

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **5**

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Elżbieta Ura

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **5**

Stan prawny na 31 lipca 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek 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., 2024

ISBN 978-83-8358-676-2
5. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Wprowadzenie.....	15
-------------------	----

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Cechy prawa administracyjnego	21
1. Określenie prawa administracyjnego	21
2. Podział norm prawa administracyjnego	25
2.1. Prawo ustrojowe	25
2.2. Prawo materialne.....	26
2.3. Prawo procesowe (formalne)	28
3. Europeizacja prawa administracyjnego	29

Rozdział II

Źródła prawa administracyjnego	33
1. Pojęcie źródeł prawa.....	33
2. Źródła prawa unijnego.....	36
2.1. Podział prawa unijnego	36
2.2. Prawo pierwotne.....	36
2.2.1. Traktaty.....	36
2.2.2. Zasady ogólne prawa unijnego.....	37
2.3. Prawo wtórne (pochodne).....	40
2.3.1. Prawo wiążące	40
2.3.2. Prawo niewiążące (<i>soft law</i>).....	42
3. Źródła prawa krajowego	42
3.1. Podział źródeł	42
3.2. Źródła powszechnie obowiązującego prawa	44
3.2.1. Konstytucja.....	44
3.2.2. Ustawy	45

3.2.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe.....	45
3.2.4. Rozporządzenia.....	47
3.2.5. Rozporządzenia z mocą ustawy.....	48
3.2.6. Akty prawa miejscowego	49
3.3. Wewnętrzne źródła prawa	59
4. Ogłaszanie aktów normatywnych.....	61
5. Nieformalne źródła prawa.....	65

Rozdział III

Podstawowe pojęcia teoretyczne w prawie administracyjnym	69
1. Pojęcie i rodzaje organów administracji	69
2. Właściwość organu administracji.....	71
3. Nadzór, kontrola, kierownictwo.....	73
3.1. Pojęcie i cechy kontroli	73
3.2. Rodzaje kontroli.....	75
3.3. Podmioty sprawujące kontrolę administracji publicznej.....	77
3.3.1. Kontrola sprawowana przez organy państwowe	77
3.3.2. Sądowa kontrola administracji	81
3.3.3. Kontrola wewnątrzadministracyjna	85
3.3.4. Kontrola społeczna	87
3.4. Pojęcie i cechy nadzoru	87
3.5. Kierownictwo i koordynacja.....	89
4. Zadania publiczne	90

Rozdział IV

Stosunek administracyjnoprawny	93
1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego.....	93
2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego	93
3. Elementy stosunku administracyjnoprawnego	94
4. Sposoby nawiązania stosunku administracyjnoprawnego	96
5. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych	96

Rozdział V

Określenie administracji.....	99
1. Pojęcie administracji w doktrynie	99
2. Płaszczyzny i sfery działania administracji.....	103
3. Modele administracji	105
4. Cechy administracji	106
5. Proces prywatyzacji zadań administracji publicznej.....	107

Rozdział VI

Podstawowe zasady działania administracji.....	113
1. Funkcje zasad prawa	113
2. Zasada praworządności i legalizmu	114
3. Zasada demokratyzmu	115
4. Zasada centralizacji i decentralizacji administracji.....	116
5. Zasada subsydiarności (pomocniczości).....	120
6. Zasada proporcjonalności (współmierności)	122
7. Zasada zrównoważonego rozwoju	123
8. Zasada udziału obywateli w administrowaniu	125
9. Zasada jawności działań administracji	125
10. Zasada kompetencyjności.....	127
11. Zasada efektywności i skuteczności działania.....	128
12. Zasada współdziałania	130
13. Inne zasady działania administracji wynikające z postępowania administracyjnego.....	132

