

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

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

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **4**

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 przysługujących 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.

Szanujemy 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. Przyokopowa 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
------------------------	------------

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 zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319)
p.a.s.c.	– ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 709)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
pr. przed.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.)
pr. zgrom.	– ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631)
RODO / rozporządzenie 2016/679	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku

- z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- rozporządzenie 603/2013** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 180, s. 1, ze zm.)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13; Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30)
- TWE** – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
- u.c.** – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.)
- u.d.e.** – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320 ze zm.)
- u.d.i.p.** – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176)
- u.d.o.** – ustawa z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2021 r. poz. 816 ze zm.)
- u.d.p.** – ustawa z 13.07.2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 617 ze zm.)
- u.d.p.p.w.** – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)
- u.e.l.** – ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.)
- u.f.** – ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2167)
- u.g.k.** – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
- u.i.d.p.** – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.)
- u.i.r.** – ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1027)
- u.o.a.n.** – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)

- u.ob.pol.** – ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347)
- u.o.p.** – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r. poz. 1098)
- u.o.z.** – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.)
- u.P.** – ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.)
- u.p.e.a.** – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
- u.PIS** – ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195)
- u.p.o.RP** – ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 372)
- u.p.p.** – ustawa z 28.07.2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420 ze zm.)
- u.pr.sam.** – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)
- u.p.s.** – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
- u.PSP** – ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm.)
- u.p.s.p.** – ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2018 r. poz. 577)
- u.p.u.p.** – ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 537)
- u.rep.** – ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1472)
- u.r.l.** – ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
- u.r.u.s.** – ustawa z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818)
- u.s.c.** – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1233)
- u.SG** – ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1486)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
- ustawa o KAS** – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zm.)
- ustawa o NIK** – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
- u.w.a.r.w.** – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.)
- u.z.i.n.** – ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 707 ze zm.)
- u.z.z.z.** – ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Apel.-W-wa	– Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie
AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (od 1.02.2003 r.)
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
LEX	– system informacji prawnej Wolters Kluwer Polska
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Uzupełniający
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Praw.	– Studia Prawnicze
ZOTSiS	– Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu

Organy orzekające i inne instytucje

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
BBN	– Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
BOA	– Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji
BSWP	– Biuro Spraw Wewnętrznych Policji
BSWSG	– Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej
CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
CBŚP	– Centralne Biuro Śledcze Policji
CUS	– gminne centrum usług społecznych
EETS	– Europejska Usługa Opłaty Elektronicznej
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
GOPR	– Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe

KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
KSRG	– krajowy system ratowniczo-gaśniczy
LOK	– Liga Ochrony Kraju
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSP	– Ochotnicza Straż Pożarna
PCK	– Polski Czerwony Krzyż
PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
PUODO	– Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
RBN	– Rada Bezpieczeństwa Narodowego
RM	– Rada Ministrów
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	– sąd apelacyjny
SG	– Straż Graniczna
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SN	– Sąd Najwyższy
SOP	– Służba Ochrony Państwa
SWW	– Służba Wywiadu Wojskowego
SZ RP	– Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej ETS)
UE	– Unia Europejska
UŁ	– Uniwersytet Łódzki
UMCS	– Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
USC	– urząd stanu cywilnego
UTK	– Urząd Transportu Kolejowego
UWM	– Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
WOPR	– Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WSIZiA	– Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie
ZOZ	– zakład opieki zdrowotnej
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ŻW	– Żandarmeria Wojskowa

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.

Elżbieta Ura

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 tysiącleci – 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, wydalić z Rzymu i odesłać do domu”.

1

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**. Dowodzono, 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 administracyjnego”³. 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 szczegółowe, 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.

zawierają przepisy określające formy i metody wykonywania zadań publicznych, a także przepisy tworzące podział terytorialny kraju na potrzeby tej administracji. Normy prawa ustrojowego nie mają „bezpośredniego znaczenia dla obywatela i podmiotów stojących poza administracją publiczną, ponieważ nie oni są ich adresatami. Dyspozycja tych norm jest zwrócona wyłącznie do podmiotów administracji publicznej”¹².

§ Podstawę tego prawa stanowi Konstytucja RP, w tym znaczeniu, że konkretyzacja jej postanowień następuje w drodze ustawodawstwa zwykłego. **Ustawami ustrojowymi** są: ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa¹³, ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴, ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ oraz ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁶, ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁷. Do takich ustaw należy też ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów¹⁸ oraz ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej¹⁹. Wyliczenie tych ustaw nie oznacza, że są to jedyne akty prawne, w których zawarte są przepisy ustrojowe. W systemie prawnym występują też ustawy, które zawierają w swej treści zarówno przepisy ustrojowe oraz materialne, jak i procesowe, np. ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰.

2.2. Prawo materialne

- 6** **Prawo materialne** określa treść działań administracji publicznej. **Zawiera normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów usytuowanych na zewnątrz tej administracji znajdujące się w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego.** Normy te decydują o stosunkach między administracją a obywatelem. Jak podkreśla J. Jagielski, na prawo materialne administracyjne składają się wyłącznie normy prawa powszechnie obowiązującego zawarte nie tylko w aktach rangi ustawowej, ale także w aktach o charakterze wykonawczym. Nie mogą być zaliczane do norm prawa administracyjnego materialnego przepisy prawa wewnętrznego²¹. Normy prawa materialnego są konkretyzowane

¹² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 41.

¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1372.

¹⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.

²¹ J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 29 i n.; por. też Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 49 i n. oraz literatura tam podana.

przez organ administracji publicznej w stosunku do indywidualnego podmiotu w określonym stanie faktycznym w trybie wydawania aktów administracyjnych (np. wydanie pozwolenia na budowę, wydanie pozwolenia na broń, decyzja o zmianie nazwiska) lub przez czynności materialno-techniczne (np. nadanie numeru ewidencyjnego PESEL, rejestracja imienia dziecka, wpis do ewidencji działalności gospodarczej). Konkretyzacja norm prawa materialnego przez organ administracji publicznej następuje wówczas, gdy normy prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego nie określają wprost obowiązków adresata (podmiotu administrowanego), odsyłając do aktów stosowania prawa. Norma prawa materialnego stanowi wówczas podstawę prawną wydawanych decyzji administracyjnych.

Np. Niekiedy jednak **obowiązki określonego zachowania wynikają wprost z aktów normatywnych powszechnie obowiązujących** i nie zachodzi potrzeba ich konkretyzacji, np. obowiązki wskazane w Prawie o ruchu drogowym, w ustawie o ochronie środowiska czy przepisy dotyczące korzystania z dróg publicznych. Wówczas organy administracji kontrolują jedynie wykonywanie tych obowiązków przez adresatów, mając możliwość stosowania środków przymusu administracyjnego. Normy prawa materialnego mogą więc nakazywać lub zakazywać określonym podmiotom określony sposób zachowania we wskazanych sytuacjach.

! **Prawo materialne określa granice ingerencji administracji w prawa jednostki, a także wyznacza zakres oczekiwań jednostki od administracji.** Kształtuje ono sytuację prawną jednostki. Jak podkreśla M. Wyrzykowski, konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego – mająca przedmiotowy charakter – wyznacza nie tylko materialne i proceduralne granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych, lecz także dopuszczalne granice regulacji normatywnej²². Dlatego odpowiada na pytanie, co jest przedmiotem regulacji administracyjnoprawnej.

Np. Rozległość zakresu przedmiotowego prawa materialnego powoduje, że odgrywa ono główną rolę w całym systemie prawa administracyjnego i trudno jest dokonać jego systematyki. Jako **kryterium przyjmuje się tu różne dziedziny**, np. prawo budowlane, prawo oświatowe, pomocy społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, prawo ochrony środowiska, prawo osobowe (tzw. administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych). Można też jako **kryterium podziału przyjąć działy administracji rządowej**, określone ustawą z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej. Można w końcu przyjąć **podział na przepisy władczej ingerencji i przepisy regulujące działania niewładcze administracji**. Innym **kryterium podziału jest określenie rodzaju spraw**, które regulują przepisy prawa materialnego. Przy tym kryterium wyodrębnia się regulację w zakresie wolności i swobód obywatelskich, korzystania z dóbr publicznych, publicznoprawnych ograniczeń prawa własności, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz publicznoprawnej reglamentacji

²² M. Wyrzykowski [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 257.

działalności gospodarczej²³. Jakiegokolwiek podziału się dokona, to i tak zazwyczaj nie będzie to podział pełny. Trzeba też wziąć pod uwagę, że określone zagadnienia regulowane są często przepisami należącymi do różnych dziedzin prawa, nie tylko przepisami prawa administracyjnego.

2.3. Prawo procesowe (formalne)

- 7 **Przepisy prawa procesowego**, zwane też przepisami formalnymi, **regulują sposób postępowania przed organami administracji publicznej (podmiotami administrującymi), wskazują na strony postępowania administracyjnego oraz określają sposób rozstrzygnięcia sprawy**. Regulują więc tok czynności podejmowanych przez organy określone prawem ustrojowym w celu realizacji norm prawa materialnego. Normy procesowe uzupełniają normy prawa materialnego w tych obszarach działania administracji, w których, w celu konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego, organ administracji wydaje akty administracyjne. Prawo procesowe obejmuje m.in. postępowanie sądowoadministracyjne, postępowanie administracyjne ogólne, postępowanie egzekucyjne w administracji, postępowanie podatkowe czy też postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie przepisów szczególnych.

 W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu i postępowanie administracyjne w wąskim (ściśłym) znaczeniu. Według W. Dawidowicza: „Całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji państwowej, można określić jako postępowanie administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu. Natomiast postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu to kompleks przepisów prawnych regulujących działalność organów administracji państwowej w formie decyzji administracyjnej”²⁴. Podobnie, za wąskim rozumieniem postępowania administracyjnego opowiadali się J. Starościak i S. Kasznica. Według S. Kasznicy: „Przepisy postępowania administracyjnego – prawo administracyjne formalne – normuje zachowanie władz administracyjnych, wskazuje drogę, którą one mają postępować, zmierzając do wydania aktu administracyjnego, a zarazem określają wpływ, jaki na ukształtowanie aktu mogą mieć osoby, których one dotyczą”²⁵.

 B. Adamiak zwraca uwagę, że podstawy wypracowania współczesnej koncepcji postępowania administracyjnego należy szukać w regulacji materialnoprawnej treści działania organów administracji publicznej w zakresie ukształtowania sytuacji prawnej jednostki. „Dotyczy to zatem tej regulacji materialnego prawa administracyjnego, która stanowi podstawę dokonania przez organ administracji publicznej

²³ Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego* [w:] *Prawo...*, red. Z. Niewiadomski, s. 113.

²⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9.

²⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 121.

autorytatywnej konkretyzacji normy prawa określającej uprawnienia lub obowiązki jednostki. Odpowiada to klasycznej koncepcji postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu. Pod pojęciem postępowania administracyjnego należy zatem rozumieć regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej²⁶.

§ Prawo procesowe, w przeciwieństwie do prawa ustrojowego i materialnego, w podstawowej części zostało skodyfikowane. Kodyfikację tę stanowią ustawy: z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁷, z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁸, z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹.

Podział prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne i procesowe ma charakter porządkujący, składający się na całość systemu prawa administracyjnego. Normy prawa ustrojowego wyznaczają podmiot rozstrzygający czy też podejmujący określone działania; normy prawa materialnego stanowią podstawę prawną rozstrzygnięcia administracyjnego, są najbardziej rozbudowaną częścią prawa administracyjnego, a normy procesowe określają sposób i formę rozstrzygnięcia. Dlatego w doktrynie nie jest sporne, że między prawem administracyjnym procesowym a prawem materialnym, a także prawem ustrojowym istnieje współzależność. Wskazując na współzależność administracyjnego prawa procesowego z prawem materialnym B. Adamiak podkreśla, że bez prawa procesowego materialne prawo pozbawione jest gwarancji prawnych jego prawidłowego stosowania. To właśnie prawo procesowe tworzy gwarancje prawidłowego stosowania prawa materialnego³⁰.

8

3. Proces europeizacji prawa administracyjnego

Pojęcie europeizacji nie ma ściśle ustalonego znaczenia, stąd jest przedstawiane w różny sposób. W najszerszym znaczeniu europeizacja traktowana jest jako poszukiwanie pewnego uniwersalnego systemu wartości charakterystycznego dla kręgu kultury europejskiej i przenoszenie do Polski instytucji prawnych, które wykształciły się na kontynencie zachodnioeuropejskim³¹. Z tego punktu widzenia **europeizacja związana jest**

9

²⁶ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 3.

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

³⁰ B. Adamiak, *Uwagi o fenomenie otwartej regulacji instytucji procesowych* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego...*, s. 14 i n.

³¹ Szerzej *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014; S. Biernat, *Prawo administracyjne jako instrument...*, s. 47 i n.

z przenikaniem i oddziaływaniem prawa i poglądów doktryny, zwłaszcza państw zachodnich, na proces kształtowania się rozwiązań polskich, co było widoczne zwłaszcza w okresie międzywojennym.

! W ogólnym znaczeniu J. Jagielski określa europeizację jako **oddziaływanie, w sposób bezpośredni lub pośredni, na krajowy porządek prawny pewnych wartości, jak również określonych instytucji, rozwiązań i konstrukcji prawnych wykształconych i pochodzących z dorobku europejskiego, w tym w szczególności Unii Europejskiej**, a także wynikających z zobowiązań międzynarodowych związanych z udziałem Polski w Radzie Europy i innych organizacjach oraz z ratyfikowania wielu konwencji, w szczególności europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4.11.1950 r.³²

- 10 Europeizacja prawa administracyjnego stanowi proces, który związany jest głównie z przenikaniem do krajowego porządku prawnego prawa unijnego w wyniku członkostwa Polski w Unii Europejskiej. **Prawo unijne zwane jest prawem ponadpaństwowym**, gdyż określa stosunki prawne między państwami członkowskimi, UE i jej instytucjami oraz obywatelami państw członkowskich w ten sposób, że zapewnia – instytucjom i organom Unii – niezależność od państw członkowskich, moc ustanawiania aktów prawnych wiążących te państwa oraz nadzorowania wykonania tych aktów przez państwa członkowskie³³. Jednolitą wykładnię i stosowanie prawa unijnego zapewnia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. **Prawo unijne tworzy autonomiczny porządek prawny**, a Polska jako członek Unii Europejskiej jest nim związana.

! **Proces europeizacji prawa administracyjnego odnosi się do jego całości**, tj. prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Widoczny jest w wielu płaszczyznach, np. w pewnych dziedzinach prawo unijne wymaga, by zadania administracyjne były realizowane przez krajowe organy administracji publicznej o określonej pozycji prawnej, albo zobowiązuje państwa członkowskie do ustanawiania krajowych norm materialnego prawa administracyjnego o określonej treści (harmonizacja) w wielu dziedzinach życia społecznego, np. w ochronie środowiska, prowadzeniu działalności gospodarczej. Może też, poprzez rozporządzenia unijne, stanowić bezpośrednią podstawę zachowań administracji publicznej³⁴. Dotyczy również sądowej kontroli administracji w związku z możliwością wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

³² J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 35 i n.; tekst konwencji opublikowany został w: Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

³³ A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich i prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 23 i n.

³⁴ *Prawo...*, red. J. Boć, s. 55.

ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Pojęcie źródeł prawa

 W literaturze prawniczej spotyka się najczęściej dwie teorie źródeł prawa. Według pierwszej są to fakty uznawane za prawotwórcze, np. stanowienie aktów prawnych zawierających w swej treści nakazy, zakazy, uprawnienia lub obowiązki (**tzw. formalne źródła prawa**). Druga zaś określa tą nazwą ogół stosunków politycznych, społecznych, ustrojowych, ekonomicznych, kulturowych, determinujących formę i treść obowiązujących norm prawnych (**tzw. materialne źródła prawa**). Najbardziej rozpowszechnionym znaczeniem terminu „**źródło prawa**” w praktyce jest rozumienie go w ujęciu formalnym jako **aktu normatywnego zawierającego przepisy dające podstawę do skonstruowania norm danej gałęzi prawa**. W tym znaczeniu mówi się o źródłach prawa cywilnego (akty prawne obowiązujące w zakresie prawa cywilnego), prawa pracy, prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego itp.¹ Pojęcie źródeł prawa przedstawiane jest też w **znaczeniu podmiotowym** – jako instytucje, które prawo tworzą lub sankcjonują, np. Sejm i Senat, Rada Ministrów, oraz w **znaczeniu przedmiotowym** – jako fakty prawo tworzące, będące konsekwencją działań różnych instytucji, np. umowy prawa międzynarodowego, umowy prawa prywatnego, tzw. prawo sędziowskie².

11

Źródła prawa administracyjnego wyróżniają się pewnymi swoistymi cechami, co wynika z faktu, że administracja publiczna sama dla siebie może formułować dyrektywy działania oraz musi mieć możliwość bieżącego reagowania na zjawiska życia społecznego i regulowania różnych zdarzeń. Z tego powodu źródła prawa administracyjnego (w znaczeniu formalnym) są częściowo skierowane do samej administracji,

¹ E. Ura, *Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji*, PiP 1995/10–11, s. 58; E. Ura, *Zakres źródeł prawa administracyjnego w określeniu statusu prawnego pracowników samorządowych* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 763 i n.

² D. Czajka, *Teoria sądownictwa, cz. II, Logiczno-funkcjonalna wykładnia prawa*, Warszawa 2006, s. 57.

a częściowo do podmiotów znajdujących się na zewnątrz jej struktur³. Ponadto do tej kategorii źródeł zaliczane są też źródła w znaczeniu przedmiotowym⁴.

- 12 Punktem wyjścia budowy systemu źródeł prawa administracyjnego (rozumianych jako normy prawne) jest ich wzajemne usytuowanie. Ponieważ źródła te oparte są na prawie pozytywnym⁵ tworzonym przez określone podmioty, w zależności od tego, od którego podmiotu prawo pochodzi, takie miejsce zajmuje w układzie odpowiadającym hierarchii tworzących je organów. Hierarchiczne usytuowanie aktów prawnych w systemie źródeł prawa oznacza, że akty niższego rzędu nie mogą być sprzeczne z aktami o wyższej mocy prawnej. Normy wydawane przez organy wyższego stopnia są podstawą kierowania działalnością organów niższego stopnia w systemie organów podporządkowanych. **Wyrazem podległości ustrojowej, która istnieje między Sejmem a Radą Ministrów, jest stosunek ustawy do rozporządzenia.**

Samo jednak kryterium przeprowadzenia hierarchizacji źródeł prawa jest niewystarczające do budowy systemu prawa, gdyż ten sam organ administracji może wydawać akty prawne zajmujące różne pozycje w tym systemie, np. minister może wydawać rozporządzenia i zarządzenia. Dlatego też należy przyjąć tu także drugie kryterium, którym jest stosunek prawa powszechnie obowiązującego do prawa wewnętrznego.



Przedstawiając system źródeł prawa administracyjnego, stosować można różne kryteria. Jeżeli przyjmie się **kryterium usytuowania organu stanowiącego** akt normatywny, to wyodrębnić można:

- 1) źródła prawa stanowione przez naczelne organy państwa (Sejm);
- 2) źródła prawa stanowione przez naczelne i centralne organy administracji rządowej (np. Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji);
- 3) źródła prawa stanowione przez organy administracji rządowej w województwie (np. wojewodę) i organy jednostek samorządu terytorialnego (np. radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa).



Ze względu na sfery działania administracji (zewnętrznej i wewnętrznej) wyróżnić można:

- 1) źródła prawa powszechnie obowiązującego (np. ustawy),
- 2) źródła prawa wewnętrznego (np. zarządzenia ministra).

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 56 i n.

⁴ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 55; T. Bąkowski, *Koncepcja norm prawa administracyjnego Jerzego Stefana Langroda a współczesne problemy źródeł prawa administracyjnego* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 227 i n.

⁵ Szeroki wywód na temat podziału prawa na prawo pozytywne i prawo naturalne przedstawił K. Opałek, *Pojęcie prawa pozytywnego*, PiP 1978/12, s. 3 i n.

 Przyjmując za **kryterium rozróżnienia treść aktu prawnego**, można dokonać podziału na:

- 1) źródła ustrojowe (Konstytucja RP),
- 2) źródła funkcjonalne (np. ustawy tworzące urzędy ministrów),
- 3) źródła określające prawa i obowiązki obywateli (np. ustawa – Kodeks wyborczy czy ustawy zawierające normy prawa administracyjnego materialnego).

W orzecnictwie NSA podkreśla się, że pojęcie prawa stanowiącego podstawę działania organów administracji publicznej i służącego za kryterium oceny tego działania przez sądy administracyjne nie wyczerpują źródeł prawa, o których mowa w Konstytucji RP (wyrok NSA z 16.12.2010 r., II GSK 1377/10⁶). W prawie administracyjnym, pojęciu prawa przypisuje się szczególne i szersze znaczenie. Pod pojęciem źródeł prawa administracyjnego rozumiany jest każdy akt normatywny, czyli akt zawierający chociażby jedną normę prawną o charakterze generalno-abstrakcyjnym, mogącą stanowić podstawę indywidualnego rozstrzygnięcia, ustanowiony w drodze czynności upoważnionych organów państwa, nadający moc obowiązującą tejże normie⁷.

