

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **3**

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski

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

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

3

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

Stan prawny na 15 lipca 2022 r.

Wydawca
Izabella Mątecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Lipińska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski: Przedmowa; Jacek Jagielski: I – 1–6, V – 1–2, VI – 1–2, 4, XVI – 1–2, 4, XVII – wstęp, 1, 1A–1C, 2–4, 6; Marek Wierzbowski: IV – 2; Marek Wierzbowski, Marcin Dyl: X – 1; Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska: V – 3, 4A, 5; Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Marek Grzywacz: V – 6, VI – 5; Marek Wierzbowski, Marek Grzywacz, Jacek Piecha: V – 4B; Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Joanna Róg-Dyrda: XIV – 1, 2B–2D; Marek Grzywacz, Joanna Róg-Dyrda, Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska: VII – 1–2, 3, 3B, 4–6, 8; Marek Wierzbowski, Marek Grzywacz, Joanna Róg-Dyrda: VII – 3A; Jacek Jagielski, Maksymilian Cherka: XVII – 5; Jacek Jagielski, Aleksander Jakubowski: IV – 4, VI – 7; Jacek Jagielski, Jacek Piecha: IV – 10, VIII; Jacek Jagielski, Dorota Pudzianowska: XV – 2; Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz: IV – 6; Jacek Jagielski, Dawid Ziółkowski: XVI – 3, XVII – 1D–1E, 7; Artur Nowak-Far: III; Aleksandra Wiktorowska: VI – 6, XV – 3–6; Aleksandra Wiktorowska, Karolina Barbara Wojciechowska: XV – 1; Marcin Dyl: X – 2–3; Piotr Przybysz: XII – 1–2, 4–5; Piotr Przybysz, Dawid Ziółkowski: XII – 3; Rafał Stankiewicz: I – 7–8, IV – 1, 3, 7–9, 12A–B, XI – 1; Rafał Stankiewicz, Jacek Piecha: IV – 5, 11; Paweł Wajda X – 13; Paweł Wajda, Aleksandra Wiktorowska: IX; Katarzyna Zalaszińska: XIV – 3, 5; Michał Jabłoński: II – 3B, 5, XI – 2; Filip Elżanowski: X – 9A; Ewa Stefańska: X – 4; Marek Szubiakowski: IV – 10, 12C; Aleksander Jakubowski: XIV – 4; Aleksander Jakubowski, Jacek Piecha: I – 9; Jarosław Maćkowiak: X – 6–8, 10–12; Karolina Barbara Wojciechowska: X – 5, XIV – 2A; Karolina Barbara Wojciechowska, Katarzyna Ziółkowska: VII – 10; Dorota Pudzianowska: XIII; Anna Celejewska-Rajchert: VII – 7; Jacek Piecha: VI – 3, VII – 9, X – 14; Marek Grzywacz: X – 9B; Magdalena Śliwa-Wajda: II – 1–3A, 3C–4

Koordynator zespołu autorskiego Jacek Piecha

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-719-0
3. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

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	27
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
9. Sukcesja w prawie administracyjnym	61

Rozdział II

Źródła prawa administracyjnego	65
1. Pojęcie i klasyfikacje źródeł prawa	65
2. Zasady skonstruowania systemu źródeł prawa administracyjnego	67
3. Krajowe źródła prawa administracyjnego – szczegółowa charakterystyka	69
A. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	69
B. Akty prawa miejscowego	76
C. Źródła prawa wewnętrznego	79
4. Zasady obowiązywania i wejścia w życie aktów prawnych	82
5. Prawo miękkie	83

Rozdział III

Prawo administracyjne Unii Europejskiej	86
1. Ogólna charakterystyka prawa Unii Europejskiej	86
2. Sfery relacyjne – obszary aktywności krajowej administracji publicznej w Unii Europejskiej	89
3. Negocjacyjno-koordynacyjna sfera relacyjna	91
4. Legitymizacyjna sfera relacyjna: współpraca z partnerami społecznymi i ciałami przedstawicielskimi w kraju	93
5. Implementacyjna sfera relacyjna: wykonywanie prawa unijnego przez administrację publiczną	93
A. Administracja publiczna jako adresat reguł prawa unijnego	93
B. Podstawowe zasady stosowania prawa unijnego przez administrację publiczną	94
C. Obowiązki administracji w sferze implementacyjnej w odniesieniu do reguł warunkowości oraz otwartej metody koordynacji	99
6. Litygacyjna sfera relacyjna	100
7. Zasada wzajemnego uznania i równoważności w działaniach administracji państw członkowskich Unii Europejskiej	101

