

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

4

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

4

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 31 sierpnia 2021 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-269-2
4. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wprowadzenie	21

CZĘŚĆ PIERWSZA ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Cechy prawa administracyjnego	27
1. Określenie prawa administracyjnego	27
2. Podział norm prawa administracyjnego	31
2.1. Prawo ustrojowe	31
2.2. Prawo materialne	32
2.3. Prawo procesowe (formalne)	34
3. Proces europeizacji prawa administracyjnego	35

Rozdział II

Źródła prawa administracyjnego	37
1. Pojęcie źródeł prawa	37
2. Źródła prawa unijnego	40
2.1. Podział prawa unijnego	40
2.2. Prawo pierwotne	40
2.2.1. Traktaty	40
2.2.2. Zasady ogólne prawa unijnego	41
2.2.2.1. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego	41
2.2.2.2. Zasada bezpośredniego skutku prawa unijnego	42
2.2.2.3. Zasada równego traktowania (niedyskryminacji)	43
2.2.2.4. Zasada proporcjonalności (współmierności)	43
2.2.2.5. Zasada subsydiarności	44
2.3. Prawo wtórne (pochodne)	44
2.3.1. Prawo wiążące	44
2.3.1.1. Rozporządzenia	45
2.3.1.2. Dyrektywy	45
2.3.1.3. Decyzje	46

2.3.2. Prawo niewiążące (<i>soft law</i>)	46
3. Źródła prawa krajowego	46
3.1. Podział źródeł	46
3.2. Źródła powszechnie obowiązującego prawa	48
3.2.1. Konstytucja	48
3.2.2. Ustawy	49
3.2.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe	50
3.2.4. Rozporządzenia	51
3.2.5. Rozporządzenia z mocą ustawy	53
3.2.6. Akty prawa miejscowego	53
3.2.6.1. Klasyfikacja aktów prawa miejscowego	53
3.2.6.2. Akty prawa miejscowego wojewody	55
3.2.6.3. Akty prawa miejscowego organów niezespółonej administracji rządowej	57
3.2.6.4. Akty prawa miejscowego sejmiku województwa	58
3.2.6.5. Prawo miejscowe powiatu i gminy	59
3.2.6.6. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	62
3.2.6.7. Prawo zaskarżenia aktów prawa miejscowego	63
3.3. Wewnętrzne źródła prawa	65
4. Ogłaszanie aktów normatywnych	67
5. Nieformalne źródła prawa	71

Rozdział III

Podstawowe pojęcia teoretyczne w prawie administracyjnym	77
1. Pojęcie i rodzaje organów administracji	77
2. Właściwość organu administracji	79
3. Nadzór, kontrola, kierownictwo	81
3.1. Pojęcie i cechy kontroli	81
3.2. Rodzaje kontroli	83
3.3. Podmioty sprawujące kontrolę administracji publicznej	85
3.3.1. Kontrola sprawowana przez organy państwowe	85
3.3.2. Sądowa kontrola administracji	90
3.3.2.1. Sądy administracyjne	91
3.3.2.2. Sądy powszechne i szczególne	93
3.3.2.3. Trybunał Konstytucyjny	94
3.3.2.4. Trybunał Stanu	95
3.3.3. Kontrola wewnątrzadministracyjna	95
3.3.4. Kontrola społeczna	97
3.4. Pojęcie i cechy nadzoru	98
3.5. Kierownictwo i koordynacja	100
4. Zadania publiczne	101

Rozdział IV

Stosunek administracyjnoprawny	103
1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego	103
2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego	104

3. Elementy stosunku administracyjnoprawnego	105
4. Sposoby nawiązania stosunku administracyjnoprawnego	106
5. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych	107

Rozdział V

Określenie administracji	109
1. Pojęcie administracji w doktrynie	109
2. Płaszczyzny i sfery działania administracji	114
3. Modele administracji	115
4. Cechy administracji	117
5. Proces prywatyzacji zadań administracji publicznej	118

Rozdział VI

Podstawowe zasady działania administracji	123
1. Funkcje zasad prawa	123
2. Zasada praworządności i legalizmu	124
3. Zasada demokratyzmu	125
4. Zasada centralizacji i decentralizacji administracji	126
5. Zasada subsydiarności (pomocniczości)	130
6. Zasada proporcjonalności (współmierności)	132
7. Zasada zrównoważonego rozwoju	133
8. Zasada udziału obywateli w administrowaniu	135
9. Zasada jawności działań administracji	135
10. Zasada kompetencyjności	137
11. Zasada efektywności i skuteczności działania	138
12. Zasada współdziałania	140
13. Inne zasady działania administracji wynikające z postępowania administracyjnego	142