Wszystkie grupy aktów prawnych tworzą krajowy system źródeł prawa administracyjnego. Oprócz tego od 1.05.2004 r. związani jesteśmy systemem źródeł prawa unijnego. Prawo to tworzy system prawny odrębny od systemu prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego, jednakże można uznać, że wszystkie te systemy są w rzeczywistości podsystemami w łącznym systemie prawa administracyjnego powstałym z unijnego, międzynarodowego i krajowego prawa administracyjnego⁸.

Do źródeł prawa administracyjnego zalicza się w doktrynie również tzw. **nieformalne źródła prawa**, będące źródłem pomocniczym w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej.

13

⁶ LEX nr 746089. W wyroku tym NSA wskazał, że dokumenty obowiązujące przy realizacji programu operacyjnego mają umocowanie w ustawie z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1053 ze zm.), są skierowane do nieokreślonego indywidualnego kręgu adresatów, określają ich prawa i obowiązki w postępowaniu o dofinansowanie projektu i są dla nich wiążące. Spełniają zatem kryteria źródeł prawa w szerszym znaczeniu.

⁷ L. Lewicka, *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniu administracji publicznej* [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 95.

⁸ Szerzej por. M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 89 i n.

2. Źródła prawa unijnego

2.1. Podział prawa unijnego

- 14 Prawo unijne dzieli się na **prawo traktatowe (pierwotne)** i **prawo pochodne (wtórne)**⁹. Prawo pochodne dzieli się z kolei na prawo wiążące i prawo niewiążące, tzw. *soft law* (miękkie prawo).

Prawo pierwotne jest ustanawiane bezpośrednio przez państwa członkowskie, konstytuujące Wspólnoty. Oprócz traktatów do prawa tego zaliczane są zasady ogólne wskazane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z prawa pierwotnego wynika **zasada bezpośredniego stosowania prawa unijnego i zasada pierwszeństwa tego prawa**.

Prawo pochodne jest stanowione przez poszczególne instytucje i organy Unii Europejskiej na podstawie kompetencji udzielonych im w prawie pierwotnym.

- 15 Ze źródłami prawa Unii Europejskiej ściśle związane jest pojęcie *acquis communautaire*, tłumaczone jako dorobek prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Dorobek ten obejmuje traktaty założycielskie i akcesyjne, umowy międzynarodowe zawierane przez Unię, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz zasady ogólne prawa unijnego.

2.2. Prawo pierwotne

2.2.1. Traktaty

- 16 Na europejskie prawo traktatowe składają się:
- 1) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰ (dawny Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą – Traktat Rzymski z 25.03.1957 r. – a następnie powołujący Wspólnotę Europejską);
 - 2) Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 25.03.1957 r. (niepublikowany);
 - 3) Traktat o Unii Europejskiej¹¹ (Traktat z Maastricht) z 7.02.1992 r.;
 - 4) traktaty akcesyjne (wielostronne umowy międzynarodowe dotyczące przystąpienia do Unii nowych państw);

⁹ Por. szerzej L. Leszczyński, *Wspólnoty Europejskie. Instytucje, źródła prawa, proces integracji*, Zamość 2001.

¹⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).

¹¹ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13; Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

- 5) Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską¹², podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r., który wszedł w życie w stosunku do państw-stron 1.12.2009 r.

2.2.2. Zasady ogólne prawa unijnego

Zasady ogólne wypracowane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jako **niepisane zasady prawne**, zaliczane są do **pierwotnego prawa** Unii. Wskazują na relacje między prawem Unii a prawem państw członkowskich oraz zakreślają granice ingerencji Unii w krajowe porządki prawne¹³. Wyodrębnia się wśród nich:

- 1) zasady wywodzące się z ustroju Unii, określające cechy jej prawa oraz stosunki między Unią a państwami członkowskimi;
- 2) zasady wywodzące się z przepisów prawa unijnego, odnoszące się do stosunków między organami UE i państw członkowskich a jednostkami;
- 3) zasady unijnego prawa materialnego, będące podstawą unijnych swobód i polityk¹⁴.

Zasady te pełnią trzy zasadnicze funkcje:

- 1) wypełniają luki w systemie prawa unijnego (uzupełniają system prawny Unii);
- 2) mają znaczenie interpretacyjne w procesie stosowania prawa;
- 3) pełnią funkcje korygujące i kreacyjne w toku prac legislacyjnych¹⁵.

2.2.2.1. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego

Zasada ta jest też określana jako zasada prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym państw członkowskich lub jako zasada nadrzędności albo zasada supremacji prawa unijnego względem prawa krajowego. Z zasady tej wynika, że unijny porządek prawny powinien mieć zagwarantowaną pełną skuteczność w porządkach prawnych państw członkowskich. Ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której państwa członkowskie same decydowałyby o miejscu prawa unijnego w porządku prawnym, co w konsekwencji doprowadziłoby do zachwiania i podważenia efektywności unijnego porządku prawnego w razie kolizji prawa krajowego z prawem unijnym¹⁶. Zgodnie z tą zasadą przepisy prawa unijnego muszą mieć jednolitą moc prawną we wszystkich państwach członkowskich, a występujące kolizje muszą być rozstrzygane zgodnie z tą zasadą. Odnosi się ona do wszystkich norm prawa krajowego, niezależnie od ich miejsca w systemie źródeł prawa i czasu ich ustanowienia.

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

¹³ M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2006, s. 122.

¹⁴ A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich i prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 37.

¹⁵ *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 13.

¹⁶ I.C. Kamiński, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 28.

Naruszeniem tej zasady jest stosowanie norm prawa krajowego sprzecznych z prawem unijnym oraz stanowienie takich norm. Przepisy sprzeczne z prawem unijnym nie mogą być stosowane w danej sprawie, co oznacza, że kolizja tych norm nie powoduje automatycznie uchylenia norm prawa krajowego¹⁷. Stąd zasadę tę określa się jako zasadę pierwszeństwa stosowania, a nie obowiązowania. Oznacza to, że sprawujące w Polsce wymiar sprawiedliwości sądy administracyjne, kontrolując legalność działania organów administracji publicznej w sprawach skarg na decyzje administracyjne, w których zastosowanie mają wiążące regulacje prawa unijnego, zobligowane są do rozstrzygania o skutkach obowiązowania abstrakcyjnej i generalnej normy prawnej wobec określonego działania lub zaniechania indywidualnie oznaczonego adresata z uwzględnieniem zarówno „tradycyjnych norm prawa krajowego”, jak i źródeł pierwotnego oraz pochodnego prawa unijnego, w tym honorowania zasady bezpośredniej skuteczności, zasady efektywności oraz zasady pierwszeństwa¹⁸.

 **Prawo unijne tworzy samoistny porządek prawny.** Akty prawne Unii Europejskiej nie wymagają ratyfikacji przez państwa członkowskie, gdyż **nie są one traktowane jak prawo międzynarodowe**. Akty te nie mogą też być przez państwa członkowskie uchylane. W razie sprzecznych rozwiązań prawnych obowiązuje zasada prymatu prawa europejskiego, zgodnie z którą żaden przepis prawa wewnętrznego nie ma pierwszeństwa przed prawem unijnym. Przepis prawa krajowego sprzeczny z prawem europejskim nie jest nieważny, lecz nie może być zastosowany w konkretnym przypadku, gdyż prawo europejskie eliminuje wtedy zastosowanie przepisu prawa krajowego.

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego nie tylko odnosi się do przepisów prawa państw członkowskich, ale również ma zastosowanie w procesie stosowania prawa przez sądy i organy administracji publicznej¹⁹. Z zasady pierwszeństwa wynika, że unijny porządek prawny powinien mieć zagwarantowaną pełną skuteczność w porządkach prawnych państw członkowskich²⁰.

2.2.2.2. Zasada bezpośredniego skutku prawa unijnego

- 19 Zasada ta oznacza, że **przepisy prawa unijnego obowiązują w państwach członkowskich od czasu wejścia ich w życie**, bez konieczności ich inkorporacji do wewnętrznego porządku prawnego tych państw. Zgodnie z tą zasadą jednostka może bezpośrednio powoływać się na normy prawa unijnego przed sądami i organami krajowymi. Ponadto

¹⁷ Wyrok NSA z 7.11.2019 r., II GSK 1600/17, LEX nr 2745319.

¹⁸ Wyrok NSA z 14.06.2019 r., I GSK 1447/18, LEX nr 2698550.

¹⁹ A. Wróbel, *Źródła...*, s. 108–113.

²⁰ Wyrok NSA z 14.06.2019 r., I GSK 1447/18, LEX nr 2698550.

tą zasadą jednostce przyznane zostały prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy państw członkowskich²¹.

Powyższa zasada odnosi się do wiążących aktów prawa unijnego. Aktami tymi są traktaty, które tworzą nowy porządek prawny wiążący nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywateli. Moc wiążącą, bez potrzeby wydawania aktów prawa krajowego, mają też rozporządzenia oraz decyzje, o ile ich adresatem nie jest państwo. Natomiast w przypadku dyrektywy jednostka ma prawo powołać się wprost na jej postanowienia tylko w sprawie przeciwko państwu i tylko wówczas, gdy w określonym terminie nie zostały wydane implementujące przepisy prawa krajowego lub przepisy prawa krajowego zostały wydane, ale są sprzeczne z postanowieniami dyrektywy.

2.2.2.3. Zasada równego traktowania (niedyskryminacji)

Zasada ta została podkreślona w art. 8 i 10 TFUE, które stanowią, że we wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet, a przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Artykuł 18 TFUE podkreśla, że w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjąć wszelkie przepisy w celu zakazania takiej dyskryminacji.

20

2.2.2.4. Zasada proporcjonalności (współmierności)

Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów. **Zasada ta ustanawia granice interwencji Unii w dziedzinę prawa wewnętrznego i polityki prowadzonej przez państwa członkowskie.**

21

Stosowanie tej zasady wskazuje, że władze publiczne nie mogą nakładać na obywateli (przedsiębiorców) unijnych innych obowiązków niż te, które są niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, wyznaczonego przez interes publiczny. Jest to gwarancją dla jednostki, że przysługujące jej na mocy przepisów prawa unijnego uprawnienia nie będą nadmiernie ograniczane. Zasada proporcjonalności zakłada porównanie celu przepisów ze środkami, za pomocą których cele te mają być osiągnięte, ocenę, czy

²¹ P. Justyńska, *Zasady prawa Unii Europejskiej* [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej*, red. J. Galster, Toruń 2006, s. 233.

środki przewidziane dla osiągnięcia danego celu odpowiadają ważności tego celu oraz czy są konieczne do jego osiągnięcia²². Środki podejmowane przez Unię powinny zapewnić realizację wyznaczonego celu, co oznacza, że podjęte działania powinny być proporcjonalne do tego celu i nie mogą wykraczać poza granice tego, co jest niezbędne do jego osiągnięcia, oraz to, że należy wybierać środki najmniej uciążliwe spośród kilku możliwych.

