

# PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa  
Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak

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

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

# PRAWO ADMINISTRACYJNE

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

**redakcja naukowa  
Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak**

---

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

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**2**

*Stan prawny na 10 stycznia 2020 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Małgorzata Jarecka*

Opracowanie redakcyjne  
*Katarzyna Rybczyńska*

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

Poszczególne części podręcznika napisali:

Monika Augustyniak – rozdział XII

Leszek Bielecki – rozdział V, VII, XI

Jarosław Czerw – rozdział VIII

Piotr Ruczkowski – rozdziały I–III, IX, X pkt 1, 2, 3, 4.1, XV pkt 1–6, 8, 10

Kamil Sikora – rozdział XIII

Jerzy Stelmasiak – rozdział XV pkt 18

Piotr Adam Tusiński – rozdział VI

Paweł Marek Woroniecki – rozdziały IV, X pkt 4.2, 4.3, 4.4., XV pkt 7, 9, 17

Marian Zdyb – rozdział XIV

Agnieszka Żywicka – rozdział XV pkt 11–16

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

prawolubni

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

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

ISBN 978-83-8187-273-7

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> .....	17
<b>Wprowadzenie</b> .....	25
<b>Rozdział I</b>	
<b>Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania</b> .....	29
1. Pojęcie administracji w ujęciu historycznym i współczesnym .....	29
2. Cechy administracji .....	33
3. Postacie i funkcje administracji .....	34
4. Sfery (płaszczyzny) działania administracji .....	36
<b>Rozdział II</b>	
<b>Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały</b> .....	39
1. Definicje prawa administracyjnego .....	39
2. Cechy prawa administracyjnego .....	42
3. Podziały prawa administracyjnego .....	43
<b>Rozdział III</b>	
<b>Źródła prawa administracyjnego</b> .....	47
1. Pojęcie i cechy źródeł prawa administracyjnego .....	47
2. Klasyfikacja źródeł prawa .....	50
3. Źródła powszechnie obowiązującego prawa .....	51
3.1. Konstytucja RP .....	52
3.2. Ustawy .....	53
3.3. Umowy międzynarodowe .....	54
3.4. Rozporządzenia z mocą ustawy .....	59
3.5. Rozporządzenia (wykonawcze do ustaw) .....	59
3.6. Akty prawa miejscowego .....	60
3.6.1. Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy niezespólonej administracji rządowej .....	61
3.6.2. Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę .....	63
3.6.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat .....	65

3.6.4. Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa .....	67
3.7. Prawo Unii Europejskiej w systemie źródeł prawa administracyjnego ....	68
3.7.1. Źródła prawa pierwotnego UE.....	73
3.7.2. Źródła prawa wtórnego UE.....	74
4. Źródła prawa wewnętrznego.....	79
4.1. Uchwały .....	80
4.2. Zarządzenia.....	81
5. Normy techniczne, normy planowe, zwyczaj, orzecznictwo sądowe, orzecznictwo administracyjne oraz poglądy doktryny i ich rola w systemie źródeł prawa administracyjnego.....	82
6. Promulgacja (ogłaszanie) źródeł prawa.....	83

## **Rozdział IV**

<b>Stosunek administracyjnoprawny .....</b>	<b>91</b>
1. Pojęcie, własności i komponenty stosunku administracyjnoprawnego.....	91
2. Zaistnienie i zakończenie stosunków administracyjnoprawnych oraz typy tych stosunków.....	95

## **Rozdział V**

<b>Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne, władza dyskrecyjna i inne postacie luzu decyzyjnego ...</b>	<b>101</b>
1. Publiczne prawa podmiotowe.....	101
1.1. Uwagi ogólne.....	101
1.2. Podmioty publicznych praw podmiotowych .....	106
1.3. Treść publicznych praw podmiotowych .....	107
2. Pojęcie „interesu publicznego” (społecznego) .....	114
3. Władztwo administracyjne.....	120
4. Uznanie administracyjne .....	122
5. Pozostałe postacie luzu decyzyjnego .....	127

## **Rozdział VI**

<b>Katalog i treść zasad prawa administracyjnego .....</b>	<b>133</b>
1. Pojęcie zasad prawa i zasad prawa administracyjnego .....	133
2. Typologia zasad prawa administracyjnego.....	140
3. Zasady ogólne ustrojowego prawa administracyjnego .....	142
3.1. Zasada pomocniczości.....	143
3.2. Zasada jednolitości (unitarności) państwa.....	147
3.3. Zasada kompetencyjności .....	148
3.4. Zasada zespolenia administracyjnego.....	151
3.5. Zasada sprawności (efektywności) działań administracji.....	155
3.6. Zasada kierownictwa .....	157

3.7. Zasada planowania.....	159
3.8. Zasada kontroli i nadzoru .....	161
3.9. Zasady wariantowe resortowości – terytorialności.....	166
3.10. Zasady wariantowe kolegalności – jednoosobowości (monokratyczności).....	169
3.11. Zasady wariantowe centralizacji – decentralizacji .....	171
3.12. Zasady wariantowe koncentracji – dekoncentracji.....	174
4. Zasady ogólne materialnego prawa administracyjnego .....	177
4.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego.....	178
4.2. Wybrane zasady wywodzone przez doktrynę i judykaturę z zasady demokratycznego państwa prawnego .....	183
4.3. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji RP jako zasady samoistne .....	186
4.4. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone z pozakonstytucyjnych źródeł prawa.....	199
5. Zasady ogólne postępowania administracyjnego.....	203