Rozdział VII

Prawne formy działania administracji	145
1. Pojęcie prawnych form i metod działania administracji	145
2. Klasyfikacja prawnych form działania administracji	146
3. Stanowienie aktu normatywnego administracji	151
4. Wydawanie aktów administracyjnych	153
4.1. Określenie aktu administracyjnego	153
4.2. Klasyfikacja aktów administracyjnych	154
4.3. Decyzja administracyjna	162
4.4. Ważność aktu administracyjnego	171
5. Porozumienie administracyjne	174
6. Umowa cywilnoprawna	179
7. Partnerstwo publiczno-prywatne	181
8. Ugoda administracyjna	184
9. Czynności faktyczne administracji	187
9.1. Cechy czynności faktycznych	187
9.2. Działalność społeczno-organizatorska administracji	187

9.3. Czynności materialno-techniczne	188
10. „Swoiste” prawne formy działania administracji	190

CZĘŚĆ DRUGA ZAGADNIENIA USTROJOWE

Rozdział VIII

Podziały terytorialne państwa	197
1. Pojęcie podziału terytorialnego	197
2. Czynniki kształtujące podział terytorialny	198
3. Klasyfikacja podziałów terytorialnych	198
3.1. Podział zasadniczy	199
3.2. Podział pomocniczy	204
3.3. Podział specjalny	205
4. Nazwy miejscowości i obiektów fizjograficznych	206
5. Strefy specjalne	207
5.1. Pojęcie strefy specjalnej	207
5.2. Podział stref specjalnych	208
5.3. Strefy związane z ochroną granicy państwa	209
5.4. Strefy służące ochronie środowiska	212
5.5. Strefy związane z ochroną byłych obozów zagłady	213
5.6. Strefy ekonomiczne	214
5.7. „Swoiste” strefy specjalne	215

Rozdział IX

Administracja centralna	217
1. Podział administracji centralnej	217
2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	220
3. Organy zaliczane do naczelných organów administracji rządowej	223
3.1. Rada Ministrów	223
3.2. Prezes Rady Ministrów	226
3.3. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej	228
4. Centralne organy administracji państwowej	231
4.1. Centralne organy administracji rządowej	231
4.1.1. Tworzenie organów centralnych	231
4.1.2. Cechy i rodzaje centralnych organów administracji rządowej	232
4.2. Inne centralne organy administracji państwowej	236

Rozdział X

Terenowa administracja rządowa	237
1. Podmioty wykonujące zadania administracji rządowej w województwie	237
2. Wojewoda	238
2.1. Powoływanie wojewody	240
2.2. Funkcje wojewody	240
2.3. Kierownictwo i nadzór nad działalnością wojewody	246
3. Administracja zespolona w województwie	246

4. Administracja zespolona w powiecie	250
5. Niezespolona administracja rządowa	252

Rozdział XI

Samorząd terytorialny	255
1. Teorie samorządu terytorialnego	255
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego	257
3. Pojęcie samorządu terytorialnego	259
4. Zadania samorządu terytorialnego	262
4.1. Zadania gminy	263
4.1.1. Zasada domniemania właściwości gminy	263
4.1.2. Zasada subsydiarności	264
4.1.3. Zakres zadań gminy	265
4.1.3.1. Zadania własne	265
4.1.3.2. Zadania zlecone	269
4.1.4. Gminy o specjalnym statusie	270
4.1.4.1. Gminy uzdrowiskowe	270
4.1.4.2. Gmina warszawska	275
4.2. Zadania powiatu	276
4.2.1. Zakres zadań własnych powiatu	276
4.2.2. Zadania z zakresu administracji rządowej	279
4.3. Zadania samorządu województwa	280
4.3.1. Charakter zadań własnych	280
4.3.2. Zadania z zakresu administracji rządowej	281
5. Władze jednostek samorządu terytorialnego	282
5.1. Forma bezpośrednia udziału mieszkańców	283
5.1.1. Wybory	283
5.1.2. Referendum lokalne	283
5.1.3. Konsultacje z mieszkańcami	289
5.2. Organy jednostek samorządu terytorialnego	291
5.2.1. Organy gminy	291
5.2.1.1. Rada gminy – organ uchwałodawczy i kontrolny	291
5.2.1.2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) – organ wykonawczy	297
5.2.2. Organy powiatu	304
5.2.2.1. Rada powiatu – organ uchwałodawczy i kontrolny	304
5.2.2.2. Zarząd powiatu – organ wykonawczy	306
5.2.3. Organy samorządu województwa	311
5.2.3.1. Sejmik województwa – organ uchwałodawczy i kontrolny	311
5.2.3.2. Zarząd województwa – organ wykonawczy	313
6. Jednostki pomocnicze oraz związki i porozumienia samorządu terytorialnego	315
7. Związki metropolitalne	319
8. Mienie jednostek samorządu terytorialnego	321
9. Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego	323
9.1. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów	325
9.2. Uprawnienia wojewody	325
9.3. Uprawnienia regionalnej izby obrachunkowej	329

9.4. Uprawnienia o charakterze nadzorczym Sejmu	331
10. Uprawnienia samorządowego kolegium odwoławczego	331

Rozdział XII

Podmioty administrujące	333
1. Samorząd zawodowy	333
2. Samorząd gospodarczy	334
3. Zakłady administracyjne (publiczne)	335
4. Fundacje	338
5. Organizacje pozarządowe i wolontariat	341

