

# Prawo administracyjne – oprac. Tomasz A. Winiarczyk

**administracja:** planowanie, programowanie, organizowanie; wykonywanie, zarządzanie; kontrolowanie; służba; przewodnictwo, kierownictwo; pomoc

**administracja** – organizacja ludzi wyodrębniona w celu realizacji zadań wymagających wspólnego działania

**administracja publiczna** – *działalność państwa czy samorządu, która nie jest ustawodawstwem ani sądownictwem* (definicja niewiele mówiąca)

**administracja publiczna** – przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach

## definiowanie administracji publicznej:

**podmiotowo:** podmioty wykonujące zadania władzy publicznej

podmiotowo wąsko: tylko organy władzy publicznej

podmiotowo szeroko: wszelkie podmioty wykonujące zadania władzy publicznej

(można bowiem zadania te zlecać na mocy prawa bądź aktu prawnego innym podmiotom)

**przedmiotowo:** zakres zadań, które powinny być wykonywane przez władzę publiczną

**funkcjonalnie:** działalność organów wykonujących zadania władzy publicznej

## sprawowanie administracji publicznej

- organy administracji państwowej (zwłaszcza rządowej)
- organy administracji samorządu terytorialnego
- inne podmioty wykonujące zadania administracji w różnych prawnych formach działania

## plaszczyny działania administracji

- reglamentacyjno-dystrybucyjna
  - plaszczyna bezpośrednich stosunków administracyjnych
  - przede wszystkim w drodze decyzji
  - poddane kontroli sądownoadministracyjnej
- świadcząca (organizatorska)
  - świadczenia socjalne
  - oświata
  - ochrona zdrowia
  - kultura
  - ochrona środowiska
  - budowa dróg

## Klasyfikacja administracji publicznej funkcjonalna

Ze względu na kryterium funkcji pełnionych przez administrację dzielimy ją na:

- a) administrację porządkową
- b) administrację usługową
- c) administrację zarządzającą majątkiem publicznym

**Ingerencja państwa** jest treścią administrowania wyznaczana jest przez:

- 1) możliwości materialne państwa
- 2) stan organizacyjny państwa
- 3) treść polityki społeczno-gospodarczej

## sfery działania administracji

**zewnątrzna:** działalność administracji podejmowana w stosunku do podmiotów nie podporządkowanych służbową podległością danemu organowi administracji

**wewnętrzna:** stosunki z organami czy jednostkami organizacyjnie podporządkowanymi bądź pracownikami bezpośrednio podporządkowanymi danemu organowi

## **prawo administracyjne – zespół norm prawnych regulujący publiczną działalność administracyjną**

### **cechy prawa administracyjnego**

- jest elementem systemu prawa w państwie
- gałąź prawa nieskodyfikowana
- prawo pozytywne  
(nie oparte na zwyczajach, normach moralnych)
  - składa się z zakazów, nakazów, upoważnień, ograniczeń
- gwarancją przestrzegania norm jest system uznanych przez państwo sankcji
- reguluje sposób realizacji procesów administrowania w państwie przy pomocy instytucji, które te procesy realizują
- instytucje realizujące proces administrowania mogą stosować przymus w sytuacjach ściśle określonych

### **podstawowe wyróżniki prawa administracyjnego**

- element władztwa
- jednostronne rozstrzygnięcie sytuacji indywidualnych
- zabezpieczenie rozstrzygnięć przymusem państwowym
- nierówność podmiotów

### **podział gałęzi**

- 1) **prawo ustrojowe** - tworzenie, obsadzanie, budowa wewnętrzna i wzajemne relacje struktur organizacyjnych administracji publicznej
- 2) **prawo materialne** – ustanawia wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów na zewnątrz tej administracji; określa granice ingerencji administracji w prawa jednostki
  - a) gdy realizacja prawa następuje w drodze decyzji: określa organy właściwe do wydania decyzji i treść decyzji co do praw i obowiązków przydawanych lub nakładanych
  - b) gdy stosunki prawne powstają z mocy prawa: ustala skutki nieprzestrzegania norm

**prawo proceduralne** – reguluje tok czynności podejmowanych przez organy określone prawem ustrojowym w celu realizacji norm prawa materialnego

### **Zasady prawa administracyjnego**

- 1) legalizm (praworządność, zwiążanie administracji prawem)
- 2) prawda obiektywna (prawda materialna)
- 3) równość wobec prawa
- 4) uwzględnianie (ważenie) interesu społecznego (dobra wspólnego) i słusznego interesu obywateli
- 5) proporcjonalność działania
- 6) zaufanie obywateli do państwa
- 7) otwartość administracji
- 8) prawo jednostki do informacji
- 9) czynny udział stron w postępowaniu
- 10) szybkość postępowania
- 11) ugoda administracyjna
- 12) dwuinstancyjność postępowania
- 13) trwałość decyzji
- 14) sądowa kontrola decyzji