Rozdział IV

Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego	105
1. Dobro wspólne, dobro publiczne, interes publiczny, interes jednostki jako wyznaczniki aksjologiczne prawa administracyjnego	105
A. Interes publiczny a interes jednostki	105
B. Pojęcie dobra wspólnego	109
C. Pojęcie dóbr publicznych	111
2. Władza publiczna	112
3. Władztwo prawnoadministracyjne	114
A. „Władczość” jako cecha prawa administracyjnego. Kategoria władztwa prawnoadministracyjnego	114
B. Stopniowalność władztwa prawnoadministracyjnego	116
C. Władztwo zakładowe	117
4. Ingerencja prawnoadministracyjna oraz jej granice i główne postaci	118
A. Granice zewnętrzne ingerencji prawnoadministracyjnej	120
B. Granice wewnętrzne ingerencji prawnoadministracyjnej	127
C. Przekraczanie granic ingerencji prawnoadministracyjnej	130
D. Ustanawianie i postaci ingerencji prawnoadministracyjnej	131
5. Zakaz i nakaz	132
6. Policja administracyjna	135
7. Prawnoadministracyjna reglamentacja i regulacja	138
A. Reglamentacja prawnoadministracyjna	138
B. Regulacja prawnoadministracyjna	145

8. Przymus prawnoadministracyjny	147
A. Istota zjawiska	147
B. Przejawy przymusu prawnoadministracyjnego	149
9. Sankcja administracyjna	151
10. Ciężary publiczne	157
A. Ciężary publiczne o charakterze powszechnym oraz o charakterze szczególnym	157
B. Ciężary publiczne a ograniczenia własności	158
11. Prawnie dopuszczalna swoboda działania administracji w realizacji jej zadań	159
A. Uwagi wstępne	159
B. Zasada legalizmu	161
C. Związanie administracyjne	163
D. Dyskrecjonalność władzy	164
E. Uznanie administracyjne	164
F. Prawne ujęcie związania i uznania administracyjnego	168
G. Swoboda organów przy wykonywaniu zadań o charakterze niewładczym	168
H. Swoboda organów przy wykonywaniu zadań o charakterze niewładczym	169
12. Podstawowe prawnoadministracyjne instytucje służące określeniu pozycji jednostki wobec administracji	171
A. Kategorie interesów faktycznych i prawnych	171
B. Publiczne prawa podmiotowe	172
C. Problem praw i wolności obywatelskich na gruncie funkcji prawa administracyjnego	175

CZĘŚĆ DRUGA

PRAWNOUSTROJOWA REGULACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozdział V

Główne pojęcia i konstrukcje regulacji prawnej organizacji

i funkcjonowania administracji publicznej	181
1. Uwagi wprowadzające	181
2. Podmioty administracji i podmioty administrujące	183
3. Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej	184
A. Organ państwowy i organ administracji publicznej	184
B. Rodzaje organów administracji	186
C. Kolegialność i jednoosobowość	190
D. Zakres działania i właściwość (kompetencja) organu	191
E. Kompetencje a zakres działania	191

F. Rodzaje własności	191
G. Przeniesienie kompetencji	193
H. Upoważnienia do wykonywania kompetencji	194
I. Zakład administracyjny	196
J. Inne jednostki organizacyjne w systemie administracji publicznej – nietypowe podmioty administrujące	198
K. Funkcje zlecone administracji publicznej	204
L. Działania podjęte w ramach funkcji zleconych a działania własne	205
M. Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do decyzji wydawanych w ramach funkcji zleconych	206
4. Podstawowe więzi organizacyjne i funkcjonalne	206
A. Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo	206
B. Współdziałanie	209
5. Decentralizacja i centralizacja administracji	211
6. Samorząd	214