Rozdział XIII

Pracownicy administracji publicznej	345
1. Pojęcie służby publicznej	345
2. Pojęcie pracownika administracji	349
3. Korpus służby cywilnej	349
4. Pracownicy samorządowi	355
5. Inne grupy pracowników administracji	360
5.1. Urzędnicy państwowi	360
5.2. Pracownicy administracyjni sądów i prokuratury	362
5.3. Służba zagraniczna	363
6. Obowiązki pracowników administracji	364
6.1. Europejski Kodeks Dobrej Administracji	364
6.2. Obowiązki ustawowe pracowników administracji publicznej	366
6.2.1. Obowiązki członka korpusu służby cywilnej	367
6.2.2. Obowiązki pracownika samorządowego	368

CZĘŚĆ TRZECIA

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWA MATERIALNEGO

Rozdział XIV

Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych	373
1. Ewidencja ludności	373
2. Sporządzanie aktów stanu cywilnego	380
2.1. Kierownik urzędu stanu cywilnego	380
2.2. Akty stanu cywilnego	382
2.3. Pojęcie stanu cywilnego	386
2.4. Zasady prowadzenia aktów i rejestrów stanu cywilnego	387
2.5. Zasady rejestracji stanu cywilnego	389
2.6. Sporządzenie aktu urodzenia	390
2.6.1. Obowiązek zgłoszenia urodzenia dziecka	390
2.6.2. Dane wpisywane do aktu urodzenia	392
2.6.3. Rejestracja imienia dziecka	393
2.7. Rejestracja małżeństw	397
2.7.1. Formy zawarcia małżeństwa	399
2.7.1.1. Świecka forma zawarcia małżeństwa	399

2.7.1.2. Zawarcie małżeństwa przed osobą duchowną	401
2.7.2. Sporządzenie aktu małżeństwa	403
2.8. Rejestracja zgonów i sporządzenie aktu zgonu	406
3. Zmiana imienia i nazwiska	408
4. Dowody osobiste	413
5. Dokumenty paszportowe	421
6. Ochrona danych osobowych	428
 Rozdział XV	
Obywatelstwo polskie	435
1. Pojęcie obywatelstwa	435
2. Formy nabycia obywatelstwa polskiego	437
3. Repatriacja	444
4. Utrata obywatelstwa polskiego	449
 Rozdział XVI	
Status prawny cudzoziemców na terytorium RP	451
1. Pojęcie i kategorie cudzoziemców	451
2. Warunki przekroczenia granicy RP	452
3. Pojęcie i rodzaje wiz	455
4. Pobyt cudzoziemców	459
5. Kontrola legalności pobytu	463
6. Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu	464
7. Formy ochrony cudzoziemców	469
7.1. Nadanie statusu uchodźcy	469
7.2. Ochrona uzupełniająca	473
7.3. Udzielenie azylu	474
7.4. Pobyt ze względów humanitarnych	475
7.5. Pobyt tolerowany	477
7.6. Ochrona czasowa	479
8. Karta Polaka	480
9. Cudzoziemcy – obywatele Unii Europejskiej	483
 Rozdział XVII	
Mniejszości narodowe i etniczne oraz formy zrzeszania się obywateli	489
1. Mniejszości narodowe i etniczne	489
2. Stowarzyszenia	491
2.1. Pojęcie i cechy stowarzyszenia	491
2.2. Rodzaje stowarzyszeń	494
2.2.1. Stowarzyszenia tzw. rejestrowe	494
2.2.2. Stowarzyszenia zwykłe	497
2.3. Nadzór nad stowarzyszeniami	499
3. Zgromadzenia	501
3.1. Swoboda organizowania zgromadzeń	501
3.2. Pojęcie zgromadzenia i zgromadzenia spontanicznego	503
3.3. Obowiązki organizatora zgromadzenia	506

3.4. Zakaz odbycia zgromadzenia	512
3.5. Uprawnienia i obowiązki organu gminy	515
3.6. Zgromadzenia w uczelniach wyższych	516
4. Partie polityczne	517
5. Wykonywanie wolnych zawodów	518

Rozdział XVIII

Korzystanie z rzeczy i świadczeń publicznych	523
1. Drogi publiczne	523
2. Transport kolejowy	532
3. Sposoby korzystania z wód	534
4. Korzystanie z ofiarności publicznej	541
5. Korzystanie z pomocy społecznej	545
5.1. Pojęcie i cel pomocy społecznej	545
5.2. Świadczenia pomocy społecznej	549
5.3. Realizacja zadań pomocy społecznej	551
5.4. Pomoc osobom niepełnosprawnym	554
6. Korzystanie z zakładów publicznych	559
6.1. Oświata	559
6.1.1. Typy szkół	561
6.1.2. Wychowanie przedszkolne i obowiązek przedszkolny	563
6.1.3. Obowiązek szkolny i obowiązek nauki	564
6.2. Szkolnictwo wyższe	566
6.3. Biblioteki	569
6.4. Muzea	571
7. Zabytki	573

