

PRAWO ADMINISTRACYJNE

**Część ogólna i ustrojowe
prawo administracyjne**

redakcja naukowa
Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak, Monika Augustyniak

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

SERIA AKADEMICKA

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Część ogólna i ustrojowe
prawo administracyjne

redakcja naukowa
Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak, Monika Augustyniak

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

Stan prawny na 1 kwietnia 2025 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Mątecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Monika Augustyniak: rozdział X

Leszek Bielecki: rozdział IV; rozdział VI pkt 1–6; rozdział IX pkt 1–4.9 (bez pkt 2.1 i pkt 4.7)

Jarosław Czerw: rozdział VII

Piotr Ruczkowski: rozdział II pkt 1–7; rozdział III; rozdział VIII bez pkt 4.2, pkt 4.3, pkt 4.4

Kamil Sikora: rozdział XI

Jerzy Stelmasiak: rozdział IX pkt. 2.1, pkt 4.7, pkt 5.6, pkt 5.7, pkt 5.11, pkt 5.12

Piotr Adam Tusiński; rozdział V

Paweł Marek Woroniecki: rozdział II pkt 8, pkt 8.1, pkt 8.2; rozdział VIII pkt 4.2, pkt 4.3, pkt 4.4

Marian Zdyb: rozdział I

Agnieszka Żywicka: rozdział VI pkt 7–9; rozdział IX pkt 4.10–5.10 (bez pkt 5.6, pkt 5.7)

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-404-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| Wykaz skrótów | 13 |
| Wprowadzenie | 17 |
| Rozdział I | |
| Aksjologiczne podstawy ładu publicznego (administracyjnego) | 21 |
| 1. Uwagi wstępne | 21 |
| 2. Poszukiwanie ładu prawnego w sferze prawa administracyjnego i jego aksjologicznych fundamentów..... | 22 |
| 3. Godność człowieka i dobro wspólne jako podstawy ładu aksjologicznego w sferze prawa administracyjnego..... | 29 |
| 4. Wybrane zagadnienia realizacji aksjologicznych problemów prawa administracyjnego. Sygnalizacja kwestii podstawowych..... | 33 |
| Bibliografia | 37 |
| Rozdział II | |
| Administracja i prawo administracyjne – zagadnienia kluczowe | 39 |
| 1. Pojęcie administracji w ujęciu historycznym i współczesnym..... | 39 |
| 2. Cechy administracji | 44 |
| 3. Postacie i funkcje administracji | 45 |
| 4. Sfery (płaszczyzny) działania administracji..... | 47 |
| 5. Definicje prawa administracyjnego..... | 48 |
| 6. Cechy prawa administracyjnego..... | 51 |
| 7. Podziały prawa administracyjnego..... | 52 |
| 8. Stosunek administracyjnoprawny | 54 |
| 8.1. Pojęcie, własności i komponenty stosunku administracyjnoprawnego | 54 |
| 8.2. Zaistnienie i zakończenie stosunków administracyjnoprawnych oraz typy tych stosunków | 59 |
| Bibliografia | 62 |

Rozdział III

| | |
|---|-----|
| Źródła prawa administracyjnego | 65 |
| 1. Pojęcie i cechy źródeł prawa administracyjnego | 65 |
| 2. Klasyfikacja źródeł prawa | 68 |
| 3. Źródła powszechnie obowiązującego prawa | 71 |
| 3.1. Konstytucja RP | 71 |
| 3.2. Ustawy | 73 |
| 3.3. Umowy międzynarodowe | 74 |
| 3.4. Rozporządzenia z mocą ustawy | 79 |
| 3.5. Rozporządzenia (wykonawcze do ustaw) | 80 |
| 3.6. Prawo Unii Europejskiej w systemie źródeł prawa administracyjnego... | 81 |
| 3.6.1. Źródła prawa pierwotnego Unii Europejskiej | 87 |
| 3.6.2. Źródła prawa wtórnego (pochodnego) Unii Europejskiej | 88 |
| 4. Źródła prawa wewnętrznego | 93 |
| 4.1. Uchwały | 94 |
| 4.2. Zarządzenia | 95 |
| 5. Normy techniczne, normy planowe, zwyczaj, orzecznictwo sądowe, orzecznictwo administracyjne oraz poglądy doktryny i ich rola w systemie źródeł prawa administracyjnego | 96 |
| 6. Promulgacja (ogłaszanie) źródeł prawa | 97 |
| Bibliografia | 102 |