Rozdział VII

Prawne formy działania administracji	135
1. Pojęcie prawnych form i metod działania administracji.....	135
2. Klasyfikacja prawnych form działania administracji	136
3. Stanowienie aktu normatywnego administracji.....	141
4. Wydawanie aktów administracyjnych	143
4.1. Określenie aktu administracyjnego	143
4.2. Klasyfikacja aktów administracyjnych	144
4.3. Decyzja administracyjna.....	152
4.4. Ważność aktu administracyjnego.....	161
5. Porozumienie administracyjne	164
6. Umowa cywilnoprawna.....	168
7. Partnerstwo publiczno-prywatne	170
8. Ugoda administracyjna	172
9. Czynności faktyczne administracji	175
9.1. Cechy czynności faktycznych.....	175
9.2. Działalność społeczno-organizatorska administracji.....	175
9.3. Czynności materialno-techniczne	176
10. „Swoiste” prawne formy działania administracji.....	178

Część druga

ZAGADNIENIA USTROJOWE

Rozdział VIII

Podziały terytorialne państwa i strefy specjalne	185
1. Pojęcie podziału terytorialnego.....	185
2. Czynniki kształtujące podział terytorialny.....	186
3. Klasyfikacja podziałów terytorialnych.....	186
3.1. Podział zasadniczy	187
3.2. Podział pomocniczy	190
3.3. Podział specjalny	191
4. Nazwy miejscowości i obiektów fizjograficznych	192
5. Strefy specjalne	193
5.1. Pojęcie strefy specjalnej	193
5.2. Podział stref specjalnych	194
5.3. Strefy związane z ochroną granicy państwa	195
5.4. Strefy służące ochronie środowiska.....	198
5.5. Strefy związane z ochroną byłych obozów zagłady.....	199
5.6. Strefy ekonomiczne	200
5.7. „Swoiste” strefy specjalne.....	202

Rozdział IX

Administracja centralna	203
1. Podział administracji centralnej	203
2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.....	206
3. Organy zaliczane do naczelných organów administracji rządowej.....	209
3.1. Rada Ministrów	209
3.2. Prezes Rady Ministrów.....	212
3.3. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej	213
4. Centralne organy (urzędy) administracji państwowej.....	216
4.1. Centralne organy (urzędy) administracji rządowej	216
4.1.1. Tworzenie organów centralnych.....	216
4.1.2. Cechy i rodzaje centralnych organów administracji rządowej	218
4.2. Inne centralne organy administracji państwowej	221

Rozdział X

Terenowa administracja rządowa	223
1. Podmioty wykonujące zadania administracji rządowej w województwie	223
2. Wojewoda	224
2.1. Powoływanie wojewody	224

2.2. Funkcje wojewody	225
2.3. Kierownictwo i nadzór nad działalnością wojewody.....	230
3. Administracja zespolona w województwie.....	231
4. Organy administracji rządowej w powiecie	235
5. Niezespolona administracja rządowa.....	237

Rozdział XI

Samorząd terytorialny.....	239
1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego	239
2. Pojęcie samorządu terytorialnego.....	241
3. Zadania samorządu terytorialnego.....	244
3.1. Zadania gminy	244
3.1.1. Zasada domniemania właściwości gminy.....	244
3.1.2. Zasada subsydiarności	245
3.1.3. Zakres zadań gminy	246
3.1.4. Gminy o specjalnym statusie	251
3.2. Zadania powiatu.....	254
3.2.1. Zakres zadań własnych powiatu.....	254
3.2.2. Zadania z zakresu administracji rządowej	258
3.3. Zadania samorządu województwa.....	259
3.3.1. Charakter zadań własnych	259
3.3.2. Zadania z zakresu administracji rządowej	260
4. Władze jednostek samorządu terytorialnego	260
4.1. Forma bezpośrednia udziału mieszkańców	262
4.1.1. Wybory.....	262
4.1.2. Referendum lokalne.....	262
4.1.3. Konsultacje z mieszkańcami.....	268
4.2. Organy jednostek samorządu terytorialnego.....	270
4.2.1. Organy gminy.....	270
4.2.2. Organy powiatu.....	282
4.2.3. Organy samorządu województwa	289
5. Jednostki pomocnicze oraz związki i porozumienia samorządu terytorialnego.....	293
6. Związki metropolitalne	297
7. Mienie i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego.....	298
8. Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego	300
8.1. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów.....	301
8.2. Uprawnienia wojewody	302
8.3. Uprawnienia regionalnej izby obrachunkowej	305
8.4. Uprawnienia o charakterze nadzorczym Sejmiku	307
9. Uprawnienia samorządowego kolegium odwoławczego	307

