

redakcja naukowa Monika Augustyniak
Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Piotr Ruczkowski



**Prawo
administracyjne –
część ogólna
i zagadnienia
ustrojowe
przed
egzaminem**

LEGENDA



pytanie



wyjątek od zasad czy reguł / uwaga



najważniejsze informacje



norma prawna



niezbędna wiedza



literatura



zob. wcześniej opisane zagadnienia



orzecznictwo



uzupełnienie



przykład

Prawo administracyjne – część ogólna i zagadnienia ustrojowe przed egzaminem

redakcja naukowa Monika Augustyniak
Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Piotr Ruczkowski

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k. wyb.** – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
- p.u.s.a.** – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
- pr. prok.** – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r. poz. 1360)
- u.d.p.** – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)

- u.d.p.p.w.** – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571)
- u.k.a.r.** – ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
- u.NIK** – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
- u.o.m.a.m.** – ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 960)
- u.p.** – ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
- u.p.s.** – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
- u.p.u.p.** – ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 765 ze zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)
- u.r.l.** – ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317)
- u.RPO** – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
- u.u.c.p.g.** – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.)
- u.War.** – ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817)
- u.w.a.r.w.** – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
- u.z.m.w.ś.** – ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578)

TUE – Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)

Czasopisma

GSP – Gdańskie Studia Prawnicze

NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

PPP – Przegląd Prawa Publicznego

RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

ST – Samorząd Terytorialny

St. Praw. – Studia Prawnicze

SPIS TREŚCI

4	WYKAZ SKRÓTÓW
11	WSTĘP
13	ROZDZIAŁ I Administracja – pojęcie, cechy, funkcje
13	1.1. Pojęcie administracji
19	1.2. Cechy administracji publicznej (ujęcie opisowe administracji publicznej)
21	1.3. Funkcje administracji
24	ROZDZIAŁ II Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały
24	2.1. Pojęcie prawa administracyjnego
27	2.2. Opisowe ujęcie prawa administracyjnego (cechy prawa administracyjnego)
29	2.3. Podział prawa administracyjnego
32	ROZDZIAŁ III Źródła prawa administracyjnego
32	3.1. Pojęcie i cechy źródeł prawa administracyjnego
36	3.2. Klasyfikacja źródeł prawa administracyjnego
38	3.3. Źródła powszechnie obowiązującego prawa
71	3.4. Prawo UE w systemie źródeł prawa administracyjnego
87	3.5. Akty prawa wewnętrznego w systemie źródeł prawa administracyjnego
90	3.6. Swoiste źródła prawa administracyjnego
93	ROZDZIAŁ IV Wybrane zasady prawa administracyjnego
93	4.1. Pojęcie i istota zasad prawa administracyjnego – wiążące normy prawne czy niewiążące postulaty?
96	4.2. Funkcje zasad prawa administracyjnego
96	4.3. Katalog zasad prawa administracyjnego

129	ROZDZIAŁ V Stosunek administracyjnoprawny
129	5.1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego
132	5.2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego
134	5.3. Elementy konstrukcyjne stosunku administracyjnoprawnego
136	5.4. Nawiązanie, zmiana i ustanie stosunku administracyjnoprawnego
137	5.5. Rodzaje (typologia) stosunku administracyjnoprawnego
142	ROZDZIAŁ VI Podmioty administracji publicznej
142	6.1. Uwagi ogólne
143	6.2. Organy administracji publicznej i ich rodzaje
150	6.3. Zakłady administracyjne
152	6.4. Inne podmioty administracji publicznej
154	6.5. Wzajemny sposób oddziaływania podmiotów administrujących
167	ROZDZIAŁ VII Administracja rządowa
167	7.1. Uwagi ogólne
169	7.2. Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej
180	7.3. Terenowe organy administracji rządowej
198	ROZDZIAŁ VIII Samorząd terytorialny
198	8.1. Pojęcie samorządu terytorialnego
208	8.2. Formy demokracji bezpośredniej w jednostkach samorządu terytorialnego
240	8.3. Jednostki samorządu terytorialnego – organizacja i zadania
325	ROZDZIAŁ IX Działania administracji publicznej i ich formy
325	9.1. Pojęcie form działania administracji publicznej
327	9.2. Rodzaje form działania

347	ROZDZIAŁ X Kontrola administracji publicznej
347	10.1. Pojęcie kontroli, rodzaje i kryteria kontroli
353	10.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli
372	10.3. Kontrola sądowa – wybrane zagadnienia
382	LITERATURA

WSTĘP

Założeniem przyjętym przez autorów niniejszej książki było połączenie koncepcji teoretycznych instytucji ustrojowych prawa administracyjnego z poglądami przedstawionymi w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym i doktrynie prawa administracyjnego.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych zagadnień ogólnych prawa administracyjnego, zaprezentowanych w sposób przystępny (w zakresie formy) dla studentów i aplikantów. Książka ma służyć jej adresatom do analizy instytucji ustrojowych, by wykształcić umiejętności poznania i stosowania przepisów prawa administracyjnego.

Przedstawione zagadnienia w książce mają pomóc studentom zarówno w przygotowaniu do egzaminów na studiach, jak i na aplikacje prawnicze. Mogą stać się także cennymi wskazówkami w zakresie stosowania i wykładni przepisów prawa administracyjnego dla organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Od autorów

ROZDZIAŁ I

Administracja – pojęcie, cechy, funkcje

1.1. Pojęcie administracji

Q

1. Jaka jest etymologia słowa „administracja” oraz jego znaczenie w języku etnicznym?

Nasze refleksje na temat administracji publicznej wypada rozpocząć od kwestii terminologicznych, a mianowicie od wyjaśnienia pojęcia administracji (administracji publicznej). Nie wdając się w szczegółowe rozważania historyczne, warto jedynie nadmienić, że aparat administracyjny nie jest zjawiskiem nowym i spotykany jest już w starożytności. Szczególne znaczenie dla rozwoju administracji ma okres monarchii absolutnej. To w tym okresie kształtuje się hierarchiczna i zawodowa administracja. Kolejny przełom przynosi doktryna państwa prawnego i związana z nią zasada podporządkowania administracji prawu. Nie ulega wątpliwości, że zjawisko to jest obecne we wszystkich okresach historycznych¹.

Etymologicznie termin „administracja” pochodzi od łacińskich słów *ministrare*, *administrare* – „służyć”, „posługiwać”, „zarządzać”, „wykonywać”, „kierować”. W języku polskim administracja jest rozumiana

1. M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 18; P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 29 i n.

jako zarządzanie, zawiadywanie; ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe w zakresie władzy wykonawczej; organy tej władzy; zarząd jakiejś instytucji².

