

Prawo administracyjne

Jan Zimmermann

3. wydanie



Oficyna

a Wolters Kluwer business

seria akademicka

Prawo administracyjne



Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Prawo administracyjne

Jan Zimmermann

3. wydanie



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Stan prawny na 31 sierpnia 2008 r.

Wydawca:
Anna Berska

Redaktor prowadzący:
Izabela Ratusińska

Skład, łamanie:
Anna Atanaziewicz

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN: 978-83-7601-003-8
3. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Akty prawne	17
Czasopisma i organy promulgacyjne	18
Inne	18
Wstęp	19

CZĘŚĆ PIERWSZA ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział pierwszy

Administracja i prawo administracyjne	25
1. Administracja publiczna	25
1.1. Uwagi ogólne	25
1.2. Poszukiwanie zamkniętej definicji administracji publicznej	27
1.3. Opisywanie administracji publicznej przez jej cechy	29
2. Prawo administracyjne	32
2.1. Poszukiwanie definicji prawa administracyjnego	32
2.2. Cechy prawa administracyjnego	34
2.3. Normy prawa administracyjnego	37
2.4. Sankcje w prawie administracyjnym	39
2.5. System prawa administracyjnego	41

Rozdział drugi

Tworzenie prawa administracyjnego – źródła prawa	45
1. Zagadnienia ogólne	45
1.1. Pojęcie źródeł prawa administracyjnego i pojęcia pokrewne	45
1.2. Koncepcje zamkniętego i otwartego systemu źródeł prawa	47
1.3. Prawo zewnętrzne i prawo wewnętrzne	50
2. Konstytucyjne kategorie powszechnie obowiązujących źródeł prawa administracyjnego	50
2.1. Konstytucja	50
2.1.1. Znaczenie Konstytucji dla prawa administracyjnego	50
2.1.2. Problem bezpośredniego stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej	53

2.2. Ustawa	55
2.3. Rozporządzenia z mocą ustawy	56
2.4. Umowy międzynarodowe.....	57
2.5. Prawo wspólnotowe	58
2.5.1. Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne	58
2.5.2. Podział prawa wspólnotowego i kategorie aktów	59
2.6. Rozporządzenia.....	62
2.6.1. Istota rozporządzenia	62
2.6.2. Upoważnienie ustawowe.....	63
2.6.3. Wykonawczy charakter rozporządzenia	64
2.6.4. Organy wydające rozporządzenia	65
2.6.5. Wysłuchanie publiczne.....	65
2.7. Akty prawa miejscowego.....	66
2.7.1. Wprowadzenie.....	66
2.7.2. Konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego	67
2.7.3. Kategorie aktów prawa miejscowego	68
2.7.4. Gminne prawo miejscowe	69
2.7.5. Odrębności regulacji dotyczących innych organów wydających akty prawa miejscowego.....	72
3. Prawo wewnętrzne i tak zwane przepisy administracyjne	73
4. Tak zwane swoiste kategorie źródeł prawa administracyjnego	75
4.1. Akty planowania	75
4.1.1. Uwagi ogólne	75
4.1.2. Cechy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	76
4.2. Statuty i regulaminy	77
4.3. Normy techniczne.....	78
5. Publikacja i promulgacja źródeł prawa	78
5.1. Zasady promulgacji i publikacji źródeł prawa	78
5.2. Dzienniki urzędowe	80
6. Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego.....	81
6.1. Zwyczaj.....	81
6.2. Prawo sędziowskie.....	82

Rozdział trzeci

Zasady ogólne prawa administracyjnego	84
1. Uwagi wprowadzające	84
2. Wybór zasad ogólnych prawa administracyjnego.....	85
2.1. Niektóre zasady wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego	85
2.1.1. Zasada <i>lex retro non agit</i>	85
2.1.2. Zasada ochrony praw dobrze (słusznie) nabytych	86
2.1.3. Zasada prawa do sądu.....	86
2.1.4. Zasada pomocniczości (subsydiarności).....	87
2.1.5. Zasada proporcjonalności	88
2.1.6. Zasada zrównoważonego rozwoju	88