## **Rozdział VII**

<b>Prawne formy i metody działania administracji .....</b>	<b>215</b>
1. Pojęcie i podział prawnych form działania administracji.....	215
2. Generalne akty zewnętrzne i wewnętrzne administracji.....	217
3. Akt administracyjny .....	220
4. Ugoda administracyjna .....	224
5. Porozumienia administracyjne .....	225
6. Umowy administracyjne i cywilnoprawne .....	226
7. Promesy.....	230
8. Partnerstwo publiczno-prywatne .....	231
9. Działania faktyczne administracji .....	234
9.1. Czynności materialno-techniczne .....	235
9.2. Działalność społeczno-organizatorska .....	236

## **Rozdział VIII**

<b>Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące .....</b>	<b>241</b>
1. Podmioty administrujące a aparat administracyjny.....	241
2. Właściwość a kompetencja.....	243
3. Organy administracji publicznej – pojęcie, cechy i rodzaje.....	245
4. Pojęcie urzędu administracji publicznej .....	248
5. Zakład publiczny (administracyjny) .....	251
6. Osoby prawne typu korporacyjnego i zakładowego .....	252
7. Formy relacji pomiędzy podmiotami administrującymi.....	253
7.1. Kierownictwo.....	253
7.2. Kontrola .....	254

7.3. Nadzór.....	256
7.4. Współdziałanie .....	258
7.5. Koordynacja .....	259

## **Rozdział IX**

<b>Podział terytorialny państwa.....</b>	<b>263</b>
1. Pojęcie i podstawowe cechy podziału terytorialnego.....	263
2. Podział terytorialny w ujęciu historycznym.....	265
3. Czynniki kształtujące podział terytorialny.....	267
4. Klasyfikacja podziału terytorialnego .....	271
4.1. Zasadniczy (podstawowy) podział terytorialny .....	272
4.1.1. Gminy.....	272
4.1.2. Powiaty.....	274
4.1.3. Województwa .....	277
4.2. Pomocniczy podział terytorialny.....	278
4.3. Podziały terytorialne dla celów specjalnych (specjalne podziały terytorialne).....	279

## **Rozdział X**

<b>Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej (rządowej) .....</b>	<b>283</b>
1. Uwagi ogólne.....	283
2. Prezydent Rzeczypospolitej .....	284
3. Rada Ministrów .....	286
3.1. Pozycja ustrojowa, struktura i powoływanie Rady Ministrów .....	286
3.2. Tryb pracy Rady Ministrów.....	288
3.3. Organy wewnętrzne i pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów .....	289
3.4. Pełnomocnicy rządu oraz reprezentowanie Rady Ministrów.....	290
3.5. Zadania i kompetencje Rady Ministrów.....	291
3.6. Prezes Rady Ministrów, ministrowie i inni członkowie Rady Ministrów .....	293
3.6.1. Prezes Rady Ministrów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów...	293
3.6.2. Wiceprezes Rady Ministrów .....	297
3.6.3. Ministrowie i przewodniczący określonych w ustawach komitetów .....	298
4. Organy centralne (urzędy centralne).....	304
4.1. Ogólna charakterystyka organów centralnych (urzędów centralnych)....	304
4.2. Przykładowe organy centralne (urzędy centralne) nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów .....	306
4.3. Organy centralne w wybranych działach administracji rządowej.....	314
4.4. Wybrane agencje w układzie administracji centralnej.....	322

**Rozdział XI**

<b>Terenowe organy administracji rządowej</b> .....	333
1. Wojewoda i inne organy.....	333
1.1. Funkcje i zadania wojewody.....	334
1.2. Struktura urzędu wojewódzkiego.....	337
2. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów.....	338
2.1. Kontrola prowadzona przez wojewodę.....	339
3. Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę.....	340
4. Administracja zespolona.....	341
4.1. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.....	341
4.2. Wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej.....	343
4.2.1. Organizacja Inspekcji Handlowej.....	345
4.3. Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.....	346
4.3.1. Organizacja Państwowej Straży Pożarnej.....	347
4.4. Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa.....	351
4.4.1. Ochrona roślin przed organizmami szkodliwymi.....	351
4.5. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny.....	355
4.5.1. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna.....	356
4.6. Wojewódzki inspektor transportu drogowego.....	359
4.6.1. Inspekcja Transportu Drogowego.....	359
4.7. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska.....	363
4.7.1. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska.....	367
4.7.2. Wykonywanie zadań kontrolnych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.....	367
4.8. Komendant wojewódzki Policji.....	368
4.8.1. Organizacja Policji.....	369
4.9. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego.....	370
4.9.1. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.....	371
4.10. Wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.....	376
4.10.1. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.....	376
4.11. Kurator oświaty.....	379
4.12. Wojewódzki konserwator zabytków.....	383
4.12.1. Nadzór konserwatorski.....	385
4.12.2. Organizacja organów ochrony zabytków.....	385
5. Administracja niezespolona.....	387
5.1. Dowódca okręgu wojskowego, szef wojewódzkiego sztabu wojskowego, wojskowy komendant uzupełnień.....	388
5.2. Dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego.....	391



5.3. Dyrektor urzędu górniczego i dyrektor specjalistycznego urzędu górniczego.....	399
5.3.1. Organy nadzoru górniczego.....	401
5.4. Dyrektor okręgowego urzędu miar i naczelnik obwodowego urzędu miar .....	406
5.4.1. Nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy o miarach.....	407
5.5. Dyrektor okręgowego urzędu probierczego i naczelnik obwodowego urzędu probierczego.....	409
5.6. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej .....	410
5.7. Dyrektor urzędu morskiego .....	413
5.7.1. Kompetencje i terytorialny zakres działania.....	414
5.7.2. Przepisy wydawane przez terenowe organy administracji morskiej.....	416
5.8. Dyrektor urzędu statystycznego .....	417
5.9. Dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej .....	418
5.10. Graniczny i powiatowy lekarz weterynarii.....	420
5.11. Komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki dywizjonu Straży Granicznej.....	422
5.12. Państwowy inspektor sanitarny .....	424
5.12.1. Organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej .....	428
5.12.2. Uprawnienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej.....	429
5.13. Regionalny dyrektor ochrony środowiska .....	431

