
Część A. Pytania egzaminacyjne

Rozdział I. Wiadomości ogólne

Pytanie I. Zdefiniuj prawo administracyjne.

Prawo administracyjne to jedna z gałęzi polskiego systemu prawa (obok m.in. prawa cywilnego, karnego czy podatkowego). Pojęcie to leży w zakresie zainteresowań nauki prawa administracyjnego i jak to z definicjami bywa, nie ma jednej uniwersalnej. Definiowanie jest tym bardziej utrudnione, ponieważ prawo administracyjne normuje niemal całość życia publicznego w państwie. Prawo to cechuje dwustronny charakter (reguluje zarówno organizację, jak i aktywność administracji publicznej oraz jest skierowane do obywateli, określając ich uprawnienia i obowiązki w państwie). Prawo administracyjne należy do dziedziny prawa publicznego (obok np. prawa konstytucyjnego), bowiem jest prawem bezwzględnie obowiązującym, a jego normy mają charakter *ius cogens*, czyli w sposób władczy i jednostronny decydują o zachowaniach ich adresatów i ich wzajemnych stosunkach. Dla odróżnienia można wskazać prawo cywilne, w szczególności stosunki zobowiązaniowe, gdzie adresaci są równorzędnymi podmiotami i mogą kształtować, niemalże bez ograniczeń, wzajemne relacje. Ponadto organy administracji publicznej mogą korzystać ze środków przymusu państwowego i to bez konieczności uprzedniego zwracania się do sądu, w celu realizacji swoich rozstrzygnięć. Władczość, a więc możliwość jednostronnego ukształtowania sytuacji prawnej innego podmiotu, to najważniejsza cecha władztwa administracyjnego. Przymus państwowy może przybrać formę przymusu egzekucyjnego, kary lub sankcji nieważności. Zatem prawo administracyjne to zespół norm prawnych prawa publicznego, regulujących organizację administracji publicznej oraz jej działalność podejmowaną zarówno w sferze wewnętrznej (wewnątrz struktur organizacyjnych podmiotów administrujących i ich systemów), jak i w sferze zewnętrznej (wobec jednostek).

Prawo administracyjne to bardzo obszerny zespół norm zróżnicowanych pod względem ich przedmiotu i budowy, regulujący organizację i działanie administracji publicznej w sposób swoisty, tzn. nieodnoszący się zarazem do innych dziedzin życia społecznego. Prawo administracyjne wyraźnie odróżnia się od innych gałęzi prawa przez pewne cechy charakterystyczne.

Do najważniejszych cech tego prawa należą:

- 1) bezwzględny charakter norm. Wszystkie normy prawa administracyjnego, zarówno o charakterze formalnym, jak i materialnym, to normy prawne bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*). Adresaci tych norm, którzy działają w zakresie stosunków administracyjnych, muszą postępować dokładnie w sposób określony w normie prawnej. Strony nie mają możliwości modyfikacji ani rezygnacji z ustalonych konkretnymi przepisami obowiązków;
- 2) publiczny charakter prawa administracyjnego. Bezwzględny charakter norm prawa administracyjnego wynika ze specyfiki stosunków, jakie to prawo reguluje, których jedną ze stron musi być organ władzy publicznej. Dlatego też prawo administracyjne zaliczane jest do prawa publicznego;
- 3) obligatoryjną stroną stosunku administracyjnoprawnego jest organ administracji. Jak już wspomniano wcześniej, jednym z podmiotów musi być zawsze organ administracji. Drugą stroną stosunku administracyjnoprawnego jest podmiot administrowany (czyli osoba fizyczna lub prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej), do którego jest skierowany nakaz lub zakaz, bądź który żąda określonego zachowania się od organów administracji;
- 4) władztwo administracyjne. Organ administracji ma z mocy prawa uprawnienia władcze w stosunku do drugiego podmiotu. Posiadanie takich uprawnień oznacza dopuszczalność zastosowania środków przymusu wobec drugiego podmiotu. Rodzaj i sposób stosowania środków przymusu przez organ nie jest jednak dowolny, gdyż są one ściśle określone w przepisach prawa. Obywatel uprawniony jest jednak do skorzystania z przysługujących mu środków ochrony prawnej.