Jak widzimy, w języku etnicznym administracja ma wiele znaczeń, co wynika ze złożoności samego zjawiska, jakim jest administracja i proces administrowania. Może być rozumiana bądź jako specyficzna struktura organizacyjna (ujęcie podmiotowe), bądź jako proces polegający na wykonywaniu zadań publicznych, zarządzanie, kierowanie, gospodarowanie, zawiadywanie itp. (ujęcie przedmiotowe).



2. Jak można zdefiniować administrację publiczną w ujęciu negatywnym, podmiotowym, przedmiotowym oraz korzystając z różnych kryteriów jednocześnie?

Obserwowane współcześnie zjawiska nakładania się na siebie różnych struktur administracyjnych, nie tylko krajowych, również międzynarodowych i ponadnarodowych (instytucje Unii Europejskiej), a także różnych systemów prawnych (prawo międzynarodowe, prawo UE, prawo krajowe), zlecenie funkcji administracji publicznej, prywatyzacja zadań publicznych wywołują szczególne trudności w definiowaniu podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego czy nauki o administracji (obecnie nauk o polityce i administracji).

Administracja w ujęciu organizacyjnym i czynnościowym (przedmiotowym) jest zjawiskiem złożonym, trudnym do zdefiniowania w sposób klasyczny, zgodny z prawidłami logiki formalnej z uwzględnieniem *definiendum* i *definiens*³. Znalazło to odzwierciedlenie w piśmiennictwie. Warto podkreślić, że już w pierwszych opracowaniach traktujących o administracji czy prawie administracyjnym zauważono, iż ze względu na stopień złożoności procesu administrowania wszelkie próby sformułowania klasycznej definicji administracji

2. *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Warszawa 1969, s. 2–3.

3. J. Kmita, *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1973, s. 136 i n.

muszą być skazane na niepowodzenie. W wielu współczesnych podręcznikach⁴ przytacza się słowa Lorenza von Steina⁵, który stwierdził, że administracją jest „to, czego nie umiem nazwać”, czy też Ernsta Forsthoffa twierdzącego, że administracji nie można zdefiniować, a co najwyżej można ją opisać („Vielmehr liegt es in der Eigenart der Verwaltung begründet, daß sie sich zwar beschreiben, aber nicht definieren läßt”)⁶. Opinie te, również obecnie, pozostają nadal aktualne⁷. Przechodząc teraz do próby zdefiniowania administracji na gruncie prawnym, wypada podkreślić, że współcześnie administracja publiczna jest rozumiana szeroko i obejmuje różne podmioty, w tym także prywatne, którym zlecono bądź powierzono wykonywanie zadań publicznych, o czym będzie mowa niżej.

Administracja publiczna to administracja działająca w interesie publicznym, dla dobra wspólnego, wykonująca zadania publiczne, przeważnie dysponująca możliwością władczego działania, co ją odróżnia od administracji prywatnej, która działa na rzecz podmiotu prawa prywatnego, na przykład administracja prywatnego przedsiębiorstwa. Interes publiczny, zadania publiczne, władztwo administracyjne, możliwość korzystania z imperium, obowiązek działania tylko w granicach przyznany przez prawo kompetencji (zasada legalności) stanowią niewątpliwe cechy pozwalające odróżnić administrację publiczną od administracji prywatnej.

Cofając się myślą nieco wstecz, warto zwrócić uwagę na rzymskiego prawnika Ulpiana, który co prawda nie definiował administracji, lecz

4. M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, s. 17; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 32.

5. Por. L. v. Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1868; *idem*, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*, Herausgegeben Utz Schliesky, Tübingen 2010.

6. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, München–Berlin 1951, s. 1.

7. Na brak możliwości sformułowania definicji administracji wskazuje w nauce niemieckiej S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2018, s. 1.

prawo publiczne, i którego zdaniem są to te normy, których celem jest ochrona interesu państwa, natomiast normy prawa prywatnego ustanowione są w interesie jednostek (*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat privatum quod ad singulorum utilitatem*)⁸. Współcześnie byśmy powiedzieli, że przede wszystkim ochrona interesu publicznego. Można zatem przyjąć, że administrowanie (administracja publiczna) to działalność zmierzająca do ochrony wspomnianego interesu; to działanie przede wszystkim dla urzeczywistnienia dobra wspólnego, przy uwzględnianiu jednak także interesu indywidualnego, interesu jednostki, który nie może być całkowicie pomijany. Konieczność ważenia tych interesów należy do cech współczesnego administrowania.

Jak się wydaje, szeroki zakres i nieostrość pojęcia „administracja” stają się przyczyną do formułowania definicji negatywnych administracji, odwołujących się do – pochodzącej zasadniczo od Johna Locke’a i Monteskiusza (właściwie Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu⁹) – zasady podziału władzy. Jedną z najbardziej znanych jest definicja Waltera Jellinka¹⁰ i Ottona Mayera¹¹. Ich zdaniem administracja to działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem.

Tego typu definicja okazuje się niewystarczająca, gdyż tak naprawdę nie wyjaśnia, czym są administracja i proces administrowania. Dlatego też w nauce podjęto próbę formułowania definicji pozytywnych, odwołujących się do różnych wyznaczników. Wśród definicji pozytywnych można wyróżnić podmiotowe, przedmiotowe i mieszane rozumienie administracji publicznej.

W ujęciu podmiotowym administracja publiczna to ogół podmiotów administrujących, czyli podmiotów wykonujących zadania

8. W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 25.

9. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Montesquieu-Charles-Louis;3943233.html> (dostęp: 5.02.2023 r.).

10. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

11. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, t. 1, s. 7.

publiczne, których trzon stanowią organy administracji publicznej. Jak zasygnalizowano wyżej, w tym przypadku posługujemy się pojęciem administracji publicznej w znaczeniu szerokim (organizacyjno-funkcyjnym), czyli obejmującym zarówno organy administracji publicznej, jak i wszystkie inne podmioty, które wykonują zadania publiczne – zlecone ustawowo bądź powierzone na podstawie czynności prawnych, na przykład porozumień, umów itd., więc w tym pojęciu mieszczą się także podmioty prawa prywatnego. Na oznaczenie ogółu tych podmiotów proponujemy posługiwanie się pojęciami „podmioty administrujące”, „aparatus administracyjny”.