Rozdział IV

| | |
|--|-----|
| Publiczne prawa podmiotowe | 105 |
| 1. Publiczne prawa podmiotowe | 105 |
| 1.1. Uwagi ogólne | 105 |
| 1.2. Podmioty publicznych praw podmiotowych | 109 |
| 1.3. Treść publicznych praw podmiotowych | 110 |
| 2. Pojęcie interesu publicznego (społecznego) | 111 |
| 3. Władztwo administracyjne | 112 |
| 4. Uznanie administracyjne | 114 |
| 5. Pozostałe postacie luzu decyzyjnego | 117 |
| 5.1. Koncepcje luzu decyzyjnego stosowania prawa | 117 |
| Bibliografia | 121 |

Rozdział V

| | |
|--|-----|
| Zasady w systemie prawa administracyjnego | 125 |
| 1. Pojęcie zasad prawa administracyjnego | 125 |
| 2. Typologia zasad prawa administracyjnego | 126 |
| 3. Zasady ogólne ustrojowego prawa administracyjnego | 127 |
| 3.1. Zasada pomocniczości | 128 |
| 3.2. Zasada jednolitości (unitarności) państwa | 130 |
| 3.3. Zasada kompetencyjności | 131 |

| | |
|--|-----|
| 3.4. Zasada zespolenia administracyjnego..... | 134 |
| 3.5. Zasada sprawności (efektywności) działań administracji..... | 136 |
| 3.6. Zasada kierownictwa | 137 |
| 3.7. Zasada planowania..... | 139 |
| 3.8. Zasada kontroli i nadzoru | 140 |
| 3.9. Zasady wariantowe resortowości – terytorialności..... | 142 |
| 3.10. Zasady wariantowe kolegialności – jednoosobowości (monokratyczności) | 145 |
| 3.11. Zasady wariantowe centralizacji – decentralizacji..... | 146 |
| 3.12. Zasady wariantowe koncentracji – dekoncentracji | 149 |
| 4. Zasady ogólne materialnego prawa administracyjnego | 151 |
| 4.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego..... | 152 |
| 4.2. Wybrane zasady wywodzone przez doktrynę i judykaturę z zasady demokratycznego państwa prawnego | 154 |
| 4.3. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji RP jako zasady samoistne | 155 |
| 4.4. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone z pozakonstytucyjnych źródeł prawa..... | 156 |
| 5. Zasady ogólne postępowania administracyjnego..... | 157 |
| Bibliografia | 159 |

Rozdział VI

| | |
|---|------------|
| Prawne formy i metody działania administracji | 165 |
| 1. Pojęcie i podział prawnych form działania administracji..... | 165 |
| 2. Generalne akty zewnętrzne i wewnętrzne administracji publicznej..... | 173 |
| 3. Akt administracyjny | 177 |
| 3.1. Deklaratoryjne i konstytucyjne akty administracyjne | 180 |
| 3.2. Formalne i nieformalne akty administracyjne | 181 |
| 3.3. Wewnętrzne i zewnętrzne akty administracyjne..... | 181 |
| 3.4. Jednostronne i dwustronne akty administracyjne..... | 182 |
| 3.5. Negatywne i pozytywne akty administracyjne | 182 |
| 3.6. Nakazujące, kształtujące i ustalające akty administracyjne | 183 |
| 3.7. Osobiste, rzeczowe i osobisto-rzeczowe akty administracyjne..... | 183 |
| 3.8. Charakterystyka aktów administracyjnych | 184 |
| 4. Ugoda administracyjna | 187 |
| 5. Porozumienia administracyjne | 193 |
| 6. Umowy administracyjne i cywilnoprawne | 195 |
| 7. Promesy..... | 199 |
| 8. Partnerstwo publiczno-prywatne | 201 |
| 9. Działania faktyczne administracji | 202 |
| 9.1. Czynności materialno-techniczne | 204 |
| 9.2. Działalność społeczno-organizatorska | 205 |
| Bibliografia | 205 |