Pytanie 2. Wymień źródła prawa administracyjnego.

Katalog źródeł prawa i zasady, na których jest oparte ich stanowienie, są określone w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami prawa powszechnie obowiązującego w Polsce są:

- 1) Konstytucja,
- 2) ustawy,
- 3) ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- 4) rozporządzenia.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami prawa powszechnie obowiązującego są także, na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Przedstawione wyżej źródła prawa dotyczą całego systemu prawa i jego gałęzi, w tym również prawa administracyjnego. Jednocześnie w zakresie prawa administracyjnego występują charakterystyczne dla tej gałęzi zagadnienia, np.:

- 1) źródłami prawa administracyjnego materialnego mogą być wyłącznie akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej, ponieważ wyznaczają status prawny jednostki w państwie, regulują jej prawa, wolności i obowiązki;
- 2) liczba źródeł prawa administracyjnego jest większa niż w innych gałęziach prawa, ponieważ przedmiot regulacji jest rozległy i zmienny, a prawo musi dostosowywać się do zmieniających się warunków społecznych, ekonomicznych, politycznych itp.;
- 3) prawo administracyjne powstaje w wielu ośrodkach prawotwórczych – tworzą je nie tylko centralne organy państwowe, ale i terenowe organy administracji publicznej, co również zwiększa liczbę źródeł prawa i niekiedy generuje problemy prawne wyłaniające się na tle relacji hierarchicznych pomiędzy poszczególnymi źródłami prawa administracyjnego;
- 4) źródła prawa administracyjnego są, co do zasady, nieskodyfikowane – skodyfikowane jest tylko postępowanie administracyjne w KPA.

Pytanie 3. Przedstaw podział prawa administracyjnego.

Wyróżniamy różne podziały prawa administracyjnego.

- I. Normatywny podział prawa administracyjnego:
 - 1) część ogólna – to zasady, pojęcia i instytucje prawne, które są wspólne dla całego prawa administracyjnego;
 - 2) część szczególna – to prawo poszczególnych dziedzin administracji, uregulowane konkretnymi ustawami, np. prawo budowlane, prawo oświaty, prawo nieruchomości.
- II. Klasyczny podział prawa administracyjnego:
 - 1) ustrojowe prawo administracyjne [normy prawne, które kreują podmioty (organy) administracji publicznej oraz określają strukturę i tzw. wewnętrzną sferę ich działania];
 - 2) formalne prawo administracyjne (określa, w jaki sposób się działa, procedura);
 - 3) materialne prawo administracyjne (normy, które określają treść praw i obowiązków, zachowanie się ich adresatów).

Pytanie 4. Przedstaw pojęcie materialnego prawa administracyjnego.

Przez materialne prawo administracyjne rozumiemy zespół norm zawartych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego. Normy te określają bezpośrednio treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów (organów administracji publicznej i podmiotów poza strukturą administracji publicznej). Jest to najobszerniejsza gałąź polskiego prawa, nie ma ściśle określonego i zamkniętego zakresu rzeczowego.

Samo prawo administracyjne materialne możemy podzielić ze względu na resorcy (dziedziny prawa są przedstawione według szczegółowych regulacji prawnych) lub ze względu na działy – tak dzieli Z. Leoński – podział jest oparty na kryterium dziedzin ingerencji administracji publicznej w określone dobra jednostki lub dziedziny konkretne rodzajowo (np. wolności obywatelskie i prawa człowieka, własność nieruchomości, ciężary publiczne)¹.

Pytanie 5. Jakie wyróżniamy normy materialnego prawa administracyjnego?

Normy prawa administracyjnego materialnego powinny bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Adresatami takiej normy są zarówno obywatele i ich zrzeszenia (jednostki), jak i podmioty administracji publicznej, które w określonych sytuacjach kształtują sytuację prawną tych jednostek.