2.2. Niektóre zasady odnoszące się do organów administracji publicznej.....	89
2.2.1. Zasada kompetencyjności.....	89
2.2.2. Zasada zespolenia administracyjnego.....	90
2.2.3. Zasada efektywności.....	90
2.3. Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego.....	90

CZĘŚĆ DRUGA

USTROJOWE PRAWO ADMINISTRACYJNE

Rozdział czwarty

Podmioty administracji publicznej	95
1. Uwagi ogólne	95
2. Organy administracji publicznej	96
2.1. Pojęcie organu administracji publicznej.....	96
2.2. Kompetencja organu administracji publicznej.....	98
2.3. Organ administrujący	101
2.4. Rodzaje organów administracji publicznej.....	102
2.4.1. Organy państwowe, rządowe i samorządowe.....	102
2.4.2. Podziały organów ze względu na szczeblową budowę aparatu administracyjnego	103
2.4.3. Rodzaje organów ze względu na sposób ich kreowania	104
2.4.4. Organy jednoosobowe i organy kolegialne	105
2.4.5. Inne podziały	106
2.4.6. Urząd	106
2.4.7. Refleksja końcowa	106
3. Samorząd	107
3.1. Pojęcie samorządu.....	107
3.2. Rodzaje samorządu.....	108
3.2.1. Samorząd powszechny – terytorialny.....	108
3.2.2. Samorządy specjalne.....	110
4. Zakłady administracyjne (publiczne)	111
4.1. Pojęcie zakładu administracyjnego.....	111
4.2. Władztwo zakładowe.....	112
4.3. Inne cechy zakładów publicznych.....	113
4.4. Rodzaje zakładów publicznych.....	114
5. Katalog innych podmiotów administracji publicznej.....	115
5.1. Przedsiębiorstwa	116
5.2. Agencje	117
5.3. Spółki prawa publicznego	117
5.4. Fundacje prawa publicznego	118
6. Wykonywanie funkcji publicznych i realizacja zadań publicznych przez organizacje społeczne.....	119
7. Prywatyzacja funkcji administracji publicznej i zadań publicznych.....	121

Rozdział piąty

Struktura administracji publicznej i związku między jej podmiotami	124
1. Uwagi ogólne	124
2. Struktura administracji publicznej	124
2.1. Struktura resortowa (pionowa)	124
2.1.1. Resort administracyjny	124
2.1.2. Działy administracji rządowej	125
2.2. Struktura terytorialna (pozioma)	127
2.2.1. Pojęcie i przesłanki podziału terytorialnego państwa	127
2.2.2. Rodzaje podziałów terytorialnych	128
2.2.3. Podział zasadniczy	128
2.2.4. Podział pomocniczy	130
2.2.5. Podziały specjalne	131
3. Związki między podmiotami administrującymi	131
3.1. Centralizacja i decentralizacja	131
3.1.1. Centralizacja	132
3.1.2. Decentralizacja	133
3.2. Koncentracja i dekoncentracja	135
3.3. Pojęcia określające wzajemny sposób oddziaływania podmiotów administrujących	136
3.3.1. Kierownictwo	136
3.3.2. Nadzór	136
3.3.3. Kontrola	137
3.3.4. Zwierzchnictwo i zespolenie	138
3.3.5. Koordynacja	139
3.3.6. Współdziałanie	139

Rozdział szósty

Administracja rządowa	142
1. Centralne organy administrujące poza administracją rządową	142
1.1. Prezydent RP i organy mu podległe	142
1.2. Organy centralne podległe Sejmowi RP	143
2. Centralna administracja rządowa	144
2.1. Rada Ministrów	144
2.1.1. Istota, skład i powoływanie	144
2.1.2. Zadania i kompetencje	145
2.1.3. Tryb pracy Rady Ministrów	146
2.1.4. Członkowie Rady Ministrów	146
2.1.5. Organy wewnętrzne Rady Ministrów	147
2.1.6. Pełnomocnicy rządu	148
2.2. Prezes Rady Ministrów	148
2.3. Ministrowie	149
2.3.1. Istota funkcji ministra	149
2.3.2. Zakres działania ministrów	150
2.3.3. Minister a jednostki podporządkowane	151
2.3.4. Minister jako organ administracji publicznej	151
2.3.5. Ministerstwo i organy pomocnicze ministrów	151
2.4. Komitety	152