Rozdział VII

| | |
|--|-----|
| Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące | 209 |
| 1. Podmioty administrujące a aparat administracyjny..... | 209 |
| 2. Organy administracji publicznej – pojęcie, cechy i rodzaje..... | 211 |
| 3. Właściwość a kompetencja..... | 213 |
| 4. Pojęcie urzędu administracji publicznej..... | 216 |
| 5. Zakład publiczny (administracyjny) | 219 |
| 6. Osoby prawne typu korporacyjnego i zakładowego | 220 |
| 7. Formy relacji pomiędzy podmiotami administrującymi..... | 222 |
| 7.1. Kierownictwo..... | 222 |
| 7.2. Kontrola | 222 |
| 7.3. Nadzór..... | 225 |
| 7.4. Współdziałanie | 227 |
| 7.5. Koordynacja | 228 |
| Bibliografia | 229 |

Rozdział VIII

| | |
|--|-----|
| Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej (rządowej) | 231 |
| 1. Uwagi ogólne..... | 231 |
| 2. Prezydent RP | 233 |
| 3. Rada Ministrów | 235 |
| 3.1. Pozycja ustrojowa, struktura i powoływanie Rady Ministrów | 235 |
| 3.2. Tryb pracy Rady Ministrów..... | 237 |
| 3.3. Organy wewnętrzne i pomocnicze Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów | 238 |
| 3.4. Pełnomocnicy rządu oraz reprezentowanie Rady Ministrów..... | 239 |
| 3.5. Zadania i kompetencje Rady Ministrów..... | 240 |
| 3.6. Prezes Rady Ministrów, ministrowie i inni członkowie Rady Ministrów | 241 |
| 3.6.1. Prezes Rady Ministrów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów... | 242 |
| 3.6.2. Wiceprezes Rady Ministrów | 246 |
| 3.6.3. Ministrowie i przewodniczący określonych w ustawach komitetów | 247 |
| 4. Organy centralne (urzędy centralne)..... | 253 |
| 4.1. Ogólna charakterystyka organów centralnych (urzędów centralnych)... | 253 |
| 4.2. Przykładowe organy centralne (urzędy centralne) nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów | 255 |
| 4.3. Organy centralne w wybranych działach administracji rządowej..... | 257 |
| 4.4. Wybrane agencje w układzie administracji centralnej..... | 259 |
| Bibliografia | 263 |

Rozdział IX

| | |
|--|-----|
| Terenowe organy administracji rządowej | 265 |
| 1. Wojewoda i inne organy..... | 265 |
| 1.1. Funkcje i zadania wojewody..... | 266 |
| 1.2. Struktura urzędu wojewódzkiego..... | 269 |
| 2. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów..... | 270 |
| 2.1. Kontrola realizowana przez wojewodę..... | 273 |
| 3. Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę..... | 274 |
| 4. Administracja zespolona..... | 275 |
| 4.1. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego..... | 275 |
| 4.2. Wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej..... | 277 |
| 4.2.1. Organizacja Inspekcji Handlowej..... | 279 |
| 4.3. Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej..... | 280 |
| 4.3.1. Organizacja Państwowej Straży Pożarnej..... | 281 |
| 4.4. Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa..... | 285 |
| 4.4.1. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa..... | 286 |
| 4.4.2. Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa..... | 287 |
| 4.5. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny..... | 288 |
| 4.5.1. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna..... | 288 |
| 4.6. Wojewódzki inspektor transportu drogowego..... | 291 |
| 4.6.1. Inspekcja Transportu Drogowego..... | 292 |
| 4.7. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska..... | 296 |
| 4.7.1. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska..... | 296 |
| 4.7.2. Wykonywanie zadań kontrolnych przez Inspekcję Ochrony Środowiska..... | 297 |
| 4.8. Komendant wojewódzki Policji..... | 298 |
| 4.8.1. Organizacja Policji..... | 299 |
| 4.9. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego..... | 302 |
| 4.9.1. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego..... | 302 |
| 4.10. Wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych..... | 308 |
| 4.10.1. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych..... | 308 |
| 4.11. Kurator oświaty..... | 311 |
| 4.12. Wojewódzki konserwator zabytków..... | 313 |
| 4.12.1. Nadzór konserwatorski..... | 314 |
| 4.12.2. Organizacja organów ochrony zabytków..... | 315 |
| 4.13. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny..... | 316 |
| 4.13.1. Organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej..... | 317 |
| 4.13.2. Uprawnienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej..... | 318 |
| 5. Administracja niezespolona..... | 319 |