Normy prawa administracyjnego o charakterze materialnym wyznaczają wzorce zachowania się adresatów norm, czyli określają sytuację prawną jakiegoś podmiotu oraz ustalają, jaki jest w tej sytuacji jego stosunek do innych podmiotów.

Wyróżniamy: wzorce skierowane do obywateli (jednostek) – wynikają z nich uprawnienia i obowiązki oraz skierowane do podmiotów administracji publicznej – wynikają z nich kompetencje (łącznie z obowiązkiem realizacji) do oddziaływania na społeczeństwo (kształtowania sytuacji prawnej jednostki) (prawo dwupodmiotowe).

Adresaci norm prawa materialnego są niezależni – nie występuje zależność typu: nadrzędność – podrzędność (właściwa prawu ustrojowemu). Jednostka jest podporządkowana prawu administracyjnemu, a nie administracji publicznej.

Normy prawa administracyjnego materialnego zawarte są wyłącznie w źródłach prawa o powszechnej mocy obowiązującej, które tworzą tzw. zamknięty system źródeł prawa. Źródłem prawa materialnego nie są natomiast np. normy moralne, zwyczajowe, judykatura, doktryna. Podobnie jak w przypadku prawa ustrojowego, prawo administracyjne materialne jest prawem niekodeksowym. Wydaje się, że ze

¹ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 1 i nast.

względem na olbrzymi zakres regulacji prawnej, obejmującej całość życia publicznego w państwie, nie jest możliwe opracowanie jednolitego kodeksu prawa administracyjnego materialnego.

Wyróżniamy trzy grupy norm:

- 1) normy konkretyzowane przez akty administracyjne – przepisy prawa materialnego tworzą przesłanki, na podstawie których organ administracji publicznej, w drodze aktu administracyjnego, przyznaje konkretnemu adresatowi uprawnienia (np. zezwolenie na budowę) lub nakłada obowiązki (np. nakaz rozbiórki);
- 2) normy stosowane bezpośrednio – normy określają prawa i obowiązki ich adresata wprost, bez potrzeby wydania konkretnego aktu indywidualnego, a organ jedynie kontroluje przestrzeganie praw i obowiązków (np. obowiązek stosowania się do znaków drogowych);
- 3) normy konkretyzowane przez czynności materialnotechniczne – normy prawa materialnego ustalają prawa i obowiązki adresata bez potrzeby wydania indywidualnego aktu, ale wprowadzają po stronie organu administracji publicznej obowiązek podjęcia określonej czynności materialnotechnicznej (np. wpis do CEIDG, wpis do rejestru działalności regulowanej).

Pytanie 6. Omów stosunek administracyjnoprawny.

Stosunek administracyjnoprawny jest jednym z rodzajów stosunków prawnych. Jest to relacja, jaka powstaje pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami, wyznaczana przez normę prawa administracyjnego.

Stosunek taki obejmuje:

- 1) przedmiot (sprawa z zakresu administracji, mieszcząca się w sferze kompetencji administracji);
- 2) podmioty [organ administrujący (obligatoryjna strona, którą jest organ administracji państwowej, względnie podmiot, któremu ustawa wprost albo za pośrednictwem tego organu powierza pełnienie administracji publicznej) oraz podmiot administrowany, czyli osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej];
- 3) treść oraz układ prawnej sytuacji między podmiotami (treścią są wynikające z niego uprawnienia i obowiązki, jakie wobec siebie mają podmioty tegoż stosunku. Wykonanie uprawnień i obowiązków jest zagwarantowane prawem).

Pytanie 7. Jakie są cechy stosunku administracyjnoprawnego?

Układ sytuacji prawnej pomiędzy podmiotami wyraża się w braku ich równorzędnej pozycji, a zatem stosunek ten jest stosunkiem prawnym asymetrycznym. Podmiot administrujący pozostaje wobec administrowanego w stosunku nadrzędności, który oznacza możliwość władczego, jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego. W przeciwieństwie do stosunku cywilnoprawnego, w którym istnieje domniemanie równości stron, stosunek administracyjnoprawny charakteryzuje się nierównorzędnością jego podmiotów. Oznacza to, że organ administracji publicznej jednostronnie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach podmiotów stosunku.