- 22 Zasada proporcjonalności wskazana została też w art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji²³, który stanowi, że w toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania są współmierne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. W toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.

2.2.2.5. Zasada subsydiarności

- 23 Zasada subsydiarności (pomocniczości) łączy się z zasadą przyznania, określającą granice kompetencji UE. Zgodnie z **zasadą przyznania** Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Zgodnie z **zasadą pomocniczości** w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanych działań mogą zostać lepiej zrealizowane przez Unię.

2.3. Prawo wtórne (pochodne)

2.3.1. Prawo wiążące

- 24 Zgodnie z art. 288 TFUE: „w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest

²² D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej zastosowanie przez sądy krajowe* [w:] *Stosowanie prawa...*, s. 205 i n.; por. też M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 469 i n.

²³ <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/pl/3510> (dostęp: 20.07.2021 r.).

kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”.



Z postanowień tych wynika zatem, że **poza prawem pierwotnym wiążącymi aktami są rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje.**

2.3.1.1. Rozporządzenia

Rozporządzenia zawierają ogólną, abstrakcyjną regulację i **są wiążące we wszystkich swych częściach. Są one „ustawami” UE i obowiązują bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich.** Nie wymagają wewnątrzpaństwowego aktu transformacji. Są to akty pochodne, oparte na upoważnieniu zawartym w prawie pierwotnym. Publikowane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (np. rozporządzenie Rady EWG nr 2913/92 z 12.10.1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny²⁴).

25

2.3.1.2. Dyrektywy

Dyrektywy skierowane są wyłącznie do państw członkowskich i **wiążą tylko to państwo, do którego są skierowane, i tylko co do celu, jaki należy osiągnąć.** Nie są wiążące w stosunku do podmiotów indywidualnych. Państwo, do którego skierowana jest dyrektywa, ma obowiązek wydania w określonym terminie przepisów krajowych zgodnych z treścią dyrektywy. Dyrektywa pozostawia państwu członkowskiemu wybór środków i metod osiągnięcia celów w niej wskazanych. **Formą realizacji dyrektywy i wprowadzenia jej w życie jest wydanie odpowiednich aktów krajowych,** zazwyczaj jest to ustawa lub rozporządzenie²⁵.

26

Z zasady dyrektyw nie można stosować bezpośrednio; podlegają one transformacji do prawa wewnętrznego. Jeżeli jednak akt transformacji nie jest zgodny z postulatami dyrektywy, to w tym zakresie może ona obowiązywać bezpośrednio albo przepisy krajowe należy interpretować zgodnie z postanowieniami dyrektywy. Kontrola wykonywania postanowień dyrektyw dokonuje Komisja Europejska, która może skierować skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE, jeżeli stwierdzi, że państwo, do którego dyrektywa została skierowana, nie realizuje jej postanowień.

²⁴ Dz.Urz. WE L 302, s. 1, ze zm.

²⁵ W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością wdrożenia do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektyw unijnych uchwalona została ustawa z 20.04.2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 96, poz. 959).

2.3.1.3. Decyzje

- 27 Decyzja jest aktem prawnie wiążącym w całości podmioty, do których jest adresowana. **Reguluje przypadki indywidualne i konkretne.** Adresatami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne lub państwa członkowskie. Decyzje skierowane do adresata indywidualnie oznaczonego są bezpośrednio skuteczne i nie wymagają transformacji, natomiast skierowane do państwa członkowskiego wymagają transformacji do prawa wewnętrznego. W tym przypadku są podobne do dyrektyw.

2.3.2. Prawo niewiążące (*soft law*)

- 28 Do grupy *soft law* zaliczane są **zalecenia i opinie**. Ponadto występują tu jeszcze tzw. akty nienazwane (uchwały, rezolucje, deklaracje, komunikaty, zawiadomienia), mające różny charakter prawny. Te niewiążące akty określane są mianem miękkiego prawa unijnego (*soft law*). Prawo to ma znaczenie np. dla wykładni prawa krajowego.

Zalecenia i opinie są aktami niewiążącymi. W tej formie nie mogą więc być nakładane obowiązki na osoby trzecie. Zalecenie może stanowić podstawę interpretacji prawa krajowego. Jest ono formą wyrażenia stanowiska przez instytucje unijne lub przedstawienia pewnych postulatów co do zachowania się adresatów.

Aktem o charakterze niewiążącym jest Europejski Kodeks Dobrej Administracji uchwalony w formie rezolucji.

3. Źródła prawa krajowego

3.1. Podział źródeł

- 29 W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. dokonano podziału źródeł prawa na: źródła **powszechnie obowiązującego prawa** i źródła **prawa o charakterze wewnętrznym**. „Za cechy wyróżniające akty prawa powszechnie obowiązującego uważany jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia mogą rzutować na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowić podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Akt normatywny powszechny oznacza, że jest skierowany do nieograniczonego kręgu podmiotów” (wyrok WSA w Gliwicach z 3.02.2015 r., IV SA/Gl 527/14²⁶).
- 30 **Źródłami powszechnie obowiązującego prawa** Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe

²⁶ LEX nr 1650080.

oraz rozporządzenia, natomiast na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa mają także rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów w czasie stanu wojennego, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Podlegają one zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu Sejmu (art. 234 Konstytucji RP).

Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają **charakter wewnętrzny** i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (art. 93). Na mocy art. 142 Konstytucji RP przepisy art. 93 dotyczą również zarządzeń Prezydenta.



L. Garlicki podaje, że powyższy konstytucyjny podział źródeł prawa oparty został na pięciu podstawowych założeniach:

- oparcie regulacji na zasadzie hierarchicznej ich budowy zapewniającej w krajowym porządku prawnym pozycję nadrzędną konstytucji i ustawom;
- rozróżnienie prawa powszechnie obowiązującego (tzw. właściwego dla normowania statusu jednostki i podmiotów podobnych) oraz prawa wewnętrznego (właściwego tylko wobec jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu daną regulację). Nie oznacza to jednak stworzenia dwóch równoległych i równorzędnych systemów źródeł prawa, gdyż prawo wewnętrzne zostało usytuowane w hierarchii tych źródeł na pozycji podporządkowanej wobec prawa powszechnie obowiązującego;
- konstytucyjne „zamknięcie” – podmiotowe i przedmiotowe – system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, natomiast system prawa wewnętrznego został poddany tylko ogólnym ramom konstytucyjnym, ale pozostaje – co do zasady – „otwarty” w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym;
- ustalenie obowiązku ogłoszenia aktów prawa powszechnie obowiązującego jako przesłanki wejścia ich w życie;
- określenie pozycji prawa międzynarodowego oraz prawa ponadnarodowego (w praktyce – prawa Unii Europejskiej) w systemie prawa krajowego oraz sposobu ich wprowadzenia do systemu prawa krajowego²⁷.

Zgodnie z przyjętym podziałem konstytucyjnym źródłami prawa są tylko akty prawne wymienione w Konstytucji RP, które mogą być stanowione wyłącznie przez organy również w niej wymienione. Konstytucja RP nie wymienia natomiast całej grupy przepisów administracyjnych, których podstawą wydania jest nie zawsze delegacja ustawowa, lecz kompetencja administracyjna. Przepisy te są konieczne do wykonywania zadań przez administrację publiczną. Są to np. zarządzenia organów centralnych administracji rządowej wydawane w ramach określonych ustawami kompetencji tych organów, przepisy stanowione przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa

31

²⁷ L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 55.

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, uchwały samorządów zawodowych, statuty, przepisy organizacyjne, przepisy w zakresie władztwa zakładowego. Według kryteriów określonych w Konstytucji RP tego rodzaju przepisy administracyjne nie należą do kategorii źródeł prawa, lecz do kategorii prawnych form działania administracji²⁸. Jednakże, tworząc w szerokim rozumieniu katalog źródeł prawa administracyjnego (w ujęciu formalnym), tego typu przepisy są wewnętrznymi źródłami prawa administracyjnego. Ponadto, mówiąc o źródłach prawa administracyjnego, należy wymienić również tzw. nieformalne źródła prawa, czyli: zwyczaj, normy moralne, orzecznictwo sądowe i poglądy zawarte w doktrynie prawniczej.

3.2. Źródła powszechnie obowiązującego prawa

3.2.1. Konstytucja

- 32 **Konstytucja jest w hierarchii źródeł prawa najważniejszym aktem ustawowym**, stąd przyjęte jest w doktrynie określenie „**ustawa zasadnicza**”. Wszystkie inne źródła prawa muszą pozostawać w pełnej zgodności z jej postanowieniami.

Jako źródło prawa administracyjnego Konstytucja zasługuje na uwagę z wielu powodów. Po pierwsze, wszystkie organy państwa, w tym organy administracji publicznej, są zobowiązane do podejmowania działań zgodnych z jej treścią. Wynika to z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Artykuł ten ponadto wskazuje na dwie podstawowe zasady: praworządności, oznaczającej, że każde działanie organów władzy publicznej musi mieścić się w granicach prawa, i legalności, wskazującej, że każde działanie tych organów musi mieć podstawę prawną wyrażoną w ustawie. Po drugie, Konstytucja określa pozycję prawną, strukturę, zakres kompetencji i wzajemne relacje między poszczególnymi organami administracji państwowej oraz między organami administracji a władzą ustawodawczą (Sejmem i Senatem), a nadto zawiera postanowienia odnoszące się do samorządu terytorialnego (rozdział VII). Po trzecie, Konstytucja upoważnia terenowe organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązujących w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego państwa. Po czwarte, w Konstytucji zostały określone podstawowe zasady funkcjonowania administracji. Oprócz zasady praworządności i legalności są to: zasada subsydiarności (pomocniczości), zasada równości czy zasada domniemania właściwości gminy²⁹. Po piąte, Konstytucja daje podstawę do funkcjonowania

²⁸ Szerzej M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, PiP 1998/2, s. 12 i n.; E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, red. L. Antonowicz, Lublin 1998, s. 63 i n.

²⁹ Szerzej por. M. Ziolkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 1 i n.

samorządu terytorialnego, wskazując w art. 15 ust. 1, że ustroj terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej.

Zgodnie z art. 8 ust. 2: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. To postanowienie oznacza przyjęcie zasady bezpośredniości stosowania Konstytucji. „Przez bezpośrednie stosowanie Konstytucji należy rozumieć taki wyraz woli kompetentnego organu, który w sferze stosunków prawa publicznego lub prywatnego przy wyłącznym lub jednoczesnym wzięciu za podstawę normy (norm) konstytucyjnej ustala, że dany konkretny podmiot prawny jest do czegoś obowiązany lub do czegoś uprawniony albo że znajduje się w określonej sytuacji prawnej”³⁰. Bezpośrednie stosowanie norm konstytucyjnych następuje w obszarze regulacji zawartych w Konstytucji tylko wówczas, gdy okoliczności sprawy zezwalają na takie stosowanie. Sąd administracyjny może samoistnie zastosować Konstytucję w toczącej się przed nim sprawie sądowoadministracyjnej jako podstawę kryterium sprawowanej przez niego kontroli administracji publicznej, bądź też jako podstawę jego procesowych działań zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej (wyrok NSA z 4.03.2020 r., I OSK 2140/18³¹).