Rozdział XIX

Ochrona środowiska	579
1. Pojęcie i podstawowe zasady ochrony środowiska	579
2. Odpady	583
3. Formy ochrony przyrody	588

Rozdział XX

Bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz zarządzanie kryzysowe	595
1. Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego	595
2. System organów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego	597
2.1. Formacje umundurowane administracji rządowej	598
2.1.1. Policja	598
2.1.2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	602
2.1.3. Służba Ochrony Państwa	603
2.1.4. Straż Graniczna	605
2.1.5. Państwowa Straż Pożarna	608
2.1.6. Krajowa Administracja Skarbowa	611
2.2. Formacje samorządowe	613
2.3. Organizacje społeczne	616

2.4. Podmioty prywatne	618
2.4.1. Ochrona osób i mienia	618
2.4.2. Służby porządkowe organizatora imprezy masowej	620
3. Ochrona informacji niejawnych	627
4. Stany nadzwyczajne i stan epidemii	629
5. Zarządzanie kryzysowe	635
Rozdział XXI	
Bezpieczeństwo narodowe	639
1. Pojęcie bezpieczeństwa narodowego	639
2. Strategia bezpieczeństwa narodowego	640
3. Siły Zbrojne RP	642
3.1. Rodzaje i zadania Sił Zbrojnych	642
3.2. Żandarmeria Wojskowa	643
3.3. Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego	644
4. Organy właściwe w sprawach obrony narodowej	645
4.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	645
4.2. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	646
4.3. Minister Obrony Narodowej	646
4.4. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego	648
5. Powszechny obowiązek obrony narodowej	648
6. Administrowanie rezerwami osobowymi	649
6.1. Rejestracja i kwalifikacja wojskowa	650
6.2. Określanie zdolności do służby wojskowej	651
6.3. Ewidencja wojskowa	653
Bibliografia	655
Skorowidz	683

WPROWADZENIE

Prawo administracyjne wiąże się z funkcjonowaniem administracji publicznej, ale nie tylko. Normy tego prawa regulują również sytuację administracyjnoprawną obywatela, który styka się z tym prawem od urodzenia aż do śmierci. Prawo administracyjne reguluje też zasady funkcjonowania podmiotów innych niż organy administracji publicznej. Jest to więc dziedzina obszerna, trudna do całościowego przedstawienia. Trudności te potęguje fakt, że jest to prawo nieskodyfikowane, jego normy zawarte są w aktach prawa krajowego różnej rangi, a także w aktach prawa międzynarodowego i unijnego. Ponadto jest to prawo zmienne, dynamiczne, uzależnione nie tylko od zmian ustrojowych, społeczno-gospodarczych, ale też od wpływów politycznych. Często ustawy zawierające normy prawa administracyjnego są uchwalane dla doraźnych, politycznych potrzeb, bez głębszych analiz i dyskusji, w trybie przyspieszonym, co powoduje luki i błędy legislacyjne.

Zrozumienie regulacji administracyjnoprawnych jest możliwe wówczas, gdy znane są podstawowe cechy prawa administracyjnego i znaczenie podstawowych pojęć występujących w tym prawie. Norma prawna może być właściwie odczytana tylko wówczas, gdy znane jest znaczenie użytych w niej określeń. Pomocne w tym zakresie jest orzecznictwo sądowe, które dokonuje wykładni tych norm, a także literatura przedmiotu.

Systematyka podręcznika została tak ukształtowana, by sprzyjała zrozumieniu istoty prawa administracyjnego oraz zasad funkcjonowania administracji publicznej. Stąd podział treści na trzy części: zagadnienia ogólne, zagadnienia ustrojowe i zagadnienia prawa materialnego.

Prawo administracyjne zostało przedstawione w aspekcie jego podstawowych cech oraz wpływu prawa unijnego na jego kształt. To skutkuje też przyjęciem podziału źródeł prawa administracyjnego na prawo krajowe i prawo unijne. Na proces stosowania prawa administracyjnego mają wpływ również tzw. nieformalne źródła prawa, do których należą orzecznictwo sądowe i normy pozaprawne, np. normy etyczne.

Związek prawa administracyjnego z funkcjonowaniem administracji publicznej jest bezsporny. W tym kontekście niezbędne jest ukazanie podstawowych cech administracji oraz występujących w teorii modeli jej funkcjonowania. Ze względu na stały wzrost liczby zadań administracji ustawodawca dopuszcza tzw. proces prywatyzacji zadań administracji

publicznej, którego celem jest dążenie do efektywnego i sprawnego wykonywania zadań publicznych. Proces ten polega na możliwości przekazania zadań publicznych do wykonania przez podmioty prawa prywatnego, w tym osoby fizyczne.

Działanie administracji publicznej opiera się na określonych zasadach. Wśród nich są zasady ustrojowe, określone w Konstytucji RP (np. praworządności, decentralizacji), oraz zasady związane z istotą funkcjonowania tej administracji (pomocniczości, proporcjonalności, jawności, kompetencyjności, współdziałania).