2.5. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	153
2.6. Rada Polityki Pieniężnej.....	153
2.7. Organy centralne	154
3. Terenowa administracja rządowa	155
3.1. Uwagi ogólne	155
3.2. Katalog organów wykonujących administrację rządową w województwie	157
3.3. Wojewoda	157
3.3.1. Charakter prawny wojewody i jego funkcje	157
3.3.2. Kompetencje wojewody	159
3.3.3. Status osobowy wojewody	160
3.3.4. Organy pomocnicze wojewody	161
3.4. Wojewódzka administracja zespolona	162
3.4.1. Podmioty wojewódzkiej administracji zespolonej	162
3.4.2. Zasada zwierzchnictwa	163
3.4.3. Kategorie zespolenia i czynniki je osłabiające	164
3.5. Wojewódzka administracja niezespolona	165

Rozdział siódmy

Samorząd terytorialny	167
1. Zagadnienia ogólne	167
1.1. Podstawowe elementy konstrukcyjne polskiego samorządu terytorialnego	167
1.1.1. Wspólnota mieszkańców – element podmiotowy	167
1.1.2. Trójszczeblowość – element przedmiotowy	168
1.1.3. Inne elementy konstrukcyjne	169
1.2. Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego	170
1.3. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego	171
1.3.1. Zasada pomocniczości i zasada decentralizacji	171
1.3.2. Zasada samodzielności	172
1.4. Pojęcie zadań samorządu terytorialnego i ich podstawowa klasyfikacja	175
1.5. Władze i organy samorządu terytorialnego	177
1.5.1. Władze i organy	177
1.5.2. Klasyfikacja organów jednostek samorządu terytorialnego	178
2. Referendum lokalne	179
2.1. Pojęcie referendum lokalnego	179
2.2. Rodzaje referendum lokalnego	180
2.3. Ważniejsze elementy postępowania referendalnego	181
2.4. Wynik referendum lokalnego i jego skutki	182
3. Konsultacje społeczne	183
4. Samorząd w gminie	184
4.1. Zadania gminy	184
4.1.1. Zadania własne gminy i ich katalog	184
4.1.2. Zadania zlecone i zadania powierzone gminie	186
4.2. Rada gminy	187
4.2.1. Charakter organu	187
4.2.2. Czas działania rady gminy	187
4.2.3. Kompetencje rady gminy	188

4.2.4. Organy rady gminy i tryb jej obrad	190
4.2.5. Radni.....	190
4.3. Organ wykonawczy gminy.....	191
4.3.1. Charakter i nazwa organu.....	192
4.3.2. Czas działania wójta.....	192
4.3.3. Zadania i kompetencje wójta	194
4.3.4. Organy i jednostki pomocnicze wójta	195
4.4. Jednostki pomocnicze w gminie.....	196
4.5. Gminy o specjalnym statusie	196
4.5.1. Gmina warszawska	197
4.5.2. Gminy uzdrowiskowe	197
5. Samorząd w powiecie.....	198
5.1. Zadania powiatu	198
5.1.1. Zadania własne powiatu i ich katalog.....	198
5.1.2. Zadania zlecone i zadania powierzone powiatowi	200
5.1.3. Inne zadania powiatu	201
5.1.4. Zadania miasta na prawach powiatu	201
5.2. Rada powiatu.....	201
5.2.1. Charakter organu	201
5.2.2. Czas działania rady powiatu	202
5.2.3. Kompetencje rady powiatu.....	202
5.2.4. Organy rady powiatu i tryb jej obrad	204
5.2.5. Radni.....	204
5.3. Organ wykonawczy powiatu.....	204
5.3.1. Charakter zarządu powiatu i jego tworzenie	204
5.3.2. Czas działania zarządu	205
5.3.3. Zadania i kompetencje zarządu powiatu	205
5.4. Starosta.....	206
5.5. Powiatowa administracja zespolona	207
5.5.1. Podmioty powiatowej administracji zespolonej	207
5.5.2. Zwierzchnictwo starosty	208
5.5.3. Charakter zespolenia powiatowego.....	208
5.6. Organy i jednostki pomocnicze w powiecie	209
6. Samorząd w województwie	209
6.1. Zadania samorządu województwa.....	209
6.1.1. Podział zadań z administracją rządową.....	209
6.1.2. Strategia rozwoju województwa i polityka rozwoju województwa	210
6.1.3. Zadania własne województwa	211
6.1.4. Zadania zlecone województwu	211
6.2. Sejmik województwa	211
6.2.1. Charakter organu	211
6.2.2. Czas działania sejmiku województwa	212
6.2.3. Kompetencje sejmiku województwa	212
6.2.4. Organy sejmiku województwa i tryb jego obrad.....	214
6.2.5. Radni.....	214
6.3. Organ wykonawczy województwa	214
6.3.1. Charakter zarządu województwa i jego tworzenie.....	214
6.3.2. Czas działania zarządu	215
6.3.3. Zadania i kompetencje zarządu województwa.....	215