| | |
|--|-----|
| 5.1. Terenowe organy administracji wojskowej..... | 319 |
| 5.2. Dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego | 322 |
| 5.3. Organy administracji geologicznej i organy nadzoru górniczego | 327 |
| 5.3.1. Administracja geologiczna..... | 327 |
| 5.3.2. Organy nadzoru górniczego..... | 329 |
| 5.4. Dyrektor okręgowego urzędu miar | 331 |
| 5.4.1. Nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy o miarach..... | 332 |
| 5.5. Dyrektor okręgowego urzędu probierczego | 333 |
| 5.6. Terenowe organy administracji rządowej w sprawach gospodarowania wodami | 334 |
| 5.7. Dyrektor urzędu morskiego | 335 |
| 5.8. Dyrektor urzędu statystycznego | 335 |
| 5.9. Dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej..... | 336 |
| 5.10. Graniczny i powiatowy lekarz weterynarii | 338 |
| 5.11. Komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki dywizjonu Straży Granicznej | 340 |
| 5.12. Regionalny dyrektor ochrony środowiska..... | 341 |
| Bibliografia | 342 |

Rozdział X

| | |
|--|------------|
| Samorząd terytorialny..... | 343 |
| 1. Wprowadzenie | 343 |
| 2. Samorząd gminny | 344 |
| 2.1. Zakres działania i zadania gminy..... | 346 |
| 2.2. Władze gminy..... | 347 |
| 2.2.1. Rada gminy..... | 348 |
| 2.2.2. Komisje rady gminy | 352 |
| 2.2.3. Kluby radnych | 353 |
| 2.2.4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)..... | 353 |
| 2.2.5. Jednostki pomocnicze gminy..... | 359 |
| 2.3. Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę | 360 |
| 2.4. Mienie i finanse komunalne | 364 |
| 2.5. Związki i porozumienia międzygminne..... | 366 |
| 2.6. Stowarzyszenia gmin | 368 |
| 2.7. Związek metropolitalny..... | 369 |
| 2.8. Nadzór nad działalnością gminną..... | 371 |
| 2.9. Ustrój miasta stołecznego Warszawy | 374 |
| 3. Samorząd powiatowy..... | 375 |
| 3.1. Zakres działania i zadania powiatu..... | 375 |
| 3.2. Władze powiatu..... | 377 |
| 3.2.1. Rada powiatu..... | 378 |
| 3.2.2. Zarząd powiatu | 380 |

| | |
|---|------------|
| 3.2.3. Prawa i obowiązki radnych powiatu – wybrane zagadnienia..... | 381 |
| 3.2.4. Starosta powiatu i skarbnik powiatu | 383 |
| 3.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat | 385 |
| 3.4. Mienie i finanse powiatu | 386 |
| 3.5. Związki powiatów i związki powiatowo-gminne oraz stowarzyszenia i porozumienia powiatów | 389 |
| 3.6. Nadzór nad działalnością powiatu | 391 |
| 3.7. Miasta na prawach powiatu | 395 |
| 4. Samorząd województwa | 395 |
| 4.1. Zakres działania i zadania samorządu województwa..... | 395 |
| 4.2. Władze samorządu województwa..... | 399 |
| 4.2.1. Sejmik województwa | 400 |
| 4.2.2. Zarząd województwa..... | 402 |
| 4.2.3. Marszałek województwa i skarbnik województwa | 403 |
| 4.3. Mienie i finanse samorządu województwa | 404 |
| 4.4. Współpraca zagraniczna samorządu województwa..... | 406 |
| 4.5. Nadzór nad działalnością samorządu województwa | 406 |
| 4.6. Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa oraz przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej | 409 |
| Bibliografia | 412 |
| Rozdział XI | |
| Pozasądowa kontrola administracji publicznej | 415 |
| 1. Pojęcie, cechy, funkcje i rodzaje kontroli | 415 |
| 2. Kontrola zewnętrzna działania administracji publicznej..... | 420 |
| 2.1. Najwyższa Izba Kontroli | 420 |
| 2.2. Rzecznik Praw Obywatelskich | 426 |
| 2.3. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych | 431 |
| 2.4. Państwowa Inspekcja Pracy..... | 436 |
| 2.5. Kontrola społeczna..... | 441 |
| 3. Kontrola wewnętrzna działania administracji publicznej..... | 450 |
| 3.1. Kontrola instancyjna..... | 450 |
| 3.2. Kontrola resortowa..... | 451 |
| 3.3. Kontrola zarządcza..... | 452 |
| Bibliografia | 454 |
| Skorowidz | 457 |
| O Autorach | 469 |

WPROWADZENIE

Pierwsze wydanie opracowania *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne* stanowi omówienie problematyki teorii prawa administracyjnego, tj. podstawowych pojęć, zasad i instytucji tej gałęzi prawa, oraz analizę przepisów ustrojowego prawa administracyjnego.

