

Administracja
Prawo administracyjne
Część ogólna

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 3688

Administracja

Prawo administracyjne

Część ogólna

pod redakcją
Jolanty Blicharz, Lidii Zacharko

Autorzy

Jolanta Blicharz, Dorota Fleszer, Jadwiga Glumińska-Pawlic,
Anna Gronkiewicz, Marcin Janik, Michał Kania, Radosław Koper,
Grzegorz Krawiec, Andrzej Matan, Andrzej Pakuła, Ewa Pierzchała,
Jacek Pierzchała, Renata Raszevska-Skałecka,
Barbara Wartenberg-Kempka, Lidia Zacharko, Agnieszka Ziółkowska

Redaktor serii: Prawo
Andrzej Matan

Recenzent
Stanisław Nitecki

Redaktor Barbara Todos-Burny
Projektant okładki Magdalena Starzyk
Łamanie Alicja Załęcka

Copyright © 2018 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-226-3202-4
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-3203-1
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
[e-mail: wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

Wydanie I. Ark. druk. 27,25. Ark. wyd. 32,5. Papier
offset. kl. III, 90 g Cena 40 zł (+ VAT)

Druk i oprawa:
„TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław

Spis treści

Wstęp	13
-----------------	----

Część pierwsza

Administracja w wolnym, demokratycznym, socjalnym państwie prawa

Rozdział 1	
Zadania administracji publicznej	17
Andrzej Pakuła	
Rozdział 2	
Podmioty wykonujące zadania administracji publicznej	19
1.2. Zasady organizacyjne	19
Andrzej Pakuła	
2.2. Administracja rządowa	21
Andrzej Pakuła	
2.3. Korporacje prawa publicznego	23
Andrzej Pakuła	
2.4. Zakłady prawa publicznego	25
Andrzej Pakuła	
2.5. Fundacje prawa prywatnego	26
Jolanta Blicharz	
2.5.1. Cechy fundacji	28
2.5.2. Procedura zakładania fundacji	33
2.5.3. Nadzór nad fundacjami i likwidacja fundacji	34
2.5.4. Fundacje prawa prywatnego jako organizacje pozarządowe	35
2.5.5. Zlecenie realizacji zadań fundacjom prawa prywatnego	36
2.6. Fundacje prawa publicznego	42
Jolanta Blicharz	

2.7. Przykłady wykonywania zadań publicznych przez inne podmioty	44
Jolanta Blicharz	
2.7.1. Podstawy prawne zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym	45
2.7.2. Status prawny stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego w sferze realizacji zadań pożytku publicznego	49
2.7.3. Rola spółdzielni socjalnych jako podmiotów ekonomii społecznej w zakresie realizacji zadań publicznych	59

Część druga

Administracja a prawo

Administracja jako funkcja państwa regulowana przez prawo

Rozdział 1

Źródła prawa administracyjnego	65
1.1. Prawo jako instrument sterowania administracją publiczną	65
Agnieszka Ziółkowska	
1.2. Zasady tworzenia prawa	68
Agnieszka Ziółkowska	
1.3. Pojęcie źródeł prawa i klasyfikacja źródeł prawa	73
Anna Gronkiewicz	
1.4. Cechy źródeł prawa, w tym cechy źródeł prawa administracyjnego	76
Anna Gronkiewicz	
1.5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	78
Agnieszka Ziółkowska	
1.6. Ustawy	84
Anna Gronkiewicz	
1.6.1. Uwagi ogólne	84
1.6.2. Przedmiot regulacji	84
1.6.3. Procedura tworzenia ustawy (tryb ustawodawczy)	87
1.6.4. Rodzaje ustaw	90
1.6.5. Podsumowanie – cechy ustawy	92
1.7. Międzynarodowe źródła prawa	93
Agnieszka Ziółkowska	
1.7.1. Umowy międzynarodowe	94
1.7.2. Prawo Unii Europejskiej	96
1.7.2.1. Zasady prawa unijnego	99
1.7.2.2. Europeizacja prawa administracyjnego	101
1.8. Rozporządzenia	105
Agnieszka Ziółkowska	
1.9. Prawo miejscowe	111
Anna Gronkiewicz	
1.9.1. Uwagi ogólne	111