Przedmiotowe rozumienie administracji koncentruje się na zadaniach, kompetencjach, celach i funkcjach administracji publicznej, czy też zachowaniach, działaniach, wykonywaniu zadań publicznych, a co za tym idzie – na procesie administrowania (ujęcie przedmiotowo-funkcyjne). W tym przypadku administrację/administrowanie odnosimy do takich procesów, jak: zarządzanie, gospodarowanie, kierowanie, zawiadywanie, wykonywanie, współdziałanie, koordynowanie, współpraca, nadzorowanie, kontrolowanie.

Jak wspomniano wyżej, zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty, nie tylko przez organy administracji publicznej, w wyniku zlecenia lub powierzenia zadań administracji publicznej (zjawisko zlecenia funkcji i zadań administracji publicznej; prywatyzacja zadań administracji publicznej). Prywatyzacja zadań publicznych może oznaczać tylko zmianę podmiotu wykonującego zadania, tj. miejsce podmiotu publicznego zajmuje podmiot prywatny, co nie musi wiązać się ze zmianą charakteru zadania z publicznego na prywatne¹².

Z kolei administracja publiczna w znaczeniu mieszanym (podmiotowo-przedmiotowym) to zarówno organizacja o szczególnych cechach (obejmująca wspomniane wyżej różne podmioty

12. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25.

administrujące), jak i proces administrowania, czyli wykonywanie zadań państwa (zadań publicznych). W literaturze podczas definiowania administracji publicznej wykorzystuje się także inne wyróżniki, jak na przykład działanie w interesie publicznym i w granicach określonych ustawą, możliwość korzystania z władztwa państwowego, właściwe dla administracji prawne formy działania.

Wśród mieszanych ujęć administracji warto wymienić chociażby definicję Jerzego Starościaaka, który proponował używanie określenia „administracja” do oznaczania bądź pewnej funkcji państwowej, bądź też pewnego systemu organów grupujących określone zespoły pracownicze¹³. Podobnie Hubert Izdebski i Michał Kulesza przez administrację rozumieją zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach¹⁴.

W nauce francuskiej również przyjmuje się mieszaną definicję administracji. Jean Rivero i Jean Waline podkreślają, że administracja to nie tylko określona aktywność, lecz także organy, które tę aktywność podejmują¹⁵. Podobnie definiuje się administrację w nauce słowackiej¹⁶, niemieckiej¹⁷ i austriackiej¹⁸.

13. J. Starościaak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11.

14. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

15. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 9.

16. J. Machajová, J. Sobihard, D. Hrnčiar, V. Pirošik, M. Pirošiková, R. Pomahač, P. Průcha, V. Hutta, P. Škultéty, *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2009, s. 11 i n.

17. S. Detterbeck, *Allgemeines...*, s. 1 i n.; J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 58 i n.; W. Erbguth, A. Guckelberger, *Allgemeines Verwaltungsrecht, mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2018, s. 40 i n.; R. Stober, *Der Begriff der öffentlichen Verwaltung* [w:] R. Stober, W. Kluth, S. Korte, S. Eisenmenger, *Verwaltungsrecht I*, München 2017, s. 43 i n.; H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 1–12.

18. A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 29 i n.

1.2. Cechy administracji publicznej (ujęcie opisowe administracji publicznej)



1. Jak zdefiniować administrację w sposób opisowy przez wskazanie jej cech?

Antidotum na problemy z klasycznym definiowaniem administracji publicznej mogą być definicje opisowe, które wskazują na jej cechy. Jak wspomniano wyżej, cechy te pozwalają przede wszystkim na odróżnienie administracji publicznej od administracji prywatnej.

Do najczęściej wymienianych cech administracji publicznej należą¹⁹:

- ▶ działanie na podstawie i w granicach określonych przez prawo;
- ▶ wykonywanie zadań państwa (publicznych);
- ▶ działanie dla dobra wspólnego, w interesie publicznym, co jednak nie wyklucza równocześnie ochrony interesu jednostki;
- ▶ działanie w imieniu państwa bądź odrębnego od państwa związku publicznoprawnego (samorządu);
- ▶ ścisły związek z polityką państwa;
- ▶ wzajemne relacje pomiędzy ogniwami administracji mogące przybierać postać hierarchicznego podporządkowania bądź decentralizacji i wyodrębnienia prawnego;
- ▶ możliwość korzystania z władztwa państwowego;
- ▶ wykonywanie zadań w swoistych prawnych formach działania (do typowych prawnych form działania należy akt administracyjny, a właściwie jego kwalifikowana forma, czyli decyzja administracyjna);
- ▶ możliwość jednostronnego decydowania o prawach i obowiązkach obywateli i innych podmiotów prawa (administracyjny model

19. J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 8 i n.

stosowania prawa polega zasadniczo na jednostronnym przekształceniu normy generalnej i abstrakcyjnej w normę indywidualną i konkretną);

- ▶ obowiązek wykonywania zadań nie tylko na wniosek obywatela, ale przede wszystkim z własnej inicjatywy (np. ustawy obowiązek wykonywania zadań własnych przez gminy);
- ▶ bezosobowy charakter (kompetencje przynależą konkretnym organom lub innym podmiotom administrującym, a nie osobom pełniącym ich funkcje);
- ▶ powierzenie pełnienia funkcji organów lub innych podmiotów administrujących przeważnie osobom odpowiednio przygotowanym merytorycznie oraz pobierającym z tytułu pełnienia tych funkcji wynagrodzenie, stanowiące podstawowe źródło ich utrzymania (zawodowy charakter personelu);
- ▶ wykonywanie zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb obywateli, a nie w celu osiągnięcia zysku (co nie wyklucza odpłatności świadczeń administracji);
- ▶ monopolistyczny charakter (administracja jest wyłącznym gospodarzem powierzonych jej zadań).

Wymienione wyżej cechy administracji pozwalają przede wszystkim na odróżnienie administracji publicznej, którą w niniejszym opracowaniu się zajmujemy, od administracji prywatnej, działającej na rzecz i w interesie podmiotu prywatnego (np. prywatnego przedsiębiorcy).

Analiza wskazanych wyżej możliwych ujęć administracji publicznej oraz jej cech pozwala na ogólną konkluzję, że administracja jest strukturą organizacyjną, budowaną na zasadzie centralizacji i hierarchicznego podporządkowania bądź wyodrębnienia prawnego i względnej samodzielności (zjawisko decentralizacji), składającą się z różnych podmiotów, których podstawowym bądź dodatkowym celem jest wykonywanie zadań państwa (zadań publicznych), przy zastosowaniu zróżnicowanych form i metod działania, także z wykorzystaniem przymusu państwowego. Niewątpliwie kluczową cechą

administracji publicznej jest działanie w interesie publicznym, dla dobra wspólnego; przy uwzględnieniu jednak także indywidualnych interesów jednostek.