Ponadto taki stosunek ma charakter obowiązkowy i władczy. Obowiązkowość przejawia się w tym, że przepisy prawa ustalają uprawnienia i obowiązki stron, a strony nie mogą ich modyfikować ani z nich rezygnować. Władczy charakter stosunku administracyjnego oznacza, że organ administracji państwowej rozstrzyga o treści wzajemnych praw i obowiązków, za wyjątkiem tych rodzajów stosunków, które powstają z mocy prawa. Jest to wyraz władztwa administracyjnego przyznanego organom administracyjnym przez prawo administracyjne. Jest on skutkiem nierównorzędności podmiotów występujących w stosunku prawnym: organ administracyjny ma zagwarantowaną pozycję nadrzędną wobec innego uczestnika stosunku administracyjnoprawnego.

Pytanie 8. Jak dochodzi do nawiązania stosunku administracyjnoprawnego?

Nawiązanie stosunku prawnego następuje w wyniku zaistnienia faktu prawnego. Tym faktem prawnym może być ustawa albo akt administracyjny. Jednak nawiązanie stosunku administracyjnego może nastąpić także w wyniku innych zdarzeń prawnych:

- 1) nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego przez roszczenie strony o określone zachowanie się organu administracyjnego (wystąpienie do wójta o ustalenie warunków zabudowy dla dowolnego terenu);
- 2) nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego przez działania faktyczne organu administracji publicznej (zatrzymanie samochodu przez Policję).

O tym, jak długo istnieje stosunek administracyjny, decyduje najczęściej jego rodzaj, ponieważ są np. stosunki zaopatrzone w termin, stosunki o charakterze powtarzającym się.

Co do zasady, przyjmuje się, że stosunek administracyjny trwa tak długo, jak długo istnieje uprawnienie lub obowiązek jednego podmiotu względem drugiego, czyli ma charakter temporalny.

Pytanie 9. Wymień rodzaje stosunków administracyjnoprawnych.

Główne rodzaje stosunków administracyjnoprawnych:

- 1) stosunek materialny – powstaje na skutek zaistnienia stanu faktycznego lub faktu prawnego wyczerpującego zakres zastosowania norm prawa administracyjnego materialnego. Nawiązanie stosunku materialnego jest związane z nałożeniem na adresatów norm prawa materialnego, określonych w nim praw i obowiązków;
- 2) stosunek procesowy – powstaje w wyniku zaistnienia stosunku materialnego w momencie wszczęcia postępowania administracyjnego. Z mocy stosunku procesowego stronom przysługują, na podstawie prawa administracyjnego procesowego, prawa i obowiązki formalne;
- 3) stosunek egzekucyjny – jest pochodną stosunku procesowego. Jego istota polega na konieczności bezwzględnego podporządkowania się decyzji egzekucyjnej organu administracji publicznej, wydanej w celu wykonania prawa; łączy się z mniejszą lub większą dolegliwością.

Pytanie 10. Omów pojęcie aktu administracyjnego.

Jak pamiętasz, prawo administracyjne to zbiór norm abstrakcyjnych i generalnych zawartych w aktach prawa administracyjnego. Narzędziem, za pomocą którego norma prawna abstrakcyjna i generalna zostaje przekształcona w normę konkretną i (w większości przypadków) indywidualną, jest akt administracyjny.

Akt administracyjny to jedna z prawnych form działania administracji publicznej. Jest to jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego adresata w celu ukształtowania jego sytuacji prawnej. Jest aktem stosowania prawa, co wyklucza z tego obszaru akty stanowienia prawa. Jest aktem zewnętrznym w tym sensie, że pomiędzy organem wydającym akt a jego adresatem nie zachodzą organizacyjne stosunki nadrzędności – podporządkowania.