33

3.2.2. Ustawy

W demokratycznym państwie prawa ustawy stanowią podstawę kształtowania całego systemu prawa. Regulują one wszystkie sprawy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, a także określają prawa i obowiązki jednostki w stosunku do administracji. **Dlatego ustawy zajmują najważniejsze miejsce w systemie źródeł prawa administracyjnego.** Stanowią one podstawę prawną bezpośredniej władczej ingerencji administracji w różne sfery życia społecznego, co może być dokonywane w formie indywidualnego aktu administracyjnego bądź w formie aktu prawnego ogólnie obowiązującego. To oznacza, że na podmioty będące na zewnątrz struktur administracji nakładać można obowiązki administracyjne tylko na podstawie ustaw.

34

Konstytucja nie określa materii ustawowej, czyli zakresu spraw, dla których uregulowanie w ustawie jest obowiązkowe. Ustawą mogą więc być uregulowane wszystkie sprawy, których nie normuje Konstytucja. Natomiast niektóre sprawy muszą znaleźć swe uregulowanie ustawowe, ponieważ Konstytucja stanowi, że mają być one regulowane w drodze ustaw, np. ograniczenie wolności organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach (art. 57), tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg składanych w związku z wykonywanymi zadaniami z zakresu administracji publicznej (art. 63), określenie innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 2). Warunkiem wejścia ustawy w życie jest jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

³⁰ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 65.

³¹ LEX nr 3022467.

3.2.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe

- 35 Podmiotami umów międzynarodowych są państwa, które wykonują ich treść poprzez działanie upoważnionych do tego organów. Zgodnie z ustawą z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych³² **umowa międzynarodowa** oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej ich liczbie, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa.

 Umowy są ratyfikowane (zatwierdzane) przez uprawniony organ państwowy, co oznacza ostateczną zgodę na związanie się państwa daną umową międzynarodową. **Organem uprawnionym do ratyfikowania umów międzynarodowych w Polsce jest Prezydent RP.** Jeżeli jednak umowy dotyczą:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych;
 - 2) wolności praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji;
 - 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej;
 - 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
 - 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy
- to ratyfikacja tych umów wymaga **uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.**

Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest stosowana bezpośrednio, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Postanowienia art. 91 ust. 2 stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 87 ust. 1 Konstytucji RP³³.

Umowa międzynarodowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów.

Ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, a zatem znajdują się w określonej w Konstytucji hierarchii źródeł każdej gałęzi prawa, nie tylko prawa administracyjnego.

 Dla prawa administracyjnego znaczenie mają również tzw. **międzynarodowe umowy administracyjne** dotyczące zadań bezpośrednio wykonywanych przez wewnętrzne organy administracyjne państw, które zawarły umowę. Są to np. sprawy

³² Dz.U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.

³³ Szerzej R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998/1, s. 5.

z zakresu spraw celnych, wizowych, kontroli granicznej, prawa drogowego (tranzytu), łączności, telekomunikacji, prawa pocztowego, ochrony środowiska. Umowy dotyczyć mogą także regionalnej współpracy między gminami nadgranicznymi. Określają one zadania organów administracji w danej dziedzinie w zakresie kompetencji każdego z organów. Niekiedy w umowie międzynarodowej znajdują się postanowienia zawierające upoważnienie dla organów administracji do zawarcia między sobą porozumień.

Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przepis ten deklaruje przestrzeganie przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego bez względu na to, czy ma ono charakter umów ratyfikowanych, czy nieratyfikowanych³⁴. Sąd jest zobowiązany do wykładni prawa polskiego w sposób zapewniający w największym stopniu jego zgodność z treścią nieratyfikowanej umowy międzynarodowej wiążącej Polskę, zgodnie z art. 9 Konstytucji RP (wyrok SN z 29.11.2005 r., II PK 100/05³⁵). W wyroku z 24.06.2014 r.³⁶ NSA podkreślił dodatkowo, że przy zagadnieniu źródeł prawa nie można także pomijać art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu 23.05.1969 r.³⁷, który statuuje zasadę *pacta sunt servanda*, bowiem stanowi, że „Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”.

3.2.4. Rozporządzenia

Rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać:

36

- 1) organ właściwy do wydania rozporządzenia,
- 2) zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz
- 3) wytyczne dotyczące treści aktu.

Naruszenie w rozporządzeniu wykonawczym delegacji ustawowej jest równoznaczne z jego wydaniem w tej części bez podstawy ustawowej, z kolei akt administracyjny wydany na podstawie takiego rozporządzenia musi być uznany za wydany z naruszeniem prawa, w tym przypadku z naruszeniem art. 52 ust. 1–3 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta znalazła odzwierciedlenie w art. 6 k.p.a.³⁸

³⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 26.08.1999 r., V SA 708/99, OSP 2000/9, poz. 134; wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2019 r., VII SA/Wa 1194/19, LEX nr 2746741; por. też A. Wyrozumski, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, rozdz. XI, pkt 3.8.

³⁵ OSNP 2006/19–20, poz. 299.

³⁶ II GSK 640/13, LEX nr 1519166.

³⁷ Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

³⁸ Szerzej np. wyroki WSA: w Gliwicach z 20.10.2020 r., III SA/Gl 540/20, LEX nr 3080997; w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916; w Warszawie z 26.11.2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904.

Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi (art. 92 Konstytucji RP). **Konstytucja nie przewiduje możliwości udzielania tzw. subdelegacji.** Z przepisów ustawy zasadniczej wynika zatem zakaz tworzenia tzw. upoważnień kaskadowych. Tak więc uprawnienie do nałożenia na określony podmiot prawny danego obowiązku musi wynikać albo wprost z ustawy, albo z przepisu rozporządzenia wydanego tylko na podstawie i w granicach ustawowego (wyrażnego) upoważnienia (wyrok NSA w Warszawie z 10.09.2001 r., II SA 1973/00³⁹).



Rozporządzenia są aktami wykonawczymi do ustaw, wymagającymi każdorazowo szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy, pod względem:

- 1) podmiotowym – powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia;
- 2) przedmiotowym – ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania;
- 3) treściowym – musi wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu (wyrok TK z 3.04.2012 r., K 12/11⁴⁰).

Każde **rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonywania ustawy oraz na podstawie udzielonych w niej upoważnień**, co oznacza, że powinno być wydane na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, a ponadto musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Oznacza to zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego, niebędących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą (wyrok WSA w Łodzi z 21.11.2019 r., I SA/Łd 667/19⁴¹).

Ustawa zawierająca upoważnienie może przewidywać, że przy wydawaniu rozporządzenia mają współdziałać różne organy.

Prawo wydawania rozporządzeń Konstytucja RP przyznaje: Prezydentowi RP (art. 142 ust. 1), Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesowi Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrom kierującym działami administracji rządowej (art. 149 ust. 2) oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2). W tekście rozporządzenia musi być podana podstawa prawna jego wydania, tzn. musi wskazywać na wyraźne upoważnienie ustawowe oraz konkretny artykuł ustawy upoważniającej.

³⁹ LEX nr 54758.

⁴⁰ OTK-A 2012/4, poz. 37.

⁴¹ LEX nr 2745658; por. też wyrok NSA z 22.11.2019 r., I OSK 1410/19, LEX nr 2778120.

Rozporządzenia poddawane są zarówno kontroli wewnątrzadministracyjnej, jak i kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod względem ich zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

3.2.5. Rozporządzenia z mocą ustawy

Rozporządzenie z mocą ustawy jest aktem normatywnym wydawanym przez organ władzy wykonawczej i ma moc ustawy⁴². 37

 **Konstytucja RP przyznaje upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy Prezydentowi RP.** Zgodnie z art. 234, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, wydaje rozporządzenia z mocą ustawy określające zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z tych ograniczeń. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Rozporządzenia te mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

3.2.6. Akty prawa miejscowego

3.2.6.1. Klasyfikacja aktów prawa miejscowego

Akty prawa miejscowego należą do przepisów prawa powszechnie obowiązującego na oznaczonej części terytorium państwa. Wydawane są przez **uprawnione do tego organy** na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Organami wydającymi akty prawa miejscowego są: **wojewoda, organy administracji rządowej niezespolonej w województwie, sejmik województwa, rada powiatu, rada gminy**. 38

⁴² Instytucja rozporządzeń z mocą ustawy pojawiła się po raz pierwszy w ustawie z 2.08.1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. R.P. Nr 44, poz. 267) (Dz.U. Nr 78, poz. 442). Zgodnie z nią Prezydent mógł na wniosek Rady Ministrów – na podstawie upoważnienia ustawy – wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) upoważniała Prezydenta do wydawania dekretych z mocą ustawy. Po II wojnie światowej dekrety z mocą ustawy mógł wydawać rząd, a w okresie od uchwalenia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.) do 18.07.1989 r. – Rada Państwa. Mała Konstytucja (ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) przewidywała upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy dla Rady Ministrów.

Dokonując **klasyfikacji aktów prawa miejscowego** wydawanych przez poszczególne organy terenowe, można przedstawić je w następujący sposób:

- 1) **rada gminy** wydaje:
 - a) **uchwały o charakterze ustrojowo-organizacyjnym** – podstawa prawna zawarta jest wprost w ustawie o samorządzie gminnym (art. 40 ust. 2),
 - b) **uchwały wykonawcze** – podstawa prawna zawarta jest w ustawach szczególnych, np. w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych,
 - c) **uchwały porządkowe** – podstawa prawna zawarta jest w ustawie o samorządzie gminnym (art. 40 ust. 3);
- 2) **rada powiatu** wydaje:
 - a) **uchwały o charakterze ustrojowo-organizacyjnym** – podstawa prawna zawarta jest wprost w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 40 ust. 2),
 - b) **uchwały wykonawcze** – podstawa prawna zawarta jest w ustawach szczególnych,
 - c) **uchwały porządkowe** – podstawa prawna zawarta jest w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 41);
- 3) **sejmik województwa** wydaje:
 - a) **uchwały o charakterze ustrojowo-organizacyjnym** – podstawa prawna zawarta jest wprost w ustawie o samorządzie województwa (art. 89),
 - b) **uchwały wykonawcze** – podstawa prawna zawarta jest w ustawach szczególnych;
- 4) **wojewoda** wydaje:
 - a) **akty prawa miejscowego** – podstawa prawna zawarta jest w ustawach szczególnych,
 - b) **rozporządzenia porządkowe** – podstawa prawna zawarta jest w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (art. 60);
- 5) **organy rządowej administracji niespolonej** wydają **akty prawa miejscowego** – podstawa prawna zawarta jest w ustawach szczególnych (**wyjątek stanowi administracja morska**, której organy mogą wydawać przepisy wykonawcze i przepisy porządkowe).