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, węzłowych regulacjach prawnych.

Należy zauważyć, że administracja jest złożonym zjawiskiem społecznym i jako taka jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Administracją i procesem administrowania zajmuje 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 administracyjnej¹. 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. Jej zadaniem jest przede wszystkim 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

¹ F. Stier-Somlo, *Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft*, „Verwaltungsarchiv” 1917/XXV, za: Z. Leonowski, *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.

bowiem nauka administracji², 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 społecznej³. Warto dodać, że to samo dotyczy również polityki ekonomicznej państwa.

Jak słusznie zauważono, samo poznanie prawa administracyjnego nie zapewni posiadania pełni wiedzy o administrowaniu⁴. 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.

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

² O relacjach pomiędzy nauką administracji a nauką prawa administracyjnego zob.: P. Škultéty, P. Raučínová, J. Tóth, *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, Šamorín 2009, s. 129 i n.; A. Merkl, *Allgemeines...*, s. 85 i n.

³ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 26.

⁴ J. Starościak, *Prawo...*, s. 28.

prawnicze, aplikantów, przedstawicieli nauki oraz pracowników urzędów i innych jednostek organizacyjnych włączonych w strukturę administracji. W książce omówiono zagadania prawa administracyjnego w ujęciu teoretycznym i praktycznym, dlatego jej adresatami są również organy administracji publicznej i sądy administracyjne.

Redaktorzy naukowci i Autorzy

Rozdział I

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY ŁADU PUBLICZNEGO (ADMINISTRACYJNEGO)

Marian Zdyb

1. Uwagi wstępne

U podstaw pogłębionych studiów nad prawem niewątpliwie leżeć powinny aksjologiczne fundamenty, syntetyzujące kluczowe wartości, i związana z tym filozofia ładu publicznego w państwie¹. Aksjologia jako taka jest bowiem strukturą pojęciową umiejscowioną w ramach filozofii, ukierunkowaną na badanie, hierarchizowanie i identyfikację podstawowych wartości, ważnych z punktu widzenia konkretnej wspólnoty (też państwowej) i ładu publicznego jej dotyczącego. Punktem odniesienia dla niej mogą być różne dyscypliny naukowe (w tym także prawo). Dlatego też słusznie w programie studiów prawnych jednym z podstawowych przedmiotów – obok prawa cywilnego, administracyjnego, karnego itd. – jest filozofia prawa, a w jej ramach aksjologia prawa i teoria wartości, która służy na gruncie prawa analizie tego, co godne, dobre, wartościowe i sprawiedliwe, słuszne, a także racjonalne i roztropne.

Stąd też ze względu na złożoną naturę prawa publicznego, a zwłaszcza prawa administracyjnego, nie sposób nie dostrzec tu konieczności poszukiwania podstaw aksjologicznych. Niewątpliwie nawiązuje się do tego w preambule Konstytucja RP z 1997 r., deklarując, że: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwer-

¹ Zob. m.in.: K. Chochowski, *Pojęcie i istota aksjologii* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; *Wymiary prawa. Teoria, filozofia, aksjologia*, red. M. Hermann, M. Krotoszyński, P. Zwierzykowski, Warszawa 2019; *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2022; Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993; *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

salne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, [...] za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości [...] dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innym [...]”².

Przyjąć niewątpliwie należy, że przesłanie zawarte w preambule do Konstytucji RP i uszczegółowione w artykułowanej jej części stanowi punkt odniesienia do kształtowania aksjologicznych podstaw prawa administracyjnego. Szczegółowe problemy z tym związane będą przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części niniejszego rozdziału i w następnych rozdziałach.

2. Poszukiwanie ładu prawnego w sferze prawa administracyjnego i jego aksjologicznych fundamentów

Rozważaniom dotyczącym prawa administracyjnego, tak jak i prawa w ogóle, towarzyszą różne próby ich zdefiniowania. W zależności od przyjętego kryterium definiowania i konkretnej płaszczyzny odniesienia sformułowano olbrzymią ilość definicji. Punktem honoru większości uczonych jest zaprezentowanie własnej definicji, kierując się pozytywistyczną formą ich wyrażania. W jakimś zakresie (być może) mogą one mieć znaczenie, jednakże rzadko urzeczywistniają uniwersalistyczny sens prawa, także wtedy gdy mają charakter opisowy. Z reguły bowiem opisowe wyrażanie ich sensu ukierunkowane na „literę prawa” i zagadnienia natury strukturalnej gubi jądro pojęciowe i zasadniczą wartość prawa.