## **Rozdział XII**

<b>Samorząd terytorialny.....</b>	<b>435</b>
1. Wprowadzenie .....	435
2. Samorząd gminny .....	436
2.1. Zakres działania i zadania gminy .....	439
2.2. Władze gminy.....	440
2.2.1. Rada gminy .....	442
2.2.2. Komisje rady gminy .....	447
2.2.3. Kluby radnych .....	450
2.2.4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta).....	452
2.2.5. Jednostki pomocnicze gminy.....	462
2.3. Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę .....	470
2.4. Mienie komunalne .....	477
2.5. Gminna gospodarka finansowa .....	479
2.6. Związki i porozumienia międzygminne.....	482
2.7. Stowarzyszenia gmin .....	485
2.8. Związek metropolitalny.....	486
2.9. Nadzór nad działalnością gminną.....	491
2.10. Ustrój miasta stołecznego Warszawy.....	495

3. Samorząd powiatowy.....	496
3.1. Zakres działania i zadania powiatu.....	496
3.2. Władze powiatu.....	498
3.2.1. Rada powiatu.....	499
3.2.2. Zarząd powiatu.....	503
3.2.3. Prawa i obowiązki radnych powiatu – wybrane zagadnienia.....	504
3.2.4. Starosta powiatu i skarbnik powiatu.....	507
3.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat.....	510
3.4. Mienie powiatu.....	512
3.5. Finanse powiatu.....	514
3.6. Związki powiatów i związki powiatowo-gminne oraz stowarzyszenia i porozumienia powiatów.....	518
3.7. Nadzór nad działalnością powiatu.....	520
3.8. Miasta na prawach powiatu.....	525
4. Samorząd wojewódzki.....	526
4.1. Zakres działania i zadania samorządu województwa.....	526
4.2. Władze samorządu województwa.....	529
4.2.1. Sejmik województwa.....	531
4.2.2. Rodzaje głosowań w organach kolegialnych w województwie oraz zagadnienie jawności obrad.....	533
4.2.3. Zarząd województwa.....	536
4.2.4. Marszałek województwa i skarbnik województwa.....	537
4.3. Mienie samorządu województwa.....	538
4.4. Finanse samorządu województwa i polityka spójności (okres programowania 2014–2020).....	541
4.5. Współpraca zagraniczna samorządu województwa.....	547
4.6. Nadzór nad działalnością samorządu województwa.....	548
4.7. Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa.....	550

## **Rozdział XIII**

<b>Pozasądowa kontrola administracji publicznej.....</b>	<b>557</b>
1. Pojęcie, cechy, funkcje i rodzaje kontroli.....	557
2. Kontrola zewnętrzna działania administracji publicznej.....	566
2.1. Najwyższa Izba Kontroli.....	566
2.2. Rzecznik Praw Obywatelskich.....	573
2.3. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.....	580
2.4. Państwowa Inspekcja Pracy.....	585
2.5. Kontrola społeczna.....	591
2.5.1. Instytucjonalna kontrola społeczna.....	592
2.5.2. Pozainstytucjonalna kontrola społeczna.....	604
3. Kontrola wewnętrzna działania administracji publicznej.....	604

3.1. Kontrola instancyjna.....	604
3.2. Kontrola resortowa.....	605
3.3. Kontrola zarządcza.....	606

## **Rozdział XIV**

<b>Kontrola administracji publicznej przez Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne i sądownictwo powszechne.....</b>	<b>613</b>
1. Prawo do sądu.....	613
2. Sądownictwo administracyjne.....	619
2.1. Uwagi ogólne.....	619
2.2. Sądownictwo administracyjne w okresie po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r. Kształtowanie się obowiązującego modelu sądownictwa administracyjnego.....	625
2.3. Istota, podstawowe desygnaty i cechy sądownictwa administracyjnego w Polsce w świetle obowiązującego prawa.....	627
2.4. Właściwość sądów administracyjnych (skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego).....	631
3. Sądownictwo powszechne i Sąd Najwyższy. Sygnalizacja wybranych problemów.....	638
4. Kształtowanie ładu publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście działań Trybunału Konstytucyjnego.....	640
4.1. Zagadnienia podstawowe.....	640
4.2. Istota i zakres działania Trybunału Konstytucyjnego.....	644
4.3. Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kształtowania ładu publicznego (prawnego) w państwie.....	644
4.4. Formy kwestionowania zgodności z Konstytucją aktów prawnych. Podmioty legitymowane.....	647
4.5. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego.....	652

## **Rozdział XV**

<b>Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego.....</b>	<b>657</b>
1. Zgromadzenia.....	657
1.1. Uwagi ogólne.....	657
1.2. Definicja zgromadzenia.....	658
1.3. Wolność zgromadzeń w wybranych dokumentach międzynarodowych.....	661
1.4. Wolność zgromadzeń w Konstytucji RP.....	665
1.5. Regulacja ustawowa wolności zgromadzeń.....	670
1.5.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji ustawowej.....	670
1.5.2. Organizowanie, odbywanie i rozwiązywanie zgromadzeń.....	672
2. Stowarzyszenia.....	687
2.1. Uwagi ogólne.....	687