Jest skierowany na ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotu, do którego jest adresowany. Jego skuteczność może być, w razie potrzeby, wymuszona środkami przymusu państwowego (egzekucyjnymi, karnymi lub sankcją nieważności). Podmiot, do którego akt administracyjny jest skierowany, posiada prawem określoną sferę własnych praw i obowiązków. Legalność aktu administracyjnego może być z inicjatywy jego adresata poddana kontroli sądowej, w tym zwłaszcza kontroli sądu administracyjnego.

Pytanie II. Jakie są rodzaje aktów administracyjnych?

Akty dzielimy ze względu na:

- 1) zakres prawnej regulacji wydawanego aktu, na akty:
 - a) konstytucyjne (tworzą nową sytuację prawną, czyli zmieniają lub uchylają stosunki prawne, np. zmiana nazwiska, wydanie paszportu, prawa jazdy),
 - b) deklaratoryjne (potwierdzają istniejący stan prawny wynikający z ustaw, np. stwierdzenie nabycia obywatelstwa);
 - 2) adresata, na akty:
 - a) zewnętrzne – adresowane do odrębnych podmiotów prawnych, np. do obywatela, spółki z o.o. lub przedstawicieli instytucji państwowych,
 - b) wewnętrzne – skierowane do organów, instytucji, pracowników podległych służbowo organowi wydającemu akt, np. w formie poleceń służbowych, regulaminów, okólników;
 - 3) zakres prawnej regulacji wydawanego aktu, na akty:
 - a) związane (formalne) – warunki wydania aktu są wyrażone określonymi normami prawa,
 - b) swobodne (nieformalne) – warunki wydania aktu nie są określone normami prawnymi, np. nakaz ustny ewakuacji podczas powodzi;
 - 4) wolę adresata, na akty wydawane:
 - a) za zgodą adresata – wyrażona jest najczęściej w postaci wniosku, np. w formie podania o przyjęcie na studia, przydziału mieszkania służbowego,
 - b) bez zgody adresata – akt wydany z urzędu, nakłada obowiązek prawny, np. w postaci nakazu rozbiórki budowli, nakazu usunięcia anteny z budynku.
- Prawidłowy akt musi być wydany zgodnie z:
- 1) prawem materialnym (w drodze aktu administracyjnego);
 - 2) prawem ustrojowym (przez organ rzeczowo i miejscowo uprawniony);
 - 3) prawem procesowym (w odpowiednim trybie).

Pytanie I2. Czym różni się kontrola od nadzoru?

Kontrola w znaczeniu organizacyjnym to całokształt podmiotów kontrolnych (sprawujących funkcję kontroli). Jest funkcją, której istota tkwi w sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu pod względem zgodności z prawem. Z kolei nadzór to stałe i bieżące kontrolowanie podległej lub podporządkowanej jednostki z równoczesnym wydawaniem stosownych decyzji, mających na celu usprawnienie, udoskonalenie działalności nadzorowanej jednostki.

Pytanie 13. Jakie wolności obywatelskie i prawa człowieka reguluje materialne prawo administracyjne?

Wolności obywatelskie i prawa człowieka są gwarantowane przez Konstytucję RP (Rozdział II). Materialne prawo administracyjne ingeruje przede wszystkim w:

- 1) prawa polityczne;
- 2) regulacje dotyczące zgromadzeń, stowarzyszeń;
- 3) prawa ekonomiczne;
- 4) prawa socjalne;
- 5) kwestie związane z kulturą.

Ponadto regulacje prawa administracyjnego materialnego określają m.in.:

- 1) status prawny osób fizycznych na terytorium RP, będących obywatelami polskimi czy cudzoziemcami;
- 2) kwestie dotyczące obowiązków meldunkowych oraz dokumentów stwierdzających tożsamość;
- 3) regulacje dotyczące dokumentów upoważniających do przekraczania granicy;
- 4) przepisy kształtujące obowiązki obywatela w zakresie obronności kraju.