Rozdział VI

Administracja publiczna w Polsce w świetle obowiązującego prawa	219
1. Uwagi wstępne	219
2. Administracja centralna	221
A. Zagadnienia ogólne	221
B. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	223
C. Podział centralnych organów administracji rządowej	227
D. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej	229
E. Prezes Rady Ministrów i wiceprezesa Rady Ministrów oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	241
F. Minister i ministerstwo	247
G. Organy kolegialne o swoistej pozycji prawnej w systemie administracji centralnej	259
H. Centralne organy administracji	263
I. Nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej	269
J. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej	272
3. Podziały terytorialne państwa	274
A. Podział terytorialny państwa	274
B. Czynniki wpływające na podział terytorialny	276
C. Zasadniczy podział terytorialny	277
D. Pozostałe rodzaje podziałów terytorialnych państwa	279
4. Terenowa administracja rządowa zespolona	280
A. Uwagi wstępne	280
B. Wojewoda i jego pozycja prawna	282
C. Wojewódzka administracja zespolona	292
5. Terenowe jednostki organizacyjne administracji niezespolonej	296

6. Samorząd terytorialny	301
A. Podstawy prawne działania	301
B. Zasada subsydiarności	302
C. Zasada decentralizacji	304
D. Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej	307
E. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce	309
F. Zadania samorządu	315
G. Finansowe zabezpieczenie realizacji zadań samorządu terytorialnego	320
H. Działalność prawotwórcza samorządu	323
I. Nadzór nad samorządem terytorialnym	325
J. Sądowa ochrona samodzielności samorządu	330
7. Podstawowe zagadnienia prawne korpusu pracowników administracji publicznej	331
A. Prawo urzędnicze	331
B. Pracownicy administracji państwowej i rządowej	334
C. Pracownicy samorządowi	348

CZĘŚĆ TRZECIA FUNKCJONOWANIE ADMINISTRACJI

Rozdział VII

Prawne formy działania administracji	355
1. Wprowadzenie	355
2. Akty normatywne administracji	358
3. Akt administracyjny	360
A. Rodzaje aktów administracyjnych	366
B. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	374
4. Ugoda	377
5. Porozumienie administracyjne	378
6. Czynności cywilnoprawne	381
7. Zawieranie umów przez administrację – zamówienia publiczne	382
8. Czynności faktyczne	387
9. Milczenie administracji	391
10. Wykorzystanie sztucznej inteligencji w działaniach administracji	394

CZĘŚĆ CZWARTA PRAWNA KONTROLA ADMINISTRACJI

Rozdział VIII

Kontrola administracji	399
1. Wstęp	399
2. Pojęcie kontroli	401

3. Prawne ujęcie kontroli	404
4. Kontrola a inne funkcje	406
5. Kryteria kontroli	409
6. Wyznaczniki dobrej kontroli	409
7. Prawny system kontroli administracji	410
A. Kontrola zewnętrzna nad administracją	411
B. Kontrola społeczna	418
C. Kontrola wewnątrzadministracyjna	420
D. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i>	421

Rozdział IX

Kontrola sądowa administracji publicznej	423
---	------------

CZĘŚĆ PIĄTA

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO MATERIALNEGO

Rozdział X

Wybrane zagadnienia prawnoadministracyjnej regulacji gospodarki	431
1. Nadzór państwa nad rynkiem kapitałowym	431
2. Prawo bankowe	434
3. Prawo antymonopolowe	439
4. Prawo mieszkaniowe	443
A. Korzystanie z lokali mieszkalnych przez funkcjonariuszy państwowych	446
B. Polityka państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej	449
5. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego. Prawo budowlane	454
6. Prawo geodezyjne i kartograficzne	461
7. Prawo górnicze	464
8. Prawo geologiczne	467
9. Bezpieczeństwo energetyczne	470
A. Prawo energetyczne	470
B. Zapasy obowiązkowe	475
10. Prawo normalizacji oraz jakości	482
11. Prawo o miarach i prawo probiercze	486
12. Dozór techniczny	488
13. Prawo celne	489
A. Źródła prawa	490
B. Krajowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach celnych i ich zadania	491
C. Dozór celny, kontrola celna i szczególny nadzór podatkowy	497
D. Postępowania administracyjne prowadzone przez organy celne	498