2.2. Pojęcie zrzeczenia .....	688
2.3. Wolność zrzeczania się w wybranych dokumentach międzynarodowych.....	690
2.4. Wolność zrzeczania się w Konstytucji RP .....	692
2.5. Stowarzyszenie na tle ustawodawstwa zwykłego .....	695
2.5.1. Uwagi ogólne.....	695
2.5.2. Stowarzyszenia (zarejestrowane).....	696
2.5.3. Terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszenia .....	703
2.5.4. Stowarzyszenia zwykłe .....	705
2.5.5. Związki stowarzyszeń .....	707
3. Fundacje.....	709
3.1. Uwagi ogólne.....	709
3.2. Fundacje prawa prywatnego .....	711
3.3. Fundacje prawa publicznego i fundacje publiczne .....	714
4. Obywatelstwo polskie .....	721
4.1. Uwagi ogólne.....	721
4.2. Zasady prawa o obywatelstwie polskim.....	723
4.3. Sposoby nabycia obywatelstwa polskiego .....	725
4.3.1. Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa .....	725
4.3.2. Nadanie obywatelstwa polskiego (naturalizacja).....	730
4.3.3. Uznanie za obywatela polskiego.....	732
4.3.4. Nabycie obywatelstwa polskiego przez przywrócenie obywatelstwa .....	735
4.4. Utrata obywatelstwa polskiego.....	735
4.5. Stwierdzenie posiadania i utraty obywatelstwa polskiego .....	737
5. Prawo o aktach stanu cywilnego.....	739
5.1. Uwagi ogólne.....	739
5.2. Adnotacje, wzmianki dodatkowe, przypiski, akta zbiorowe rejestracji stanu cywilnego.....	744
5.3. Sprostowanie, uzupełnienie, unieważnienie, ustalenie treści aktu stanu cywilnego oraz unieważnienie wzmianki dodatkowej.....	745
5.4. Rejestracja urodzeń, akt urodzenia .....	748
5.5. Rejestracja małżeństw, akt małżeństwa.....	752
5.6. Rejestracja zgonu, akt zgonu.....	757
5.7. Szczególny tryb rejestracji stanu cywilnego, transkrypcja aktu stanu cywilnego, odtworzenie treści aktu stanu cywilnego.....	760
5.8. Odpisy zupełne i skrócone aktów stanu cywilnego oraz inne dokumenty wydawane z rejestru stanu cywilnego .....	763
6. Zmiana imion i nazwisk.....	766
6.1. Uwagi ogólne.....	766
6.2. Pojęcie zmiany imienia i nazwiska .....	768
6.3. Wniosek o zmianę nazwiska (imienia) .....	768

6.4. Przesłanki zmiany imienia i nazwiska.....	773
6.5. Reminiscencja zmiany nazwiska rodziców dla nazwisk ich małoletnich dzieci. Samoistna zmiana nazwiska małoletnich dzieci.....	777
6.6. Dopuszczalna liczba części (członów) nazwiska oraz dopuszczalna liczba imion .....	779
6.7. Forma rozstrzygnięcia i właściwość organu w sprawie zmiany imienia i nazwiska.....	782
6.8. Obowiązek informacyjny .....	783
6.9. Organy właściwe w sprawach nadzoru nad sprawami objętymi ustawą o zmianie imienia i nazwiska. Organ odwoławczy od orzeczeń administracyjnych wydanych na podstawie ustawy.....	784
7. Ewidencja ludności i dowody osobiste .....	789
8. Dokumenty paszportowe .....	797
8.1. Uwagi ogólne.....	797
8.2. Rodzaje i funkcje dokumentów paszportowych.....	798
8.3. Organy paszportowe .....	799
8.4. Wydawanie dokumentów paszportowych.....	800
8.5. Obowiązek wymiany, odmowa wydania i unieważnienie dokumentu paszportowego .....	806
9. Cudzoziemcy.....	808
10. Zbiórki publiczne.....	816
10.1. Uwagi ogólne.....	816
10.2. Pojęcie zbiórki publicznej.....	816
10.3. Organizator zbiórki.....	818
10.4. Tryb przeprowadzania zbiórki .....	820
10.5. Sprawozdawczość .....	823
10.6. Wykroczenia związane z naruszeniem przepisów o zbiórkach publicznych.....	824
11. Reglamentacja dostępu do broni i amunicji.....	826
11.1. Pojęcie i rodzaje broni i amunicji.....	826
11.2. Tryb udzielania, odmowy i cofania pozwolenia na broń .....	828
11.3. Warunki podmiotowe wydania pozwolenia na broń oraz zasady nabywania i dysponowania bronią i amunicją.....	831
11.4. Przewóz przez terytorium Polski, przywóz do Polski i wywóz za granicę broni i amunicji .....	834
11.5. Zasady posiadania broni na terytorium Polski przez cudzoziemców .....	835
12. Administracyjnoprawna regulacja bezpieczeństwa i porządku publicznego .....	838
12.1. Ochrona osób i mienia.....	838