6.4. Marszałek województwa	216
6.5. Zespolenie w samorządzie województwa	216
7. Związki i porozumienia komunalne	217
7.1. Postulat współdziałania jednostek samorządu terytorialnego	217
7.2. Związki komunalne	217
7.2.1. Istota związku komunalnego	217
7.2.2. Regulacja prawna	218
7.3. Porozumienia komunalne	220
7.4. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego	220
7.5. Zrzeszenia międzynarodowe	221
8. Mienie komunalne i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego	222
8.1. Mienie komunalne	222
8.1.1. Pojęcie mienia komunalnego, rzeczy publiczne	222
8.1.2. Nabywanie mienia komunalnego	223
8.1.3. Zasady zarządzania mieniem samorządowym	226
8.2. Gospodarka finansowa	227
9. Nadzór nad samorządem terytorialnym	228
9.1. Ogólna charakterystyka	228
9.1.1. Kryterium nadzoru	229
9.1.2. Organy nadzoru	230
9.1.3. Zakres nadzoru	231
9.2. Środki nadzoru	231
9.2.1. Terminologia	231
9.2.2. Rozstrzygnięcia nadzorcze i inne środki nadzoru wojewody (regionalnych izb obrachunkowych)	232
9.2.3. Środki nadzoru Prezesa Rady Ministrów	235
9.3. Pozostałe unormowania ustaw samorządowych związane z nadzorem	236
10. Samorządowe kolegia odwoławcze	237
10.1. Uwagi ogólne	237
10.2. Samorządowe kolegium odwoławcze jako organ administracji publicznej	239
10.3. Samorządowe kolegium odwoławcze jako jednostka organizacyjna	241

CZĘŚĆ TRZECIA

ADMINISTRACJA PUBLICZNA WOBEC PODMIOTÓW ZEWNĘTRZNYCH

Rozdział ósmy

Podstawowe pojęcia	245
1. Realizowanie prawa administracyjnego a jego stosowanie	245
2. Pojęcia używane do opisywania działań administracji publicznej	246
3. Stosunek administracyjnoprawny	247
3.1. Pojęcie	247
3.2. Podmioty	248
3.3. Przedmiot i treść	250
3.4. Powstanie stosunku administracyjnoprawnego i jego ustanie	251
3.5. Kategorie stosunków administracyjnoprawnych	252

3.5.1. Stosunki materialnoprawne i procesowe	252
3.5.2. Stosunki sporne	255
3.5.3. Stosunki potencjalne i realne.....	255
3.5.4. Stosunki zewnętrzne i wewnętrzne	256
3.5.5. Tak zwane szczególne stosunki władcze	256
3.5.6. Inne kategorie	257
4. Sytuacja administracyjnoprawna	258
5. Interes w prawie administracyjnym	259
5.1. Uwagi ogólne.....	259
5.2. Interes publiczny i interes indywidualny	260
5.3. Interes faktyczny (zwykły)	264
5.4. Interes prawny (kwalifikowany)	266
6. Publiczne prawa podmiotowe	269
6.1. Uwagi ogólne.....	269
6.2. Pojęcie publicznych praw podmiotowych.....	270
6.3. Cechy publicznych praw podmiotowych.....	272
6.4. Rodzaje publicznych praw podmiotowych.....	273
6.5. Ochrona publicznych praw podmiotowych	274