Rozdział XII

Podmioty administrujące	309
1. Samorząd zawodowy.....	309
2. Samorząd gospodarczy.....	310
3. Zakłady administracyjne (publiczne).....	311
4. Fundacje.....	314
5. Organizacje pozarządowe i wolontariat.....	316

Rozdział XIII

Pracownicy administracji publicznej	321
1. Pojęcie służby publicznej.....	321
2. Pojęcie pracownika administracji.....	323
3. Korpus służby cywilnej	324
4. Pracownicy samorządowi	326
5. Inne grupy pracowników administracji.....	328
5.1. Urzędnicy państwowi.....	328
5.2. Służba zagraniczna.....	328
6. Europejski Kodeks Dobrej Administracji.....	330

Bibliografia.....	333
--------------------------	------------

Skorowidz.....	353
-----------------------	------------

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 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725)
pr. przed.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236)
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)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2024 r. poz. 769)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.f.	– ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2023 r. poz. 166)
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 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.i.r.	– ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 183)
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.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)

u.P.	–	ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145)
u.PIS	–	ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 416)
u.pr.sam.	–	ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530 ze zm.)
u.p.s.	–	ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)
u.PSP	–	ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 127)
u.p.u.p.	–	ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1917)
u.SG	–	ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1080 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)
u.w.a.r.w.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.z.z.z.	–	ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

AUWr	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
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
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	–	Państwo i Prawo
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny

Organy orzekające i inne instytucje

ABW	–	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
CBOS	–	Centrum Badania Opinii Społecznej
EWG	–	Europejska Wspólnota Gospodarcza
LOK	–	Liga Ochrony Kraju
MSWiA	–	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
PCK	–	Polski Czerwony Krzyż
PPP	–	partnerstwo publiczno-prywatne
PSP	–	Państwowa Straż Pożarna
PUODO	–	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
RM	–	Rada Ministrów
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SOP	–	Służba Ochrony Państwa
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WPROWADZENIE

Prawo administracyjne wiąże się z funkcjonowaniem administracji publicznej, ale nie tylko. Normy tego prawa regulują również sytuację administracyjnoprawną obywatela, który styka się z nim 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 wtedy, 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 dwie części: zagadnienia ogólne i zagadnienia ustrojowe. Zagadnienia administracyjnego prawa materialnego przedstawione zostaną w drugim tomie podręcznika, który stanowi immanentną część analiz ogólnych i ustrojowych prawa administracyjnego.

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 obejmuje 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 zwrócono też uwagę 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.

Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na sprawność działania administracji publicznej są jej pracownicy, stąd zagadnienie to zasygnalizowane zostało w końcowej części książki.

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 31.07.2024 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, wydaląc z Rzymu i odesłać do domu”.

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

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

¹ Szerzej Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 61 i n.; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, s. 3 i n.; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 17–151; *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.

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 sferę prawa

² J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościk, Ossolineum 1977, s. 5.

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, dyskrejonalności (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. 3
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 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 admini-

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.

stracyjnego, zakres kierowania administracją, nadzoru i kontroli administracji. Ponadto 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, a także ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej²⁰. 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 podatkowa²¹.

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 wewnętrznego²². Normy prawa materialnego są konkretyzowane przez

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

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 566.

¹⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 107.

¹⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.

²¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.

²² J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem...*, s. 29 i n.; por. też Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, s. 49 i n. oraz literatura tam podana.

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.

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 Prawie ochrony 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 normatywnej²³. Dlatego odpowiada na pytanie, co jest przedmiotem regulacji administracyjnoprawnej.

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 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 działalności gospodarczej²⁴. Ja-

²³ M. Wyrzykowski [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 257.