12.1.1. Obszary, obiekty i urzędnicy podlegające obowiązkowej ochronie.....	838
12.1.2. Formy ochrony osób i mienia oraz organizacja służb ochrony osób i mienia .....	840
12.1.3. Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia .....	843
12.2. Bezpieczeństwo imprez masowych.....	846
12.2.1. Definicja imprezy masowej i jej rodzaje .....	846
12.2.2. Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej.....	847
12.2.3. Gromadzenie i przetwarzanie danych o imprezach masowych.....	850
12.2.4. Zasady udziału w imprezach masowych oraz obowiązki służb porządkowych i informacyjnych podczas imprezy masowej .....	852
13. Administracyjnoprawna regulacja zagadnień dotyczących uzależnienia od alkoholu oraz obrotu napojami alkoholowymi .....	854
13.1. Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz instytucje publiczne zaangażowane do ich realizacji.....	854
13.2. Zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi.....	857
13.3. Pozostałe ograniczenia sprzedaży, podawania, dystrybucji i spożywania napojów alkoholowych.....	862
13.4. Ograniczenia reklamy i promocji napojów alkoholowych.....	863
13.5. Zasady postępowania wobec osób uzależnionych od alkoholu.....	865
14. Przeciwdziałanie narkomanii i administracyjnoprawna regulacja dostępu do środków odurzających i substancji psychoaktywnych .....	867
14.1. Programy przeciwdziałania narkomanii oraz instytucje publiczne zaangażowane do ich realizacji .....	867
14.2. Zasady obrotu, wytwarzania, przetwarzania i posiadania substancji psychotropowych, środków odurzających i nowych substancji psychoaktywnych .....	871
14.3. Regulacja prowadzenia upraw maku i konopi .....	877
14.4. Organizacja leczenia, rehabilitacji oraz reintegracji osób uzależnionych .....	878
15. Administracyjnoprawna regulacja szkolnictwa wyższego.....	880
15.1. System boloński .....	880
15.2. Uczelnie wyższe – pojęcie, rodzaje, tworzenie i likwidacja .....	880
15.3. Organizacja uczelni wyższej.....	882
15.4. Organizacja studiów, studenci i organizacje studenckie .....	884
15.5. Nadzór nad uczelniami wyższymi.....	888
16. Administracyjnoprawna regulacja związana ze stanami nadzwyczajnymi.....	890

---

16.1. Pojęcie, rodzaje i zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych...	890
16.2. Stan wojenny .....	892
16.3. Stan wyjątkowy.....	895
16.4. Stan klęski żywiołowej.....	897
17. Lasy jako przedmiot regulacji normatywnej.....	901
18. Prawo ochrony środowiska .....	908
18.1. Wprowadzenie .....	908
18.2. Charakterystyka ogólna podstawowych pojęć w prawie ochrony środowiska.....	908
18.3. Korzystanie ze środowiska.....	911
18.4. Zasady ogólne prawa ochrony środowiska.....	913
18.5. Zakończenie .....	918
<b>Autorzy.....</b>	<b>921</b>

## WPROWADZENIE

Drugie wydanie opracowania *Prawo administracyjne – część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego* stanowi uzupełnione o nowe treści i zaktualizowane omówienie problematyki teorii prawa administracyjnego, tj. podstawowych pojęć, zasad i instytucji tej gałęzi prawa, oraz analizę przepisów ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego.

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

Należy zauważyć, że administracja jest złożonym zjawiskiem społecznym i jako taka jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Administracją i procesem administrowania zajmują się nie tylko nauka prawa, lecz także socjologia, w tym socjologia organizacji, psychologia, nauki o polityce, nauki o zarządzaniu, ekonomia, prakseologia, etyka itd. Wśród nauk, które za przedmiot mają wyłącznie administrację i zachodzące w niej procesy, wymienia się naukę prawa administracyjnego, naukę administracji oraz naukę polityki administracyjnej<sup>1</sup>. Wszystkie one tworzą tzw. triadę nauk administracyjnych i posługują się różnymi metodami badawczymi.

Nauka prawa administracyjnego analizuje przepisy prawne tej gałęzi prawa, posługując się głównie metodą dogmatyczną, ale także historyczną oraz prawnoporównawczą. Przede wszystkim jej zadaniem jest egzegeza tekstu prawnego polegająca na odkodowywaniu norm prawnych z przepisów przy wykorzystaniu zróżnicowanych reguł interpretacyjnych oraz poszukiwanie związków i zależności między tymi normami. Nauka prawa administracyjnego nie bada w zasadzie procesu administrowania, czyli administracji funkcjonującej w czasie (administracji rzeczywistej). Tym zajmuje się bowiem nauka

---

<sup>1</sup> F. Stier-Somlo, *Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft*, „Verwaltungsarchiv“ 1917/XXV, za: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 5; A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–Berlin 1927, s. 85–86; A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 75–58.



administracji<sup>2</sup>, która należy do nauk społecznych i ma za przedmiot administrację rzeczywistą oraz zachodzące w niej procesy (planowania, decydowania, koordynowania, współdziałania, nadzoru i kontroli). Obszarem jej zainteresowania jest natomiast badanie procesu administrowania, czyli pewnego wycinka rzeczywistości społecznej, polegającego na wykonywaniu zadań publicznych. Jedynie w ograniczonym zakresie nauka administracji zajmuje się analizą przepisów prawa administracyjnego, głównie dotyczących rozwiązań ustrojowych oraz regulujących status prawny urzędników i pracowników aparatu administracyjnego. Implementując niejako politykę administracyjną, formułuje ona postulaty adresowane do podmiotów stanowiących i stosujących prawo, których celem jest racjonalizacja struktur administracji, poprawa efektywności procesu administrowania, generalnie poprawa ekonomiczności i skuteczności administracji.

Do nauk społecznych należy również nauka polityki administracyjnej. Zajmuje się ona formułowaniem programów, polityk i celów, przed jakimi staje administracja. Jej zadaniem jest określanie sposobów i metod działania oraz proponowanie środków służących osiągnięciu założonych przez administrację celów. Polityka administrowania jest ściśle związana z podstawowymi założeniami polityki społecznej<sup>3</sup>. Warto dodać, że to samo dotyczy również polityki ekonomicznej państwa.

Jak słusznie zauważono, samo poznanie prawa administracyjnego nie zapewni posiadania pełni wiedzy o administrowaniu<sup>4</sup>. Potrzebna jest bowiem wiedza o samym zjawisku administrowania, którą mogą dostarczyć właśnie nauka administracji i nauka polityki administracyjnej. Obecnie te nauki odgrywają głównie rolę nauk pomocniczych względem nauki prawa administracyjnego, niemniej są wykładane na studiach prawniczych i administracyjnych.