Rozdział dziewiąty

Formy działania administracji publicznej.....	276
1. Zagadnienia ogólne	276
1.1. Pojęcie formy działania administracji.....	276
1.2. Klasyfikacja form działania administracji	277
1.2.1. Kryterium władztwa.....	277
1.2.2. Kryterium skutku prawnego	279
1.2.3. Kryterium stosunku do obowiązującego prawa	280
1.2.4. Kryterium charakteru działania prawnego.....	281
1.2.5. Kryterium sfery skutku prawnego	281
1.2.6. Kryterium adresata skutku prawnego	281
1.2.7. Nowe rodzaje prawnych form działania administracji	282
2. Akt administracyjny.....	283
2.1. Pojęcie aktu administracyjnego	283
2.2. Decyzja administracyjna	285
2.2.1. Problem normatywnego definiowania decyzji administracyjnej	286
2.2.2. Decyzja administracyjna a wyrok sądowy	288
2.3. Klasyfikacje aktów administracyjnych (decyzji).....	289
2.3.1. Kryteria podziału związane z adresatem	289
2.3.2. Kryteria podziału związane z przesłankami prawnymi.....	290
2.3.3. Kryteria podziału związane z treścią	292
2.3.4. Inne kategorie aktów administracyjnych.....	294
2.4. Mechanizm powstawania aktu administracyjnego (decyzji)	294
2.4.1. Uwagi wprowadzające	294
2.4.2. Fakt a prawo	294
2.4.3. Impuls do wydania aktu administracyjnego (decyzji).....	296
2.4.4. Wybór wstępny	297
2.4.5. Fakty	298
2.4.6. Prawo.....	299

2.4.7. Dowodzenie faktów i wykładnia prawa	302
2.4.8. Subsumcja	303
2.5. Uznanie administracyjne	304
2.5.1. Geneza uznania administracyjnego – swobodne uznanie	305
2.5.2. Sposoby formułowania upoważnień do uznania administracyjnego	308
2.5.3. Kontrola uznania administracyjnego przez sąd administracyjny	309
2.6. Inne elementy subiektywizmu w mechanizmie przygotowania aktu administracyjnego (decyzji)	311
2.7. Problem upływu czasu w przygotowaniu aktu administracyjnego (decyzji)	312
2.8. Zawartość aktu administracyjnego (decyzji)	313
2.9. Obowiązkiwanie aktu administracyjnego (decyzji)	315
2.10. Obowiązkiwanie prawidłowego aktu administracyjnego w czasie	316
2.10.1. Wygaśnięcie aktu administracyjnego	316
2.10.2. Uchylenie aktu administracyjnego	317
2.11. Wadliwość aktu administracyjnego (decyzji)	320
2.11.1. Pojęcie wadliwości aktu	320
2.11.2. Gradacja wad aktu administracyjnego	321
2.11.3. Rozróżnienia wad aktu administracyjnego	321
2.11.4. Zawartość aktu administracyjnego a jego wadliwość	324
3. Akty i czynności egzekucyjne	326
3.1. Uwagi ogólne	326
3.2. Formy działania organu egzekucyjnego	327
4. Tak zwane działania bezpośrednio zobowiązujące	328
4.1. Pojęcie	328
4.2. Charakterystyka	328
4.3. Ochrona adresata	330
5. Dwustronne działania administracji	331
5.1. Uwagi ogólne	331
5.2. Umowa cywilnoprawna	332
5.3. Porozumienie administracyjne	333
5.3.1. Podstawowe cechy charakterystyczne	333
5.3.2. Porozumienia administracyjne w obowiązującym porządku prawnym	334
5.4. Umowa administracyjna	338
5.4.1. Istota umowy administracyjnej i jej wartość	338
5.4.2. Umowa administracyjna w Niemczech	339
5.4.3. Umowa administracyjna we Francji	341
5.4.4. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego	342
5.5. Ugoda administracyjna	344
5.5.1. Pojęcie ugody administracyjnej	344
5.5.2. Regulacja prawna i przesłanki zawarcia ugody administracyjnej	345
5.5.3. Skutki ugody	346
5.6. Przyrzeczenie administracyjne	347
6. Działania faktyczne administracji	349
6.1. Działania społeczno-organizatorskie	349
6.2. Działania materialno-techniczne	350
7. Bezczynność i milczenie administracji publicznej	351
7.1. Istota bezczynności oraz milczenia	351
7.2. Bezczynność administracji	351