14. Prawo ochrony środowiska	500
A. Podstawowe akty prawne w zakresie ochrony środowiska	500
B. Zasady systemu prawa ochrony środowiska	503
C. Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony środowiska	506

Rozdział XI

Administracja ochrony zdrowia	509
1. Prawo ochrony zdrowia	509
A. Prawna ochrona życia i ochrona zdrowia w Konstytucji RP	510
B. Pojęcie i elementy bezpieczeństwa zdrowotnego	510
C. Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej	511
D. Świadczenia opieki zdrowotnej	513
E. Świadczenia opieki zdrowotnej poza granicami kraju	515
F. Działalność lecznicza	517
2. Prawo rynku produktów leczniczych	518
A. Pojęcie produktu leczniczego	518
B. Dopuszczanie produktów leczniczych do obrotu	519
C. Badania kliniczne leków	520
D. Wytwarzanie produktów leczniczych	520
E. Obrót produktami leczniczymi	520
F. Reklama produktów leczniczych	521
G. Refundacja produktów leczniczych	522
H. Organy właściwe w sprawach rynku leków	523

Rozdział XII

Upowszechnianie informacji	524
1. Zagadnienia wstępne	524
2. Prawo prasowe	525
3. Prawo o radiofonii i telewizji	527
4. Polska Agencja Prasowa	530
5. Ochrona informacji niejawnych	531

Rozdział XIII

Dostęp do informacji publicznej	536
1. Zagadnienia wstępne	536
2. Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej	537
3. Zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej	538
4. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej	541
5. Tryb udostępniania informacji publicznej	542
A. Tryb bezwnioskowy	542
B. Tryb wnioskowy	544
6. Ochrona prawa do informacji	545

Rozdział XIV

Administracja w dziedzinie oświaty, nauki i kultury	546
1. Szkolnictwo podstawowe, ogólnokształcące, zawodowe	546
A. Szkoły publiczne	548
B. Szkoły niepubliczne	550
C. System szkół publicznych i niepublicznych	551
D. Obowiązek szkolny	552
E. Indywidualny program lub tok nauki	553
F. Nadzór pedagogiczny	553
G. Kurator oświaty	554
H. Organy kierujące szkołą	555
2. Szkolnictwo wyższe, placówki naukowo-badawcze	557
A. Szkolnictwo wyższe	557
B. Polska Akademia Nauk	565
C. Instytuty badawcze i Sieć Badawcza Łukasiewicz	570
D. Stopnie i tytuły naukowe i w zakresie sztuki	574
3. Organizacja upowszechniania kultury	574
4. Sport	580
5. Prawna ochrona zabytków	585
A. Rejestr zabytków	588
B. Lista Skarbów Dziedzictwa	589
C. Pomnik historii	590
D. Park kulturowy	590
E. Uwzględnienie ochrony zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego	590
F. Wywóz zabytków	591

Rozdział XV

Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych	594
1. Obywatelstwo	594
2. Prawo o cudzoziemcach	597
A. Ogólny status cudzoziemca	599
B. Ochrona cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	607
C. Szczególny status cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej	613
D. Cudzoziemiec z Kartą Polaka	618
3. Zmiana imion i nazwisk	618
4. Akty stanu cywilnego	620
5. Ewidencja ludności, dowody osobiste, paszporty	622
6. Ordery, odznaczenia, odznaki	632

Rozdział XVI**Administracyjnoprawna regulacja zrzeszania się oraz niektórych innych rodzajów aktywności obywateli związanej z realizacją**

ich praw i wolności	639
1. Prawo o stowarzyszeniach	641
2. Prawo o partiach politycznych	646
A. Ewidencja partii politycznych	648
B. Nadzór nad działalnością partii	649
C. Majątek partii	649
D. Finansowanie partii	650
3. Prawo o gwarancjach wolności sumienia i wyznania	653
4. Prawo o zgromadzeniach	657