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

Niniejsze opracowanie adresowane jest do wszystkich zainteresowanych prawem, które stanowi podstawę organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, w tym przede wszystkim do studentów studiów prawniczych i administracyjnych oraz innych kierunków pokrewnych, absolwentów przygotowujących się do egzaminów na aplikacje

---

<sup>2</sup> O relacjach pomiędzy nauką administracji a nauką prawa administracyjnego zob. P. Škultéty, P. Raučinová, J. Tóth, *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, Šamorin 2009, s. 129 i n.; A. Merkl, *Allgemeines...*, s. 85 i n.

<sup>3</sup> J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 26.

<sup>4</sup> J. Starościek, *Prawo...*, s. 28.

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

*Redaktorzy naukowci i Autorzy*

organizacyjnej oraz hierarchii służbowej. Są to różnego rodzaju okólniki, wytyczne, pisma okólnie, instrukcje oraz wyjaśnienia.

Od aktu administracyjnego akt normatywny odróżnia przede wszystkim sposób określenia adresata – akt normatywny nie wskazuje adresata imiennie, lecz określa tylko cechy, przy wystąpieniu których każda osoba staje się adresatem aktu<sup>20</sup>.

Warto zwrócić uwagę na pewną krytykę podziału aktów generalnych i indywidualnych w kwestii bezapelacyjnego podziału na takowe. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego rzadko, ale jednak zauważa się istnienie „nowych” rodzajów aktów administracyjnych o charakterze mieszanym w tym sensie, że mają one jednocześnie cechy indywidualnego aktu administracyjnego i cechy aktu generalnego<sup>21</sup>.

### 3. Akt administracyjny

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP wszelkie działania administracji publicznej muszą mieć swoją podstawę prawną. Prawem regulowana jest nie tylko całość działań administracji, ale także instrumenty, za pomocą których może ona działać. Zdarza się często, że ustawy, nakładając na administrację obowiązek wykonywania określonych zadań, nie precyzują formy, za pomocą której zadania te mają być realizowane. W tej sytuacji administracja zobowiązana jest do wyboru formy działania, która jej zdaniem jest najwłaściwsza w określonych warunkach, przy czym przez formę działania rozumieć należy „dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację dla załatwienia (rozwiązania) określonej sprawy”<sup>22</sup>. Jerzy Starościk wśród form działania administracji, takich jak<sup>23</sup>:

- 1) stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących, czyli stanowienie aktów normatywnych,
- 2) zawieranie umów i porozumień administracyjnych,
- 3) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
- 4) wykonywanie czynności materialno-technicznych

wyodrębnił

- 1) akty administracyjne.

Akty administracyjne stanowią niewątpliwie jedną z najczęściej stosowanych prawnych form działania administracji. Przez akt administracyjny rozumie się oparte na

---

<sup>20</sup> A. Wiktorowska, *Akt administracyjny* [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015, s. 250.

<sup>21</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji umożliwiająca reagowanie na wyzwania współczesności* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne na prawo administracyjne i administrację publiczną*, pod red. J. Zimmermanna, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 689–690.

<sup>22</sup> Z. Janku [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, pod red. Z. Leońskiego, Warszawa–Poznań 1985, s. 127.

<sup>23</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 13–14.

przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. Akt taki musi być wydany zawsze na właściwej podstawie prawnej, którą powinny być przepisy rangi ustawowej lub przepisy wydane z wyraźnego upoważnienia ustawowego<sup>24</sup>.

W praktyce bardzo rzadko spotykamy się z terminem „akt administracyjny”, częściej używa się takich pojęć, jak: decyzja, postanowienie, zezwolenie, koncesja itd. Odróżnienie aktu administracyjnego od innych form działania administracji jest bardzo istotne np. ze względu na sposób sądowej kontroli danej czynności administracji – innej dla aktu administracyjnego (sąd administracyjny), innej dla umowy cywilnej (sąd powszechny).

Z tego względu powinniśmy określić cechy charakterystyczne aktu administracyjnego:

- 1) jest to czynność oparta na przepisach prawa administracyjnego;
- 2) stanowi władcze oświadczenie woli organu administracji;
- 3) może wywoływać skutki nie tylko w sferze prawa administracyjnego, lecz także w innych dziedzinach prawa;
- 4) wykazuje tzw. podwójną konkretność: konkretny adresat i konkretna sprawa;
- 5) wydawany jest w wyniku prowadzonego postępowania administracyjnego<sup>25</sup>.

Akt administracyjny jest czynnością opartą na przepisach prawa administracyjnego, dlatego też czynności oparte na prawie cywilnym – choćby pośrednio dotyczyły administracji (np. oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu) – nie są aktami administracyjnymi, lecz czynnościami prawa cywilnego.

Akt administracyjny jest władczym oświadczeniem woli. Władczość aktu administracyjnego przejawia się w tym, że wydawany jest w imieniu państwa, a jego wykonanie zagwarantowane jest przymusem państwowym. Oświadczenie woli jest ukierunkowane na ustanowienie, zmianę lub zniesienie stosunku prawnego. Nie jest więc aktem administracyjnym np. zaświadczenie, ponieważ nie jest ono oświadczeniem woli, lecz oświadczeniem wiedzy niepowodującym zmiany sytuacji prawnej. Akt administracyjny może wywoływać skutki nie tylko w sferze prawa administracyjnego, lecz także w innych dziedzinach prawa. Przykładem może tu być decyzja wyłączeniowa, która przenosi własność nieruchomości: choć jest aktem administracyjnym, to wywołuje skutki w sferze prawa rzeczowego.