²⁴ Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego* [w:] *Prawo...*, red. Z. Niewiadomski, s. 113.

kiegokolwiek 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”²⁵. 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”²⁶.

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 autorytatywnej konkretyzacji normy prawa określającej uprawnienia lub obowiązki jednostki. Odpowiada to klasycznej koncepcji postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu. Pod

²⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9.

²⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 121.

pojęciem postępowania administracyjnego należy zatem rozumieć regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej²⁷.

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 administracyjnego²⁸, z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁹, z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰.

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 materialnego³¹.

8

3. Europeizacja prawa administracyjnego

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 zachodnioeuropejskim³². Z tego punktu widzenia **europeizacja związana jest z przenikaniem i oddziaływaniem prawa i poglądów doktryny, zwłaszcza państw zachodnich,**

9

²⁷ 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.

²⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

³¹ B. Adamiak, *Uwagi o fenomenie otwartej regulacji instytucji procesowych* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego...*, s. 14 i n.

³² 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.

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.³³

- 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 członkowskie³⁴. 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 publicznej³⁵. Dotyczy również sądowej kontroli administracji w związku z możliwością wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Europeizacja prawa administracyjnego wpływa bezpośrednio na **europeizację administracji publicznej**. Oddziałując na treść i stosowanie norm prawa administracyjnego,

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ *Prawo...*, red. J. Boć, s. 55.

prawo europejskie wpływa na administrację, „europeizując ją” i prowadząc do ujednolicenia struktur organizacyjnych, zasad działania, powiązań w administracji publicznej, metod i prawnych form działania³⁶. Wspólne zasady działania doprowadziły do pewnych zbieżności między administracjami publicznymi państw członkowskich i tworzenia **Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej**³⁷. Ten termin używany jest do określenia modelu administracji publicznej zmierzającego do wspólnych czy podobnych rozwiązań administracyjnych. Co do zasady Unia nie może ingerować w strukturę administracji publicznej państw członkowskich, w niektórych jednak dziedzinach **poходne prawo unijne może wywierać wpływ na strukturę organizacji administracji tych państw (może np. zobowiązywać do powołania określonych organów administracji w celu realizacji zadań wynikających z przepisów unijnych)**. Postanowienia traktatów nie narzucają bezpośrednio ustrojowych rozwiązań administracyjnych, ich kształt musi jednak uwzględniać fundamentalne zasady ustrojowo-prawne, stanowiące podstawę integracji europejskiej.

³⁶ M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 60 i n.

³⁷ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)* [w:] *Europeizacja...*, s. 78 i n.; szerzej B. Kowalczyk, *Deterytorializacja administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej*, Wrocław 2021.

ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Pojęcie źródeł prawa

W literaturze prawniczej spotyka się najczęściej dwie teorie źródeł prawa. Według 11 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.

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. 2, *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 **sferę działania administracji** (zewnątrznej 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. Opalek, *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 z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ czy ustawy zawierające normy prawa administracyjnego materialnego).

W orzecznictwie 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 1377/10⁷). **W prawie administracyjnym pojęciu źródeł prawa przypisuje się szczególne i szersze znaczenie.** Przez to pojęcie 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 normie⁸.

Wszystkie grupy aktów prawnych tworzą krajowy system źródeł prawa administracyjnego. Oprócz tego od 1.05.2004 r. istnieje system źródeł prawa unijnego, który jest 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 administracyjnego⁹.

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 Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.

⁷ 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 2024 r. poz. 324), 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.

⁸ 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.

⁹ Szerzej por. M. Niedzwiedz, *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)**¹⁰. 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 Europejskiej¹¹ (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 Europejskiej¹² (traktat z Maastricht) z 7.02.1992 r.;
 - 4) traktaty akcesyjne (wielostronne umowy międzynarodowe dotyczące przystąpienia do Unii nowych państw);

¹⁰ Por. szerzej L. Leszczyński, *Wspólnoty Europejskie. Instytucje, źródła prawa, proces integracji*, Zamość 2001.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).

¹² Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.