Zadania publiczne mogą być wykonywane bądź bezpośrednio w imieniu państwa przez organy administracji państwowej (rządowej), bądź w imieniu odrębnego od państwa podmiotu, któremu państwo zleciło ich wykonywanie (samorząd terytorialny, podmioty prawa prywatnego, np. spółki kapitałowe; również osoby fizyczne), uznając, że będą one skuteczniej i efektywniej realizowane przez jednostki zdecentralizowane, podmioty prywatne.

1.3. Funkcje administracji

Q

1. Jakie są funkcje administracji publicznej (charakterystyka)?

W tym miejscu należy przejść do zagadnienia funkcji administracji publicznej. W nauce prawa administracyjnego wyodrębnia się następujące funkcje administracji publicznej²⁰:

- 1) funkcję reglamentacyjno-ochronną;
- 2) funkcję świadczącą (gospodarczo-organizatorską);
- 3) funkcję zarządzania majątkiem publicznym;
- 4) funkcję wychowawczą.

Wszystkie wymienione wyżej funkcje wyodrębniły się z funkcji policyjnej tudzież pojawiły się wraz z rozwojem społecznym, politycznym i gospodarczym państwa.

Funkcja reglamentacyjno-ochronna przejawia się przede wszystkim w wydawaniu nakazów, zakazów, których wykonanie zagwarantowane jest możliwością stosowania władztwa państwowego,

20. J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 56 i n.

przymusu, w tym siły fizycznej. Przykładami takiego działania mogą być na przykład: wydanie decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia publicznego, ograniczenie handlu tzw. dopalaczami, wydanie przepisów porządkowych przez samorząd na szczeblu gminy, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na danym obszarze, rozproszenie nielegalnego zgromadzenia, zatrzymanie kierowcy przez funkcjonariusza odpowiedniej służby itd.

Funkcja świadcząca przejawia się w zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych mieszkańców. W tym przypadku administracja jest dostarczycielem usług, świadczeń na rzecz obywatela. Pomoc społeczna, ochrona zdrowia, edukacja, kultura, usługi komunalne należą do naturalnych obszarów zainteresowania administracji świadczącej.

Funkcja zarządzania majątkiem publicznym polega na gospodarowaniu majątkiem należącym do Skarbu Państwa oraz do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Funkcja ta obejmuje nabywanie, zbywanie, gospodarowanie poszczególnymi składnikami majątku publicznego. Efektywność, gospodarność, ekonomiczność, sprawność itp. są kluczowymi kryteriami oceny prawidłowego charakteru zarządzania majątkiem publicznym.

Funkcja dotyczy wpływu państwa na kształtowanie moralnych i etycznych postaw obywateli, świadomości i kultury prawnej obywateli. Proces administrowania nie musi polegać jedynie na wydawaniu nakazów, zakazów, przepisów porządkowych oraz podejmowaniu innych działań o charakterze wykonawczym, często z użyciem środków przymusu. Naszym zdaniem administracja może odgrywać istotną rolę w kształtowaniu właściwych postaw obywatelskich. Nie ulega jednak wątpliwości, że w tym zakresie państwo i inne podmioty administrujące powinny pełnić jedynie rolę pomocniczą, subsydiarną, uzupełniającą względem jednostek, rodzin i mniejszych wspólnot (np. organizacji społecznych itp.). Szczególnym obszarem zainteresowania organów władzy publicznej, w tym organów

administracji publicznej, powinno być kształtowanie świadomości i kultury prawnej obywateli, co ma szczególne znaczenie w dobie szybko zmieniających się regulacji prawnych, ich skomplikowania, a przede wszystkim zjawiska inflacji prawa.



Pytania kluczowe:

1. Wyjaśnij pojęcie administracji publicznej.
2. Wymień cechy i funkcje administracji publicznej oraz dokonaj ich charakterystyki.

ROZDZIAŁ II

Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały

2.1. Pojęcie prawa administracyjnego

Q

1. Zdefiniuj prawo administracyjne, wykorzystując kryteria podmiotowe, przedmiotowe oraz korzystając z różnych jednocześnie. Czy prawo administracyjne chroni jedynie interes publiczny (dobro wspólne)?

Prawo administracyjne jest odrębną gałęzią prawa i jako takie nie zostało zdefiniowane prawnie. Tym samym ciężar jego zdefiniowania przerzucono na barki doktryny i praktyki stosowania prawa. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku administracji, sformułowanie wyczerpującej definicji prawa administracyjnego nie jest możliwe¹. Można natomiast wskazać na cechy tej gałęzi prawa².

Należy zauważyć, że tradycyjnie prawo administracyjne zalicza się do prawa publicznego. Jak zasygnalizowano wyżej, podział na prawo

1. P. Ruczkowski, *Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2021, s. 39 i n.

2. Z. Duniewska, *Zakres, wewnętrzna systematyka i cechy prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 44 i n.; J. Blicharz, *Określenie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 92–93.

publiczne i prywatne wywodzi się ze starożytnego Rzymu i jest związany z rzymskim prawnikiem Ulpianem. W jego ujęciu prawo publiczne (*ius publicum*) służy ochronie interesu państwa, natomiast prawo prywatne (*ius privatum*) ma urzeczywistniać interes jednostki (*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat privatum quod ad singulorum utilitatem*)³. Nie ulega jednak wątpliwości, że również prawo publiczne ma chronić interesy jednostki. W praktyce stosowania prawa administracyjnego stosunkowo często konieczne jest ważenie interesu publicznego i interesu jednostki, na przykład w postępowaniu wywłaszczeniowym, gdzie cele publiczne są konfrontowane z uprawnieniami właścicielskimi.

W ujęciu pozytywnym można definiować prawo administracyjne jako te normy prawne, które odnoszą się do organizacji i zasad funkcjonowania administracji publicznej rozumianej podmiotowo (podmiotowe ujęcie prawa administracyjnego), lub też jako normy prawne (bądź też inne: etyczne, moralne, techniczne, planowe, do których prawo pozytywne się odwołuje) odnoszące się do procesu administrowania, czyli regulujące wykonywanie zadań państwa. Wreszcie w ujęciu mieszanym będą to normy odnoszące się zarówno do organizacji i funkcjonowania administracji, jak i regulujące proces administrowania. Innymi słowy, będzie to prawo regulujące relacje w sferze zewnętrznej i wewnętrznej administracji publicznej. Próbę zdefiniowania prawa administracyjnego podjął J. Starościak. Twierdził on, że jest to gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych, podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania⁴. Trzon tego prawa stanowią te przepisy, które mogą stanowić podstawę nawiązania stosunku administracyjnego⁵.