7.2.1. Poszukiwanie definicji	351
7.2.2. Bezczywność w postępowaniu administracyjnym.....	352
7.2.3. Bezczywność poza postępowaniem administracyjnym	353
7.3. Milczenie administracji	354

CZĘŚĆ CZWARTA KONTROLA ADMINISTRACJI

Rozdział dziesiąty

Sądownictwo administracyjne	357
1. Zagadnienia ogólne	357
1.1. Pojęcie sądownictwa administracyjnego.....	357
1.2. Sądownictwo administracyjne a sądownictwo powszechne i administrowanie	359
1.3. Cel sądownictwa administracyjnego	360
1.4. Sądownictwo administracyjne a pojęcie wymiaru sprawiedliwości.....	361
1.5. Systemy sądownictwa administracyjnego	362
1.6. Historia polskiego systemu sądownictwa administracyjnego.....	364
2. Ustrój sądów administracyjnych	365
2.1. Sąd powszechny czy sąd specjalny	365
2.2. Struktura sądów administracyjnych.....	366
2.3. Stosunek sądów administracyjnych do innych organów państwa	367
3. Przedmiot ochrony.....	368
3.1. Pojęcie przedmiotu ochrony i jego podstawowe warianty.....	368
3.2. Przedmiot ochrony w polskich unormowaniach dotyczących sądów administracyjnych	371
4. Podmioty	372
4.1. Podmioty czynne.....	372
4.2. Podmioty bierne	373
4.3. Inne podmioty	374
5. Przedmiot i zakres kontroli sądu administracyjnego (przedmiot i zakres zaskarżenia)	374
5.1. Wprowadzenie	374
5.2. Sposoby określania przedmiotu (zakresu) kontroli (zaskarżenia).....	375
5.3. Działania administracji publicznej podlegające zaskarżeniu	378
5.3.1. Decyzja administracyjna	378
5.3.2. Postanowienia administracyjne	378
5.3.3. Niebędące decyzjami ani postanowieniami akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.....	379
5.3.4. Pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach	380
5.3.5. Akty prawa miejscowego	380
5.3.6. Inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.....	381
5.3.7. Akty nadzoru	383

5.3.8. Bezczynność administracji.....	383
5.3.9. Inne przedmioty zaskarżenia.....	384
5.3.10. Enumeracja negatywna.....	385
5.4. Inne obszary działania sądu.....	386
5.4.1. Spory kompetencyjne.....	386
5.4.2. Uchwałodawstwo sądownoadministracyjne.....	387
6. Skarga.....	388
6.1. Jednolitość skargi lub wielość skarg.....	388
6.2. Skarga w systemie polskim.....	389
7. Przedmiot rozpoznania.....	390
7.1. Sprawa sądownoadministracyjna.....	390
7.2. Szczegółowy przedmiot rozpoznania.....	391
8. Przedmiot orzekania.....	392
8.1. Przedmiot orzekania a kryterium kontroli sądowej.....	392
8.2. Warianty orzeczeń sądowych.....	393
8.3. Istota orzekania i jego zakres.....	394
8.3.1. Istota orzekania.....	394
8.3.2. „Szerokość” orzekania.....	394
8.3.3. „Głębokość” orzekania.....	397
8.3.4. Problem zakazu <i>reformationis in peius</i>	398
9. Dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego.....	398
10. Zagadnienie skuteczności wyroków sądu administracyjnego.....	399