Prawo (normę prawną) utożsamiano bardzo często z przepisem prawnym. W takim stanie rzeczy niejednokrotnie przyjmowano, że sędziowie, organy administracji czy inne podmioty stosujące prawo faktycznie są swoistego rodzaju „ustami” ustaw. Skrajnie pozytywistyczne podejście do prawa wiązało się z założeniem, że jeżeli władza prawodawcza została prawidłowo (w sposób demokratyczny) ustanowiona i przy tworzeniu prawa przestrzegane są formalne reguły jego kreowania (bo na przykład w uchwalaniu ustaw brała udział odpowiednia parlamentarna większość), to jest to wystarczające do uznania, że przepisy prawa są odpowiednio legitymizowane. Przy takim podejściu nie można wykluczyć, że obowiązującym prawem stać się mogła dowolna (każda) treść, o ile akt normatywny został uchwalony na przykład przez demokratycznie wybrany parlament. Dowodem na to są smutne czasy różnych totalitaryzmów, kiedy to – niejednokrotnie w majestacie prawa – dokonywano okrutnych zbrodni. Dla osądzenia tych zbrodni

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

konieczne było odejście od prawa tych krajów (Związku Sowieckiego, faszystowskich Niemiec itd.) i powołanie międzynarodowych trybunałów.

Nieszczęściem jest – jak słusznie podkreślał Albert M. Krąpiec i na co często zwracam uwagę – „[...] że pozytywiści biorą zewnętrzne przejawy prawa np. fakt ustanowienia przez parlament za prawo. Ale to ustanowienie przecież nie stanowi istoty prawa i nie daje mocy prawnej. Moc prawa płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach. [...] prawo nic nie znaczy jeśli nie przejdzie przez filtr sumienia. Prawo wtedy rzeczywiście jest skuteczne, gdy staje się sądem praktycznym wybranym dobrowolnie przez człowieka”³.

Stąd też dla każdego systemu prawnego, dla jego zaistnienia i funkcjonowania konieczne są czytelne, aksjologiczne fundamenty. Podkreślał to wyraźnie znakomity polski administratywista (symbol tzw. idei „żywego prawa”) Franciszek Longchamps de Bériet, który pisał, że: „Głównym [...] brakiem pozytywizmu prawnego w jego klasycznej [...] postaci było to właśnie, że nie samemu już prawu pozytywnemu, ustanowionemu urzędową drogą przypisywał wartość społecznie wystarczającą i innej zdawał się nie szukać. Uwolnienie od wartości – *Wertfreiheit* – głoszone jako znamię postawy naukowej (nie tylko zresztą wobec prawa) było główną przyczyną, dla której pozytywizm prawny zdyskredytował się w oczach ludzi, którzy przeżyli dwie wojny światowe i dramaty totalizmów. Stąd zarzuty, który spotyka pozytywizm prawny – właśnie jako ideologia prawna – zarzuty czasem straszne”⁴.

Poszukiwanie wartości prawa jest elementem budowy jego autorytetu. Dlatego stosujący prawo mają obowiązek poszukiwania prawa w przepisach prawnych, bo sam przepis jest punktem wyjścia do sformułowania normy prawnej, jest więc swoistym prawem w możliwości. Zgodzić należałoby się z Arthurem Kaufmannem, że „pozytywista który widzi jedynie ustawy i zamyka się wobec wszelkich pozaustawowych momentów prawa jest z tego powodu [...] w zasadzie bezsilny wobec każdego spaczenia prawa przez siłę polityczną”⁵.

Z powyższych bardzo trafnych ujęć prawa administracyjnego płynie, jak się wydaje, dość oczywisty wniosek, że nie można problemu prawa sprowadzić do „czysto formalnej jego strony oraz odpowiedniej konfiguracji słów i znaków zamieszczonych w jakimś akcie władzy prawodawczej”⁶. Nie można więc sprowadzić prawa administracyjnego i prawa w ogóle do formalnoprawnych odniesień. Stąd też każdy, kto dziś podejmuje

³ A.M. Krąpiec [w:] *Suwerenność by ocalić*, Toruń 1997, s. 8.

