

Administracja  
Prawo administracyjne  
Część ogólna

pod redakcją  
Jolanty Blicharz, Lidii Zacharko



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO

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 Raszewska-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](http://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-prywatnym oraz modele organizacyjne partnerstwa publiczno-prywatnego . . . . .	250
6.1.5. Regulacja umowy na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym . . . . .	254
6.1.6. Regulacja umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym 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-prywatnym 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-prywatnym . . . . .	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.

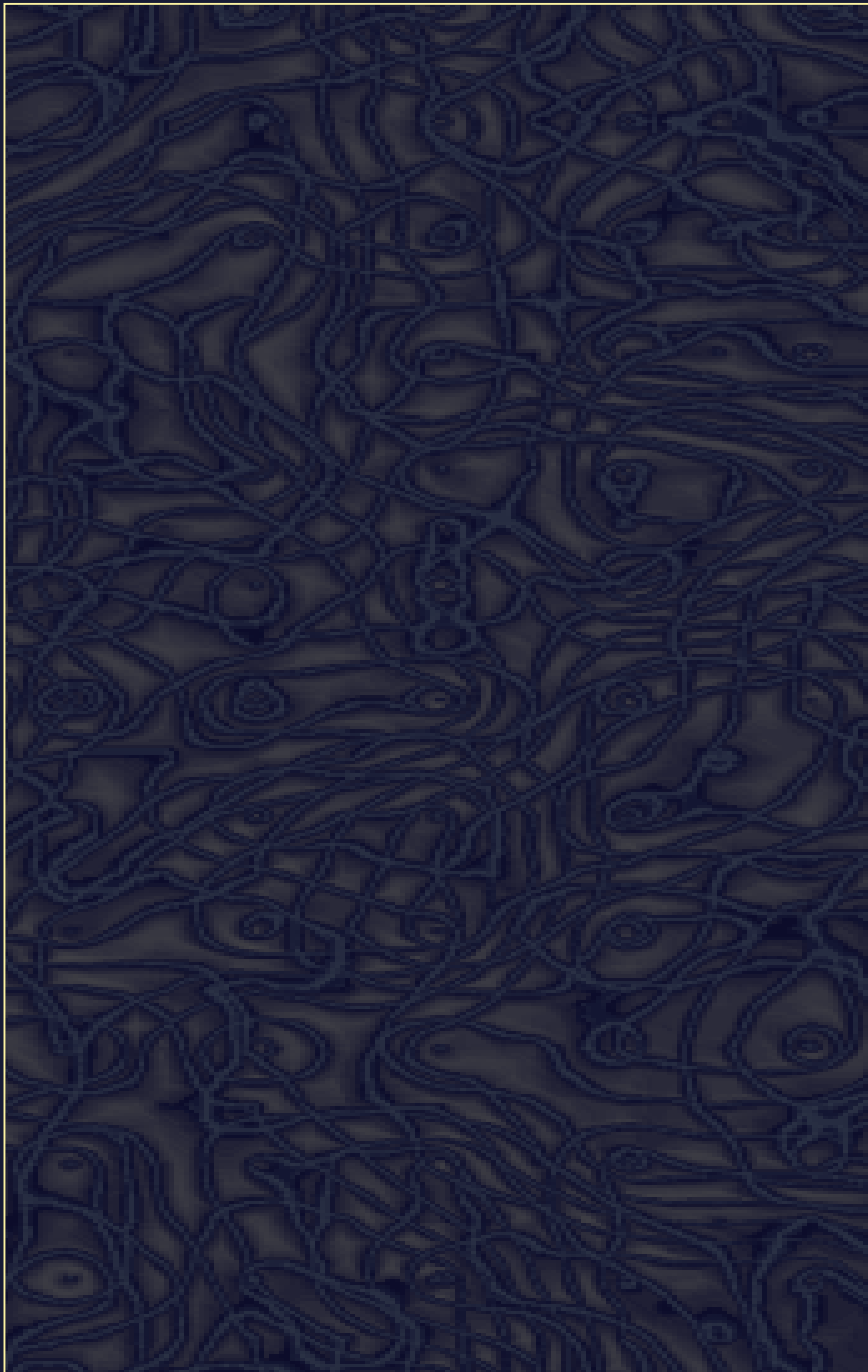
Das Lehrwerk ist für Studenten der Fakultät für Recht u. Verwaltung als auch für Referendare bestimmt, es kann aber auch den praktizierenden Juristen nützlich sein.

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





ISSN 0208-6336  
Cena 40 zł (+ VAT)

Więcej o książce

ISBN 978-83-226-3203-1



9 788322 632031