3. W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie...*, s. 25.

4. J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 16–17.

5. J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 17.

Zdaniem J. Filipka należy poszukiwać przedmiotu prawa administracyjnego w znamionach stosunku administracyjnoprawnego bądź przez odniesienie się do metod jego działania⁶.

Z kolei E. Ochendowski definiuje prawo administracyjne jako „[...] zespół norm, które regulują administracyjną działalność państwa – inaczej mówiąc – regulują funkcje administrowania”⁷.

Definicję, która naszym zdaniem dość klarownie (na ile to możliwe) wyjaśnia, czym jest prawo administracyjne, sformułował J. Łętowski. Jego zdaniem jest to prawo, po pierwsze, regulujące realizację procesów administrowania w państwie, po drugie, system instytucji, które te procesy realizują, i po trzecie, przede wszystkim władcze elementy realizowania tych procesów⁸. Jak widzimy, autor ten, posługując się różnymi kryteriami, zauważył, że jest to ta gałąź prawa, która odnosi się zarówno do struktury administracji, jak i do procesu administrowania, przy czym ten ostatni jest realizowany przede wszystkim za pomocą władczych form działania.

Oryginalną koncepcję prawa administracyjnego prezentował W. Dawidowicz. Otóż ostatecznie przez prawo administracyjne rozumiał tylko prawo materialne, tj. część szczegółową tej gałęzi prawa. Prawo ustrojowe według niego miało stanowić odrębną gałąź prawa, podobnie zresztą jak i prawo procesowe⁹. Utożsamiał prawo administracyjne z gałęzią prawa obejmującą „te normy prawne, które regulują jednostronne i władcze oddziaływanie organów administracji państwowej na podmioty ustrojowo im niepodporządkowane, a więc w pierwszym rzędzie na obywateli”¹⁰, czyli w istocie jedynie z materialnym prawem administracyjnym.

6. J. Filipek, *Prawo administracyjne*, cz. I, Kraków 2003, s. 22 i n.

7. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 29.

8. J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 15–16.

9. W. Dawidowicz, *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, PiP 1971/6, s. 898.

10. W. Dawidowicz, *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, PiP 1970/12, s. 862 i n.; W. Dawidowicz, *W kwestii pojęcia...*, s. 898.

W nauce niemieckiej prawo administracyjne, obok prawa państwowego, prawa europejskiego oraz prawa międzynarodowego publicznego, zalicza się do prawa publicznego. Ponadto wskazuje się, że zawiera ono normy konstruujące aparat administracyjny oraz regulujące poszczególne formy aktywności (dziedziny) administracji i wynikające stąd stosunki pomiędzy podmiotami prawa¹¹.

Z kolei w nauce francuskiej R. Chapus podkreśla, że prawo administracji i prawo administracyjne to normy odnoszące się zarówno do organizacji, jak i aktywności administracji¹².

2.2. Opisowe ujęcie prawa administracyjnego (cechy prawa administracyjnego)



1. Wymień i scharakteryzuj cechy prawa administracyjnego. Czy w każdym przypadku cechuje prawo administracyjne władczość (nadrzędność państwa i podporządkowanie obywatela)?

Formułując definicje opisowe, wskazuje się na cechy tej gałęzi prawa. Do najczęściej wymienianych cech prawa administracyjnego należą:

- 1) najszerszy przedmiotowy zakres regulacji spośród wszystkich gałęzi prawa; prawo to reguluje niemal wszelkie przejawy życia społecznego, począwszy od rejestracji urodzeń, a skończywszy na rejestracji zgonu;
- 2) brak normatywnie wyodrębnionej części ogólnej; część ogólna, obejmująca podstawowe pojęcia, zasady i instytucje tej gałęzi

11. S. Detterbeck, *Allgemeines...*, s. 7 i n.; H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 40–41.

12. R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris 2000, s. 1.

prawa, jest wynikiem refleksji naukowej; nie ma wyraźnie wyodrębnionej grupy norm, którą moglibyśmy bez obaw uznać za część ogólną prawa administracyjnego;

- 3) stanowienie przez organy państwa i tym samym usankcjonowanie jego norm wolą państwa; prawo to tylko w niewielkim zakresie odwołuje się do norm pozasystemowych (etycznych, moralnych, technicznych);
- 4) bezwzględnie obowiązujący charakter (*ius cogens*), w przeciwieństwie do prawa cywilnego, które składa się z norm mających przeważnie charakter względnie obowiązujący (*ius dispositivum*); normy prawa administracyjnego muszą być stosowane w każdym przypadku, gdy pojawi się stan faktyczny uzasadniający ich stosowanie, bez możliwości modyfikacji skutków wynikających z dyspozycji tych norm;
- 5) największa częstotliwość wprowadzanych zmian;
- 6) ścisły związek z polityką państwa; wszelkie zmiany natury politycznej znajdują reminiscencję na gruncie prawa administracyjnego;
- 7) brak kodyfikacji, z wyjątkiem kilku postępowań regulowanych przez kodeks postępowania administracyjnego;
- 8) władczość, tj. umożliwienie stosującym je podmiotom korzystania z władztwa państwowego;
- 9) rozbudowane źródła prawa wewnętrznego, obowiązującego jednostki organizacyjne podporządkowane służbowo lub organizacyjnie organowi wydającemu akt o charakterze wewnętrznym;
- 10) rozbudowany system aktów prawa miejscowego (obecnie: przepisów wydawanych przez terenowe organy administracji publicznej i obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły);
- 11) pochodzenie znacznej liczby źródeł tego prawa od samej administracji;
- 12) wysoki stopień kazuistyki przepisów;
- 13) ochrona przede wszystkim interesu publicznego;

- 14) regulowanie wolności, praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa. Niewątpliwie prawo administracyjne należy do tych gałęzi prawa, które w sposób najbardziej drastyczny wkraczają w sferę wolności jednostki, ograniczając tę wolność na wszelakie sposoby. W literaturze wskazuje się na funkcję sterującą prawa administracyjnego jako „[...] narzędzia sterującego lub ostrzej zarysowanego narzędzia ingerującego w życie społeczne”¹³. „Za sterowanie uznaje się oddziaływanie państwa na podmioty podporządkowane jego władztwu”¹⁴.