1.9.2. Klasyfikacja aktów prawa miejscowego	112
1.9.3. Przedmiot regulacji aktów prawa miejscowego	116
1.9.4. Sposób tworzenia prawa miejscowego	118
1.9.5. Podsumowanie – cechy prawa miejscowego	122
1.10. Zasady ogłaszania aktów normatywnych	123
Agnieszka Ziółkowska	
1.11. Kontrola aktów normatywnych	130
Agnieszka Ziółkowska	
1.11.1. Kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny	131
1.11.2. Kontrola i nadzór wewnątrzadministracyjny	135
1.11.2.1. Kontrola rządowa	135
1.11.2.2. Nadzór nad aktami prawa miejscowego	138
1.11.3. Kontrola aktów prawotwórczych sprawowana przez sądy admini- stracyjne	141
1.12. Niezorganizowane źródła prawa	145
Anna Gronkiewicz	
1.12.1. Uwagi ogólne	145
1.12.2. Akty prawa wewnętrznego	146
1.12.2.1. Uchwały i zarządzenia	147
1.12.2.2. Statuty i regulaminy	149
1.12.2.3. Prawo zakładowe	150
1.12.3. Akty planowania	152
1.12.4. Normy i odesłania pozaprawne	156
1.12.5. Zwyczaj	158
1.12.6. Orzecznictwo	161
1.12.7. Doktryna prawnicza	163
1.12.8. Akty urzędowej wykładni prawa	163

Rozdział 2

Zasady konstytucyjne a prawo administracyjne	169
Renata Raszevska-Skałeczka	
2.1. Legalność	174
2.2. Proporcjonalność	181
2.3. Zasada zaufania	184
2.4. Zasada równości	189

Część trzecia

Formy działania administracji publicznej – pojęcie i klasyfikacja form działania

Rozdział 1	
Akt administracyjny	193
Ewa Pierzchała	

1.1. Pojęcie, funkcja i rodzaje aktów administracyjnych	193
1.2. Formy aktu administracyjnego	195
1.3. Standardy procesowe wydawania aktów administracyjnych	196
1.4. Obowiązki, wykonalność aktu administracyjnego	198
1.5. Trwałość aktu administracyjnego	199
1.6. Prawdliwość i wadliwość aktu	201
1.7. Wzruszalność aktu	202
Rozdział 2	
Umowa administracyjna (umowa publicznoprawna).	205
Lidia Zacharko	
2.1. Wstęp.	205
2.2. Umowa administracyjna jako prawna forma działania administracji w prawie francuskim	208
2.3. Umowa administracyjna (umowa publicznoprawna) w prawie niemieckim	211
2.4. Regulacja umów publicznoprawnych w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej	213
2.5. Konkluzje	215
Rozdział 3	
Instytucja porozumienia administracyjnego (porozumienia komunalne)	217
Jacek Pierzchała	
3.1. Pojęcie i charakter prawny porozumienia	217
3.2. Cechy porozumienia	219
3.3. Rodzaje porozumień	220
3.4. Utrata mocy prawnej porozumienia	223
Rozdział 4	
Akty planowania w prawie administracyjnym	225
Dorota Fleszer	
4.1. Istota planowania w administracji publicznej	226
4.2. Akty planowania jako źródło prawa	229
4.3. Wybrane akty planowania w prawie administracyjnym	231
Rozdział 5	
Działania faktyczne	239
Barbara Wartenberg-Kempka	
Rozdział 6	
Inne formy działania administracji publicznej	243
Michał Kania	
6.1. Umowa o partnerstwie publiczno-privatnym	243
6.1.1. Wprowadzenie	243
6.1.2. Pojęcie i cechy umowy o partnerstwie publiczno-privatnym	245
6.1.3. Strony umowy o partnerstwie publiczno-privatnym	249

6.1.4. Przedmiot umowy o partnerstwie publiczno-privatnym oraz modele organizacyjne partnerstwa publiczno-privatnego	250
6.1.5. Regulacja umowy na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym	254
6.1.6. Regulacja umowy o partnerstwie publiczno-privatnym na gruncie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi	258
6.1.6.1. Uwagi wprowadzające	258
6.1.6.2. Cechy umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi	259
6.1.6.3. Zawarcie umowy koncesji	261
6.1.6.4. Modyfikacja umowy koncesji	262
6.1.6.5. Rozwiązanie umowy koncesji	266
6.1.6.6. Unieważnienie umowy koncesji.	267
6.1.7. Regulacja umowy o partnerstwie publiczno-privatnym na gruncie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.	268
6.1.7.1. Uwagi wprowadzające	268
6.1.7.2. Forma i jawność umów w sprawach zamówień publicznych	269
6.1.7.3. Odpowiedzialność solidarna wykonawców za wykonanie umowy	270
6.1.7.4. Terminowy charakter umowy w sprawach zamówień publicznych	270
6.1.7.5. Modyfikacja treści umowy w sprawach zamówień publicznych	272
6.1.7.6. Odstąpienie od umowy w sprawach zamówień publicznych	272
6.1.7.7. Rozwiązanie umowy	275
6.1.7.8. Unieważnienie umowy	275
6.1.7.9. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy	277
6.1.8. Pozostałe postanowienia umowy o partnerstwie publiczno-privatnym	278

Część czwarta

Stosunki administracyjnoprawne

O pojęciu stosunku administracyjnoprawnego w ogólności

Rozdział 1	
Stosunki administracyjnoprawne	283
Ewa Pierzchała	
1.1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego	283
1.2. Rodzaje stosunku administracyjnoprawnego	285
1.3. Cechy stosunku administracyjnoprawnego	286
1.4. Struktura stosunku administracyjnoprawnego	287
1.5. Nawiązanie, zmiana i ustanie stosunku administracyjnoprawnego	288
1.6. Stosunek administracyjnoprawny a sytuacja administracyjnoprawna.	290

Rozdział 2	
Dostępność i korzystanie z rzeczy publicznych	293
Marcin Janik	
2.1. Publiczne prawo rzeczowe	293
2.2. Stosunki prawne w zakresie korzystania z rzeczy publicznych i urzędzeń zakładu publicznego	297
2.2.1. Korzystanie z placówek oświatowych	299
2.2.2. Korzystanie ze szkół wyższych	300
2.2.3. Korzystanie z bibliotek	303
2.2.4. Korzystanie z muzeów	305
Rozdział 3	
Policja jako funkcja państwa	307
Marcin Janik	
3.1. Zadania w zakresie policji	307
3.2. Zasady działania organów policji administracyjnej	313
3.3. Środki działania organów policyjnych	316

Część piąta

Odpowiedzialność administracji publicznej i jej organów

Rozdział 1	
Odpowiedzialność karna za wykonywanie kompetencji w sferze administracji pu- blicznej	329
Radosław Koper	
1.1. Uwagi ogólne	329
1.2. Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną	330
1.3. Przegląd wybranych przestępstw	335
1.3.1. Łapownictwo bierno (sprzedajność)	335
1.3.2. Płatna protekcja	339
1.3.3. Nadużycie władzy (funkcji)	339
1.3.4. Wymuszanie zeznań, wyjaśnień, oświadczeń i informacji	342
1.3.5. Dopuszczenie do znęcania się nad osobą pozbawioną wolności	343
1.3.6. Ujawnienie tajemnicy państwowej	343
1.3.7. Ujawnienie tajemnicy służbowej	346
1.3.8. Fałsz materialny dokumentu	347
1.3.9. Fałsz intelektualny dokumentu	347
1.3.10. Nadużycie zaufania	349
Rozdział 2	
Odpowiedzialność za działania legalne administracji	351
Andrzej Matan, Grzegorz Krawiec	

Rozdział 3	
Odpowiedzialność za działania nielegalne o charakterze majątkowym	361
Andrzej Matan, Grzegorz Krawiec	
Rozdział 4	
Odpowiedzialność podmiotów podejmujących decyzje w sprawach finansowych .	373
Jadwiga Glumińska-Pawlic	
4.1. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	373
4.1.1. Pojęcie dyscypliny finansów publicznych	373
4.1.2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny fi- nansów publicznych	375
4.1.3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny fi- nansów publicznych	377
4.1.4. Istota odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicz- nych	379
4.1.5. Podstawowe zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypli- ny finansów publicznych	382
4.1.6. Sankcje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	388
4.2. Odpowiedzialność w związku z uchwaleniem i wykonaniem budżetu państwa i jednostki samorządu terytorialnego oraz z tytułu uchwał podatkowych rad gmin	389
4.2.1. Budżet jako podstawa gospodarki finansowej	389
4.2.2. Uchwalenie i wykonywanie budżetu państwa	391
4.2.3. Uchwalenie i wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorial- nego	394
4.2.4. Odpowiedzialność z tytułu uchwał podatkowych rad gmin	402
4.3. Odpowiedzialność z tytułu wadliwych decyzji podatkowych	403
Bibliografia	407
Noty o Autorach	433
Summary	435
Zusammenfassung	436

Wstęp

Niniejszy podręcznik ma dwojaki charakter. Z jednej strony powinien w realistyczny sposób podsumować dotychczasowy dorobek polskiej nauki prawa administracyjnego, niewątpliwie znaczny, wartościowy i nieprzemijający. Z drugiej strony zaś winien być aktualnym i żywym głosem w dyskusji nad obecnym kształtem tej nauki, zwłaszcza w obliczu przemian społeczno-gospodarczych zachodzących we współczesnym świecie, globalizacji i wprowadzanych mechanizmów gospodarki wolnorynkowej oraz tendencji do ekonomizacji działań administracji publicznej. Na tle wymienionych determinantów powinien zatem formułować współczesne spojrzenie na administrację, jej zdolność adaptacji do wyzwań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak odpowiedzialność oraz współpraca z podmiotami niepublicznymi w świadczeniu usług, a także na możliwe drogi rozwoju instytucji prawa administracyjnego w przyszłości.

W rezultacie przyjęto opracowanie m.in. takich problemów, jak regulacja umów publicznoprawnych w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej i zmian w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego czy też odpowiedzialność karna za wykonywanie kompetencji w sferze administracji publicznej oraz odpowiedzialność za decyzje w sprawach finansowych w administracji publicznej. Tylko bowiem w wyniku wielopłaszczyznowego, dyscyplinarnego ujęcia można uzyskać całościową ocenę funkcjonowania obowiązującego prawa.

Podręcznik został zaplanowany i zrealizowany jako dzieło łączące indywidualny trud autorski z wielością opracowań naukowych, nadających publikacji ostateczny kształt. Całość materiału została podzielona na pięć części. Pierwszą z nich poświęcono zagadnieniom administracji w wolnym, demokratycznym, socjalnym państwie prawa. Część druga podręcznika ujmuje problematykę administracji jako funkcję państwa regulowaną przez prawo, a część trzecia prezentuje szczegółowe zagadnienia form działania administracji. Z kolei część czwarta przedstawia stosunki administracyjnoprawne, natomiast część piąta – odpowiedzialność administracji publicznej i jej organów.

Poszczególne rozdziały są opracowaniami autorskimi, a tezy w nich zawarte stanowią odzwierciedlenie poglądów ich twórców. Rola redaktorów podręcznika sprowadzała się do ujednolicenia i uzgodnienia tekstów opracowań, aby całości nadać jednolity charakter, unikając jednocześnie zbędnych powtórzeń, a także narzucania w jakikolwiek sposób własnej opinii.

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko

Administration. Administrative law. General part

Summary

The monograph entitled *Administration. Administrative law. General part* presents the issues pertaining to the general part of administrative law in plain, clear language.

The book's content is divided into five parts. Part One deals with the peculiarities of administration in a free, democratic welfare state under the rule of law. Part Two presents major issues related to administration understood as a function of the state which is regulated by law. Part Three of the publication, in turn, discusses particular forms of administrative actions, whereas Part Four – the relationships regulated by administrative law. The concluding Part Five of the monograph concerns the responsibility borne by public administration and its bodies.

As an academic textbook this publication is aimed at students of law and administration, as well as articulated clerks, but it may also be of use to legal practitioners.

This publication constitutes a substantial contribution in the discussion about directions of changes in public administration that have been taking place since the year 1990, when Poland's political system was transformed thereby restoring local self-government. The latter, as a basic form of centralized public administration, functions as an important school of democracy and empowerment of local communities.

Both the Editors and the Contributors of this publication are outstanding experts in the field as well as experienced practitioners, which translates into high intellectual value of their studies included in the book.

Keywords: public task, public administration, administrative law, administrative decision

Verwaltung. Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil

Zusammenfassung

Die Monografie möchte die das Verwaltungsrecht in seinem allgemeinen Teil angehenden Fragen zugänglich darstellen.

Der ganze Stoff wurde in fünf Teile eingeteilt. Der erste von ihnen ist der Verwaltung in einem freien, demokratischen und sozialen Rechtsstaat gewidmet, während der zweite die Verwaltung als eine gesetzlich geregelte Funktion des Staates schildert. Im dritten Teil der Monografie dagegen werden verschiedene Verwaltungsformen und im vierten Teil – verwaltungsrechtliche Verhältnisse detailliert erörtert. Der fünfte und zugleich letzte Teil des Buches hat zum Thema die Haftung von der öffentlichen Verwaltung und deren Organen.

Das Lehrwerk ist für Studenten der Fakultät für Recht u. Verwaltung als auch für Referendare bestimmt, es kann aber auch den praktizierenden Juristen nützlich sein.

Die vorliegende Publikation stellt einen wichtigen Beitrag zu weiteren Diskussionen zu etwaigen Richtungen der Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung dar, die nach 1990 zusammen mit dem strukturellen Wandel und der Reaktivierung von der territorialen Selbstverwaltung stattfanden. Die territoriale Selbstverwaltung als eine Hauptform der dezentralisierten öffentlichen Verwaltung ist eine wichtige Schule der Demokratie und der Verselbstständigung von der lokalen Gemeinschaft.

Sowohl die Redakteure als auch die Mitarbeiter sind hervorragende Kenner und kundige praktizierende Juristen, die für hohes inhaltliches Niveau der Monografie bürgen können.

Schlüsselwörter: öffentliche Aufgabe, öffentliche Verwaltung, Verwaltungsrecht, administrativer Erlass