Realizacja zadań przez organy administracji publicznej może nastąpić wyłącznie w sposób wskazany przepisami prawa. Wynika to z podstawowej cechy administracji publicznej, że działa ona wyłącznie na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych, czyli może podejmować tylko takie działania, które są określone przepisami prawa. Działania podejmowane przez administrację publiczną w celu wykonania zadań są określane w doktrynie prawnymi formami działania administracji. Ze względu na brak możliwości ukazania pełnego katalogu tych form i różną ich klasyfikację w podręczniku przedstawione zostaną tylko formy ogólne, typowe dla wszystkich organów administracji publicznej.

W części dotyczącej zagadnień ustrojowych przedstawiono najpierw zagadnienia podziału terytorialnego państwa z jego klasyfikacją na podział zasadniczy (podstawowy), pomocniczy i specjalny. Wyznaczenie granic podziału terytorialnego pozwala na usytuowanie organów administracji publicznej w strukturze terytorialnej państwa i zrozumienie ich właściwości terytorialnej. Przy omawianiu podziałów terytorialnych państwa zwrócona jest też uwaga na to, że jednostki zasadniczego podziału terytorialnego wraz z mieszkańcami zamieszkałymi na terytorium tych jednostek tworzą wspólnotę samorządową. Zasygnalizowane zostały również zagadnienia odnoszące się do wyodrębnienia na terytorium państwa pewnych obszarów, które poddane są specjalnym regulacjom prawnym. Obszary te, nazywane najczęściej strefami specjalnymi, nie są jednostkami podziału terytorialnego państwa.

Administracja publiczna stanowi zbiór zróżnicowanych organów i podmiotów wykonujących zadania publiczne. Uwzględniając zasięg właściwości terytorialnej, można wyodrębnić administrację centralną i administrację terenową, w której funkcjonuje terenowa administracja rządowa i samorząd terytorialny. W takim też układzie przedstawiono zagadnienia charakteryzujące organy administracji publicznej. Dodatkowo ukazano podstawowe cechy innych podmiotów administrujących [samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, zakłady publiczne (administracyjne), fundacje, organizacje pozarządowe], które wykonują zadania z zakresu administracji publicznej realizując zasadę decentralizacji.

Żadna instytucja, również struktury administracji, nie są w stanie prawidłowo funkcjonować bez pracowników. Administracja to przede wszystkim ludzie wykonujący zadania powierzone im przez prawo. Przepisy prawa funkcje organów administracji publicznej powierzają ludziom, którzy stają się piastunami władzy publicznej. Również ludzie

zatrudnieni w urzędach stanowią aparat pomocniczy tych organów. Dlatego od tego, jak pracownicy wykonują swoje zadania, zależy jakość wykonywania zadań przez administrację. W celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań ustawodawca, wyodrębniając m.in. grupę pracowników samorządowych, korpus służby cywilnej i pracowników urzędów państwowych, określa dla nich wymagania, zasady naboru i szczególne obowiązki. Nie bez znaczenia dla tych obowiązków pozostają też postanowienia Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Poza treścią w tej części podręcznika pozostały zagadnienia dotyczące funkcjonariuszy służb mundurowych, będących szczególną kategorią szeroko rozumianych kadr administracji publicznej. Ta szczególna ich pozycja prawna wynikająca ze stosunku administracyjnoprawnego zasygnalizowana zostanie w części zagadnień prawa administracyjnego materialnego.

Wzajemny zakres uprawnień i obowiązków administracji publicznej oraz podmiotów znajdujących się na zewnątrz struktur tej administracji określają normy materialnego prawa administracyjnego. Wskazują one również granicę ingerencji administracji w prawa jednostki oraz wyznaczają zakres tego, czego jednostka może oczekiwać od administracji. Jest to najbardziej rozbudowana część prawa administracyjnego – przy jego podziale na prawo ustrojowe, materialne i procesowe. Zawiera równocześnie wiele norm szczegółowych, ulegających częstym zmianom.

Normy prawa materialnego można klasyfikować według różnych kryteriów. Jednak żaden podział nie będzie wyczerpujący. Z tego powodu nie jest możliwe przedstawienie całościowo wszystkich rozwiązań prawnych zaliczanych do administracyjnego prawa materialnego. W związku z tym dokonano wyboru zagadnień i ukazano przede wszystkim administracyjnoprawne aspekty określające sytuację osób fizycznych oraz formy zrzeszania się obywateli – w kontekście konstytucyjnych zasad praw wolności obywateli, a także korzystanie z rzeczy i świadczeń publicznych. Ponadto przedstawione zostały zagadnienia związane z obywatelstwem polskim oraz statusem cudzoziemców na terytorium RP. W kolejnych częściach omówiono w zarysie zagadnienia ochrony środowiska, bezpieczeństwa porządku publicznego oraz bezpieczeństwa narodowego.