2.3. Podział prawa administracyjnego



1. Jakie są przesłanki wyodrębnienia części ogólnej i szczegółowej prawa administracyjnego? Czy istnieje normatywnie wyodrębniona część ogólna prawa administracyjnego?

Znanym i od dawna akceptowanym podziałem prawa administracyjnego jest podział na część ogólną i część szczegółową. Jest to podział doktrynalny i dydaktyczny, gdyż brak jest normatywnie wyodrębnionej części ogólnej. Jest to spowodowane głównie brakiem kodyfikacji tej gałęzi prawa. Podejmowane były próby uchwalenia ustawy zawierającej przepisy ogólne prawa administracyjnego, ale poza przygotowanymi projektami nie zakończyły się przyjęciem obowiązującego aktu normatywnego w tym zakresie.

Część ogólna obejmuje genezę, podstawowe pojęcia, zasady i instytucje prawa administracyjnego, czyli to, co moglibyśmy nazwać teorią prawa administracyjnego. Ponadto w ramach części ogólnej

13. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2016, s. 58.

14. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2016, s. 58.

omawia się także przepisy regulujące ustrój administracji publicznej, czyli tę grupę norm, którą określa się mianem ustrojowego prawa administracyjnego. Z kolei część szczegółowa prawa administracyjnego, zwana też materialnym prawem administracyjnym, obejmuje przepisy regulujące poszczególne dziedziny administracji publicznej, takie jak: prawo budowlane, prawo wodne, prawo o aktach stanu cywilnego, prawo o stowarzyszeniach, prawo o szkolnictwie wyższym, ustawa o systemie oświaty, o cudzoziemcach czy też o zmianie imienia i nazwiska itd.



2. Dokonaj wewnętrznego podziału prawa administracyjnego w oparciu o rodzaj norm. Jaka jest jego charakterystyka?

Podział na część ogólną i część szczegółową nie jest jedynym możliwym podziałem prawa administracyjnego. W doktrynie spotykane są również inne podziały. Najbardziej znanym podziałem prawa administracyjnego jest podział na 1) prawo ustrojowe; 2) procesowe, zwane też formalnym; i 3) materialne, nazywane również częścią szczegółową¹⁵. Podział ten jest oparty na kryterium rodzaju norm.

Prawo ustrojowe to normy, które regulują organizację i funkcjonowanie podmiotów administrujących. Za ich pomocą tworzony jest aparat administracyjny i odnoszą się one do jego budowy. Do prawa ustrojowego zaliczymy na przykład ustawy samorządowe, tj. ustawę o samorządzie gminnym, powiatowym, województwa i ustawę o ustroju miasta stołecznego Warszawy, a także ustawy o Radzie Ministrów oraz o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Prawo procesowe, najogólniej rzecz ujmując, reguluje prawa i obowiązki organu prowadzącego postępowanie, strony i pozostałych uczestników tego postępowania. Jego celem jest prawidłowe zastosowanie materialnego prawa administracyjnego i tym samym

15. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 26 i n.; J. Lang, *Typy norm w prawie administracyjnym* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 26–27.

prawidłowe ukształtowanie treści materialnego stosunku administracyjnoprawnego. Zawiera system gwarancji procesowych dla strony zgodnie z zasadą sprawiedliwości proceduralnej. Do prawa procesowego zaliczamy przede wszystkim Kodeks postępowania administracyjnego oraz Ordynację podatkową.

Z kolei prawo materialne składa się z ustaw i innych aktów prawnych, które regulują poszczególne dziedziny (działy) administracji publicznej. Określa ono wzajemne prawa i obowiązki podmiotów administrujących i administrowanych. Do prawa materialnego zaliczymy w szczególności wspomniane już: prawo budowlane, prawo wodne, ustawę o aktach stanu cywilnego, prawo o stowarzyszeniach, prawo o szkolnictwie wyższym, ustawę o systemie oświaty, o cudzoziemcach, o zmianie imienia i nazwiska itd.



Pytania kluczowe:

1. Zdefiniuj prawo administracyjne, w tym przy wykorzystaniu kryterium podmiotowego, przedmiotowego i różnych kryteriów jednocześnie (prawo administracyjne w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, mieszanym).
2. Wymień i poddaj analizie cechy prawa administracyjnego.
3. Dokonaj podziału prawa administracyjnego.

ROZDZIAŁ III

Źródła prawa administracyjnego

3.1. Pojęcie i cechy źródeł prawa administracyjnego



1. Jaka jest definicja pojęcia „źródła prawa”, w tym „źródła prawa administracyjnego”?

Analizę problematyki źródeł prawa administracyjnego należy rozpocząć od próby zdefiniowania źródeł prawa w ogóle. Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie źródeł prawa (*fontes iuris*) należy do kluczowych nie tylko dla prawoznawstwa i teorii prawa, ale przede wszystkim dla poszczególnych gałęzi prawa, w tym prawa administracyjnego¹. Problematyka ta jednak nadal budzi liczne wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Brak jest nawet powszechnie przyjętej definicji źródeł prawa, nie wspominając już o ich katalogu². Wyróżnia się źródła pochodzenia prawa i źródła poznania prawa, źródła prawa w znaczeniu materialnym, formalnym, inspirującym,

1. H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 71 i n.; S. Detterbeck, *Allgemeines...*, s. 86 i n.; J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 26 i n.; W. Erbguth, A. Guckelberger, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, s. 94 i n.