Rozdział XVII**Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa**

i porządku publicznego	662
1. Regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego	663
A. Policja	665
B. Straże i służby	668
C. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	669
D. Służba Ochrony Państwa	671
E. Centralne Biuro Antykorupcyjne	672
2. Administracyjnoprawny reżim stanu wyjątkowego	674
3. Stan wojenny i jego regulacja prawna	678
4. Administracyjnoprawna regulacja dotycząca zwalczania klęsk żywiołowych	681
5. Regulacja ochrony przeciwpożarowej	686
6. Zarządzanie kryzysowe	689
7. Reglamentacja dostępu do broni, amunicji i materiałów wybuchowych	693

Wykaz podstawowej literatury	699
---	-----

PRZEDMOWA

Oddawane Czytelnikom *Prawo administracyjne* zostało przygotowane w ramach Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego i stanowi kolejne wydanie tego podręcznika, zmienione i uzupełnione. 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 zakresu prawa administracyjnego wyróżnia się obszernością ujęcia prezentowanych zagadnień, dążąc do maksymalnie szerokiego i wyczerpującego przedstawienia kwestii 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 tej dziedzinie również możemy odnotować wiele zmian ustawowych wymagających od autorów nowego podejścia.

Kolejna część dotyczy funkcjonowania administracji. Obejmuje ona także zagadnienia dotyczące typologii działań (prawnych form działania) organów administracji oraz kontroli administracji, w tym kontroli sądowej. Pracę zamyka tzw. część szczegółowa, poświęcona poszczególnym działom prawa administracyjnego. Opracowanie nie obejmuje postępowania administracyjnego ani postępowania sądownoadministracyjnego, tej problematyce poświęcony jest bowiem odrębny podręcznik.

Autorzy starali się położyć nacisk na wyjaśnienie podstawowych instytucji prawa administracyjnego, tak aby zapewnić użyteczność zawartej w pracy wiedzy nawet

w 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 znajdzie w niej, zwłaszcza w części szczegółowej, informacje o podstawowych instrumentach, za pomocą których państwo oddziałuje na poszczególne sfery objęte regulacją administracyjnoprawną.

Publikacja skierowana jest do szerokiego kręgu czytelników zainteresowanych prawem administracyjnym. Autorzy dążyli jednak do tego, aby opracowanie to mogło być – jako kompendium wiedzy z prawa administracyjnego – w jak największym stopniu użyteczne dla wszystkich osób, które mają do czynienia z prawem administracyjnym, przede wszystkim jednak dla studentów kierunków prawniczych i administracyjnych. Dla nich prawo administracyjne jest jednym z głównych przedmiotów w czasie całego procesu kształcenia.

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

*Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego*

prof. dr hab. Marek Wierzbowski

*Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego*

*Członek Komitetu Sterującego Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)
Co-Chairman Administrative Law SIG European Law Institute*

Część pierwsza


**ZAGADNIENIA I POJĘCIA OGÓLNE TEORII
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Uwagi wprowadzające

Prezentację ujętej w niniejszym podręczniku problematyki prawa administracyjnego należy rozpocząć od ogólnej identyfikacji i podstawowej charakterystyki tej gałęzi prawa. W powszechnym 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. jako zbiór różnych jednostek organizacyjnych (organów, urzędów, zakładów administracyjnych itd.) upoważnionych (i zobowiązanych) prawnie do realizacji wielorakich zadań publicznych, w tym do załatwiania różnych spraw indywidualnych. 1

Taka percepcja prawa administracyjnego nie jest oczywiście wystarczająca do objaśnienia jego istoty z perspektywy naukowej; niezbędna jest niewątpliwie w tej mierze dodatkowa, szersza refleksja. Musi ona w pierwszym rzędzie uwzględniać to, 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: 2

- 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 wyjścia 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 do ustalenia pojęcia prawa administracyjnego poprzez uprzednie zdefiniowanie kategorii przyjmowany był szeroko w dawniejszej doktrynie polskiego prawa administracyjnego.