Przyjmując jako kryterium podziału rodzaj podstawy prawnej⁴³, akty prawa miejscowego podzielić można na:

- 1) akty wydawane na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego zawartego w ustawach ustrojowych (zwane aktami samoistnymi⁴⁴),
- 2) akty wydawane na podstawie szczególnego upoważnienia zawartego w ustawach prawa materialnego (akty wykonawcze),
- 3) akty porządkowe.

⁴³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 124.

⁴⁴ I. Lipowicz [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 122.

Przyjmując jako kryterium rodzaj organu, który wydaje akt prawa miejscowego, można podzielić akty na:

- 1) wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) wydawane przez terenowe organy administracji rządowej.

3.2.6.2. Akty prawa miejscowego wojewody

Zgodnie z art. 59 u.w.a.r.w., na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespółonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części. Na przykład zgodnie z art. 46 ust. 1 u.z.z.z. stan zagrożenia epidemiologicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z 11.03.2002 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁴⁵ wojewoda w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania i potrzebie stosowania określonych środków wymienionych w tej ustawie, na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia, określa np. obszar, na którym występuje choroba zakaźna; wprowadza czasowe ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów.

39

Zauważyć należy, że ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie używa w odniesieniu do aktów prawa miejscowego wojewody wydawanych na podstawie upoważnień ustawowych określenia rozporządzenia wykonawcze (takie określenie było w ustawach wcześniej obowiązujących). Mimo tego w wielu ustawach zawierających takie upoważnienie dla wojewody nadal występuje określenie tych aktów mianem rozporządzeń. Wynika to niekiedy z faktu, że ustawy upoważniające wojewodę do wydawania tych aktów ustanowione były przed uchwaleniem ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie i mimo ich późniejszych zmian terminologia nie została dostosowana (przykłady powyżej), albo z dążenia do podkreślenia wykonawczego charakteru tych aktów. Prawidłowe określenie zawarte jest w art. 89 ustawy z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe⁴⁶, zgodnie z którym: „Wprowadzenie działań interwencyjnych (...) w związku ze zdarzeniem radiacyjnym, którego zasięg skutków nie przekracza obszaru jednego województwa, następuje w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez wojewodę właściwego dla miejsca zdarzenia”. Artykuł 135 ust. 1 pkt 1 pr. wod. stanowi, że strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego.

⁴⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1421.

⁴⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 623 ze zm.

- 40 Ponadto, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 60 u.w.a.r.w. wojewoda może wydawać **rozporządzenia porządkowe** w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących – jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozporządzenia porządkowe wojewody ustanawiają na czas oznaczony zakazy lub nakazy określonego w nich zachowania się, mogą też nakładać na obywateli danego terenu świadczenia o charakterze osobistym i rzeczowym. Za naruszenie przepisów w nich zawartych mogą przewidywać kary grzywny, wymierzone w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń. Rozporządzenia te są niezwłocznie przekazywane Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane. Wchodzą one w życie na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. Użycie przez ustawodawcę określenia „w zakresie nieuregulowanym” oznacza, że dana materia nie jest uregulowana innymi aktami powszechnie obowiązującymi. Jak podkreśla D. Dąbek, występuje pewna luka w treści przepisów prawnych powszechnie obowiązujących⁴⁷, przy czym luka ta oznacza brak „regulacji zawartej w innych przepisach, która w pełni rozstrzyga normatywnie dane zagadnienie, a nie jedynie ogólnikowo je zamarkowuje. W przypadku tego ogólnego «zamarkowania» czy wzmiankowania określonego zagadnienia w odrębnych aktach (...) może wchodzić w rachubę jego regulacja w drodze przepisów porządkowych”⁴⁸. Na powyższe zwracał też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając m.in., że przepisy porządkowe można wydawać dopiero wtedy, gdy w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących nie ma takiej regulacji prawnej, występuje „luka w prawie” (np. wyrok NSA w Katowicach z 22.05.1991 r., SA/Ka 311/91⁴⁹), co stanowi pierwszą przesłankę, zaś drugą przesłanką wydawania przepisów porządkowych jest cel ich wydania określony jako niezbędność do ochrony wartości wymienionych w art. 60 u.w.a.r.w.

 Akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe ustanowione przez wojewodę oraz akty prawa miejscowego organów administracji niezespółonej **uchylane są**, w trybie nadzoru, przez Prezesa Rady Ministrów, jeżeli są niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania. **Mogą również zostać uchylone** z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności. Tryb wykonywania kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.12.2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej⁵⁰.

⁴⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 129; *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014; *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015, s. 193–268.

⁴⁸ J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992/1–2, s. 46.

⁴⁹ Z aprobowaną glosą A. Jaroszyńskiego, OSP 1992/11–12, poz. 233.

⁵⁰ Dz.U. Nr 222, poz. 1754.

3.2.6.3. Akty prawa miejscowego organów niezespółonej administracji rządowej

Podstawą prawną do wydawania przepisów prawa miejscowego przez organy administracji rządowej niezespółonej w województwie jest, podobnie jak w odniesieniu do wojewody, art. 59 u.w.a.r.w. Organy te są jednak obowiązane do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez nie na podstawie odrębnych przepisów. Uzgodnienie to stanowi wyrażenie zgody przez wojewodę co do treści danego aktu prawa miejscowego i musi być uprzednie. Następnie zatwierdzenie już uchwalonego aktu prawa miejscowego spowoduje jego niezgodność z ustawą. W przypadku uzgodnienia stanowisko wojewody jest dla organu administracji niezespółonej wiążące, zatem w razie braku zgody wojewody organ administracji niezespółonej nie może wydać aktu prawa miejscowego o określonej treści. W razie wydania będzie to podstawa do uchylecia takiego aktu przez Prezesa Rady Ministrów w trybie nadzoru⁵¹. Ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospółej Polskiej i administracji morskiej⁵², upoważniając dyrektorów urzędów morskich do wydawania przepisów prawnych na podstawie upoważnień udzielonych im w ustawach, wskazuje formę zarządzenia (art. 47), które podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym właściwym ze względu na terytorialny zakres obowiązywania tego zarządzenia. Ustawa zawiera też upoważnienie do wydawania przez dyrektora urzędu morskiego zarządzeń porządkowych, które – tak jak rozporządzenia porządkowe wojewody – podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 48), a w razie konieczności natychmiastowego wprowadzenia ich w życie, może ono być publikowane w drodze obwieszczeń w miejscach jego obowiązywania, drogą radiową lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w żegludzie morskiej lub na danym terenie. Dzień takiego opublikowania zarządzenia porządkowego jest dniem jego ogłoszenia.

Upoważnienie dla organu administracji rządowej niezespółonej zawiera też art. 13 ust. 3 u.o.p., stanowiąc, że uznanie za rezerwat przyrody określonych obszarów następuje w drodze aktów prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Artykuł 14 ustawy z 21.12.2000 r. o żegludzie śródlądowej⁵³ określa, że dyrektorzy urzędów żegluga śródlądowej wydają przepisy prawa miejscowego określające na obszarze ich działania szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków wynikające z charakteru i właściwości dróg wodnych. Przepisy te wydawane są w drodze zarządzenia.

⁵¹ M. Czuryk [w:] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Warszawa 2012, s. 157–160.

⁵² Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 ze zm.

⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1863.

3.2.6.4. Akty prawa miejscowego sejmiku województwa

- 42 Akty prawa miejscowego wydawane są w celu dostosowania procesu prawotwórczego do miejscowych warunków⁵⁴. **Samo jednak nazwanie aktu organu jednostki samorządu terytorialnego uchwałą nie jest wystarczające do uznania go za akt prawa miejscowego.** Niezbędne jest każdorazowe ustalenie, kto jest adresatem norm danego aktu, a zatem czy jest to akt powszechnie obowiązujący – zgodnie z klasyfikacją zawartą w Konstytucji – na jakiej podstawie został wydany (wskazanie podstawy zawartej w ustawie) oraz w jaki sposób został podany do powszechnej wiadomości⁵⁵.

 Akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej, a więc zajmują analogiczną pozycję w hierarchii źródeł prawa. Różnica pomiędzy rozporządzeniami a aktami prawa miejscowego sprowadza się do innego obszaru obowiązywania każdego z tych rodzajów źródeł prawa, jako że każdy z organów je wydających usytuowany jest na innym szczeblu administracji publicznej. Zarówno rozporządzenia, jak i akty prawa miejscowego wiążą adresatów w analogiczny sposób, a zatem ich moc obowiązywania jest taka sama, a do przymusowego wykonania obowiązków wynikających z zawartych w nich sformułowań lub z treści wydanych na ich podstawie indywidualnych aktów konkretyzacji prawa administracyjnego stosowane są te same normy postępowania egzekucyjnego (wyrok NSA z 4.04.2008 r., II OSK 102/08⁵⁶).

 Przepisy Konstytucji RP zawierają jednoznacznie brzmiącą dyspozycję, która jako podstawę prawną dla stanowienia prawa miejscowego wskazuje upoważnienie zamieszczone w ustawie. Akty prawa miejscowego jako akty podstawowe muszą być wydawane wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i to tylko w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Nie należy stosować w tym zakresie wykładni rozszerzającej czy celowościowej. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych. Oznacza to, że ewentualną nieprecyzyjność tego upoważnienia należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej (wyrok WSA w Poznaniu z 24.04.2013 r., IV SA/Po 116/13⁵⁷).

 Z utrwalonego już w tym zakresie orzecznictwa sądowego wynika, że organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego są zobowiązane przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego im przez ustawy w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie mogą wkraczać w materię uregulowaną ustawami.

⁵⁴ Szerzej: *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, s. 27–142.

⁵⁵ *Ustawa o samorządzie powiatowym*, red. B. Dolnicki, Kraków 2007, s. 312; szerzej por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.

⁵⁶ NZS 2008/5, poz. 103.

⁵⁷ LEX nr 1317322.

Ze względu na to, że uchwały te, będąc aktami prawa miejscowego, są jednocześnie źródłami prawa powszechnie obowiązującego, muszą respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do ich treści postanowień ustawowych (por. np. wyroki NSA: w Warszawie z 16.03.2001 r., IV SA 385/99⁵⁸ i w Lublinie z 28.02.2003 r., I SA/Lu 882/02⁵⁹).

 Sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części na podstawie ustawy o samorządzie województwa oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach (art. 89 u.s.w.). Akty te podpisuje przewodniczący sejmiku województwa niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje je do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

 **Sejmik województwa nie stanowi przepisów porządkowych.** Uprawnienie to zastrzeżone zostało dla wojewody, który jest organem administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

3.2.6.5. Prawo miejscowe powiatu i gminy

Organy samorządu powiatowego i gminnego mają prawo do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze powiatu (samorząd powiatowy) i gminy (samorząd gminny) – na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 u.s.p. oraz art. 40 ust. 1 u.s.g.). Organami upoważnionymi do stanowienia tych uchwał są odpowiednio: **rada powiatu** i **rada gminy**. O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza istota zawartych w niej rozwiązań (rodzaj zamieszczonych w niej norm), a nie okoliczność, czy uchwała ta została w prawidłowy sposób opublikowana (wyrok NSA z 9.09.2010 r., I OSK 988/10⁶⁰). Organy stanowiąc akty prawa miejscowego muszą działać na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Zarówno przepisy Konstytucji, jak i ustawy o samorządzie powiatowym nie wymagają, aby w upoważnieniach zawarty był zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Takie rozwiązanie świadczy o woli konstytucyjnego ustawodawcy do zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień w sferze kształtowania, za pomocą przepisów prawa miejscowego, stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu (wyrok NSA z 4.04.2008 r., II OSK 102/08⁶¹).

 Rada gminy jest obowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materie uregulowane ustawą. Uchwała rady gminy,

⁵⁸ LEX nr 53377.

⁵⁹ „Finanse Komunalne” 2003/4, poz. 53.

⁶⁰ LEX nr 745407.

⁶¹ NZS 2008/5, poz. 103.

będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy. Musi ona zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Należy uznać za dopuszczalne przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, jeżeli jest to konieczne do uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym (wyrok WSA we Wrocławiu z 7.12.2009 r., II SA/Wr 401/09⁶²).

 Upoważnienie generalne do stanowienia prawa miejscowego przez radę gminy zawiera art. 40 u.s.g. Ustęp 1 tego przepisu stanowi podstawę kompetencyjną do stanowienia przez gminę aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w licznych i rozproszonych ustawach szczegółowych o charakterze materialnoprawnym. Akty podjęte na takiej podstawie mają charakter aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym (wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.10.2012 r., II SA/Bd 717/12⁶³).

44 **Oprócz uchwał wykonawczych**, stanowiących na podstawie ustaw szczególnych, rada powiatu i rada gminy stanowią **uchwały o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i uchwały porządkowe**. Uchwały o charakterze ustrojowo-organizacyjnym wydawane są na podstawie art. 40 ust. 2 u.s.p. oraz art. 40 ust. 2 u.s.g. i dotyczą:

- 1) spraw wymagających uregulowania w statucie (przepisy powiatowe),
- 2) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (przepisy gminne),
- 3) organizacji urzędów i instytucji gminnych (przepisy gminne),
- 4) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatowym/zasad zarządu mieniem gminnym,
- 5) zasad i trybu korzystania z powiatowych/gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

 Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 u.s.g. jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji związanych z realizacją nałożonych na nią zadań (wyrok WSA we Wrocławiu z 29.01.2014 r., IV SA/Wr 641/13⁶⁴). Uchwała o nadaniu ulicom nazw ma samodzielną podstawę prawną wyłącznie w art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. i nie mieści się w żadnej kategorii aktów, o których mowa w art. 40 ust. 2 tej ustawy (wyrok WSA w Poznaniu z 30.04.2014 r., IV SA/Po 1203/13⁶⁵).

 W pojęciu „organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej” mieszczą się nie tylko kwestie związane z organizacją i zadaniami organów jednostki pomocniczej oraz kwestie związane z zadaniami przekazywanymi jednostce przez

⁶² LEX nr 583193.

⁶³ LEX nr 1248592.

⁶⁴ LEX nr 1435829.

⁶⁵ LEX nr 1460472.

gminę i sposobem ich realizacji, ale również nazwa i obszar jednostki pomocniczej oraz zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Przedstawiony w art. 35 ust. 1 u.s.g. obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami odnieść należy w jednorodny sposób do całej treści statutu jednostki pomocniczej (wyrok WSA w Kielcach z 26.08.2020 r., II SA/Ke 610/20⁶⁶).

Uchwały porządkowe stanowi rada powiatu (gminy). Zgodnie z art. 40 ust. 3 u.s.g. w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Artykuł 41 ust. 1 u.s.p. stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Jak wynika z tych unormowań, katalog dóbr podlegających ochronie jest inny w każdym przypadku, mimo że – jak zauważa D. Dąbek – trudno znaleźć argumenty przemawiające za takim zróżnicowaniem, co może sugerować, że nie był to zabieg zamierzony przez ustawodawcę⁶⁷.

Przedmiotem regulacji uchwał porządkowych mogą być zakazy lub nakazy określonego zachowania się związane z koniecznością ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Dotyczy to tylko tych przypadków i zakresu, które nie zostały unormowane w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Powiatowe przepisy porządkowe wydane zostają wówczas, gdy przyczyny uzasadniające ich wydanie występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Stanowienie uchwał porządkowych jest zdeterminowane pewnymi ustawowymi warunkami: musi istnieć upoważnienie do ich stanowienia, zachodzi konieczność szczególnej i nagłej regulacji, zachodzi konieczność ochrony wyjątkowo cennych i wskazanych w ustawach wartości społecznych, a także wydawania tych aktów wyłącznie w określonych granicach oraz wymóg ich przedłożenia właściwym organom⁶⁸. Podstawę prawną do wydawania powiatowych uchwał porządkowych stanowi art. 41 ust. 1 u.s.p. Jako niezbędne wartości podlegające ochronie wymienia on: ochronę życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochronę środowiska naturalnego albo zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, podkreślając przy tym szczególnie uzasadnione przypadki. Nieco

⁶⁶ LEX nr 3051065.

⁶⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 171–172.

⁶⁸ W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 1991/7–8, s. 18; E. Koniuszewska, *Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym jako przejaw władztwa administracyjnego [w:] Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 267 i n.; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 410 i n.

inaczej wartości te określa art. 40 ust. 3 u.s.g., wymieniając ochronę życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozbieżność ta, niczym nieuzasadniona, nie wpływa na istotę przepisów porządkowych.

Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń⁶⁹.

! W wyjątkowych, niecierpiących zwłoki przypadkach przepisy porządkowe może wydawać zarząd powiatu, a na obszarze gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia. Tego rodzaju przepisy mają jednak warunkowy charakter, gdyż podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu (gminy). W razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia ich do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady tracą one moc obowiązującą, a termin utraty tej mocy ogłasza rada powiatu (gminy).

Artykuł 42 ust. 1 u.s.p. wskazuje, że akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. Dotyczyć to może zarówno formy stanowienia aktów prawa miejscowego, jak i organu właściwego do stanowienia aktów prawa miejscowego.

3.2.6.6. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Nową instytucją wprowadzoną do ustaw samorządowych z dniem 31.01.2018 r. ustawą z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁷⁰ jest **obywatelska inicjatywa uchwałodawcza**. Zgodnie z art. 15 ustawy zmieniającej wprowadzone zmiany zastosowane zostały do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której powołana ustawa weszła w życie, czyli do kadencji rozpoczynającej się od listopada 2018 r.

Z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą wystąpić może grupa mieszkańców gminy (art. 41a u.s.g.), powiatu (art. 42a u.s.p.), województwa (art. 89a u.s.w.), posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawy samorządowe określają liczebność grupy inicjatywnej:

- 1) w gminie:
 - do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób,
 - do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób,
 - powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób;

⁶⁹ Szerzej J. Smarż, *Szczególony charakter przepisów porządkowych jako aktów prawa miejscowego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 657 i n.

⁷⁰ Dz.U. poz. 130 ze zm.

- 2) w powiecie:
 - do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób,
 - powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób;
- 3) w województwie – co najmniej 1000 osób.

Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy (rady powiatu/sejmiku województwa) na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady (gminy, powiatu), sejmiku województwa.

Ustawy zobowiązują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwały: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów ustaw samorządowych (art. 41a ust. 5 u.s.g., art. 42a ust. 5 u.s.p., art. 89a ust. 5 u.s.w.). Jak zauważają sądy administracyjne, zagadnienia wymienione w tych artykułach stanowią elementy kształtujące treść uchwały, które powinny zostać w niej uregulowane, co wynika z użytej przez ustawodawcę w upoważnieniu formuły imperatywnej „określi”. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji upoważnienia wynikającego z ustaw, by podejmowana uchwała obligatoryjnie obejmowała wszystkie kwestie wymienione w tych artykułach, z drugiej zaś, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia, czyli nie może wykroczać poza upoważnienie ustawowe (wyrok WSA w Poznaniu z 22.01.2020 r., IV SA/Po 763/19⁷¹). Innymi słowy, organy stanowiące nie są upoważnione do regulowania, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika, że wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców powinno być realne i nieskomplikowane. Rada (sejmik województwa), wykonując obowiązek zawarty w ustawie, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców inicjatyw w tym zakresie⁷².

3.2.6.7. Prawo zaskarżenia aktów prawa miejscowego

Ustawy określające warunki i tryb stanowienia prawa miejscowego przez administrację rządową w województwie i organy jednostek samorządu terytorialnego przewidują możliwość zaskarżenia przepisu prawa miejscowego do sądu administracyjnego

45

⁷¹ LEX nr 2780407; por. też wyroki WSA: w Gliwicach z 2.09.2019 r., III SA/Gl 664/19, LEX nr 2733502; w Olsztynie z 7.03.2019 r., II SA/Ol 58/19, LEX nr 2633888.

⁷² Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/Ol 568/19, LEX nr 2742849.

przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało tym przepisem naruszone. W przypadku prawa miejscowego organem administracji rządowej wezwanym do usunięcia naruszenia może być także organ upoważniony do uchylenia przepisu w trybie nadzoru.

Organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia, ponieważ warunkuje to kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawa, to sąd ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do Sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić doń uzasadnienie⁷³. W doktrynie podkreśla się, że obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad „dobrej legislacji”⁷⁴. W wyroku z 8.06.2006 r.⁷⁵ NSA zwrócił uwagę, że w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej.



Przepisów dotyczących możliwości zaskarżenia prawa miejscowego nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał sąd administracyjny i skargę oddalił.

Skarga do sądu administracyjnego może zostać wniesiona również wówczas, gdy wojewoda, organ administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ samorządu powiatu lub gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez

⁷³ Por. np. wyrok NSA w Krakowie z 6.05.2003 r., II SA/Kr 251/03, LEX nr 453765; wyrok NSA z 25.09.2008 r., II OSK 945/08, LEX nr 511468; wyrok NSA z 9.01.2020 r., I OSK 1680/18, LEX nr 2777735.

