

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa
Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa
Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski

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

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

2

Recenzent
Prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek

Wydawca
Izabella MATECKA

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-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 Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Joanna Róg-Dyrda, Marek Grzywacz** 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, 7–8, 11A–B, XI – 1; **Rafał Stankiewicz, Jacek Piecha** IV – 5; **Paweł Wajda** X – 13; **Paweł Wajda, Aleksandra Wiktorowska** IX; **Katarzyna Zalańska** XIV – 3, 5; **Michał Jabłoński** II – 3B, 5, XI – 2; **Filip Elżanowski** X – 9A; **Ewa Stefańska** X – 4; **Marek Szubiakowski** IV – 9, 11C; **Aleksander Jakubowski** XIV – 4; **Aleksander Jakubowski, Jacek Piecha** I – 9; **Jarostaw 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., 2020

ISBN 978-83-8223-190-8

2. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Przedmowa	17
-----------------	----

CZĘŚĆ PIERWSZA ZAGADNIENIA I POJĘCIA OGÓLNE TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział I

Zagadnienia wstępne	21
1. Uwagi wprowadzające	21
2. Pojęcie administracji	25
3. Sfery działania administracji (rozdzielenie jej podstawowych rodzajów)	33
4. Określenie prawa administracyjnego i jego ogólna charakterystyka	37
5. Struktura prawa administracyjnego i rodzaje jego norm	45
6. Porządek prawnoadministracyjny	50
7. Stosunek prawnoadministracyjny	51
8. Sytuacja prawnoadministracyjna	57
9. Sukcesja w prawie administracyjnym	58

Rozdział II

Źródła prawa administracyjnego	62
1. Pojęcie i klasyfikacje źródeł prawa	62
2. Zasady skonstruowania systemu źródeł prawa administracyjnego	63
3. Krajowe źródła prawa administracyjnego – szczegółowa charakterystyka	66
A. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	66
B. Akty prawa miejscowego	73
C. Źródła prawa wewnętrznego	76
4. Zasady obowiązywania i wejścia w życie aktów prawnych	78
5. Prawo miękkie	80

Rozdział III

Prawo administracyjne Unii Europejskiej	83
1. Ogólna charakterystyka prawa Unii Europejskiej	83
2. Sfery relacyjne – obszary aktywności krajowej administracji publicznej w Unii Europejskiej	86

3. Negocjacyjno-koordynacyjna sfera relacyjna	88
4. Legitymizacyjna sfera relacyjna: współpraca z partnerami społecznymi i ciałami przedstawicielskimi w kraju	89
5. Implementacyjna sfera relacyjna: wykonywanie prawa unijnego przez administrację publiczną	90
A. Administracja publiczna jako adresat reguł prawa unijnego	90
B. Podstawowe zasady stosowania prawa unijnego przez administrację publiczną	91
C. Obowiązki administracji w sferze implementacyjnej w odniesieniu do reguł warunkowości oraz otwartej metody koordynacji	96
6. Litygacyjna sfera relacyjna	97
7. Zasada wzajemnego uznania i równoważności w działaniach administracji państw członkowskich Unii Europejskiej	98

Rozdział IV

Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego	101
1. Dobro wspólne, dobro publiczne, interes publiczny, interes jednostki jako wyznaczniki aksjologiczne prawa administracyjnego	101
A. Interes publiczny a interes jednostki	101
B. Pojęcie dobra wspólnego	105
C. Pojęcie dóbr publicznych	107
2. Władza publiczna	109
3. Władztwo prawnoadministracyjne	110
A. „Władczość” jako cecha prawa administracyjnego. Kategoria władztwa prawnoadministracyjnego	110
B. Stopniowalność władztwa prawnoadministracyjnego	112
C. Władztwo zakładowe	113
4. Ingerencja prawnoadministracyjna oraz jej granice i główne postaci	114
5. Zakaz i nakaz. Policja administracyjna	125
6. Prawnoadministracyjna reglamentacja i regulacja	130
A. Reglamentacja prawnoadministracyjna	130
B. Regulacja prawnoadministracyjna	137
7. Przymus prawnoadministracyjny	139
A. Istota zjawiska	139
B. Przejawy przymusu prawnoadministracyjnego	142
8. Sankcja administracyjna	144
9. Ciężary publiczne	149
A. Ciężary publiczne o charakterze powszechnym oraz o charakterze szczególnym	150
B. Ciężary publiczne a ograniczenia własności	151
10. Prawnie dopuszczalna swoboda działania administracji w realizacji jej zadań	152
A. Uwagi wstępne	152
B. Zasada legalizmu	153
C. Dyskrecjonalność władzy	155
D. Swoboda organów przy wykonywaniu zadań o charakterze niewładczym	156
E. Uznanie administracyjne	156
F. Związywanie administracyjne	159