Przykładowo J. Starościk 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.

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 S. 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. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11.

⁴ Por. M. Jaroszyński, *Przedmiot, zakres i ogólna charakterystyka administracji i prawa administracyjnego w PRL* [w:] 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. Starościk, Ossolineum 1977, s. 40 i n.

Jedynie sporadycznie prezentowane były inne stanowiska, według których nie należy łączyć ze sobą rozważań nad administracją i prawem administracyjnym w taki sposób, który zdefiniowanie prawa administracyjnego wiązałby nierozłącznie z określeniem pojęcia administracji. Przykładowo F. Longchamps de Bérier 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 związku z kategorią administracji, nie wzbudziły pogłębionej dyskusji i nie stały się istotną alternatywą dla tradycyjnego podejścia do 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 teoretyczno-prawny, 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 znamienych jako jednej z gałęzi całego systemu prawa dominuje tradycyjne (klasyczne?) **podejście metodologiczne**, tj. uznające współzależność określenia prawa administracyjnego z ustaleniem treści pojęciowej kategorii administracji (państwowej, publicznej). Jedynie tytułem przykładu warto przytoczyć pogląd Z. Niewia-

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

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

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

domskiego (współredaktora naczelnego *Systemu Prawa Administracyjnego*), który na marginesie uwag o znaczeniu pojęcia administracji publicznej dla nauki prawa administracyjnego podnosi, że „nie sposób przecież zdefiniować prawa administracyjnego, nie wyjaśnwszy istoty administracji publicznej. Nawet zdając sobie sprawę z tego, że pojęcie administracji nie jest jedynym pojęciem-narzędziem definiowania prawa administracyjnego (...) nie sposób zaprzeczyć tezie, że pojęcie administracji publicznej otwiera drogę do osiągnięcia celu – określenia istoty prawa administracyjnego, a bez tego nie sposób byłoby konstruować systemu prawa administracyjnego”⁹. W podobnym duchu wypowiada się w tej kwestii Z. Duniewska, pisząc, że „o ile można zdefiniować administrację publiczną bez odwoływania się do prawa administracyjnego (przy określaniu cechy administracji publicznej w danym miejscu i czasie niezbędne jest już posłużenie się obowiązującym prawem), o tyle zdefiniowanie (w ujęciu pozytywnym) prawa administracyjnego bez bezpośredniego czy choćby pośredniego odwołania się do administracji nie wydaje się możliwe”¹⁰. Na budowanie określenia prawa administracyjnego poprzez nawiązanie do administracji zwraca uwagę J. Zimmermann, wskazując, że w rozważaniach dotyczących ustalenia, czym jest prawo administracyjne, „pierwszym kluczowym określeniem jest administracja”¹¹. Następnie zaś, niejako w ocenie podejścia doktryny do definiowania tego prawa, odnotowuje, że „najbardziej rozpowszechnionym sposobem określania prawa administracyjnego jest odwoływanie się do pojęcia administracji, choć (...) prawo to można charakteryzować także w inny sposób. Najczęściej jednak ciężar definiowania prawa administracyjnego przenosi się na pojęcie administracji (...)”¹². W konsekwencji w celu określenia prawa administracyjnego autor podejmuje najpierw rozważania nad pojęciem administracji publicznej. W ten sposób postępują autorzy dzisiejszych podręczników do nauki prawa administracyjnego.

- 6 To tradycyjne i rozpowszechnione w piśmiennictwie podejście do objaśniania prawa administracyjnego stosujemy również w toku naszych rozważań służących określeniu pojęcia tego prawa i przybliżeniu jego charakterystyki. Na potrzeby prezentacji pojęciowej prawa administracyjnego na poziomie podręcznika akademickiego podejście to wydaje się wystarczające i bardziej pomocne niż podjęcie szerszych analiz dotyczących możliwości przedstawiania tej dziedziny prawa za pomocą innej metodyki.

⁹ Por. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 3.

¹⁰ Por. Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 80 i n.


¹¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 27 i n.

¹² Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 27 i n.

