na różnych kierunkach studiów. Autor usystematyzował podstawowe pojęcia prawnicze i instytucje prawne, a także zagadnienia związane z administracją publiczną. Najtrudniejsze problemy zostały przedstawione w postaci schematów graficznych, a rozważania zilustrowano licznymi przykładami. Jest to materiał niezbędny do uzyskania koniecznych zaliczeń i egzaminów oraz do studiowania dalszych przedmiotów prawniczych. Nowe wydanie – poprawione, zaktualizowane i rozszerzone o najnowszą literaturę przedmiotu – prezentuje kompleksowe opracowanie omawianej problematyki i zwiększa przejrzystość wyводу.

Książka przeznaczona jest dla studentów akademickich kierunków administracyjnych i pokrewnych oraz dla pracowników administracji rządowej i samorządowej. Zarówno prosty język publikacji, jak i stopniowe, metodyczne wprowadzanie coraz trudniejszych tematów umożliwia również osobom bez wykształcenia prawniczego bezproblemowe zapoznanie się z podstawami prawoznawstwa.

**LEXOTEKA**  
*więcej niż podręcznik*

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

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



9788381608220 W02P01

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-1608220-0



9 788381 608220