2. P. Ruczkowski, *Źródła prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 30 i n.; P. Ruczkowski, *Źródła prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2021, s. 47 i n.

historycznym itd. W niniejszym opracowaniu nie ma miejsca na szczegółową analizę wszystkim ujęć źródeł prawa, natomiast warto przypomnieć, że w teorii prawa przez źródło prawa rozumie się na ogół „fakty tworzące prawo (fakty prawotwórcze), takie jak np. ustanowienie ustawy, precedens prawotwórczy. Ich wytworem są poszczególne generalne i abstrakcyjne normy prawne lub ich zespoły”³. W nauce prawa administracyjnego źródła prawa również są różnie definiowane. Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia doktryny, orzecznictwa sądowego oraz postanowienia Konstytucji RP, przez pojęcie źródeł prawa administracyjnego należy rozumieć akty normatywne, czyli takie akty prawne, które zawierają normy generalno-abstrakcyjne. Są to normy, których adresaci są oznaczeni w sposób generalny, nie są zindywidualizowani; ewentualne zawężenie kategorii adresatów aktu może być wynikiem wskazania ich cech, na przykład studenci, pracownicy samorządowi, mieszkańcy gminy, rektor, dziekan. Dla „generalności” aktu kluczowe znaczenie ma nie rzeczowy liczebność adresatów, lecz sposób oznaczenia adresata aktu. Z kolei abstrakcyjność aktu oznacza, że sytuacja, która jest w nim określona, ma charakter abstrakcyjny, niejednostkowy, powtarzalny. Akt normatywny stosuje się zawsze, ilekroć zaistnieje sytuacja, którą reguluje. Innymi słowy, akt normatywny zawiera wzorzec nakazanego, zakazanego bądź dozwolonego zachowania. Można zatem powiedzieć, że to treść, a nie nazwa, ma kluczowe znaczenie dla uznania, że mamy do czynienia z aktem normatywnym, czyli źródłem prawa. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na jeden z wyroków NSA, w którym sąd ten uznał, że decydujące znaczenie dla kwalifikacji aktu jako aktu prawa miejscowego (jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa, o czym będzie mowa niżej) ma charakter

3. S. Wronkowska, *Normatywna koncepcja źródeł prawa a teoria źródeł prawa* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 179.

norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Fakt występowania w nim co najmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym przesądza o kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego⁴.

Co warto podkreślić, niektórzy autorzy odnoszą termin „źródła prawa administracyjnego” do występujących w najróżniejszych formach i przejawach podstaw prawnych regulujących strukturę i treść działania organów państwa, przy czym obejmują tym terminem nie tylko normy prawa pozytywnego, lecz także prawo sędziowskie oraz administracyjne prawo zwyczajowe, czyli tzw. praktykę administracyjną⁵.

W tym miejscu warto też zauważyć, że w doktrynie wspomina się o tzw. generalnych aktach administracyjnych jako o aktach mających charakter jednocześnie generalny i konkretny, które mogą być kwalifikowane jako pewna kategoria aktów administracyjnych bądź nawet jako odrębna forma działania administracji⁶.

Co warto podkreślić, Konstytucja RP nie wymienia wszystkich aktów normatywnych, z którymi mamy do czynienia w procesie administrowania, ale jedynie niektóre z nich. Konstytucyjny katalog źródeł prawa został zawarty w jej rozdziale III zatytułowanym „Źródła prawa”. Rozdział ten nie zawiera jednak wszystkich konstytucyjnych źródeł prawa, ponieważ poza nim znalazła się jedna kategoria źródeł prawa, a mianowicie rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy (zob. art. 234 Konstytucji RP). Co warto podkreślić, we współczesnych państwach demokratycznych upoważnienie władzy wykonawczej do wydawania aktów normatywnych hierarchicznie równych ustawom jest spotykane wyjątkowo. Do takich aktów należały

4. Wyrok NSA z 5.04.2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765.

5. J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 26.

6. W. Chróścielewski, *Generalny akt administracyjny*, Łódź 1994; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny: między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2016, s. 425 i n.

w Polsce w okresie międzywojennym rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta RP, natomiast po wojnie dekrety z mocą ustawy wydawane przez Radę Państwa w okresach między sesjami Sejmu.

Q

2. Jakie cechy posiadają źródła prawa administracyjnego?

W modelowym ujęciu do cech systemu źródeł prawa można zaliczyć przede wszystkim: hierarchiczność, spójność, jedność i zupełność⁷. Z hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa wynika podporządkowanie innych źródeł prawa konstytucji i ustawie. Żaden inny akt normatywny nie może być sprzeczny z konstytucją i ustawą oraz materialnie musi służyć ich konkretyzacji. Co warto podkreślić, brak sprzeczności innych aktów normatywnych z konstytucją i ustawami oraz pomiędzy aktami równej rangi, a także wymóg konkretyzacji konstytucji i ustaw stanowią warunek spójności, jedności i zupełności systemu źródeł prawa administracyjnego⁸.

System źródeł prawa administracyjnego charakteryzuje się określonymi cechami szczególnymi. Wśród cech źródeł tej gałęzi prawa należy wymienić ich różnorodność, rozbudowany system źródeł prawa wewnętrznego, w tym niewłączonych *explicite* do konstytucyjnego katalogu tychże źródeł, ograniczony przestrzennie zasięg obowiązywania w przypadku źródeł prawa miejscowego, pochodzenie od samej administracji, a także uproszczoną procedurę ich stanowienia i ogłaszania (w przypadku przepisów porządkowych oraz prawa wewnętrznego), bezwzględność obowiązywania, otwartość systemu źródeł prawa wewnętrznego⁹.

7. Z. Duniewska, *Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu oraz źródeł prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 240.

8. Z. Duniewska, *Pojęcie prawa...*, s. 239–240.

9. Z. Duniewska, *Pojęcie prawa...*, s. 240.

3.2. Klasyfikacja źródeł prawa administracyjnego

Q

1. Dokonaj klasyfikacji źródeł prawa administracyjnego w oparciu o kryterium konstytucyjne, podmiotowe, terytorialne.

Biorąc pod uwagę postanowienia Konstytucji RP, źródła prawa można podzielić na:

- 1) źródła powszechnie obowiązującego prawa;
- 2) źródła prawa wewnętrznego.

Konstytucja RP z 1997 r. po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu dokonała podziału źródeł prawa na wspomniane źródła powszechnie obowiązującego prawa oraz źródła prawa wewnętrznego. Podział ten ma charakter dychotomiczny i zasadniczo został dokonany na podstawie kryterium możliwego adresata aktu normatywnego oraz zakresu przedmiotowego regulacji. Otóż w przypadku źródeł powszechnie obowiązującego prawa ich adresatem może być każdy podmiot prawa, w szczególności obywatel lub inny podmiot znajdujący się poza strukturą aparatu władzy publicznej. Ponadto w źródłach tych mogą być zawarte normy prawne regulujące wszystkie sfery stosunków społecznych, w tym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Z kolei źródła prawa wewnętrznego adresowane są do podmiotów połączonych więzią hierarchiczno-organizacyjną z organem wydającym akt o charakterze wewnętrznym. W źródłach tych nie mogą znajdować się normy regulujące funkcjonowanie najważniejszych organów w państwie oraz regulacje dotyczące wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela.