2. Pojęcie administracji

Skoro administracja stanowić ma punkt wyjścia (oraz odniesienia) odpowiedzi na pytanie, czym jest prawo administracyjne, to w pierwszym rzędzie należy oczywiście zająć się **ustaleniem treści samej kategorii: administracja**. Treść ta nie jest jednolita i określenie „administracja” może występować w różnych znaczeniach. W ujęciu słownikowym administracja oznacza „kierowanie”, „zarządzanie czymś”, „administrowanie”, równocześnie zaś może być rozumiana jako „zespół ludzi zarządzających, kierujących czymś (...)”¹³. Z podobnym odbiorem rozumienia administracji mamy do czynienia na gruncie języka codziennego, w którym termin „administracja” z jednej strony używany jest do opisanego działalności zmierzającej do uzyskania określonych efektów, której treścią jest zarządzanie, kierowanie, decydowanie i rozstrzyganie w określonych sprawach, z drugiej zaś służy do oznaczenia podmiotów prowadzących działalność o wspomnianych treściach (zarządzanie, kierowanie, zawiadywanie, decydowanie itd.), niezależnie od charakteru i statusu prawnego tych podmiotów¹⁴.

Już tylko na tle wskazanych ustaleń słownikowych rozumienia pojęcia administracji, a także w kontekście posługiwania się tym pojęciem w języku codziennym rysują się dwa podstawowe znaczenia administracji: **podmiotowe (organizacyjne) i przedmiotowe (funkcjonalne)**. W tych dwóch znaczeniach kategoria administracji ujmowana jest również w rozważaniach z zakresu nauk prawnoadministracyjnych¹⁵.

 W pierwszym, **podmiotowym znaczeniu** administracja postrzegana jest jako **złożona organizacja** obejmująca różne pod względem charakteru prawnego podmioty (organy, urzędy, zakłady administracyjne, jednostki organizacyjne o innym statusie prawnym, np. agencje), powiązane ze sobą w określony, założony sposób w ramach struktur organizacyjnych i układów funkcjonalnych, tworzących pewien system organizacyjny i mechanizm działania, określane często jako „aparatus administracyjny”.

Administracja widziana przez pryzmat organizacyjny kojarzona jest przy tym zwykle z wykonywaniem zadań publicznych, funkcji organizatorskich, zarządczych, decyzyjnych itd. Należy dodać, że to organizacyjne (podmiotowe) rozumienie ad-

¹³ Por. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 14.

¹⁴ Administracją w tym drugim przypadku jest organ administracyjny, urząd administracyjny, ale także „administracja” jako komórka organizacyjna np. w spółdzielni mieszkaniowej, w przedsiębiorstwie, spółce czy wyższej uczelni.

¹⁵ Warto zauważyć, że podejście do określenia administracji z perspektywy tych nauk nie jest oczywiście jedyne i przesądzające. Administracja widziana jako rodzaj działalności czy jako organizacja jest przedmiotem zainteresowań badawczych wielu innych nauk, np. zarządzania, teorii organizacji, nauki administracji itd., które wypracowują niekiedy własny punkt widzenia w tej kwestii, a w ślad za tym formułują własne jej określenie. Por. szerzej na temat tych określeń P.J. Suwaj [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 38 i n.

W książce zaprezentowano problematykę prawa administracyjnego, w tym zagadnienia dotyczące m.in.: struktury administracji publicznej i zasad jej funkcjonowania, kontroli administracji, statusu urzędników, podstawowych działów prawa materialnego, integracji europejskiej. Poruszane kwestie poszerzono o najnowszy dorobek doktryny i orzecznictwa, ponadto uwzględniono zmiany regulacji prawnych w wyniku zmian przepisów prawa administracyjnego.

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

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

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

Jacek Jagielski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego, w 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 stu kilkudziesięciu monografii, studiów, artykułów naukowych i opracowań eksperckich.

Marek Wierzbowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, visiting professor wielu uniwersytetów amerykańskich, współprzewodniczący grupy prawa administracyjnego 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



9788382867190 W03P01

ISBN 978-83-8286-719-0



9 788382 867190

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)