Rozdział jedenasty

Pozostałe formy kontroli administracji publicznej.....	402
1. System kontroli administracji.....	402
1.1. Wprowadzenie.....	402
1.2. Zróżnicowanie wewnętrzne systemu kontroli.....	403
1.2.1. Kryteria kontroli.....	403
1.2.2. Podmioty kontroli.....	403
1.2.3. Inne elementy różnicujące.....	404
1.3. Cechy kontroli administracji.....	405
2. Kontrola zewnętrzna.....	406
2.1. Kontrola parlamentarna.....	406
2.2. Kontrola państwowa.....	406
2.2.1. Konstytucyjny i ustawowy status NIK.....	406
2.2.2. Podmioty kontrolowane przez NIK i kryteria kontroli.....	407
2.2.3. Podstawowe założenia kontroli NIK.....	409
2.3. Kontrola sądów i trybunałów.....	410
2.4. Kontrola prokuratorska.....	410
2.5. Kontrola sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich.....	412
2.6. Inne rodzaje kontroli sprawowanej przez pozaadministracyjne organy państwowe.....	413
2.7. Kontrola społeczna (obywatelska).....	414
3. Kontrola wewnętrzna.....	416

Wybrana literatura	419
Podręczniki.....	419
Komentarze	420
Monografie	421
Artykuły i studia	423

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego – Strasburg, 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483; sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz. U. RP Nr 36, poz. 341 z późn. zm.
- TUE – traktat o Unii Europejskiej – Maastricht, 7 lutego 1992 r.
- TWE – traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – Rzym, 5 marca 1957 r.
- u.a.r.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.
- u.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.
- u.r.m. – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- u.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.
- VwVfG – Federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 25 maja 1976 r. (Verwaltungsverfahrensgesetz), BGB1, III FNA 201–6

Czasopisma i organy promulgacyjne

ATDP	– Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka
AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. U. RP	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSPİKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNUW	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

Inne

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska

WSTĘP

1. Prawo administracyjne stanowi obok prawa cywilnego i prawa karnego jedną z podstawowych gałęzi prawa, a jednocześnie jest jednym z podstawowych, obowiązkowych przedmiotów na studiach prawniczych i na studiach administracyjnych. Różni się ono jednak od pozostałych dwóch przede wszystkim tym, że nie jest i właściwie nie może być skodyfikowane, a jego przepisy są bardzo rozbudowane i ulokowane 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 stoi przed wyborem materiału, który powinien się w podręczniku znaleźć i jednocześnie przed koniecznością uchwycenia i wyczerpania wszystkich zagadnień węzłowych. Stoi on także przed koniecznością takiego sposobu opracowania, aby uwzględnić bieżące zmiany, tak żeby przynajmniej przez jakiś czas podręcznik pozostał aktualny. Pomocny w tym zakresie jest podstawowy podział prawa administracyjnego na część ustrojową, procesową i materialną, a także istniejące wzory podręczników, wyodrębniające zwykle zagadnienia teoretyczne, które można nazwać częścią ogólną prawa administracyjnego.

Niniejszy podręcznik nie odbiega od tych zasad: autor stara się w pierwszym rzędzie wyczerpać najważniejsze zagadnienia teoretyczne prawa administracyjnego, omówić siatkę pojęciową obowiązującą w tej dziedzinie prawa i wszystkie jej elementy, które zalicza się tradycyjnie do części ogólnej tej gałęzi prawa. W ramach opracowania mieści się także tak zwane 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 i 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 związku między normami prawa materialnego i normami prawa procesowego są szczególnie bliskie. Powody tego stanu rzeczy są bardzo różnorodne. Wystarczy tu 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 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 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 specjalną 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 oddzielać prawo procesowe. Co prawda w ostatnich latach skryształizowała się dziedzina nazywana „postępowaniem administracyjnym” i została w sposób wydatny poszerzona o „postępowanie sadowoadministracyjne”, ale wspomniane ściśle związki pozostają. Dlatego też podręcznik omawiający prawo administracyjne nie może całkowicie abstrahować od wątków procesowych, gdyż po prostu 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 one wprowadzane z innego punktu widzenia niż procesowy, a także przy uwzględnieniu faktu, że istnieje odrębna dziedzina naukowa i odrębny przedmiot na studiach prawniczych i administracyjnych zajmujący się postępowaniem administracyjnym i sadowoadministracyjnym.