Podstawowymi regulacjami w tym zakresie, obok Konstytucji RP, są m.in.:

- 1) ustawa z 27.6.1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1215);
- 2) ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1988);
- 3) ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1378);
- 4) ustawa z 24.7.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389);
- 5) ustawa z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261);
- 6) ustawa z 6.8.2010 r. o dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.);
- 7) ustawa z 24.9.2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1191);
- 8) ustawa z 13.7.2006 r. o dokumentach paszportowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1302 ze zm.);
- 9) ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.);
- 10) ustawa z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781);
- 11) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 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.Ur. UE L 119, s. 1);

- 12) ustawa z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 756);
- 13) ustawa z 11.3.2022 r. o obronie Ojczyzny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.);
- 14) ustawa z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 221);
- 15) ustawa z 6.3.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.);
- 16) ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 385);
- 17) ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.);
- 18) ustawa z 9.8.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2123);
- 19) ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.).

Pytanie 14. Jakie funkcje policyjne wykonuje administracyjne prawo materialne?

Są to zadania polegające na utrzymaniu i zapewnieniu spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Cechą charakterystyczną tych zadań jest to, że w celu ich realizacji organ administracji może sięgać do środków nadzwyczajnych łącznie z przymusem państwowym. Podstawowymi regulacjami w tym zakresie są m.in.:

- 1) ustawa z 6.4.1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 145 ze zm.);
- 2) ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1080 ze zm.);
- 3) ustawa z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1136 ze zm.);
- 4) ustawa z 18.4.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897);
- 5) ustawa z 21.6.2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928);
- 6) ustawa z 29.8.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2091);
- 7) ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm.).

Pytanie I5. Jakie kwestie reguluje materialne prawo administracyjne w zakresie rzeczy powszechnego użytku oraz własności nieruchomości?

Prawo administracyjne materialne reguluje m.in. kwestie związane z:

- 1) drogami publicznymi – ustawa z 21.3.1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.);
- 2) wodami – ustawa z 18.7.2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478);
- 3) lasami – ustawa z 28.9.1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.);
- 4) ochroną środowiska – ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.);
- 5) obszarami górniczymi – ustawa z 9.6.2001 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.);
- 6) wywłaszczeniem i gospodarką nieruchomościami – Konstytucja RP i ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.);
- 7) planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym – ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.);
- 8) prawem budowlanym – ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

Rozdział II. Stowarzyszenia i zgromadzenia

Pytanie I6. Omów regulacje prawa administracyjnego materialnego dotyczące zrzeszania się.

Podstawowym aktem regulującym kwestie zrzeszania się jest Konstytucja RP. Ponadto kwestie te uregulowane zostały w ustawach – Prawo o stowarzyszeniach oraz Prawo o zgromadzeniach, a także w aktach prawa międzynarodowego.

Artykuł 12 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Zgodnie z art. 57 i 58 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Ponadto każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.

Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją RP lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. każdemu gwarantuje się wolność pokojowego zgromadzania i zrzeszania się. Jednocześnie nikogo nie wolno zmuszać, aby należał do jakiegoś zrzeszenia (art. 20 ust. 2). Z kolei art. 22 ust. 1 MPPOiP zapewnia prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Zrzeszenia uznaje się za podmioty charakteryzujące się pewnym stopniem trwałości i tworzone w sposób dobrowolny. Ponadto art. 11 EKPC stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się dla ochrony swoich interesów. Wreszcie art. 12 Karty praw podstawowych UE stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich¹.

Pytanie 17. Zdefiniuj pojęcie stowarzyszenia, kto ma prawo zrzeszania się?

Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych.

Dobrowolność stowarzyszenia jest tu rozumiana jako podstawowa cecha inicjatywy zrzeszenia się. Dobra wola obywateli wyrażona w deklaracji członkowskiej oznacza brak jakiegokolwiek przymusu prawnego, zwłaszcza w aspekcie zakładania i należenia do stowarzyszeń oraz polega na swobodzie tworzenia stowarzyszeń, dobrowolności przystąpienia do istniejącego już stowarzyszenia oraz na nieograniczonej swobodzie wystąpienia².