Do istotnych różnic pomiędzy tymi grupami źródeł prawa należy i to, że katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa został w Konstytucji RP wymieniony enumeratywnie, natomiast system źródeł prawa wewnętrznego ma charakter otwarty, zarówno jeśli chodzi

o podmioty uprawnione do ich wydawania, jak i ich rodzaj. Otwarty charakter źródeł prawa wewnętrznego potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa – charakter systemu otwartego, przy czym trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by także inne podmioty były uprawnione do stanowienia zarządzeń czy uchwał, a nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu wewnętrznego¹⁰. A zatem źródła te mogą być stanowione przez różne organy i mogą nosić różne nazwy.

Do źródeł powszechnie obowiązującego prawa ustawa zasadnicza zalicza: konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Należy zaliczyć do nich również większość aktów prawa Unii Europejskiej.

Jak wspomniano, w przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego katalog źródeł prawa wewnętrznego jest otwarty. Konstytucja RP *explicite* wśród źródeł prawa wewnętrznego wymienia uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Przewiduje ponadto wydawanie zarządzeń przez Prezydenta RP oraz przewodniczących określonych w ustawach komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów.

Biorąc pod uwagę treść Konstytucji RP, można również dokonać podziału źródeł prawa w szczególności na:

- 1) źródła prawa wymienione w Konstytucji RP;
- 2) inne, pozakonstytucyjne akty normatywne.

Konstytucja nie wymienia wszystkich aktów normatywnych, z którymi mamy do czynienia w procesie administrowania. Na przykład poza ustawą zasadniczą znalazła się cała grupa aktów normatywnych wydawanych przez organy zakładów publicznych

10. Wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98, OTK 1998/7, poz. 116.

(administracyjnych). Przykładem takich aktów mogą być statuty uczelni, regulaminy studiów, regulaminy korzystania z bibliotek, muzeów, regulaminy organizacyjne podmiotów leczniczych itp.

Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe, źródła prawa administracyjnego można podzielić na:

- 1) źródła prawa stanowione przez organy władzy ustawodawczej (przede wszystkim ustawy);
- 2) źródła prawa stanowione przez organy władzy wykonawczej, w tym organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty administrujące (rozporządzenia, zarządzenia, akty prawa miejscowego).

Biorąc pod uwagę kryterium terytorialne, źródła prawa administracyjnego można podzielić na:

- 1) źródła prawa uniwersalne (obowiązujące na całym terytorium państwa, np. ustawy, rozporządzenia);
- 2) źródła prawa partykularne (obowiązujące na części terytorium państwa, np. akty prawa miejscowego).

3.3. Źródła powszechnie obowiązującego prawa



1. Jaki jest katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa? Dokonaj ich analizy.



Konstytucja RP

Konstytucja, zwana też ustawą zasadniczą, zajmuje szczególne miejsce w systemie źródeł prawa każdego współczesnego państwa. Jest ona aktem normatywnym o wyjątkowym znaczeniu dla ustroju danego kraju. To w niej znajdują odzwierciedlenie podstawowe zasady

ustrojowe państwa. Konstytucja określa suwerena oraz sposoby sprawowania władzy, a także katalog podstawowych wolności, praw i obowiązków jednostki.

W nauce prawa konstytucyjnego termin „konstytucja” jest różnie definiowany. Niekiedy przez to pojęcie rozumie się sposób zorganizowania państwa, określenia jego ustroju¹¹. Niewątpliwie konstytucja jest ustawą, czyli aktem zawierającym normy generalno-abstrakcyjne, ale o wyjątkowych cechach, do których zalicza się: 1) szczególną nazwę; 2) szczególną treść; 3) szczególną moc; 4) szczególny tryb uchwalania i zmiany.

W Polsce najwyższej w hierarchii źródeł prawa krajowego znajduje się Konstytucja RP (o relacjach pomiędzy konstytucją a prawem UE mowa niżej). Jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotem jej regulacji są podstawowe dla funkcjonowania państwa zasady ustrojowe. To Konstytucja RP wskazuje na demokratyczny charakter naszego państwa, opierając jego ustrój między innymi na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz charakterystycznych dla demokracji gwarancjach podstawowych wolności i praw jednostki. Konstytucja określa kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów. Daje także podstawy prawne funkcjonowania w Polsce samorządu terytorialnego i innych samorządów. Wreszcie, po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu, tworzy konstytucyjny katalog źródeł prawa.

Konstytucja RP jest źródłem prawa administracyjnego. Co warto podkreślić, stanowi podstawę działania wszelkich organów władzy publicznej. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa. Tym samym Konstytucja RP podnosi do rangi podstawowej zasady ustrojowej związaną z administracją prawem (zasada legalności). Ponadto ustawa zasadnicza

11. P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 15.

określa podstawowe zasady kontroli administracji publicznej i wskazuje na organy i instytucje tej kontroli, takie jak: Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne, Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich.

Szczególnie ważnym zagadnieniem jest kwestia bezpośredniego stosowania konstytucji przez organy władzy publicznej, która wywołuje liczne wątpliwości i nadal jest przedmiotem ożywionej dyskusji, mimo że art. 8 ust. 2 Konstytucji RP wprowadza zasadę, zgodnie z którą przepisy jej stosuje się bezpośrednio, chyba że sama stanowi inaczej. Jak wiemy z dotychczasowych rozważań, konstytucja jest aktem normatywnym, który zawiera normy generalno-abstrakcyjne. Jej normatywny charakter nie budzi zastrzeżeń (z wyjątkiem preambuły, której niektórzy odmawiają charakteru normatywnego). W piśmiennictwie podkreślono, że „wypływają z niej normy prawne wyrażające nakazy i zakazy określonego postępowania adresowane do poszczególnych organów państwa”¹². Nie ulega wątpliwości, że konstytucja wiąże organy administracji publicznej zarówno w postępowaniu jurysdykcyjnym, jak i ogólnie w procesie administrowania¹³.



Ustawy

Konstytucja RP do źródeł powszechnie obowiązującego prawa zalicza ustawy (ustawy zwykłe). Ustawa jest aktem normatywnym zawierającym normy generalno-abstrakcyjne (wyjątek stanowi

12. P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne...*, s. 16.

13. Szerzej na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji RP zob. P. Ruczkowski, *Zagadnienie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez organy administracji publicznej i jej miejsce w systemie źródeł prawa* [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, red. J. Dzwonczyk, J. Kornaś, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010/12; P. Ruczkowski, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 36–38; L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji – tezy referatu* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Konferencja naukowa*, Biuro RPO, Warszawa 1999, s. 12 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2016, s. 56 i n.