Akt administracyjny wykazuje podwójną konkretność, czyli określa sytuację konkretnie wskazanego adresata w konkretnej sprawie. Ta cecha pozwala na odróżnienie aktów

---

<sup>24</sup> A. Wiktorowska, M. Wierzbowski [w:] M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1999, s. 279; P. Škultéty, P. Raučinová, J. Tóth, *Správne právo...*, s. 114–115.

<sup>25</sup> E. Ura [w:] *Prawo administracyjne*, cz. I, pod red. E. Ury, Rzeszów 1996, s. 89.

administracyjnych od aktów normatywnych, które cechują się generalnym określeniem adresata i abstrakcyjnym określeniem sytuacji.

Akt administracyjny wydawany jest w toku toczącego się postępowania administracyjnego, co oznacza, że może być wydany jedynie po wszczęciu postępowania, ale przed jego zakończeniem. Ta cecha pozwala na odróżnienie aktu administracyjnego od czynności materialno-technicznych, np. wydawania zaświadczeń (mogą być wydawane zarówno w toku postępowania, jak i po jego zakończeniu).

Każdy akt administracyjny musi spełniać następujące warunki:

- 1) musi być zgodny z przepisami prawa materialnego (czyli prawo materialne musi przewidywać rozstrzygnięcie danej kategorii spraw przez wydanie aktu administracyjnego);
- 2) musi być wydany przez właściwy organ (z uwzględnieniem właściwości rzeczowej, jak też miejscowej);
- 3) musi być wydany w przepisany trybie (inny jest bowiem np. tryb wydawania polecenia służbowego w drodze rozkazu wojskowego, a inny obowiązuje przy wydawaniu decyzji administracyjnej).

Akt, który nie spełnia tych warunków, jest aktem wadliwym, przy czym wadliwość może być istotna lub nieistotna. Akt dotknięty wadą nieistotną wiąże adresata, jest aktem ważnym, można co najwyżej dokonać jego sprostowania, usunięcia oczywistej pomyłki albo dokonać uzupełnienia. Akt dotknięty wadą istotną może być w sposób przewidziany prawem – na wniosek adresata, z urzędu czy przez organ nadzorczy – uchylony lub zmieniony. Taki akt nazywa się aktem wzruszalnym. Akt dotknięty szczególnie ciężkimi wadami nie jest w istocie aktem administracyjnym i nie należy mu przypisywać mocy wiążącej. W tej sytuacji zachodzi bezwzględna nieważność aktu, co oznacza, że nie rodzi on żadnych skutków prawnych, jednakże dla usunięcia takiego aktu z obrotu prawnego wymagana jest pewna deklaracja nieważności, która działa *ex tunc*. Istnieje bowiem domniemanie ważności aktu administracyjnego, zgodnie z którym akt administracyjny uważa się za ważny dopóty, dopóki nie zostanie uchylony przez uprawniony organ<sup>26</sup>. Co prawda adresat aktu administracyjnego może odmówić poddania się wykonaniu takiego aktu, lecz w przypadku nieuchylenia go przez uprawniony organ poniesie negatywne konsekwencje swojego działania.

Akty administracyjne bywają różnie klasyfikowane. Podstawowy jest podział na akty wewnętrzne i akty zewnętrzne. Akty zewnętrzne kierowane są do adresatów spoza aparatu administracyjnego. Przykładem tego typu aktu jest decyzja administracyjna. Należy pamiętać, że każda decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym, ale nie każdy akt administracyjny jest decyzją administracyjną (np. polecenie służbowe). Decyzja

<sup>26</sup> Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997, s. 122–124. Podobnie E. Ochendowski, *Prawo...*, 2002, s. 25.

administracyjna jest kwalifikowanym aktem administracyjnym, rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji<sup>27</sup>. Natomiast akty wewnętrzne to przede wszystkim akty kierownictwa wewnętrznego, np. wytyczne, okólniki, skierowane według podległości służbowej w administracji. Akty administracyjne mogą mieć naturę deklaratoryjną albo naturę konstytutywną. Akty konstytutywne tworzą stosunek prawny lub sytuację prawną. Akty deklaratoryjne nie tworzą stosunku lub sytuacji prawnej, lecz stwierdzają ich powstanie z mocy samego prawa. Można również wyróżnić akty administracyjne dwustronne i jednostronne. Pierwsze z nich są zgodne z wolą adresata i są wydawane na jego wniosek, natomiast akty jednostronne są wydawane z urzędu. Wyróżnia się także akty administracyjne wywołujące skutki cywilnoprawne i niewywołujące takich skutków. W zasadzie dotyczy to np. decyzji wyłączeniowej z nieruchomości, która wywołuje skutek w postaci zniesienia prawa własności. Ponadto wyróżnia się podział na akty administracyjne związane i w ramach uznania administracyjnego. Akty związane to takie, w których organ administracji publicznej, po stwierdzeniu istnienia wskazanych przez ustawodawcę przesłanek, jest zobowiązany do wydania aktu o określonej treści (np. zezwolenie w zakresie działalności gospodarczej). Zaś uznanie administracyjne opiera się na takim sformułowaniu przepisów przez ustawodawcę, że w podobnym stanie faktycznym organ może wydać rozstrzygnięcia o różnej treści, przy czym oba te rozstrzygnięcia są legalne (np. w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na podstawie ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>28</sup>). Ponadto równie istotnym podziałem jest podział na akty administracyjne osobiste i akty administracyjne rzeczowe. Pierwsze kształtują sytuację prawną osób, a drugie kształtują sytuację prawną rzeczy<sup>29</sup>.