G. Prawne ujęcie związania i uznania administracyjnego	159
H. Inne postaci swobody działania administracji	160
11. Podstawowe prawnoadministracyjne instytucje służące określeniu pozycji jednostki wobec administracji	162
A. Kategorie interesów faktycznych i prawnych	162
B. Publiczne prawa podmiotowe	163
C. Problem praw i wolności obywatelskich na gruncie funkcji prawa administracyjnego	166

CZĘŚĆ DRUGA

PRAWNOUSTROJOWA REGULACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozdział V

Główne pojęcia i konstrukcje regulacji prawnej organizacji

i funkcjonowania administracji publicznej	171
1. Uwagi wprowadzające	171
2. Podmioty administracji i podmioty administrujące	173
3. Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej	174
A. Organ państwowy i organ administracji publicznej	174
B. Rodzaje organów administracji	176
C. Kolegialność i jednoosobowość	180
D. Zakres działania i właściwość (kompetencja) organu	181
E. Kompetencje a zakres działania	181
F. Rodzaje właściwości	181
G. Przeniesienie kompetencji	183
H. Upoważnienia do wykonywania kompetencji	184
I. Zakład administracyjny	186
J. Inne jednostki organizacyjne w systemie administracji publicznej – nietypowe podmioty administrujące	188
K. Funkcje zlecone administracji publicznej	193
L. Działania podjęte w ramach funkcji zleconych a działania własne	194
M. Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do decyzji wydawanych w ramach funkcji zleconych	195
4. Podstawowe więzi organizacyjne i funkcjonalne	196
A. Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo	196
B. Współdziałanie	198
5. Decentralizacja i centralizacja administracji	200
6. Samorząd	203

Rozdział VI

Administracja publiczna w Polsce w świetle obowiązującego prawa	208
1. Uwagi wstępne	208
2. Administracja centralna	210
A. Zagadnienia ogólne	210
B. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	212
C. Podział centralnych organów administracji rządowej	216

D. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej	217
E. Prezes Rady Ministrów i wiceprezesi Rady Ministrów oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	230
F. Minister i ministerstwo	236
G. Organy kolegialne o swoistej pozycji prawnej w systemie administracji centralnej	247
H. Centralne organy administracji	251
I. Nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej	257
J. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej	260
3. Podziały terytorialne państwa	262
A. Podział terytorialny państwa	262
B. Czynniki wpływające na podział terytorialny	264
C. Zasadniczy podział terytorialny	265
D. Pozostałe rodzaje podziałów terytorialnych państwa	266
4. Terenowa administracja rządowa zespolona	268
A. Uwagi wstępne	268
B. Wojewoda i jego pozycja prawna	270
C. Wojewódzka administracja zespolona	279
5. Terenowe jednostki organizacyjne administracji niezespolonej	284
6. Samorząd terytorialny	288
A. Podstawy prawne działania	288
B. Zasada subsydiarności	289
C. Zasada decentralizacji	291
D. Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej	294
E. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce	296
F. Zadania samorządu	302
G. Finansowe zabezpieczenie realizacji zadań samorządu terytorialnego	307
H. Działalność prawotwórcza samorządu	310
I. Nadzór nad samorządem terytorialnym	312
J. Sądowa ochrona samodzielności samorządu	317
7. Podstawowe zagadnienia prawne korpusu pracowników administracji publicznej	318
A. Prawo urzędnicze	318
B. Pracownicy administracji państwowej i rządowej	320
C. Pracownicy samorządowi	336

CZĘŚĆ TRZECIA

FUNKCJONOWANIE ADMINISTRACJI

Rozdział VII

Prawne formy działania administracji	343
1. Wprowadzenie	343
2. Akty normatywne administracji	346
3. Akt administracyjny	348
A. Rodzaje aktów administracyjnych	354
B. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	361
4. Ugoda	364

5. Porozumienie administracyjne	365
6. Czynności cywilnoprawne	368
7. Zawieranie umów przez administrację – zamówienia publiczne	369
8. Czynności faktyczne	374
9. Milczenie administracji	378
10. Wykorzystanie sztucznej inteligencji w działaniach administracji	381

CZĘŚĆ CZWARTA PRAWNA KONTROLA ADMINISTRACJI

Rozdział VIII

Kontrola administracji	385
1. Wstęp	385
2. Pojęcie kontroli	387
3. Prawne ujęcie kontroli	390
4. Kontrola a inne funkcje	392
5. Kryteria kontroli	395
6. Wyznaczniki dobrej kontroli	395
7. Prawny system kontroli administracji	396
A. Kontrola zewnętrzna nad administracją	397
B. Kontrola społeczna	404
C. Kontrola wewnątrzadministracyjna	406
D. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i>	407