Wskazane zostały podstawowe instytucje, bez wnikania w rozwiązania szczegółowe. Odeśłania w treści do aktualnej podstawy prawnej oraz podane przykłady z orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny pozwolą zainteresowanym na poszerzenie wiedzy na ten temat.

Podręcznik przeznaczony jest przede wszystkim dla studentów kierunków prawniczych, administracyjnych i bezpieczeństwa wewnętrznego. Będzie też niewątpliwie pomocny pracownikom administracji oraz wszystkim, których prawo administracyjne z różnych względów interesuje.

Podręcznik uwzględnia stan prawny na 31.08.2021 r.

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

CECHY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Określenie prawa administracyjnego

Prawo administracyjne jest stosunkowo młodą dziedziną prawa. Nie może odwołać się do dorobku ustawodawstwa, orzecznictwa i doktryny kilku tysięcy – jak prawo cywilne, czy nawet kilku stuleci – jak prawo karne, chociaż regulacje administracyjnoprawne występowały już w starożytnym Rzymie. Można tu zacytować regulacje dotyczące relacji między rządem a studentami. W Konstytucji Walentyniana I z 370 r., adresowanej do prefekta Rzymu, cesarz nakazuje m.in.: „Biuro administracji podatków (*officium censualium*) powinno pilnie obserwować tryb życia studentów w ich mieszkaniach oraz czy rzeczywiście poświęcają oni swój czas na studia, o których mniema się, że je podjęli. Funkcjonariusze tego *officium* powinni przypominać studentom, że w swym gronie muszą unikać zachowania się skandalicznego i nieuczciwego, które może zaszkodzić ich reputacji, jak również złych znajomości, uważanych przez cesarza prawie za zbrodnie. Studenci nie powinni chodzić zbyt często na widowiska ani też brać udziału w pijackich hulankach. Jeżeli student nie prowadzi się tak, jak tego wymaga godność studiów *litterae liberales*, prefekt miasta rozkaże publicznie go wychłostać, wydaląc z Rzymu i odesłać do domu”.

Normy prawa administracyjnego kształtowały się wraz z rozwojem państwa, jednak dopiero od Wielkiej Rewolucji Francuskiej nabrały one charakteru dwustronnie obowiązującego – dotyczyły nie tylko obywateli, lecz również aparatu administracyjnego¹.

Nie zostały wskazane normatywnie kryteria określenia prawa administracyjnego, stąd określenia te powstawały na gruncie doktrynalnym. Prezentowane definicje oparte są

¹ Szerzej Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 61 i n.; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 3 i n.; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 17–151.

na różnych kryteriach, dlatego różnią się treścią i nie zawierają wielu cech charakteryzujących to prawo.



Definicje prawa administracyjnego przedstawiane są w doktrynie przy przyjęciu różnych kryteriów.

Klasyczna, tradycyjna definicja brała za punkt wyjścia urzędy (organy) administracyjne i określała, że prawo administracyjne jest to gałąź prawa, która reguluje działanie organów administracji. Definicja ta stanowi **podmiotowe określenie prawa administracyjnego**. Nie jest ona wystarczająca w obecnych warunkach, gdyż organy administracji uprawnione są również do zawierania umów cywilnych, w sytuacjach określonych prawem wymierzają kary, mogą być podmiotami stosunków międzynarodowych. To powoduje, że działanie organów administracyjnych poddane jest również regulacjom prawa cywilnego, karnego lub międzynarodowego. Dlatego tradycyjnie rozumiane prawo administracyjne nie jest wystarczającym jego określeniem.

Kolejne definicje brały za punkt wyjścia już nie organ administracji, lecz głównie jego działanie. Sprowadzały się do tezy, że prawo administracyjne to ta **gałąź prawa, która reguluje proces administrowania**. Jednak i ta definicja okazała się nie w pełni precyzyjna, gdyż proces administrowania jest pojęciem bardzo szerokim i administrowanie może też być dokonywane w formach właściwych innym gałęziom prawa.

Kolejnym elementem, który włączono do definicji prawa administracyjnego, był **sposób działania administracji w procesie administrowania**. Dowodzone, że prawo administracyjne reguluje te działania organu administracji w procesie administrowania, które są realizowane przy użyciu środków władczych, np. decyzji administracyjnych czy innych władczych form działania administracji oraz szczególnych form działania². Z tej definicji wynikało, że prawem administracyjnym jest to prawo, które zawiera element władztwa administracyjnego.


Również ta definicja nie wyczerpała wszystkich cech prawa administracyjnego, gdyż **nie wszystkie działania administracji realizowane są tylko w formach władczych**. Wiele z nich wykonywanych jest przy użyciu niewładczych form działania.