Cel niezarobkowy wyróżnia stowarzyszenia od podmiotów o charakterze gospodarczym. Działalność stowarzyszenia powinna opierać się na pracy społecznej członków, jednak stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą (z wyjątkiem stowarzyszeń zwykłych). Uzyskany dochód musi jednak zostać przeznaczony na działalność statutową stowarzyszenia, nie można go przeznaczyć na wypłaty dla członków.

Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Stowarzyszenie opiera działalność na pracy społecznej swoich członków. Do prowadzenia swych spraw może zatrudniać ono pracowników, w tym swoich członków.

¹ Zob. więcej na ten temat *Ł. Pisarczyk*, [w:] *M. Saffan, L. Bosek* (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, Komentarz do art. 1–86, Legalis 2016, art. 58.

² Tak *E. Hadrowicz*, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Legalis 2020.

Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji RP oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach. W zakresie swoich celów statutowych stowarzyszenia mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej. Stowarzyszenia mają prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych.

Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. Małoletni w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, z tym że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych. Małoletni poniżej 16 lat mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń według zasad określonych w ich statutach, bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia. Jeżeli jednak jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich, mogą oni wybierać i być wybierani do władz tej jednostki.

Cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium RP mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich. Cudzoziemcy niemający miejsca zamieszkania na terytorium RP mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość.

Należy pamiętać, że tworzenie stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa ich członków wobec władz stowarzyszenia jest zakazane. Nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego prawa do wystąpienia ze stowarzyszenia. Nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do stowarzyszenia albo pozostawania poza nim.

Pytanie 18. Jakie są rodzaje stowarzyszeń?

Stowarzyszenia możemy podzielić według trzech kategorii:

- 1) normatywnej, na stowarzyszenia tworzone na podstawie:
 - a) ustawy – Prawo o stowarzyszeniach,
 - b) innej regulacji prawnej (np. ustawy z 17.5.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1966);
- 2) charakteru funkcji wykonywanych przez stowarzyszenia:
 - a) wykonujące funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej,
 - b) niewykonyjące takich funkcji;
- 3) regulacji zawartej w ustawie prawo o stowarzyszeniach:
 - a) stowarzyszenia zarejestrowane w KRS,
 - b) stowarzyszenia zwykłe,
 - c) związki stowarzyszeń.

Pytanie 19. Omów tzw. stowarzyszenia zwykłe.

Stowarzyszenie zwykłe jest uproszczoną formą stowarzyszenia. Nie posiada ono osobowości prawnej. Może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Każdy członek odpowiada za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego bez ograniczeń całym swoim majątkiem solidarnie z pozostałymi członkami oraz ze stowarzyszeniem. Odpowiedzialność ta powstaje z chwilą, gdy egzekucja z majątku stowarzyszenia zwykłego okaże się bezskuteczna.

Aby założyć takie stowarzyszenie, potrzebne są minimum 3 osoby. Osoby te uchwalają regulamin działalności, określający w szczególności nazwę stowarzyszenia zwykłego, cel lub cele, teren i środki działania, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe albo zarząd, zasady dokonywania zmian regulaminu działalności, sposób nabycia i utraty członkostwa, a także sposób rozwiązania stowarzyszenia zwykłego.

Stowarzyszenie zwykłe, które zamierza posiadać zarząd, określa w regulaminie działalności tryb jego wyboru oraz uzupełniania składu, kompetencje, warunki ważności jego uchwał oraz sposób reprezentowania stowarzyszenia zwykłego, w szczególności zaciągania zobowiązań majątkowych.