Rozdział IX

Kontrola sądowa administracji publicznej	408
---	------------

CZĘŚĆ PIĄTA WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO MATERIALNEGO

Rozdział X

Wybrane zagadnienia prawnoadministracyjnej regulacji gospodarki	415
1. Nadzór państwa nad rynkiem kapitałowym	415
2. Prawo bankowe	418
3. Prawo antymonopolowe	423
4. Prawo mieszkaniowe	427
A. Korzystanie z lokali mieszkalnych przez funkcjonariuszy państwowych	430
B. Polityka państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej	433
5. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego. Prawo budowlane	437
6. Prawo geodezyjne i kartograficzne	444
7. Prawo górnicze	447
8. Prawo geologiczne	450
9. Bezpieczeństwo energetyczne	452
A. Prawo energetyczne	452
B. Zapasy obowiązkowe	458
10. Prawo normalizacji oraz jakości	464

11. Prawo o miarach i prawo probiercze	468
12. Dozór techniczny	470
13. Prawo celne	472
A. Źródła prawa	472
B. Krajowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach celnych i ich zadania	473
C. Dozór celny, kontrola celna i szczególny nadzór podatkowy	479
D. Postępowania administracyjne prowadzone przez organy celne	480
14. Prawo ochrony środowiska	482
A. Podstawowe akty prawne w zakresie ochrony środowiska	482
B. Zasady systemu prawa ochrony środowiska	485
C. Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony środowiska	488

Rozdział XI

Administracja ochrony zdrowia	491
1. Prawo ochrony zdrowia	491
A. Prawna ochrona życia i ochrona zdrowia w Konstytucji RP	492
B. Pojęcie i elementy bezpieczeństwa zdrowotnego	492
C. Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej	493
D. Świadczenia opieki zdrowotnej	495
E. Świadczenia opieki zdrowotnej poza granicami kraju	497
F. Działalność lecznicza	499
2. Prawo rynku produktów leczniczych	500
A. Pojęcie produktu leczniczego	500
B. Dopuszczanie produktów leczniczych do obrotu	501
C. Badania kliniczne leków	502
D. Wytwarzanie produktów leczniczych	502
E. Obrót produktami leczniczymi	502
F. Reklama produktów leczniczych	504
G. Refundacja produktów leczniczych	504
H. Organy właściwe w sprawach rynku leków	505

Rozdział XII

Upowszechnianie informacji	506
1. Zagadnienia wstępne	506
2. Prawo prasowe	507
3. Prawo o radiofonii i telewizji	509
4. Polska Agencja Prasowa	512
5. Ochrona informacji niejawnych	513

Rozdział XIII

Dostęp do informacji publicznej	518
1. Zagadnienia wstępne	518
2. Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej	519
3. Zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej	520
4. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej	523

5. Tryb udostępniania informacji publicznej	524
A. Tryb bezwnioskowy	524
B. Tryb wnioskowy	526
6. Ochrona prawa do informacji	527

Rozdział XIV

Administracja w dziedzinie oświaty, nauki i kultury	528
1. Szkolnictwo podstawowe, ogólnokształcące, zawodowe	528
A. Szkoły publiczne	530
B. Szkoły niepubliczne	532
C. System szkół publicznych i niepublicznych	533
D. Obowiązek szkolny	533
E. Indywidualny program lub tok nauki	534
F. Nadzór pedagogiczny	535
G. Kurator oświaty	536
H. Organy kierujące szkołą	536
2. Szkolnictwo wyższe, placówki naukowo-badawcze	538
A. Szkolnictwo wyższe	538
B. Polska Akademia Nauk	546
C. Instytuty badawcze i Sieć Badawcza Łukasiewicz	551
D. Stopnie i tytuły naukowe i w zakresie sztuki	554
3. Organizacja upowszechniania kultury	555
4. Sport	560
5. Prawna ochrona zabytków	565
A. Rejestr zabytków	568
B. Lista Skarbów Dziedzictwa	569
C. Pomnik historii	570
D. Park kulturowy	570
E. Uwzględnienie ochrony zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego	570
F. Wywóz zabytków	571

Rozdział XV

Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych	574
1. Obywatelstwo	574
2. Prawo o cudzoziemcach	577
A. Ogólny status cudzoziemca	579
B. Ochrona cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	587
C. Szczególny status cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej	592
D. Cudzoziemiec z Kartą Polaka	596
3. Zmiana imion i nazwisk	597
4. Akty stanu cywilnego	599
5. Ewidencja ludności, dowody osobiste, paszporty	601
6. Ordery, odznaczenia, odznaki	610