W szerokim znaczeniu określa się, że prawo administracyjne stanowi normy prawne regulujące organizację i zachowanie się administracji publicznej, a także zachowanie się osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nieunormowanym przez przepisy należące do innych gałęzi prawa. „W konsekwencji «administrowanie» i «władczość» pozostają w dalszym ciągu podstawowymi elementami kształtującymi

² J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościk, Ossolineum 1977, s. 5.

sferę prawa administracyjnego³. Prawo administracyjne reguluje więc procesy administrowania w państwie, system podmiotów realizujących te procesy oraz władcze środki służące do realizowania tych procesów⁴; jest to całość władczej działalności administracji publicznej, ale może również regulować takie działania, jak umowy publicznoprawne⁵.

 Według Z. Cieślaka prawo administracyjne stanowi uporządkowany zbiór norm prawnych, których celem jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne⁶.

2

J. Jagielski zwraca uwagę, że podstawowy sens prawa administracyjnego polegał, i polega, na ograniczeniu pełnej swobody, dyskrecjonalności (dowolności) w działaniu władzy publicznej wobec społeczeństwa i jednostki oraz na ujęciu wkraczania administracji w sferę stosunków społecznych w różnych dziedzinach w ramy określonych reguł wiążących zarówno władzę, jak i adresatów jej oddziaływań⁷.

Przedstawione definicje wykazują pewne różnice, które wynikają z przekształceń ustrojowych dokonywanych w państwie. Mimo tych różnic wskazują, że **przepisy prawa administracyjnego określają zakres kompetencji organów administracji publicznej, uprawnienia i obowiązki wobec innych podmiotów oraz zakres ingerencji administracji w sferę praw jednostki, a także obszar, w którym jednostka może żądać od administracji podjęcia określonych działań**. Na element uprawnień jednostki do kontroli administracji zwracał uwagę już w okresie międzywojennym W.L. Jaworski pisząc, że prawo administracyjne to „prawo, które reguluje działalność państwa, a którego kontrola należy do jednostki”⁸.

Precyzyjne zdefiniowanie prawa administracyjnego jest niemożliwe z kilku przyczyn. Przede wszystkim trudno jest ustalić jego zakres. Jeśli chodzi o osobę fizyczną, to styka się ona z normami tego prawa od urodzenia aż do śmierci. Ponadto wraz z utworzeniem samorządu terytorialnego państwo przekazało wiele zadań do wykonania jednostkom tego samorządu we własnym imieniu i zadania te wykonywane są nie tylko w administracyjnoprawnych formach działania. Dodatkowo pojawiają się nowe formy wykonywania zadań publicznych, chociażby w wyniku procesu prywatyzacji zadań publicznych

3

³ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 16.

⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 15–16.

⁵ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 41.

⁶ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 50.

⁷ J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 4.

⁸ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 8; szerokiego przeglądu definicji w doktrynie i wskazywanych w niej cech prawa administracyjnego dokonał T. Bąkowski, *O cechach prawa administracyjnego inaczej* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 30 i n.

(przekazywania zadań publicznych do wykonania podmiotom prywatnym). Do tego dodać trzeba i to, że z dniem 1.05.2004 r., po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, normy obowiązującego prawa administracyjnego zawarte są w przepisach prawa unijnego i prawa polskiego, a tym samym prawo administracyjne przestało stanowić system jednorodny. Doszło bowiem do tego administracyjne prawo unijne w ścisłym znaczeniu, które jest stosowane przez instytucje, organy i inne jednostki organizacyjne UE oraz prawo administracyjne w tych obszarach, w których krajowe organy administracji publicznej stosują normy prawa unijnego bezpośrednio bądź pośrednio, tj. gdy stosują krajowe ustawy i inne akty normatywne implementujące czy rozwijające prawo unijne. Stąd mówi się o europejskim prawie unijnym i europeizacji prawa administracyjnego⁹.



Na podstawie prezentowanych definicji prawa administracyjnego i analizy norm tego prawa można przedstawić **kilka podstawowych cech (właściwości) charakteryzujących to prawo**, a mianowicie:

- 1) jest to gałąź prawa, tak jak np. prawo cywilne czy karne, z tym że nie jest ono skodyfikowane (nie ma Kodeksu prawa administracyjnego;) ani jednolite, ponieważ wyróżnia się w nim pewne działy szczególne, np. prawo ochrony środowiska, prawo budowlane, prawo wodne, w których występują też normy prawne należące do innych działów (gałęzi) prawa (prawa cywilnego, prawa karnego);
- 2) prawo administracyjne należy do prawa publicznego, co oznacza, że o ile w prawie prywatnym (cywilnym) regulowana nim działalność podejmowana jest w uzależnieniu od woli podmiotów tego prawa, o tyle w prawie publicznym decyzja co do zastosowania jego norm jest wynikiem woli właściwych organów publicznych, a adresat musi się im podporządkować, chyba że normy te przyznają określone uprawnienia, z których adresat nie zawsze musi korzystać. Podział na prawo prywatne i publiczne wywodzi się ze starożytnego Rzymu. W ujęciu Ulpiana prawo publiczne (*ius publicum*) służy ochronie interesu państwa, zaś prawo prywatne (*ius privatum*) służy interesom jednostki;
- 3) jest to prawo stanowione i składa się z wielu normatywnych nakazów, zakazów, upoważnień, ograniczeń itp., których gwarancją przestrzegania jest system uznanych przez państwo sankcji prawnych – środków należących do zakresu władztwa administracyjnego. Reguluje niemal wszystkie zakresy życia społecznego;
- 4) źródłami prawa administracyjnego są przepisy prawa unijnego, w tym zasady ogólne Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przepisy prawa krajowego powszechnie obowiązujące oraz przepisy prawa wewnętrznego;
- 5) reguluje sposób realizacji procesów administrowania w państwie przy pomocy ustanowionych instytucji (organów, podmiotów administrujących); w najszerszym zakresie wkracza też w sferę praw i wolności obywateli;
- 6) stanowi część składową całego systemu prawa w państwie;