⁷⁴ M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006/6(9), s. 45.

⁷⁵ II OSK 410/06, LEX nr 247924.

podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. W takich przypadkach sąd administracyjny może nakazać właściwemu organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego.

3.3. Wewnętrzne źródła prawa

Przepisy prawa o charakterze wewnętrznym skierowane są do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. Konstytucja wymienia w tej grupie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, a także zarządzenia Prezydenta RP. Akty te wydawane są przez organy konstytucyjnie określone, w zakresie przyznanych im kompetencji, na podstawie upoważnień ustawowych. Ze względu na ich charakter akty te **nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów**, przy czym termin „decyzja” jako pojęcie konstytucyjne należy rozumieć szeroko jako każdy indywidualny i konkretny akt prawny, który będzie kształtował sytuację prawną wskazanych podmiotów. Prawodawca, chcąc unormować sytuację prawną obywateli, musi uczynić to w drodze aktu normatywnego, stanowiącego źródło prawa powszechnie obowiązującego (wyrok TK z 28.10.2014 r., K 8/14⁷⁶).

46

Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli pod względem ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

W wyroku z 1.12.1998 r.⁷⁷ Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Można (...) uznać, że art. 93 Konstytucji RP nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami obecnej Konstytucji, a więc co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu źródeł prawa wewnętrznego (...). Uzupełnienie katalogu aktów prawa wewnętrznego może się odbyć zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Tylko taka wykładnia odpowiada (...) istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego. (...) uznanie, że akty wewnętrzne mogą być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 i tylko przez podmioty wymienione w tym artykule, oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek (organów) tym organom podległych. (...) nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń, czy uchwał, bądź też aktów inaczej nazwanych ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym”.

⁷⁶ OTK-A 2014/9, poz. 105.

⁷⁷ K 21/98, OTK 1998/7, poz. 116.

Poza wymienionymi w Konstytucji organami upoważnionymi do wydawania przepisów prawa wewnętrznego **przepisy takie wydają również inne organy administracji publicznej** – na podstawie upoważnienia szczególnego zawartego w ustawach lub na podstawie przepisów kompetencyjnych – w tym organy (urzędy) centralne. Są to tzw. **akty kierownictwa wewnętrznego**.

Ze względu na specyfikę działania administracji **zakres źródeł wewnętrznego prawa administracyjnego jest szerszy niż źródeł prawa określonych w Konstytucji**. Takimi aktami będą także **regulaminy, instrukcje, okólniki i wytyczne**. Mają one charakter wewnętrzny i muszą być zgodne ze źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Regulaminy określają wewnętrzną strukturę organizacyjną organu administracji oraz zasady organizacji pracy urzędów. Pozostałe, czyli instrukcje, okólniki i wytyczne, zawierają zazwyczaj treść informacyjną lub interpretacyjną przepisów prawa, a ich celem jest ujednolicenie działań administracji publicznej.

 Nieco inny charakter mają **statuty**. Niekiedy bowiem są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, np. statut gminy, a niekiedy źródłem prawa wewnętrznego, np. statut urzędu wojewódzkiego.

Katalog źródeł prawa wewnętrznego jest zatem otwarty pod względem podmiotowym (wydają je nie tylko organy wymienione w Konstytucji RP) oraz przedmiotowym (spowodowanym zakresem zadań administracji)⁷⁸.

Tak więc, z art. 93 Konstytucji RP wynikają następujące cechy aktów prawa wewnętrznego:

- 1) obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi, który wydał dany akt⁷⁹;
- 2) treść aktów nie może określać obowiązków dla obywateli i podmiotów usytuowanych na zewnątrz struktury organizacyjnej organu, który wydał akt;
- 3) podstawą wydania aktu może być ogólna norma kompetencyjna zawarta dla danego organu w ustawie⁸⁰.

⁷⁸ Szerzej J. Mielczarek [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak, LEX 2015 i podana tam literatura.

⁷⁹ W orzecznictwie TK podkreśla się, że akty te w żadnym wypadku nie mogą wiązać podmiotów, które nie są podległe wydającemu organowi (np. wyrok TK z 19.10.2010 r., K 35/09, OTK-A 2010/8, poz. 77). Oznacza to, że podmiotami, które wiąże moc obowiązująca zarządzeń, mogą być albo osobne organy podległe organizacyjnie organowi wydającemu akt, albo jego własne jednostki organizacyjne oraz ich pracownicy i funkcjonariusze.

⁸⁰ Zgodnie z § 134 rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) podstawą wydania uchwały i zarządzenia może być zarówno przepis, który upoważnia organ do uregulowania określonego zakresu spraw, jak i przepis, który wyznacza zadania lub kompetencje danego organu (szerzej L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła...*, s. 82). W literaturze podkreśla się, że „podstawą do wydania zarządzeń nie jest jakaś jedna ustawa, ale różne ustawy, normujące różne dziedziny spraw, jeżeli tylko przyznają one jakiemuś podmiotowi będącemu organem władzy

4. Ogłaszanie aktów normatywnych

Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych określa ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸¹. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych Unii Europejskiej oraz zasady i tryb wydawania Dziennika Urzędowego UE określają przepisy unijne.

47

! **Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkiem**, chyba że odrębna ustawa wyłączy obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. **Od 1.01.2012 r. akty normatywne i inne akty prawne, podlegające ogłoszeniu, ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego** w rozumieniu ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁸², chyba że ustawa stanowi inaczej. Akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Zgodnie z wyrokiem NSA w Łodzi z 6.10.2003 r., II SA/Łd 1331/03⁸³, wymóg niezwłocznego ogłaszania przez wojewodę aktów prawa miejscowego (i innych uchwał lub zarządzeń wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego podlegających publikacji) odnosi się do aktów – uchwał i zarządzeń – skontrolowanych w trybie nadzoru. Niepromulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzą w życie, nie wiążą zatem podmiotów, do których zostały skierowane (wyrok NSA z 3.11.2010 r., I OSK 1213/10⁸⁴).

! Akty normatywne zawierające **przepisy powszechnie obowiązujące**, ogłaszane w dziennikach urzędowych, **wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia**, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie danego aktu i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie – dniem

publicznej kompetencji, wyznaczają mu zadania lub nakładają na niego obowiązki i jeżeli czynienie użytku z tych kompetencji oraz realizowanie wyznaczonych zadań i obowiązków wymaga wydania norm generalnych i abstrakcyjnych, adresowanych do jednostek organizacyjnie podległych temu podmiotowi” (S. Wrótkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO” 2000/38, s. 93). Podstawą zarządzenia może być zarówno ogólna norma kompetencyjna nakazująca organowi „kierowanie”, „zarządzanie” czy „określanie” przewidzianych w ustawie działań, jak i zbiór norm, z których wynika konieczność wykonania określonych zadań (A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 99).

⁸¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

⁸² Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.

⁸³ OwSS 2004/4, poz. 101.

⁸⁴ LEX nr 744957.

wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n.). Trybunał Konstytucyjny oraz sądy administracyjne przyjmują, że wyznaczony przez powyższy przepis 14-dniowy okres *vacatio legis* jest „minimalnym standardem”⁸⁵. Zasadą nadrzędną jest jednak zasada „odpowiedniości” okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis*. Okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na „przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania”⁸⁶.

Przepisy porządkowe stanowiące akty prawa miejscowego wchodzą w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach mogą wejść w życie wcześniej, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie tych przepisów mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia – można zarządzić ich wejście w życie z dniem ogłoszenia (art. 4 ust. 3 u.o.a.n.).

 Powyższe przepisy, określone w art. 4, określające datę wejścia w życie aktów normatywnych, zgodnie z art. 5 u.o.a.n., nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że **zasada nieretroaktywności prawa** nie ma charakteru absolutnego i w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być naruszona (wyrok TK z 10.10.2001 r., K 28/01⁸⁷). Trybunał wielokrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstępnie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych powodów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji⁸⁸. Wsteczna moc prawa może dotyczyć, co do zasady, ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków⁸⁹.

⁸⁵ Np. wyrok TK z 10.12.2002 r., K 27/02, OTK-A 2002/7, poz. 92; wyrok WSA w Bydgoszczy z 15.04.2014 r., II SA/Bd 255/14, LEX nr 1779385.

⁸⁶ Wyroki TK: z 25.03.2003 r., U 10/01, OTK-A 2003/3, poz. 23; z 20.01.2010 r., Kp 6/09, OTK-A 2010/1, poz. 3; szerzej G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 829 i n.

⁸⁷ OTK 2001/7, poz. 212.

⁸⁸ Np. wyroki TK: z 30.11.1993 r., K 18/92, OTK 1993/2, poz. 41; z 27.02.2002 r., K 47/01, OTK-A 2002/1, poz. 6; z 19.10.1993 r., K 14/92, OTK 1993/2, poz. 35; z 31.01.2001 r., P 4/99, OTK 2001/1, poz. 15.

⁸⁹ Np. wyroki NSA: z 19.11.2010 r., II FSK 1272/09, LEX nr 745594; z 5.02.2015 r., II FSK 3195/12, LEX nr 1628700; wyrok WSA w Łodzi z 9.11.2020 r., I SA/Łd 401/20, LEX nr 3087955.

Jak podkreślił NSA w wyroku z 2.04.2014 r., I OSK 96/14⁹⁰, zasady demokratycznego państwa prawnego wyłączają usprawiedliwienie braku sprawności działania, wadliwości w procedurze stanowienia aktów normatywnych, do odstąpienia od konstytucyjnej zasady nienadawania mocy wstecznej regulacji nakładającej na jednostki obowiązki.

! **Dziennikami urzędowymi są:** Dziennik Ustaw RP, Dziennik Urzędowy RP Monitor Polski, Dziennik Urzędowy RP Monitor Polski B, dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych, Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe.

48

W **Dzienniku Ustaw** ogłasza się: Konstytucję, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia, teksty jednolite tych aktów, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenia ministrów, a także akty prawne dotyczące: stanu wojny i zawarcia pokoju, referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji, skrócenia kadencji Sejmu, wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta RP, powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanu wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej, a także ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji.

W **Monitorze Polskim** ogłasza się: zarządzenia Prezydenta RP wydane na podstawie ustawy, uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące aktów normatywnych, które nie zostały ogłoszone, wskazane w ustawie uchwały Zgromadzenia Narodowego, Sejmu i Senatu, akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP, a także postanowienia w sprawach sporów kompetencyjnych między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa.

W Monitorze Polskim mogą być ogłaszane również inne akty prawne, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią lub Prezes Rady Ministrów tak zarządzi.

Do 31.12.2012 r. wydawany był Monitor Polski B, który służył przede wszystkim do publikacji sprawozdań finansowych.

⁹⁰ LEX nr 1484878.