Rozdział XVI

Administracyjnoprawna regulacja zrzeszania się oraz niektórych innych rodzajów aktywności obywateli związanej z realizacją ich praw i wolności	617
1. Prawo o stowarzyszeniach	619
2. Prawo o partiach politycznych	624
A. Ewidencja partii politycznych	626
B. Nadzór nad działalnością partii	627
C. Majątek partii	627
D. Finansowanie partii	628
3. Prawo o gwarancjach wolności sumienia i wyznania	631
4. Prawo o zgromadzeniach	635

Rozdział XVII

Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego	639
1. Regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego	640
A. Policja	642
B. Straże i służby	645
C. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	646
D. Służba Ochrony Państwa	648
E. Centralne Biuro Antykorupcyjne	649
2. Administracyjnoprawny reżim stanu wyjątkowego	651
3. Stan wojenny i jego regulacja prawna	655
4. Administracyjnoprawna regulacja dotycząca zwalczania klęsk żywiołowych	658
5. Regulacja ochrony przeciwpożarowej	663
6. Zarządzanie kryzysowe	666
7. Reglamentacja dostępu do broni, amunicji i materiałów wybuchowych	670
Wykaz podstawowej literatury	675

PRZEDMOWA

Oddawane Czytelnikowi „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 naukowci dołożyli starań, aby omawiana materia została zaprezentowana przy uwzględnieniu dorobku doktryny i orzecznictwa, w sposób oryginalny i twórczy. Wśród licznych prac z obszaru prawa administracyjnego wyróżnia się obszernością ujęcia przedstawianych zagadnień, dążąc do maksymalnie szerokiego i wyczerpującego ujęcia w zakresie zagadnień uznawanych powszechnie za podstawowe.

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

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

Autorzy dążyli do położenia dużego nacisku na wyjaśnienie podstawowych instytucji prawa administracyjnego, tak aby zapewnić użyteczność zawartej w pracy wiedzy, nawet przy zmienionym w przyszłości stanie prawnym. Prawo administracyjne ulega

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

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

W 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

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Uwagi wprowadzające

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

1

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



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


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 wyjściowego dla określenia, czym jest prawo administracyjne.

- 3 W rezultacie, mimo że pojęcia prawa administracyjnego i administracji lokują się kategorialnie na różnych płaszczyznach, w tradycyjnym podejściu do określenia prawa administracyjnego rozważania w tym przedmiocie poprzedzane bywają rozpatrzeniem kwestii, czym jest administracja. Taki sposób dojścia 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 W. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 192 i n.

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

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

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

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

Jedynie sporadycznie prezentowane były inne stanowiska, wedle 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 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.

4

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 w zakresie identyfikowania prawa administracyjnego, które odwoływało się do pojęcia administracji. Dowodzą one jednak, że kwestia pojmowania prawa administracyjnego, a ściślej – znalezienia sposobu jego zdefiniowania, stanowi dość złożony problem prawno-teoretyczny, który pozostawia cały czas pole do naukowej dyskusji.



We współczesnym piśmiennictwie z zakresu nauki prawa administracyjnego w rozważaniach dotyczących pojęcia tego prawa oraz wskazania jego istoty i cech znamienych jako jednej z gałęzi całego systemu prawa dominuje tradycyjne (klasyczne?) **podjęcie metodologiczne**, tj. uznające współzależność określenia prawa administracyjnego z ustaleniem treści pojęciowej kategorii administracji (państwowej, publicznej). Jedynie tytułem

5

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

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

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

przykładu warto przytoczyć pogląd Z. Niewiadomskiego (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 i prawa administracyjnego poprzez nawiązanie do administracji zwraca uwagę J. Zimmermann, podnosząc, 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 [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 i 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 2000, s. 80 i n.


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

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

2. Pojęcie administracji

Skoro administracja stanowić ma punkt wyjścia (oraz odniesienia) dla 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 opisu działalności zmierzającej do uzyskania określonych efektów, której treścią jest zarządzanie, kierowanie, decydowanie i rozstrzygnięcie 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 w swym całości kształcie 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 administracji może być

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.

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

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

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

W podręczniku uwzględniono zmiany, które zaistniały w wyniku najnowszych nowelizacji ustaw i wydania nowych, skutkujących m.in. zmianami struktury organów centralnych oraz zmianami przepisów związanych z pandemią COVID-19, dotyczących m.in. zakazu lub ograniczenia organizowania zgromadzeń czy działalności Głównego Inspektora Sanitarnego.

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 naukowci 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 swojej pracy naukowej koncentruje się na zagadnieniach teoretycznych prawa administracyjnego, problematyce prawnej ustroju administracji, kontroli administracji i prawa urzędniczego; jest uznanym autorytetem w zakresie prawa o obywatelstwie, prawa o cudzoziemcach oraz prawnych zagadnień migracji i pomocy humanitarnej; autor 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



9 788382 231908 W02P01

ISBN 978-83-8223-190-8



9 788382 231908

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)