⁹ Szerzej S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002/6, s. 71 i n.; S. Biernat, *Prawo administracyjne jako instrument ochrony praw obywateli Unii Europejskiej* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego...*, s. 41 i n.

- 7) jest prawem, które najczęściej się zmienia (każda zmiana ustrojowa oraz wymiana ekip rządzących wpływa na prawo administracyjne, zazwyczaj je zmieniając) i w największym zakresie uzależnione jest od polityki (oczywiście nie jest to jego zaletą);
- 8) między prawem administracyjnym a zadaniami i funkcjami administracji publicznej istnieje ścisły związek – podporządkowanie administracji prawu jest jedną z podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania państwa;
- 9) przepisy prawa administracyjnego tworzone są również przez samą administrację, co oznacza, że administracja publiczna sama dla siebie może formułować dyrektywy działania oraz, poprzez możliwość tworzenia prawa, może na bieżąco reagować na różne zjawiska społeczne;
- 10) normy prawa administracyjnego skierowane są częściowo do samej administracji, a częściowo do podmiotów usytuowanych poza nią.

Opracowany był projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego¹⁰, który zawierał m.in. definicje występujących w prawie administracyjnym pojęć, charakter praw i obowiązków administracyjnych oraz zasady załatwiania spraw. Przepisy ustawy miały mieć zastosowanie w sprawach z zakresu administracji publicznej w kwestiach nieunormowanych w odrębnych ustawach.

4

2. Podział norm prawa administracyjnego

2.1. Prawo ustrojowe

Podział prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne i procesowe jest podziałem funkcjonującym w teorii prawa i określa charakter normy prawnej. „Pomimo, że różnią się one charakterystyką norm, przedmiotem regulacji i znaczeniem (...), to pod względem funkcjonalnym są one ze sobą na tyle powiązane i komplementarne, że dają asumpt do postrzegania ich łącznie jako względnie jednorodnej gałęzi prawa – administracyjnego”¹¹.

5

! **Prawo ustrojowe**, zwane też prawem o ustroju administracji publicznej, **reguluje organizację i zasady funkcjonowania systemu organów administracji publicznej i innych podmiotów administrujących wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej**. Normy ustrojowe określają więc sposób tworzenia organów administracji publicznej, zakres ich kompetencji, właściwość, strukturę i organizację aparatu administracyjnego, zakres kierowania administracją, nadzoru i kontroli administracji. Ponadto

¹⁰ Zob. VI kadencja, druk sejm. nr 3942. Zakończenie VI kadencji Sejmu spowodowało przerwanie prac legislacyjnych nad projektem ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych). Projekt ten nie został podjęty w pracach Sejmu kolejnych kadencji.

¹¹ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 31 i podana tam literatura.

Czwarte wydanie cenionego podręcznika akademickiego przedstawia aktualne zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i systemu administracji publicznej. W celu zrozumienia tej obszernej problematyki treść została podzielona na trzy części, które omawiają:

- zagadnienia ogólne i podstawową siatkę pojęciową prawa administracyjnego oraz zasady funkcjonowania administracji publicznej,
- zagadnienia ustrojowe, ukazujące administrację centralną i terenową rządową oraz samorządową,
- wybrane zagadnienia prawa materialnego administracyjnego, dotyczące m.in.: sytuacji osób fizycznych, form zrzeszania się obywateli, korzystania z rzeczy i świadczeń publicznych, statusu cudzoziemców na terytorium RP, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa narodowego.

W opracowaniu uwzględniono odesłania do najnowszych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, materiału normatywnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, co ułatwi czytelnikom poszerzanie wiedzy. Rozbudowany spis treści daje przejrzysty i logiczny obraz prezentowanego wykładu w ramach poszczególnych rozdziałów.

Podręcznik jest przeznaczony przede wszystkim dla studentów kierunków prawnych, administracyjnych i bezpieczeństwa wewnętrznego. Będzie też pomocny pracownikom administracji oraz wszystkim, których z różnych względów interesuje prawo administracyjne.

Elżbieta Ura – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Rzeszowskiego; specjalista z zakresu prawa administracyjnego; autorka ponad 200 publikacji dotyczących prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego, a także bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz prawa pracy.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



978382462692 W04P01

ISBN 978-83-8246-269-2



9 788382 462692

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)