Przedstawiciel reprezentujący stowarzyszenie zwykłe albo zarząd składają na piśmie organowi nadzorującemu właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia zwykłego wniosek o wpis do ewidencji stowarzyszeń zwykłych, zwanej dalej „ewidencją”, dołączając:

- 1) regulamin działalności;
- 2) listę założycieli stowarzyszenia zwykłego, zawierającą ich imiona i nazwiska, datę i miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania oraz własnoręczne podpisy założycieli;
- 3) imię i nazwisko, adres zamieszkania oraz numer PESEL przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe albo członków zarządu;
- 4) imię i nazwisko, adres zamieszkania oraz numer PESEL członków organu kontroli wewnętrznej, o ile regulamin działalności przewiduje ten organ;
- 5) adres siedziby stowarzyszenia zwykłego.

Jeżeli wniosek o wpis składa zarząd, podpisują go wszyscy członkowie zarządu. Stowarzyszenie zwykłe powstaje i może rozpocząć działalność z chwilą wpisu do ewidencji.

W ewidencji zamieszcza się:

- 1) nazwę stowarzyszenia zwykłego, jego cel lub cele, teren i środki działania oraz adres siedziby;
- 2) imię i nazwisko przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe albo członków zarządu oraz sposób reprezentowania stowarzyszenia zwykłego przez zarząd, o ile regulamin działalności przewiduje ten organ;

- 3) imię i nazwisko członków organu kontroli wewnętrznej, o ile regulamin działalności przewiduje ten organ;
- 4) informację o regulaminie działalności i jego zmianach;
- 5) informację o posiadaniu statusu organizacji pożytku publicznego;
- 6) informację o przekształceniu lub rozwiązaniu stowarzyszenia zwykłego;
- 7) imię i nazwisko likwidatora stowarzyszenia zwykłego;
- 8) informację o zastosowaniu wobec stowarzyszenia zwykłego środków, o których mowa w rozdziale 3 PrStow.

Stowarzyszenie zwykle reprezentuje przedstawiciel działający w imieniu stowarzyszenia zwykłego lub zarządu. Podejmowanie przez przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykle albo zarząd czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu wymaga uprzedniej zgody wszystkich członków stowarzyszenia zwykłego oraz udzielenia przez nich pełnomocnictwa do dokonania tych czynności. Czynnościami przekraczającymi zakres zwykłego zarządu są w szczególności:

- 1) nabycie oraz zbycie nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego;
- 2) ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego;
- 3) zawarcie umowy kredytu albo pożyczki;
- 4) przejęcie długu, uznanie długu, zwolnienie z długu, przystąpienie do długu, zawarcie umowy poręczenia lub zawarcie innej podobnej umowy;
- 5) zaciągnięcie innych zobowiązań przekraczających wartość 10 000 zł.

Co ważne, stowarzyszenie zwykle nie może:

- 1) powoływać terenowych jednostek organizacyjnych,
- 2) zrzeszać osób prawnych,
- 3) prowadzić działalności gospodarczej,
- 4) prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego.

Jednak **stowarzyszenie zwykle, które liczy co najmniej 7 członków, może przekształcić się w stowarzyszenie**. Takie przekształcenie wymaga zgody wszystkich członków stowarzyszenia zwykłego, wyrażonej w drodze uchwały, zawierającej:

- 1) nazwę i siedzibę stowarzyszenia;
- 2) powołanie władz stowarzyszenia;
- 3) przyjęcie statutu stowarzyszenia, który stanowi załącznik do uchwały;
- 4) sprawozdanie finansowe stowarzyszenia zwykłego sporządzone na określony dzień w miesiącu poprzedzającym podjęcie uchwały o przekształceniu, które stanowi załącznik do uchwały.

Stowarzyszenie zwykle zawiadamia członków o zamiarze przekształcenia nie później niż na miesiąc przed planowanym dniem podjęcia uchwały o przekształceniu. Przekształcenie stowarzyszenia zwykłego następuje z chwilą wpisu stowarzyszenia do KRS. Sąd rejestrowy przesyła niezwłocznie właściwemu organowi nadzorującemu odpis postanowienia o wpisie do KRS wraz z zaświadczeniem o wpisie stowarzyszenia. Właściwy organ nadzorujący z urzędu wykreśla stowarzyszenie