⁴ F. Longchamps de Bériet, *Z problemów poznania prawa*, Ossolineum 1968, s. 13.

⁵ A. Kaufmann, *Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtsdogmatik* [w:] *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, Hrsg. A. Kaufmann, Heidelberg 1989, s. 17.

⁶ M. Zdyb, *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian* [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 17 i n.

studia nad konkretnymi regulacjami prawnymi, nie może unikać pytań o wartość prawa, a także o sposób pojmowania tej wartości. Nie można również bez odniesień do aksjologicznych podstaw pojmować prawa w kategoriach li tylko instrumentalnych. Mając to na uwadze i próbując w ogóle zdefiniować pojęcie prawa, mimo mnogości różnego rodzaju definicji, nie należy abstrahować od rzymskiej definicji pochodzącej od znakomitego prawnika Celsusa, wedle którego „prawo jest sztuką tego co dobre i słuszne”. Bazując na tym pojęciu, rozwinąłbym go o dorobek średniowiecznych myślicieli, a zwłaszcza Św. Augustyna i Św. Tomasza z Akwinu. W konsekwencji oznacza to, że prawo jest sztuką tego, co dobre, słuszne, roztropne, racjonalne i sprawiedliwe, mające na względzie godność człowieka.

Takie podejście do prawa, a zwłaszcza do prawa administracyjnego, faktycznie demaskuje bezpłodność pozytywizmu, czemu tak wiele miejsca poświęcił Franciszek Longchamps de Bérier⁷. Nawiązując do poglądów wielkiego Profesora, wyrażam wyartykułowane we wcześniejszych moich artykułach (publikacjach) przekonanie, że: „Normy prawne, na podstawie których mają działać organy Państwa i których winny przestrzegać, to nie tylko «czyste normy prawne» w postaci jakiej ujmują je pozytywiści (normatywiści), ale i zarazem «ta całość społeczna, która ustanawia je», innymi słowy życie prawne. Przy skrajnie formalistycznym pojmowaniu państwa prawnego nie dostrzega się, że każda norma prawna ma jak gdyby dwie strony: esencjalną związaną z literalnym brzmieniem przepisów prawnych oraz egzystencjalną⁸. Ta ostatnia powstaje w nawiązaniu do: a) aksjologicznych podstaw obowiązującego systemu prawa, naturalnego porządku rzeczy (prawa naturalnego), zasad sprawiedliwości, prawości woli, świadomości prawnej, dobra wspólnego, godności człowieka itd.; b) okoliczności faktycznych, do których prawo odnosi się; c) norm, reguł i zasad pozasystemowych będących następstwem rozwoju cywilizacyjnego (normy i normatywy techniczne, normy wiedzy, zasady prakseologiczne, dobre obyczaje, uczciwość kupiecka, moralność publiczna itd.); d) praktyki stosowania prawa (m.in. orzecznictwa); e) poglądów doktryny⁹.

Przy takim podejściu jest miejsce na pytanie o moralność prawa i tzw. „sprawiedliwość prawa”, a także na poszukiwania i odniesienia do wartości ucieleśniających nasze człowieczeństwo i idee humanistyczne. W takim stanie rzeczy norma prawa administracyjnego staje się normą systemową zintegrowaną z podstawą aksjologiczną systemu prawnego. Zadaniem podmiotu stosującego prawo jest nie tylko prosta subsumcja przepisu prawnego ukierunkowana na konkretne stany faktyczne, ale także odszu-

⁷ Dotyczy to nie tylko rozprawy pt. *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, ale także innych znakomitych rozprawy tegoż autora, w tym m.in.: *O prawniku w Rzeczypospolitej Nauk*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Prawo IV; tegoż, „*Biografia pojęć*” (o ostatnich pracach Riccardo Orestano), „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1961/16A, s. 60–68; tegoż, *Założenia nauk administracji*, Wrocław 1949.

⁸ Zob. szerzej M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

⁹ M. Zdyb, *Prawny...*

kanie treści wartości, ze względu na które ustanowiono prawo. Oderwanie prawa od wartości i aksjologicznych podstaw systemu prawa publicznego prowadzić może do tego, że staje się ono instrumentem, i to bardzo często doraźnym, do osiągnięcia celów politycznych jakiejś zbiorowości. Autorytet prawa bierze się przede wszystkim z tego, że u jego podstaw leżą fundamenty aksjologiczne i wartości eksponujące człowieczeństwo i podmiotowość jednostki (obywatela). Do tego niezbędny w tym zakresie jest autorytet organów państwa, w tym organów administracji publicznej.