Na podstawie powyższego można sformułować kilka cech obiektywnych aktu administracyjnego. Przede wszystkim akt administracyjny jest czynnością prawną organu administracji, gdyż bezpośrednio tworzy, przekształca albo znosi stosunek prawny. Akt kształtuje sytuację adresata w sposób prawnie wiążący, ponieważ jest aktem o charakterze władczym rozstrzygającym jednostronnie o prawach i obowiązkach adresata aktu. Ponadto akt administracyjny wskazuje podwójną konkretność, czyli istnieje konkretnie wskazany adresat w indywidualnie oznaczonej sprawie. W nauce prawa administracyjnego funkcjonuje pojęcie prawidłowości oraz wadliwości aktu administracyjnego. Akt prawidłowy to akt w całości zgodny z przepisami prawa oraz wydany przez właściwy organ administracji. Natomiast akt wadliwy może przybrać postać wadliwości istotnej i nieistotnej. Wadliwość nieistotna nie pociąga za sobą nieważności aktu ani nie stanowi podstawy jego uchylecia. Tego rodzaju akt może być uzupełniony lub sprostowany. Akt wadliwy istotnie stanowi przesłankę stwierdzenia jego nieważności. Zasadniczo przy-

<sup>27</sup> Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 120–121.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.

<sup>29</sup> Zob. Ł. Kamiński, *O adekwatności podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 273.

muje się, że akt administracyjny jest prawidłowy i ważny. Tego rodzaju domniemanie funkcjonuje dzięki założeniu, że akt jest czynnością władczą państwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba jeszcze podnieść, że doktryna zna pojęcie nietypowego aktu administracyjnego. Nietypowość aktu administracyjnego może zachodzić w kontekście podmiotowym, przedmiotowym, materialnoprawnym i proceduralnym. Nietypowość podmiotowa aktu administracyjnego może wynikać z charakteru organu administrującego, czyli nietypowego podmiotu administrującego (np. orzeczenie komisji ustalające wysokość odszkodowania z tytułu szkód górniczych). W aspekcie przedmiotowym cecha nietypowości aktu administracyjnego występuje wówczas, gdy dany akt nie ma wskazanych wcześniej cech typowego aktu administracyjnego (np. nakaz usunięcia naruszeń, książeczka żeglarska). Większość wskazanych przypadków nietypowych aktów administracyjnych ujmowana jest w aspekcie materialnoprawnym. W aspekcie proceduralnym nietypowość aktu administracyjnego polega np. na szczególnie skonstruowanej przez ustawodawcę drodze odwoławczej – odwołanie do sądu powszechnego, a nie do sądu administracyjnego<sup>30</sup>.

## 4. Ugoda administracyjna

Ugoda administracyjna stanowi równorzędną z decyzją administracyjną formę załatwiania spraw administracyjnych, przy czym decyzja administracyjna jest aktem organu administracji publicznej, natomiast ugoda jest aktem stron postępowania administracyjnego<sup>31</sup>. Ugoda administracyjna jest przewidziana przepisami kodeksu postępowania administracyjnego<sup>32</sup>. W sprawie, w której toczy się postępowanie przez organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę – jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Ugoda administracyjna jest możliwa przed organem pierwszej instancji, a w przypadku gdy sprawa jest już przesunięta do drugiej instancji – przed organem odwoławczym<sup>33</sup>. Ugoda jest pisemnym porozumieniem stron o sprzecznych interesach w toczącym się postępowaniu administracyjnym i zastępuje akt administracyjny kończący postępowanie<sup>34</sup>. Może być zawarta tylko przez strony i jest zatwierdzana przez organ administracji prowadzący postępowanie<sup>35</sup>. Ugoda jest sporządzana na piśmie i powinna zawierać elementy niezbędne, a więc: oznaczenie organu, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej

<sup>30</sup> Zob. J. Stelmasiak, M. Stefaniuk, *Nietypowe zewnętrzne akty administracyjne* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 431–433.

<sup>31</sup> K. Perkowska, *Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2013/2, s. 75–91.

<sup>32</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 7.07.2011 r., I OSK 1277/10, LEX nr 1082617.

<sup>34</sup> W tym względzie nie należy jej mylić z porozumieniami administracyjnymi, o których mowa dalej.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 22.05.2009 r., I SA/Wa 309/09, LEX nr 557872.

**Marian Zdyb** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; były prodziekan Wydziału Prawa Kanonicznego i Świeckiego (aktualnie Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji) oraz były kierownik Katedry Prawa Administracyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; absolwent Collegium Gostomianum oraz Wydziału Prawa i Administracji UMCS; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, były sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor ponad 30 książek i wielu innych publikacji, m.in. z zakresu prawa administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego, samorządu terytorialnego.

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

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

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

W książce skupiono się także na analizie wybranych norm części szczegółowej prawa administracyjnego, tj.: zagadnień prawa o zgromadzeniach, prawa o stowarzyszeniach, prawa bezpieczeństwa i porządku publicznego, administracyjnoprawnej reglamentacji dostępu do broni i amunicji, obrotu napojami alkoholowymi i wyrobami tytoniowymi, zmiany imion i nazwisk oraz prawa o aktach stanu cywilnego, prawa o lasach oraz prawa ochrony środowiska.

W drugim wydaniu podręcznika uwzględniono wszystkie zmiany legislacyjne, jakie miały miejsce od czasu ostatniego wydania, a także uzupełniono książkę o nowe treści dotyczące sądowej i pozasądowej kontroli administracji publicznej oraz urzędów centralnych.

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

**LEXOTEKA**  
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

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



9788381872737 W02P01

ISBN 978-83-8167-273-7



9 788381 872737

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL