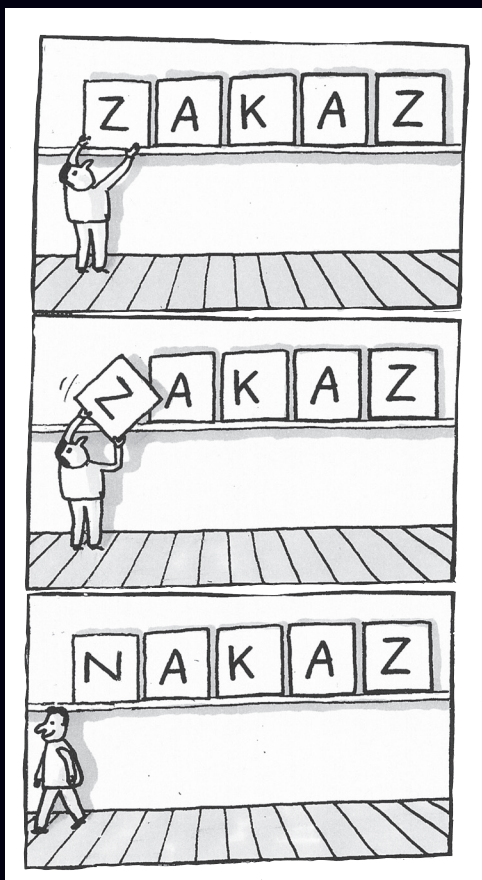


PRAWO ADMINISTRACYJNE

Jan Zimmermann



SERIA AKADEMICKA

8. WYDANIE

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Jan Zimmermann

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

8. WYDANIE

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński

Stan prawny na 12 marca 2018 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Ewa Adamska

Łamanie
Violet Design Wioletta Kowalska

Rysunki w tekście i na okładce
Marek Raczkowski, rysownik „Przekroju”

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-509-8
8. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Wstęp	19
Część pierwsza	
ZAGADNIENIA OGÓLNE	25
Rozdział pierwszy	
Administracja	27
1. Uwagi ogólne	27
2. Poszukiwanie zamkniętej definicji administracji publicznej	30
3. Opisywanie administracji publicznej przez jej cechy	33
3.1. Działanie w imieniu państwa	33
3.2. Interes publiczny i indywidualny	33
3.3. Władztwo administracyjne	40
3.4. Pozostałe cechy administracji publicznej	42
4. Formy działania administracji publicznej	43
4.1. Pojęcie formy działania administracji	43
4.2. Klasyfikacja form działania administracji	45
4.2.1. Kryterium władztwa	45
4.2.2. Kryterium skutku prawnego	47
4.2.3. Kryterium stosunku do obowiązującego prawa	48
4.2.4. Kryterium charakteru działania prawnego	49
4.2.5. Kryterium sfery skutku prawnego	49
4.2.6. Kryterium adresata skutku prawnego	50
4.3. Nowe rodzaje prawnych form działania administracji	51
Rozdział drugi	
Prawo administracyjne	53
1. Poszukiwanie definicji prawa administracyjnego	53
1.1. Definiowanie	53
1.2. Nowe tendencje	55
1.3. Przedmiot prawa administracyjnego	57
2. Cechy prawa administracyjnego	59
2.1. Prawo administracyjne jako prawo publiczne	59
2.2. Bezwzględnie obowiązujący (wiążący) charakter norm	64

2.3. Zasada aktualności	66
2.4. Dwa sposoby ustalania treści zachowań	67
2.5. Problem niesporności	69
2.6. Inne cechy prawa administracyjnego	71
3. Stosunek administracyjnoprawny	72
3.1. Pojęcie	72
3.2. Podmioty	73
3.3. Przedmiot i treść	77
3.4. Powstanie stosunku administracyjnoprawnego i jego ustanie	78
3.5. Kategorie stosunków administracyjnoprawnych	79
3.5.1. Stosunki materialnoprawne i procesowe	80
3.5.2. Stosunki sporne	83
3.5.3. Stosunki potencjalne i realne	84
3.5.4. Stosunki zewnętrzne i wewnętrzne	84
3.5.5. Tak zwane szczególne stosunki władcze	85
3.5.6. Inne kategorie	85
4. Sytuacja administracyjnoprawna	86
5. Normy prawa administracyjnego	87
6. Sankcje w prawie administracyjnym	90
7. System prawa administracyjnego	94
8. Granice prawa administracyjnego	106

Rozdział trzeci

Tworzenie prawa administracyjnego – źródła prawa	113
1. Zagadnienia ogólne	113
1.1. Pojęcie źródeł prawa administracyjnego i pojęcia pokrewne	113
1.2. Koncepcje zamkniętego i otwartego systemu źródeł prawa	116
1.3. Prawo zewnętrzne i prawo wewnętrzne	119
2. Konstytucyjne kategorie powszechnie obowiązujących źródeł prawa administracyjnego	120
2.1. Konstytucja	120
2.1.1. Znaczenie Konstytucji dla prawa administracyjnego	120
2.1.2. Problem bezpośredniego stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej	124
2.2. Ustawa	126
2.3. Rozporządzenia z mocą ustawy	128
2.4. Umowy międzynarodowe	128
2.5. Prawo Unii Europejskiej	129
2.5.1. Prawo Unii Europejskiej a prawo wewnętrzne	129
2.5.2. Podział prawa unijnego i kategorie aktów	131
2.6. Rozporządzenia	136
2.6.1. Istota rozporządzenia	136
2.6.2. Upoważnienie ustawowe	137
2.6.3. Wykonawczy charakter rozporządzenia	139
2.6.4. Organy wydające rozporządzenia	139
2.7. Wysłuchanie publiczne	140
2.8. Akty prawa miejscowego	141

2.8.1. Wprowadzenie	141
2.8.2. Konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego	142
2.8.3. Kategorie aktów prawa miejscowego	143
2.8.4. Gminne prawo miejscowe	144
2.8.5. Odrębności regulacji dotyczących innych organów wydających akty prawa miejscowego	148
3. Prawo wewnętrzne	150
4. Tak zwane swoiste kategorie źródeł prawa administracyjnego	152
4.1. Akty planowania	152
4.1.1. Uwagi ogólne	152
4.1.2. Cechy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	153
4.2. Statuty i regulaminy	154
4.3. Normy techniczne	155
5. Publikacja i promulgacja źródeł prawa	156
5.1. Zasady promulgacji i publikacji źródeł prawa	156
5.2. Dzienniki urzędowe	157
6. Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego	158
6.1. Zwyczaj	158
6.2. Prawo sędziowskie	160

Rozdział czwarty

Zasady ogólne prawa administracyjnego	163
1. Istota zasad ogólnych	163
2. Wybór zasad ogólnych prawa administracyjnego	165
2.1. Niektóre zasady wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego	165
2.1.1. Zasada <i>lex retro non agit</i>	165
2.1.2. Zasada ochrony praw dobrze (słusznie) nabytych	165
2.1.3. Zasada prawa do sądu	166
2.1.4. Zasada pomocniczości (subsidiarności)	167
2.1.5. Zasada proporcjonalności	168
2.1.6. Zasada zrównoważonego rozwoju	169
2.2. Niektóre zasady odnoszące się do organów administracji publicznej	170
2.2.1. Zasada dobrej administracji	170
2.2.2. Zasada kompetencyjności	172
2.2.3. Zasada zespolenia administracyjnego	172
2.2.4. Zasada efektywności	173
2.3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	173

Część druga

Ustrojowe prawo administracyjne	177
--	------------

Rozdział piąty

Podmioty administracji publicznej	179
1. Uwagi ogólne	179
2. Organy administracji publicznej	181
2.1. Pojęcie organu administracji publicznej	181
2.2. Kompetencja organu administracji publicznej	184

2.3. Formy przekazywania kompetencji administracyjnej	186
2.3.1. Konstrukcje prawne	186
2.3.2. Porozumienie administracyjne	188
2.4. Organ administrujący	192
2.5. Rodzaje organów administracji publicznej	194
2.5.1. Organy państwowe, rządowe i samorządowe	194
2.5.2. Podziały organów ze względu na szczeblową budowę aparatu administracyjnego	194
2.5.3. Rodzaje organów ze względu na sposób ich kreowania	196
2.5.4. Organy jednoosobowe i organy kolegalne	196
2.5.5. Inne podziały	197
2.6. Urząd	198
2.7. Refleksja końcowa	198
3. Samorząd	199
3.1. Pojęcie samorządu	199
3.2. Rodzaje samorządu	200
3.2.1. Samorząd powszechny – terytorialny	200
3.2.2. Samorządy specjalne	202
4. Zakłady administracyjne (publiczne)	203
4.1. Pojęcie zakładu administracyjnego	203
4.2. Władztwo zakładowe	204
4.3. Inne cechy zakładów publicznych	205
4.4. Rodzaje zakładów publicznych	206
5. Katalog innych podmiotów administracji publicznej	209
5.1. Przedsiębiorstwa	210
5.2. Agencje	210
5.3. Spółki prawa publicznego	212
5.4. Fundacje prawa publicznego	212
5.5. Fundusze państwowe	213
6. Wykonywanie funkcji publicznych i realizacja zadań publicznych przez organizacje społeczne	213
7. Prywatyzacja funkcji administracji publicznej i zadań publicznych	216

Rozdział szósty

Struktura administracji publicznej i związki między jej podmiotami	219
1. Uwagi ogólne	219
2. Struktura administracji publicznej	220
2.1. Struktura resortowa (pionowa)	220
2.1.1. Resort administracyjny	220
2.1.2. Działy administracji rządowej	221
2.2. Struktura terytorialna (pozioma)	223
2.2.1. Pojęcie i przesłanki podziału terytorialnego państwa	223
2.2.2. Rodzaje podziałów terytorialnych	223
2.2.3. Podział zasadniczy	224
2.2.4. Podział pomocniczy	227
2.2.5. Podziały specjalne i obszary specjalne	227
3. Związki między podmiotami administrującymi	228

3.1. Centralizacja i decentralizacja	228
3.1.1. Centralizacja	229
3.1.2. Decentralizacja	230
3.2. Koncentracja i dekoncentracja	232
3.3. Pojęcia określające wzajemny sposób oddziaływania podmiotów administrujących	233
3.3.1. Kierownictwo	233
3.3.2. Nadzór	234
3.3.3. Kontrola	235
3.3.4. Zwierzchnictwo i zespolenie	236
3.3.5. Koordynacja	237
3.3.6. Współdziałanie	238

Rozdział siódmy

Administracja rządowa	241
1. Centralne organy administrujące poza administracją rządową	241
1.1. Prezydent RP i organy mu podległe	241
1.2. Organy centralne podległe Sejmowi RP	242
2. Centralna administracja rządowa	243
2.1. Rada Ministrów	243
2.1.1. Istota, skład i powoływanie	243
2.1.2. Zadania i kompetencje	244
2.1.3. Tryb pracy Rady Ministrów	245
2.1.4. Członkowie Rady Ministrów	246
2.1.5. Organy wewnętrzne Rady Ministrów	246
2.1.6. Pełnomocnicy rządu	248
2.2. Prezes Rady Ministrów	248
2.3. Ministrowie	249
2.3.1. Istota funkcji ministra	249
2.3.2. Zakres działania ministrów	249
2.3.3. Minister a jednostki podporządkowane	251
2.3.4. Minister jako organ administracji publicznej	251
2.3.5. Ministerstwo i organy pomocnicze ministrów	251
2.4. Komitety	252
2.5. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	253
2.6. Rada Polityki Pieniężnej	254
2.7. Organy centralne	254
3. Terenowa administracja rządowa	257
3.1. Uwagi ogólne	257
3.2. Katalog organów wykonujących zadania administracji rządowej w województwie	258
3.3. Wojewoda	260
3.3.1. Charakter prawny wojewody i jego funkcje	260
3.3.2. Kompetencje wojewody	262
3.3.3. Status osobowy wojewody	264
3.3.4. Organy pomocnicze wojewody	265
3.4. Wojewódzka administracja zespolona	266

3.4.1. Podmioty wojewódzkiej administracji zespolonej	266
3.4.2. Zwierzchnictwo i kompetencje wojewody jako zwierzchnika rządowej administracji zespolonej	267
3.5. Wojewódzka administracja niezespolona	270

Rozdział ósmy

Samorząd terytorialny	272
1. Zagadnienia ogólne	272
1.1. Podstawowe elementy konstrukcyjne polskiego samorządu terytorialnego	272
1.1.1. Wspólnota mieszkańców – element podmiotowy	272
1.1.2. Trójszczebliwość – element przedmiotowy	273
1.1.3. Inne elementy konstrukcyjne	275
1.2. Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego	276
1.3. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego	277
1.3.1. Zasada pomocniczości i zasada decentralizacji	277
1.3.2. Zasada samodzielności	279
1.4. Pojęcie zadań samorządu terytorialnego i ich podstawowa klasyfikacja	282
1.5. Władze i organy samorządu terytorialnego	285
1.5.1. Władze i organy	285
1.5.2. Klasyfikacja organów jednostek samorządu terytorialnego	285
2. Referendum lokalne	287
2.1. Pojęcie referendum lokalnego	287
2.2. Rodzaje referendum lokalnego	287
2.3. Ważniejsze elementy postępowania referendalnego	289
2.4. Wynik referendum lokalnego i jego skutki	291
3. Konsultacje społeczne	292
4. Samorząd w gminie	293
4.1. Zadania gminy	293
4.1.1. Zadania własne gminy i ich katalog	293
4.1.2. Zadania zlecone i zadania powierzone gminie	295
4.2. Rada gminy	296
4.2.1. Charakter organu	296
4.2.2. Czas działania rady gminy	296
4.2.3. Kompetencje rady gminy	297
4.2.4. Organy rady gminy i tryb jej obrad	299
4.2.5. Radni	299
4.3. Organ wykonawczy gminy	300
4.3.1. Charakter i nazwa organu	301
4.3.2. Czas działania wójta	302
4.3.3. Zadania i kompetencje wójta	303
4.3.4. Organy i jednostki pomocnicze wójta	305
4.4. Jednostki pomocnicze w gminie	305
4.5. Gminy o specjalnym statusie	306
4.5.1. Gmina warszawska	307
4.5.2. Gminy uzdrowiskowe	307
5. Samorząd w powiecie	308
5.1. Zadania powiatu	308

5.1.1. Zadania własne powiatu i ich katalog	308
5.1.2. Zadania zlecone i zadania powierzone powiatowi	310
5.1.3. Inne zadania powiatu	311
5.1.4. Zadania miasta na prawach powiatu	311
5.2. Rada powiatu	312
5.2.1. Charakter organu	312
5.2.2. Czas działania rady powiatu	312
5.2.3. Kompetencje rady powiatu	313
5.2.4. Organy rady powiatu i tryb jej obrad	314
5.2.5. Radni	314
5.3. Organ wykonawczy powiatu	314
5.3.1. Charakter zarządu powiatu i jego tworzenie	314
5.3.2. Czas działania zarządu	315
5.3.3. Zadania i kompetencje zarządu powiatu	316
5.4. Starosta	317
5.5. Powiatowa administracja zespolona	317
5.5.1. Podmioty powiatowej administracji zespolonej	317
5.5.2. Zwierzchnictwo i kompetencje starosty jako zwierzchnika administracji zespolonej w powiecie	318
5.6. Organy i jednostki pomocnicze w powiecie	320
6. Samorząd w województwie	320
6.1. Zadania samorządu województwa	320
6.1.1. Podział zadań z administracją rządową	320
6.1.2. Strategia rozwoju województwa i polityka rozwoju województwa	320
6.1.3. Zadania własne województwa	321
6.1.4. Zadania zlecone województwu	322
6.2. Sejmik województwa	322
6.2.1. Charakter organu	322
6.2.2. Czas działania sejmiku województwa	323
6.2.3. Kompetencje sejmiku województwa	323
6.2.4. Organy sejmiku województwa i tryb jego obrad	325
6.2.5. Radni	325
6.3. Organ wykonawczy województwa	325
6.3.1. Charakter zarządu województwa i jego tworzenie	325
6.3.2. Czas działania zarządu	326
6.3.3. Zadania i kompetencje zarządu województwa	326
6.4. Marszałek województwa	327
6.5. Zespolenie w samorządzie województwa	328
7. Związki i porozumienia komunalne	328
7.1. Postulat współdziałania jednostek samorządu terytorialnego	328
7.2. Związki komunalne	329
7.3. Porozumienia komunalne	331
7.4. Związek metropolitalny	332
7.5. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego	333
7.6. Zrzeszenia międzynarodowe	334
8. Mienie komunalne i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego	335
8.1. Mienie komunalne	335

8.1.1. Pojęcie mienia komunalnego, rzeczy publiczne	335
8.1.2. Nabywanie mienia komunalnego	337
8.1.3. Zasady zarządzania mieniem samorządowym	339
8.2. Gospodarka finansowa	340
9. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	342
9.1. Ogólna charakterystyka	342
9.1.1. Kryterium nadzoru	343
9.1.2. Organy nadzoru	345
9.1.3. Zakres nadzoru	346
9.2. Środki nadzoru	346
9.2.1. Terminologia	346
9.2.2. Rozstrzygnięcia nadzorcze i inne środki nadzoru wojewody (regionalnych izb obrachunkowych)	347
9.2.3. Środki nadzoru Prezesa Rady Ministrów	351
9.3. Pozostałe unormowania ustaw samorządowych związane z nadzorem	352
10. Samorządowe kolegia odwoławcze	353
10.1. Uwagi ogólne	353
10.2. Samorządowe kolegia odwoławcze jako organy administracji publicznej	355
10.3. Samorządowe kolegia odwoławcze jako jednostki organizacyjne	357

Część trzecia

Administracja publiczna wobec podmiotów zewnętrznych	359
---	------------

Rozdział dziewiąty

Podmioty relacji zewnętrznych	361
1. Uwagi wprowadzające	361
2. Triada Bernatzika	364
2.1. Interes faktyczny (zwykły)	364
2.2. Interes prawny (kwalifikowany)	367
2.3. Publiczne prawa podmiotowe	370
3. Współczesne możliwości uzupełniania triady Bernatzika	377

Rozdział dziesiąty

Akt administracyjny	382
1. Pojęcie aktu administracyjnego	382
2. Decyzja administracyjna	384
2.1. Problem normatywnego definiowania decyzji administracyjnej	385
2.2. Decyzja administracyjna a wyrok sądowy	387
3. Klasyfikacje aktów administracyjnych (decyzji)	388
3.1. Kryteria podziału związane z adresatem	389
3.2. Kryteria podziału związane z przesłankami prawnymi	389
3.3. Kryteria podziału związane z treścią	392
3.4. Inne kategorie aktów administracyjnych	393
4. Mechanizm powstawania aktu administracyjnego (decyzji)	394
4.1. Uwagi wprowadzające	394
4.2. Fakt a prawo	395
4.3. Impuls do wydania aktu administracyjnego (decyzji)	397

4.4. Wybór wstępny	398
4.5. Fakty	399
4.6. Prawo	400
4.7. Dowodzenie faktów i wykładnia prawa	403
4.8. Stan faktyczny i stan prawny sprawy	405
4.9. Subsumcja	405
5. Luzy decyzyjne	406
5.1. Wyważanie	406
5.2. Dyskrecjonalność	408
5.3. Uznanie administracyjne	408
5.3.1. Geneza uznania administracyjnego – swobodne uznanie	410
5.3.2. Sposoby formułowania upoważnień do uznania administracyjnego	415
5.3.3. Kontrola uznania administracyjnego przez sąd administracyjny	416
6. Inne elementy subiektywizmu w mechanizmie przygotowania aktu administracyjnego (decyzji)	419
7. Problem upływu czasu w przygotowaniu aktu administracyjnego (decyzji)	420
8. Zawartość aktu administracyjnego (decyzji)	421
9. Obowiązkiwanie aktu administracyjnego (decyzji)	424
9.1. Obowiązkiwanie prawidłowego aktu administracyjnego w czasie	425
9.2. Wygaśnięcie aktu administracyjnego	426
9.3. Uchylenie aktu administracyjnego	427
10. Wadliwość aktu administracyjnego (decyzji)	431
10.1. Pojęcie wadliwości aktu	431
10.2. Gradacja wad aktu administracyjnego	431
10.3. Rozróżnianie wad aktu administracyjnego	432
10.4. Zawartość aktu administracyjnego a jego wadliwość	435

Rozdział jedenasty

Inne formy stosowania prawa administracyjnego	439
1. Akty i czynności egzekucyjne	439
1.1. Uwagi ogólne	439
1.2. Formy działania organu egzekucyjnego	440
2. Tak zwane działania bezpośrednio zobowiązujące	441
2.1. Pojęcie	441
2.2. Charakterystyka	442
2.3. Ochrona adresata	445
3. Dwustronne i wielostronne działania administracji	445
3.1. Uwagi ogólne	445
3.2. Umowa cywilnoprawna	447
3.3. Umowa administracyjna	448
3.3.1. Istota umowy administracyjnej i jej wartość	448
3.3.2. Umowa administracyjna w Niemczech	450
3.3.3. Umowa administracyjna we Francji	452
3.3.4. Formy zbliżone do umowy administracyjnej w prawie polskim	452
4. Ugoda administracyjna	455
4.1. Pojęcie ugody administracyjnej	455
4.2. Regulacja prawna i przesłanki zawarcia ugody administracyjnej	456

4.3. Skutki ugody	457
5. Przyrzeczenie administracyjne	458
6. Działania faktyczne administracji	460
6.1. Działania społeczno-organizatorskie	460
6.2. Działania materialno-techniczne	461
7. Bezczynność i milczenie administracji publicznej	462
7.1. Istota bezczynności oraz milczenia	462
7.2. Bezczynność administracji	462
7.2.1. Poszukiwanie definicji	462
7.2.2. Bezczynność w postępowaniu administracyjnym	463
7.2.3. Bezczynność poza postępowaniem administracyjnym	465
7.3. Milczenie administracji	466

Część czwarta

Kontrola administracji	469
------------------------------	-----

Rozdział dwunasty

Sądownictwo administracyjne	471
1. Zagadnienia ogólne	471
1.1. Pojęcie sądownictwa administracyjnego	471
1.2. Sądownictwo administracyjne a sądownictwo powszechne i administrowanie	473
1.3. Cel sądownictwa administracyjnego	476
1.4. Sądownictwo administracyjne a pojęcie wymiaru sprawiedliwości	477
1.5. Systemy sądownictwa administracyjnego	478
1.6. Historia polskiego systemu sądownictwa administracyjnego	480
2. Ustrój sądów administracyjnych	482
2.1. Sąd powszechny czy sąd specjalny	482
2.2. Struktura sądów administracyjnych	483
2.3. Stosunek sądów administracyjnych do innych organów państwa	484
3. Przedmiot ochrony	485
3.1. Pojęcie przedmiotu ochrony i jego podstawowe warianty	485
3.2. Przedmiot ochrony w polskich unormowaniach dotyczących sądów administracyjnych	488
4. Podmioty	489
4.1. Podmioty czynne	489
4.2. Podmioty bierne	491
4.3. Inne podmioty	491
5. Przedmiot i zakres kontroli sądu administracyjnego (przedmiot i zakres zaskarżenia)	492
5.1. Wprowadzenie	492
5.2. Sposoby określania przedmiotu (zakresu) kontroli (zaskarżenia)	492
5.3. Działania administracji publicznej podlegające zaskarżeniu	495
5.3.1. Decyzja administracyjna	495
5.3.2. Postanowienia administracyjne	496
5.3.3. Niebędące decyzjami ani postanowieniami akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa	497

5.3.4. Pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających	498
5.3.5. Akty prawa miejscowego	499
5.3.6. Inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków	500
5.3.7. Akty nadzoru	501
5.3.8. Bezczynność administracji i przewlekłe prowadzenie postępowania	502
5.3.9. Inne przedmioty zaskarżenia	503
5.3.10. Enumeracja negatywna	504
5.4. Inne obszary działania sądu	505
5.4.1. Spory kompetencyjne	505
5.4.2. Uchwałodawstwo sądowni administracyjne	506
6. Skarga	507
6.1. Jednolitość skargi lub wielość skarg	507
6.2. Skarga w systemie polskim	508
7. Przedmiot rozpoznania	509
7.1. Sprawa sądowni administracyjna	509
7.2. Szczegółowy przedmiot rozpoznania	511
8. Przedmiot orzekania	512
8.1. Przedmiot orzekania a kryterium kontroli sądowej	512
8.2. Warianty orzeczeń sądowych	513
8.3. Związanie sądu w fazie orzekania	513
8.4. Istota orzekania i jego zakres	514
8.4.1. Istota orzekania	514
8.4.2. „Szerokość” orzekania	515
8.4.3. Problem orzekania merytorycznego	518
8.4.4. „Głębokość” orzekania	519
8.4.5. Problem zakazu <i>reformationis in peius</i>	520
9. Dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego	521
10. Zagadnienie skuteczności wyroków sądu administracyjnego	523

Rozdział trzynasty

Pozostałe formy kontroli administracji publicznej	525
1. System kontroli administracji	525
1.1. Wprowadzenie	525
1.2. Zróżnicowanie wewnętrzne systemu kontroli	526
1.2.1. Kryteria kontroli	526
1.2.2. Podmioty kontroli	526
1.2.3. Inne elementy różnicujące	527
1.3. Cechy kontroli administracji	528
2. Kontrola zewnętrzna	529
2.1. Kontrola parlamentarna	529
2.2. Kontrola państwowa	530
2.2.1. Konstytucyjny i ustawowy status NIK	530
2.2.2. Podmioty kontrolowane przez NIK i kryteria kontroli	531
2.2.3. Podstawowe założenia kontroli NIK	533
2.3. Kontrola sądów i trybunałów	534

2.4. Kontrola prokuratorska	535
2.5. Kontrola sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich	537
2.6. Inne rodzaje kontroli sprawowanej przez pozaadministracyjne organy państwowe	538
2.7. Kontrola społeczna (obywatelska)	539
3. Kontrola wewnętrzna	541
3.1. Uwagi ogólne	541
3.2. Kontrola w administracji rządowej	541
3.3. Kontrola zarządcza	542
3.4. Inne formy kontroli wewnętrznej	544

Część piąta

PROBLEMY AKSJOLOGICZNE	547
-------------------------------------	------------

Rozdział czternasty

Aksjologia prawa administracyjnego	549
1. Aksjologia i aksjologia prawa	549
2. Ogólna charakterystyka aksjologii prawa administracyjnego	555
3. Przegląd podstawowych wartości w prawie administracyjnym	558
3.1. Dobro człowieka	558
3.2. Moralność	560
3.3. Sprawiedliwość	564
3.4. Prawda	568
3.5. Racjonalność	569
3.6. Pewność	571
3.7. Jasność i jawność	572
3.8. Szybkość i ekonomiczność	574
3.9. Wartości chronione przez prawo administracyjne	575

Wybrana literatura	577
---------------------------------	------------

Wykaz ilustracji	589
-------------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze sprost.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.)
p.bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
Projekt	– projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 1; wersja skonsolidowana)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE 2006 C 321E, s. 37; wersja skonsolidowana)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 888 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.)
u.r.m.	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)
u.s.k.o.	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.)
ustawa o NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524)

- ustawa o NSA** – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 368 ze zm.); nie obowiązuje
- ustawa o NTA** – ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. poz. 400); nie obowiązuje
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.)
- u.u.m.** – ustawa z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. poz. 443 ze zm.)
- u.w.** – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)
- VwVfG** – Federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym z 25.05.1976 r. (Verwaltungsverfahrensgesetz), BGBl. I s. 1253; FNA 201-6

Publikatory

- ATDP** – Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka
- AUW** – Acta Universitatis Wratislaviensis
- KPPubl.** – Kwartalnik Prawa Publicznego
- KSP** – Krakowskie Studia Prawnicze
- NP** – Nowe Prawo
- ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSNC** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSPika** – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
- PiP** – Państwo i Prawo
- PPP** – Przegląd Prawa Publicznego
- RPEiS** – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- ST** – Samorząd Terytorialny
- St. Praw.** – Studia Prawnicze
- ZNUW** – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego
- ZPBAS** – Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

Inne

- EUWT** – Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
- EWWiS** – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
- KRRiT** – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- NBP** – Narodowy Bank Polski
- NIK** – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA** – Naczelnny Sąd Administracyjny
- NTA** – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- RIO** – regionalna izba obrachunkowa
- RP** – Rzeczpospolita Polska
- RPO** – Rzecznik Praw Obywatelskich
- TK** – Trybunał Konstytucyjny

WSTĘP

Jeżeli człowiek wymyślił państwo, to musiał następnie wymyślić reguły i sposoby, według których to państwo funkcjonuje, i znaleźć podmioty, które będą działać w jego imieniu. To samo dotyczy każdej wspólnoty, np. wspólnoty samorządowej, choć nie może ona działać dla siebie lub na rzecz państwa. Jeżeli człowiek wymyślił państwo, to musiał określić reguły zachowania się tego państwa wobec jednostki i jednostki wobec państwa. Symetrycznie, jak wyżej, dotyczy to każdej wspólnoty. Są to stwierdzenia oczywiste, lecz wskazują na niezwykłą wagę prawa administracyjnego, ponieważ właśnie ono, w znacznie większym stopniu niż jakakolwiek inna dziedzina prawa, dotyczy wspomnianych zagadnień. Zwłaszcza w demokratycznym państwie prawnym – jak określa Polskę obowiązująca Konstytucja – relacje między państwem i obywatelem, o których traktuje prawo administracyjne, powinny być ułożone według reguły partnerstwa. Państwo i jego legislatura nie może kierować się racjami partykularnymi rządzących w tym państwie. Regulacje prawne dotyczące obywatela nie mogą być represyjne ani tym bardziej dyskryminujące, ale wręcz przeciwnie – powinny być skierowane do obywatela, by chronić i rozwijać jego inicjatywy. Jak zauważa M. Tabernacka¹, „Jedną z najistotniejszych podstaw aksjologicznych demokratycznego państwa prawnego – pierwotną wobec innych – jest szacunek, jaki państwo i jego organy powinny żywić dla jednostki. [...] Jednostka w państwie odpowiadającym modelowi autorytatywnemu nie korzysta z prawnych gwarancji swojej obecnej lub zamierzonej w przyszłości pozycji. Nie ma tam mowy o szacunku władzy dla jednostki – jest ona «zarządzana i zagośpodarowywana» w sposób niweczący jej podmiotowość”. Pogląd ten w chwili obecnej ma szczególne znaczenie zwłaszcza dla prawa administracyjnego.

¹ M. Tabernacka, *Pewność sytuacji jednostki w demokratycznym państwie prawnym* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 501–502. Autorka cytuje tam również J. Wróblewskiego, który twierdził, że w demokratycznym państwie prawnym chodzi generalnie o demokratyczny sposób rozstrzygania konfliktów w społeczeństwie przez dyskurs i dialog, a nie przez decyzje *ex autoritate* – J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, PiP 1990/6, s. 15.

Prawo konstytucyjne reguluje tylko podstawowe reguły relacji państwa z obywatelem, prawo karne obejmuje tylko zachowania patologiczne w skali całości, prawo cywilne, co do zasady, w ogóle tych relacji nie dotyczy. Właśnie prawo administracyjne wchodzi w ich sedno i ono do samego końca, w całości i w zupełności do nich się odnosi. Gdy mowa o funkcjonowaniu państwa i prawidłowych relacjach między państwem a jednostką, to, co nie jest nim uregulowane, w istocie nie istnieje. Dlatego bardzo się pomyli ten, kto ulegnie niektórym popularnym i obiegowym opiniom i będzie traktować prawo administracyjne jako niewiele znaczący zespół reguł dobrego urzędowania, biurokracji czy tylko technicznych zasad działania w różnych dziedzinach. To ostatnie zdanie skierować należy do laików, ale – rzecz niestety charakterystyczna – również wielu profesjonalnych prawników ciągle traktuje prawo administracyjne jako przedmiot drugorzędny. Mało się mówi o nim podczas aplikacji prawniczych. Stosunkowo częsty jest odruch bagatelizowania jego norm, przechodzenia na cywilistyczny tryb myślenia lub uznawania go za zło konieczne. Także niektórzy wybitni teoretycy prawa pomijają prawo administracyjne w swoich wywodach, czerpiąc przykłady dla ilustracji swoich tez wyłącznie z prawa karnego lub z prawa cywilnego, czasem poświęcając prawu administracyjnemu drobne przyczynki jako – ich zdaniem – drugorzędnej dyscypliny prawa. Wynika to jednak może nie tyle z niedoceniań prawa administracyjnego, ile z tego, że jego niewątpliwa specyfika nie pozwala na znajdowanie przykładów reprezentatywnych dla całości prawa.

Prawo administracyjne właśnie dlatego, że dotyczy bieżącego funkcjonowania państwa, jest też dziedziną najbardziej dynamiczną, zmienną. Dlatego zagrażają mu szczególnie błędy legislacyjne, wynikające z pośpiechu i doraźnych potrzeb, a także wpływy polityczne. Jest to jednocześnie dziedzina najszersza – tak szeroka, jak daleko sięga działalność państwa, i obejmująca tyle odmian (dziedzin), ile obejmuje swoją aktywnością państwo. Wszystko to powoduje, że stale narzekamy na stan prawa administracyjnego i ciągle pojawiają się problemy do dyskusji i do rozwiązania. Regulacje tego prawa sięgają poza system państwowy (wewnętrzny) i są zawarte również w prawie europejskim, jednak proces zbyt pośpiesznej i niedokładnej implementacji norm europejskich, komplikowanej przez kłopoty translatorskie, prowadzi do dalszych problemów.

Prawo administracyjne jako całość, jako przedmiot, który może być charakteryzowany i opisywany w sposób jednolity i zwarty, wydaje się nie istnieć. Takie – w pierwszym momencie szokujące – stwierdzenie opiera się na wielu różnych przesłankach. Można wywodzić, że granice tego przedmiotu poznania nie są ściśle ustalone i przenikają się z granicami innych gałęzi prawa, lub przekonywać, że prawo administracyjne jest wewnętrznie podzielone. Można wskazywać na nieprawdopodobną wręcz wielość materii uregulowanych tymi normami, które zaliczamy do prawa administracyjnego. Ich mnogość stwarza podstawowe trudności z całościowym objęciem wszystkich. Może więc wyodrębnianie prawa administracyjnego jako całości jest potrzebne tylko do celów dydaktycznych lub porządkujących i – jak twierdził J.S. Langrod – ważne są tylko same normy? One stanowią o istocie zagadnienia, a nie ich komplet, tak czy inaczej nazwany

lub podzielony. Jeżeli przyjmiemy takie założenie, to możemy zadać następne pytanie: Dlaczego od stuleci doktryna stara się uchwycić cechy całego prawa administracyjnego i zbudować jego całościową definicję? Nie udaje się jej to w dużym stopniu, ale próbuje i efekty tych prób zajmują znaczące miejsce w dorobku doktryny. Może jednak istnieje jakaś podstawowa cecha lub zespół cech stanowiących o odrębności tego przedmiotu poznania od innych i jednocześnie konsolidujących go wewnętrznie tak, że bardzo odległe na pozór poddziedziny są jednak naprawdę ze sobą powiązane? Każdy, kto podejmuje próbę zdefiniowania prawa administracyjnego, szuka i znajduje taką cechę; dyskusyjne staje się tylko to, czy jest to cecha najważniejsza i czy jest ona jedyna. Takie rozwiązanie jest na pewno intuicyjnie słuszne i czasem wyraża się, również intuicyjnie, w różnych, całkiem pozaprawnych działaniach.

Rysują się dwa podejścia do prawa administracyjnego jako całości. Z jednej strony uznanie, że mamy do czynienia z całością umowną, której wyodrębnienie jest niewątpliwie potrzebne do różnorodnych celów, ale wobec której nie jest celowe, a nawet jest skazane na niepowodzenie szukanie tej najistotniejszej cechy (lub cech) będącej przyczyną konsolidacji tejże całości. Z drugiej strony przyjęcie, że szukanie tej cechy (lub cech) jest nieodzowne i że konsolidowanie całości wokół tej cechy jest potrzebne i pożyteczne nie tylko do celów naukowych lub dydaktycznych, lecz także dla samego prawa administracyjnego i jego funkcjonowania.

Prawo administracyjne stanowi jedną z najważniejszych gałęzi prawa, a jednocześnie jest jednym z podstawowych obowiązkowych przedmiotów na studiach prawniczych i na studiach administracyjnych. Różni się ono jednak od pozostałych przede wszystkim tym, że nie jest i właściwie nie może być skodyfikowane, a jego przepisy są bardzo rozbudowane i ułożone na wszystkich szczeblach hierarchii źródeł prawa. Prawo to reguluje bardzo zróżnicowane materie, jest niezwykle zmienne w czasie i dodatkowo szczególnie podatne na zmiany polityczne.

Wszystkie te okoliczności sprawiają, że każdy autor podręcznika dotyczącego prawa administracyjnego musi dokonać wyboru materiału, który powinien się w nim znaleźć, a jednocześnie uchwycić i wyczerpać wszystkie węzłowe zagadnienia. Stoi on także przed koniecznością takiego opracowania, które będzie uwzględniało bieżące zmiany, aby przynajmniej przez jakiś czas podręcznik pozostał aktualny. Pomocny w tym zakresie jest podstawowy, choć wątpliwy, podział prawa administracyjnego na część ustrojową, procesową i materialną, a także wzory podręczników wyodrębniających zwykle zagadnienia teoretyczne, które można nazwać częścią ogólną prawa administracyjnego.

Niniejszy podręcznik nie odbiega od tych zasad: autor stara się przede wszystkim wyczerpać najważniejsze zagadnienia teoretyczne prawa administracyjnego, omówić obowiązującą w tej dziedzinie siatkę pojęciową i wszystkie jej elementy tradycyjnie zaliczane do części ogólnej tej gałęzi prawa. W ramach opracowania mieści się także tzw. prawo administracyjne ustrojowe.

Poza ramami podręcznika pozostają natomiast szczegółowe zagadnienia postępowania administracyjnego i prawo administracyjne materialne, które jednak dostarcza przykładów dla rozważań ogólnych. Podręcznik pomija również szerzej rozumiane elementy historii nauki tego prawa, a także niektóre dziedziny leżące na pograniczu prawa administracyjnego i innych gałęzi prawa.

Taki wybór wymaga szerszego komentarza. Prawo administracyjne jest dziedziną, w której związki między normami prawa materialnego i normami prawa procesowego są szczególnie bliskie. Powody tego stanu rzeczy są bardzo różnorodne. Wystarczy wskazać choćby na to, że postępowanie administracyjne prowadzi organ administracji publicznej, czyli ten sam podmiot, który jest stroną stosunku administracyjnoprawnego. Jest on więc sam zaangażowany w każdą prowadzoną sprawę, nie stoi zatem jak sąd ponad sporem i nie jest niezawisły. Celem tego postępowania nie jest rozstrzygnięcie sporu, ale konkretyzacja normy bezwzględnie obowiązującej, czyli wydanie decyzji, która sama w sobie jest elementem porządku prawa administracyjnego, gdyż zawiera w sobie indywidualną normę tego porządku. W efekcie podstawowy akt procesowy – Kodeks postępowania administracyjnego – obejmuje wiele norm mających w istocie treść materialnoprawną.

Ze względu na tę specyficzną relację między prawem administracyjnym materialnym (ustrojowym) a procesowym trudno stwierdzić bez wątpliwości, że mamy do czynienia z dwiema odrębnymi gałęziami prawa i – na wzór postępowania cywilnego lub postępowania karnego – zupełnie oddzielić prawo procesowe od materialnego. Co prawda w ostatnich latach skryształizowała się dziedzina nazywana postępowaniem administracyjnym i została w sposób wydatny poszerzona o postępowanie sądowoadministracyjne, ale wspomniane ściśle związki pozostają. Dlatego też podręcznik omawiający prawo administracyjne nie może całkowicie abstrahować od wątków procesowych, gdyż nie dają się one całkowicie oddzielić od materii ogólnych i teoretycznych założeń tego prawa. W odniesieniu do części ogólnej prawa administracyjnego bardzo istotna jest np. teoria aktu administracyjnego, a także konstrukcja sądownictwa administracyjnego. Elementy związane z postępowaniem administracyjnym znajdują się więc w niezbędnym zakresie również w niniejszym podręczniku, jednak będą wprowadzane z innego punktu widzenia niż procesowy, a także przy uwzględnieniu odrębności dziedziny naukowej i przedmiotu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego na studiach prawniczych i administracyjnych.

Nie jest natomiast możliwe ani celowe wprowadzanie do podstawowego podręcznika z zakresu prawa administracyjnego poszczególnych dziedzin prawa materialnego. Pełne ich opracowanie zajęłoby zresztą zbyt dużo miejsca. W tym zakresie powinny powstawać odrębne opracowania podręcznikowe, wykorzystywane podczas zajęć z wybranych dziedzin traktowanych jako przedmioty szczegółowe. W poniższych rozważaniach o tyle tylko wykorzystamy więc prawo materialne, o ile stanowi ono naturalną bazę przykładów ilustrujących szersze konstrukcje teoretyczne lub ustrojowe.

Założeniem podręcznika jest przedstawienie poszczególnych instytucji prawa administracyjnego według stanu bieżącego i dlatego nie będziemy w zasadzie głębiej sięgać do ich genezy i ewolucji historycznej, chyba że jest to niezbędne do zrozumienia istoty danej instytucji (uznanie administracyjne).

Pominięcie niektórych zagadnień z pogranicza prawa administracyjnego jest podyktowane koniecznością zachowania rozsądnych wymiarów podręcznika, odpowiadających co do zasady jednorocznemu kursowi tego przedmiotu. Z tych powodów podręcznik nie obejmuje np. zagadnień służby cywilnej i prawa urzędniczego, problemów odpowiedzialności odszkodowawczej za działania administracji czy też elementów prawa administracyjnego gospodarczego. Z tymi problemami można się zapoznać podczas wykładu z innych dziedzin prawa.

Na krajowe prawo administracyjne wpływa przynależność Polski do Unii Europejskiej. Z dydaktycznego punktu widzenia taka sytuacja nie jest korzystna. Stawia ona autora podręcznika przed koniecznością dokonania jeszcze jednego wyboru: między wykładem opartym na założeniach tradycyjnych (oczywiście uwzględniającym zachodzące zmiany) a wykładem przyjmującym założenia nowe, wynikające z dodania do prawa wewnętrznego całego bloku rozwiązań europejskich. Jednocześnie, aby należycie przyjąć i zrozumieć nowe zagadnienia, ciągle są potrzebne podstawy teoretyczne i pojęciowe, które powinny być zaproponowane studentowi prawa w ramach zwykłego kursu prawa administracyjnego.

Przyjęte wyżej założenie napisania podręcznika prezentującego tradycyjny punkt widzenia jest podyktowane również tym, że obecny stan wewnętrznego polskiego prawa administracyjnego, które jest podstawą dołączania rozwiązań europejskich, pozostaje głęboko niezadowolający. Baza ta odrywa się coraz bardziej od założeń teoretycznych, a jednocześnie można powiedzieć, że „uciekamy do przodu” w proces europeizacji, pozostawiając nieporządek we własnym prawie administracyjnym. Tymczasem dokonująca się europeizacja prawa administracyjnego to także budowanie i ulepszanie systemu wewnętrznego, niepowiązanego wprost z normami europejskimi. Dopiero dobry system wewnętrzny, oczywiście dostosowany do prawa unijnego, pozwoli stwierdzić, że polskie prawo administracyjne jest „europejskie”. Chociaż wskazywanie wad i niedociągnięć legislacyjnych nie jest domeną podręczników akademickich, to jednak niepokojący stan rzeczy w tej dziedzinie skłania do zaznaczenia szczególnie drastycznych kwestii także i tutaj. Niestety, sytuacja nie uległa widocznej poprawie i niniejszy fragment wstępu z poprzednich wydań podręcznika jest ciągle aktualny.

Należy wspomnieć o jeszcze jednej okoliczności rzutującej mocno na prawo administracyjne i jego konstytucyjną jakość. Mamy do czynienia z dziedziną prawa łatwo poddającą się tendencjom politycznym i jednocześnie bardzo ważną dla polityków, gdyż umożliwia takie sterowanie państwem, jakiego życzą sobie rządzący. Właśnie z tego powodu tak ważne przy nauce prawa administracyjnego jest trzymanie się podstawowych

wartości, które wynikają z naczelnej idei demokratycznego państwa prawnego i z idei z niej wypływających. Ważne jest przestrzeganie standardów konstytucyjnych, które w państwie demokratycznym nie mogą być naruszane. W podręczniku starałem się zwracać uwagę na te zagadnienia; w jego zakończeniu znalazł się rozdział o wartościach będących przedmiotem aksjologii prawa administracyjnego, ale na wartości te powinien zwracać uwagę również sam uczący się, jeżeli chce być dojrzałym prawnikiem w państwie prawnym.

Materia omawiana w podręczniku została podzielona według jednego podstawowego kryterium na część statyczną i część dynamiczną prawa administracyjnego. Część statyczna obejmuje zagadnienia wstępne oraz prawo administracyjne ustrojowe, a więc wszelkie kwestie, które dotyczą samej administracji publicznej, jej struktur i aparatu. Część dynamiczna natomiast odnosi się do relacji między administracją publiczną a sferą zewnętrzną, zwłaszcza obywatelami. Tu właśnie pojawiają się różne przejawy rzeczywistych zewnętrznych działań administracji, a także różne formy kontroli tych działań. Tutaj także powinny zostać przedstawione te pojęcia teoretyczne prawa administracyjnego, które dotyczą relacji między administracją publiczną a sferą zewnętrzną. Najczęściej są one wykładane na samym początku kursu prawa administracyjnego, jednak przyjęty podział spowodował ich przesunięcie w systematyce przedmiotu.

Podręcznik obejmuje stan prawny na 12.03.2018 r.

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział pierwszy

ADMINISTRACJA¹

1. Uwagi ogólne

Przystępując do studiowania prawa administracyjnego, należy sobie najpierw uświadomić istotę tego przedmiotu, a jeszcze wcześniej wyjaśnić samą jego nazwę, kryjącą się za nią treść i podstawowe elementy pozwalające odróżnić tę gałąź prawa od innych. Trzeba to tym bardziej zrobić, że w potocznym odbiorze społecznym prawo to przede wszystkim prawo karne, dla niektórych także prawo cywilne, a prawo administracyjne nie jest specjalnie zauważane. Myśląc „prawo administracyjne”, ludzie co najwyżej wyobrażają sobie kwestie urzędowe, biurowe, techniczne, niemające wiele wspólnego z „prawdziwym” prawem. Nie zdają sobie sprawy, że prawo administracyjne ogarnia ich całkowicie i każdy jest z nim związany wielokrotnymi relacjami.

intuicyjne
i potoczne
rozumienie
administracji

Pierwszym kluczowym określeniem jest „administracja” i nawet zupełnie nieprzygotowana osoba może od razu, choćby intuicyjnie, powiedzieć, że prawo administracyjne zajmuje się właśnie administracją i to ona stanowi jego przedmiot. Rzeczywiście, najbardziej rozpowszechnionym sposobem określania prawa administracyjnego jest odwoływanie się do pojęcia administracji, choć – jak zobaczymy dalej – prawo to można charakteryzować także w inny sposób. Najczęściej jednak ciężar definiowania prawa administracyjnego przenosi się na pojęcie administracji, które nie jest bynajmniej jednoznaczne i łatwe do określenia. Temu też celowi – określeniu prawa administracyjnego – będą służyć dalsze rozważania o pojęciu administracji, choć nie można zapominać, że sama administracja stanowi także

¹ W rozdziale tym autor wykorzystał fragmenty swojej książki: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

przedmiot wielu odrębnych nauk², w tym nauki administracji³ i polityki administracyjnej.

etymologia

Szukając pomocy najpierw w języku potocznym, zauważamy, że pojęcie administracji jest wszechobecne. Mówimy o administracji osiedla lub domu, o administracji gminy lub państwa, o administrowaniu lasami, wodami albo drogami publicznymi, o problemach z administracją zdrowia, oświaty czy kultury, o organach administracji w przeciwstawieniu do organów sądowych, a także o administrowaniu naszym gospodarstwem rodzinnym lub budżetem domowym. Źródłosłów tego pojęcia, wywodzący się z łacińskiego słowa *ministrare* (służyć, wykonywać, kierować) z przedrostkiem *ad-*, nadającym temu działaniu cechę działania celowego, to synonim pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu, zarządzania lub organizowania dla osiągnięcia ustalonego celu itp.

administracja publiczna

Pole, które chcemy zdefiniować, jest niezwykle obszerne, więc należy od razu w jakiś sposób je ograniczyć. Można to najpierw zrobić przez oddzielenie administracji publicznej od administracji prywatnej. Prawo administracyjne nie zajmuje się administracją prywatną, czyli organizowaniem jakiejś dziedziny lub zarządzaniem jakąś dziedziną życia na prywatny, w tym indywidualny, użytek, zarządzaniem prywatnym przedsiębiorstwem czy stowarzyszeniem. Administracja prywatna może być zresztą bardzo skomplikowana, czego przykładem jest administracja Kościoła katolickiego. Dlatego od razu jako przedmiot rozważań przyjmujemy tylko administrację publiczną, która wyróżnia się tym, że jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu), albo też dba o podmioty indywidualne, reprezentując jednak interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty lub działając ze względu na wyznawane powszechnie wartości.

podmiotowe i przedmiotowe rozumienie administracji

Z kolei jeśli rozpatrywać podmiotowe i przedmiotowe rozumienie administracji, konieczne i ważne jest rozróżnienie dwóch administracji. Pierwsza to administracja w znaczeniu podmiotowym (organizacyjnym, statycznym).

² Nauki te wprowadzają nieraz własne określenia administracji, dostosowane do ich potrzeb i często odległe od definicji formułowanych przez prawników. Por. przegląd tych definicji podany przez P.J. Suwaj [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 36 i n.

³ Nauka administracji stanowi dziedzinę wiedzy niezwiązaną bezpośrednio z naukami prawnymi. To nauka społeczna o charakterze badawczym (empirycznym), której przedmiotem jest administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Por. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949 i 1991 (reprint); *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010. Zamiennie z nazwą „nauka administracji” używa się określenia „nauka o administracji publicznej” – H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Założenia ogólne*, Warszawa 1999.

W tym ujęciu nie ma żadnego ruchu lub żadnych zmian – administracja to zastany w danym momencie kształt organizacyjny władzy wykonawczej. Jest to struktura składająca się z organów administracyjnych i innych jednostek administracyjnych. Druga to administracja w znaczeniu przedmiotowym (funkcyjnym, dynamicznym). W tym ujęciu widoczne jest działanie, a administracja staje się administrowaniem. Jest to działalność o charakterze administracyjnym, wykonywana przez państwo lub wskazany przez państwo podmiot. Łatwo zauważyć, że pojęcia administracji w żadnym z tych znaczeń nie pokrywają się ze sobą, co pokazano na ilustracji 1.

Ilustracja 1. Zakresy definicji przedmiotowej i definicji podmiotowej administracji krzyżują się

Definicja podmiotowa administracji

Działalność quasi-sądowa organów administracji publicznej	Działalność administracyjna organów administracji publicznej	Działalność administracyjna sądów
Działalność normodawcza organów administracji publicznej		Działalność administracyjna organów ustawodawczych

Definicja przedmiotowa administracji

Administracja rozumiana podmiotowo, obok uprawnień typowo administracyjnych, obejmuje uprawnienia sądowe lub quasi-sądowe administracji, jak nakładanie kar administracyjnych, orzekanie o odszkodowaniu, a więc działania należące z materialnego punktu widzenia do prawa karnego lub cywilnego, ale z jakichś powodów przypisane organom administracji publicznej. Do administracji w znaczeniu podmiotowym należą też uprawnienia normodawcze administracji, do których zaliczamy wydawanie aktów wykonawczych, aktów prawa miejscowego itd. Administracja rozumiana przedmiotowo, obok uprawnień i działań organów administracyjnych, obejmuje zaś uprawnienia i działania administracyjne sądów (organizowanie sądownictwa) oraz uprawnienia administracyjne ustawodawstwa (decydowanie o budżecie, o wojnie lub pokoju, administrowanie Sejmem itd.). Niewątpliwie znacznie cenniejszy poznawczo jest podmiotowy punkt widzenia, gdyż obejmuje on pojęciem administracji materię o wiele istotniejszą ze względu na całość, o której mówimy⁴.

Wszystko to, o czym powiedzieliśmy, stanowi jednak dopiero tło. Pamiętając o nim, musimy podjąć próbę bliższego zorientowania się w znaczeniu omawianego pojęcia.

⁴ Por. M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUW 1964, Prawo XII, nr 19, s. 11.

Jan Zimmermann – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; specjalista z dziedziny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; autor ponad 100 publikacji, w tym: *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie* (1981), *Administracyjny tok instancji* (1986), *Polska jurysdykcja administracyjna* (1996), *Aksjomaty prawa administracyjnego* (2013), *Aksjomaty postępowania administracyjnego* (2017).

W książce przedstawiono najważniejsze zagadnienia ogólne i teoretyczne prawa administracyjnego. Zawarto w niej siatkę pojęciową tego przedmiotu, wykład administracyjnego prawa ustrojowego i ogólnej problematyki dotyczącej form działania administracji i sądownictwa administracyjnego. Czytelnicy odnajdą tu również rozważania na temat pojęcia, granic i cech ogólnych prawa administracyjnego oraz zagadnienia aksjologii tej gałęzi prawa.

Ósme wydanie zostało wzbogacone o elementy, które w sposób graficzny prezentują m.in.:

- pojęcie administracji,
- układ stosunków prawnych w postępowaniach sądowym i administracyjnym,
- mechanizm i chronologię powstawania decyzji administracyjnej,
- sposoby utraty mocy wiążącej aktu administracyjnego.

Podręcznik jest systematycznym i kompletnym wykładem podstawowego kursu prawa administracyjnego w zakresie tak zwanej części ogólnej, przeznaczonym dla studentów prawa i administracji.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8124-509-8