Ciągle wymowna jest często przeze mnie powtarzana wypowiedź Feliksa Konecznego, wedle którego: „Państwo nie stoi ponad etyką, tak jak nie stoi przed nią. Tzw. silne rządy są uzasadnione i dobre, o ile są sprawiedliwe [...] Bezetyczność państwowa doprowadziła [...] do charakterystycznego pojmowania polityki, jako sztuki dochodzenia do władzy [...]. A jeśli państwo etyki nie uznaje w stosunku do obywateli, jakimż cudem mają się brać u obywateli przymioty etyczne w zachowaniu się względem państwa? [...] Cudaczne zapatrywanie jakoby prawo starczyło społeczeństwu za całą więź nie lęgnie się w żadnym dziale cywilizacji łacińskiej. Formułki prawnicze zamiast sumienia, formułki zdane na samowolę każdorazowej władzy – toć to wyraźny bizantynizm. [...] Państwo nie ma [...] mocy uprawiania nietycznych czynów, czyli zło nie staje się moralne i dozwolone przez to, że się go dopuszcza państwo, albo że się je popełnia z ramienia lub na rzecz państwa [...]. Nie ma pod słońcem władzy, której by wolno było nakazywać podwładnym czyny przeciwne dekalogowi”¹⁰.

Wszystko to wskazuje, że zagadnienia prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego, ze względu także na swoją specyfikę, różnorodność problemów regulowanych w aktach normatywnych, okoliczność, że stosunki administracyjnoprawne z reguły wiążą się z władztwem administracyjnym i jednostronnym charakterem tego władztwa, różnorodność materii regulowanej prawem i związaną z tym mnogość aktów prawnych, są trudniejsze do ujmowania ich w formalnoprawnych ramach, w których znalazłoby się miejsce na kluczowe wartości odnoszące się do aksjologicznych fundamentów prawa. Dlatego też po doświadczeniach dwóch wojen światowych oraz systemów totalitarnych pojawił się problem poszukiwania optymalnej formuły pojęcia prawa, kluczowych zasad i wartości w tej materii i przede wszystkim czytelnych fundamentów aksjologicznych. Problem aksjologicznych podstaw prawa administracyjnego, oprócz licznych publikacji Franciszka Longchamps de Bériera, stał się przedmiotem pogłębionych analiz wielu wybitnych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego (sam także problematyką tą zajmowałem się w szeregu publikacji i w dość szerokiej perspektywie normatywnej)¹¹.

¹⁰ F. Koneczny, *Rozwój moralności*, Lublin 1938, s. 212–219.

¹¹ Zob. m.in.: M. Zdyb, *Drogi i bezdroża państwa prawnego* [w:] *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, Warszawa 1999, s. 197–235; M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. A. Jankiewicz, F. Rymarz, Warszawa 2001, s. 190–205; M. Zdyb, *Służba publiczna* [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2004, s. 349–367; M. Zdyb, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej*

Książka w przystępny sposób przedstawia zagadnienia z zakresu teorii prawa administracyjnego oraz zawiera analizę przepisów ustrojowego prawa administracyjnego. Autorzy omówili m.in.:

- zasady prawa administracyjnego;
- pojęcie administracji w ujęciu historycznym i współczesnym;
- prawne formy i metody działania administracji;
- rodzaje organów administracji publicznej i ich cechy;
- pojęcie naczelnych i terenowych organów administracji państwowej (rządowej);
- zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego;
- kontrolę zewnętrzną i wewnętrzną działania administracji publicznej.

Prezentowane zagadnienia uzupełnili poglądami przedstawionymi w aktualnym orzecznictwie sądownoadministracyjnym i doktrynie prawa administracyjnego.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów prawa i administracji oraz aplikantów zawodów prawniczych. Może być także przydatna nauczycielom akademickim w pracy naukowej i dydaktycznej oraz sędziom, adwokatom, radcom prawnym i urzędnikom w praktyce zawodowej.

Marian Zdyb – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, były sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor wielu książek i 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.

Monika Augustyniak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; ekspert krajowy Grupy Niezależnych Ekspertów ds. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w Radzie Europy (Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale – GIE); autorka ponad 150 publikacji z zakresu prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788383904047 W01P01

ISBN 978-83-8390-404-7



9 788383 904047

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)