Nie jest natomiast możliwe ani celowe wprowadzanie do podstawowego podręcznika z zakresu prawa administracyjnego poszczególnych dziedzin prawa materialnego. Pełne opracowanie tego prawa zajęłoby zresztą zbyt wiele miejsca. W tym zakresie powinny powstawać odrębne opracowania podręcznikowe, wykorzystywane podczas zajęć z wybranych dziedzin, traktowanych jako przedmioty szczegółowe. W poniższych rozważaniach wykorzystamy więc prawo materialne tylko o tyle, 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 szerzej 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 utrzymania podręcznika w rozsądnych wymiarach, odpowiadających co do zasady jednoročnému kursowi tego przedmiotu. Z tych powodów podręcznik nie obejmuje na przykład zagadnień służby cywilnej i prawa urzędniczego, problemów odpowiedzialności odszkodowawczej za działania administracji czy elementów prawa administracyjnego gospodarczego. Z tymi zagadnieniami można się zapoznać podczas wykładu z innych dziedzin prawa.

2. Polskie prawo administracyjne znajduje się obecnie w momencie zdeterminowanym stosunkowo niedawnym wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Mamy w istocie do czynienia z nowym prawem administracyjnym, którego kształt i założenia są odmienne od tego, które istniało jeszcze niedawno, a jednocześnie z prawem, które w najbliższym czasie będzie się jeszcze zmieniać tak samo dynamicznie jak w ostatnich latach.

Z dydaktycznego punktu widzenia sytuacja taka nie jest korzystna. Stawia ona autora podręcznika przed koniecznością jeszcze jednego wyboru między wykładem opartym na założeniach tradycyjnych (oczywiście uwzględniającym zachodzące zmiany),

a wykładem przyjmującym założenia zupełnie nowe, wynikające z nagłego dodania do prawa wewnętrznego całego bloku rozwiązań europejskich. Wydaje się, że każda z tych ewentualności ma swoją wartość i w najbliższym czasie zaczną zapewne powstawać także podręczniki prawa administracyjnego przyjmujące europejski punkt widzenia, przygotowywane przez specjalistów z dziedziny prawa europejskiego. 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.

3. Przyjęte wyżej założenie napisania podręcznika, prezentującego tradycyjny punkt widzenia, jest podyktowane również tym, że obecny stan wewnętrznego polskiego prawa administracyjnego, które stanowi podstawę do dołączania rozwiązań europejskich, jest głęboko niezadowolający. Baza ta odrywa się coraz bardziej od założeń teoretycznych, a jednocześnie można powiedzieć, że „uciekamy do przodu” w proces europeizacji, pozostawiając nieporządek w naszym 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 powiedzieć, że polskie prawo administracyjne jest „europejskie”. Oczywiście wskazywanie wad i niedociągnięć legislacyjnych nie jest domeną podręczników akademickich. 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.

4. Materia omawiana w podręczniku została podzielona według jednego podstawowego kryterium, na część „statyczną” i część „dynamiczną” prawa administracyjnego. Część statyczna (rozdziały 1–7) obejmuje zagadnienia wstępne oraz prawo administracyjne ustrojowe, a więc wszelkie kwestie, które dotyczą samej administracji publicznej, jej struktur i jej aparatu. Część dynamiczna natomiast (rozdziały 8–11) dotyczy relacji między administracją publiczną a sferą zewnętrzną, zwłaszcza obywatelami. Tu właśnie pojawiają się rzeczywiste, zewnętrzne działania administracji w różnych formach, 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 (rozdział 8). Najczęściej są one wykładane na samym początku kursu prawa administracyjnego, jednak przyjęty podział spowodował przesunięcie tych zagadnień w systematyce przedmiotu.

5. Podręcznik obejmuje stan prawny na dzień 31 sierpnia 2008 r.