# Pojęcia podstawowe prawa administracyjnego

## Interes

określona wartość motywacyjna podlegająca ujawnieniu w razie kontrowersyjnego zbiegu zachowań przejawianych zależnie przez minimum dwa podmioty czy grupy podmiotów

Kategorie interesów:

- indywidualny
- społeczny (publiczny)
- państwowy

**interes indywidualny** - relacja między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce

### interes indywidualny – podział

interes zwykły, zwany faktycznym

- interes indywidualny, który nie został w żaden wyraźny sposób wzięty pod ochronę przez obowiązujące prawo
- zachodzi wtedy, gdy dana osoba jest zainteresowana rozstrzygnięciem danej sprawy, lecz nie może tego poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego

interes prawny

- interes indywidualny, który został wzięty przez prawo w ochronę polegającą na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zaistniałego zagrożenia
- interes prawny, aby mógł być zaspokojony przez administrację, musi być osobisty, własny, indywidualny, ponieważ organ administracyjny jako decyzję wydaje akt o charakterze indywidualnym, skierowany do konkretnej osoby
- interes ten musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, aktualny i znajdujący swoją podstawę w przepisach prawa materialnego oraz potwierdzenia w okolicznościach faktycznych
- interes prawny istnieje, gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego decyduje nie przekonanie zainteresowanego, lecz ocena ustawodawcy

**interes publiczny** – interes służący ogółowi i dotyczący ogółu ludzi

- jest pojęciem wieloznacznym i istnieje wiele kontekstów, w których może być ono analizowane i rozpatrywane
- pojęcie interesu prawnego jest nieostre, a zwrot odsyłający do interesu publicznego, zawarty w normie prawnej, zawiera klauzulę generalną

**Dobra publiczne** – dobra, które mogą być konsumowane jednocześnie przez wielu konsumentów, bez uszczerbku dla żadnego z nich

**Organ administracji publicznej** – wyodrębniona jednostka organizacyjna władzy publicznej (państwowej lub samorządowej), której przepisy prawa powierzyły działania w sprawach z zakresu administracji publicznej  
**Urząd** – zorganizowany zespół osób, środków rzeczowych i finansowych, przy pomocy których organ władzy publicznej wykonuje swoje działania

**podmioty współadministrujące:**

podmioty, którym powierzono w drodze ustawowej lub na podstawie porozumienia zadania nie należące do wyłącznej kompetencji organów władzy publicznej (tzw. *zadania zlecone*)

**kategorie podmiotów współadministrujących:**

**1) organy państwowych lub komunalnych osób prawnych (np. organy przedsiębiorstw)**

wtedy, gdy konkretne przepisy przekazują przedsiębiorstwu funkcje publicznoprawne; przykładem będzie tu dyrekcja PKP

**2) fundacje i fundusze**

**fundacje prawa publicznego** to odrębne podmioty administrujące majątkiem publicznym  
**fundusze** to instytucje finansowe będące formą wyodrębnienia majątku publicznego i administrujące ustawowo wyodrębnionymi zadaniami publicznymi

**3) zakłady administracyjne** — jednostki organizacyjne, których celem jest świadczenie usług niematerialnych o istotnym znaczeniu społecznym;

są to na przykład szkoły publiczne, szkoły wyższe, zakłady opieki zdrowotnej, biblioteki, muzea, domy (ośrodki) kultury, więzienia, domy poprawcze, domy dziecka;

zakłady nie mają osobowości prawnej (z pewnymi wyjątkami); ich działalność finansowana jest budżetem centralnym lub samorządowym

*korzystanie z zakładów* może być dobrowolne lub przymusowe; użytkownicy zakładów administracyjnych nazywani są *destynatariuszami*: związani są oni z danym zakładem stosunkiem administracyjnym, co włącza ich do sfery wewnętrznej działań tego zakładu

**fundacja a zakład:**

- cel fundacji jest ustalony na trwałe w akcie fundacyjnym przez fundatora
- fundacja musi obejmować majątek w postaci środków finansowych (kapitału) i do tego się ograniczać
- zakłady administracyjne jest obligatoryjną jednostką, która świadczy usługi najpotrzebniejsze społecznie i niezbędne
- zakład musi obejmować majątek rzeczowy (urządzenia materialne i techniczne), który stanowi podstawę wykonywania jego zadań

**4) agencje rządowe**

pojęcie niejednoznaczne, obejmuje różne podmioty

w prawie administracyjnym agencje te wykonują zadania ze sfery administracji publicznej jednostki te są różnorodne i nie można określić ich jednolitego typu; są wśród nich np. :

- agencje posiadające status prawny centralnych organów administracji (np. Państwowa Agencja Atomistyki)
- jednostki określone jako państwowe osoby prawne (np. Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Rynku Rolnego)
- agencje o charakterze spółek akcyjnych (np. Agencja Rozwoju Przemysłu czy Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych)

**5) organizacje społeczne**

— posiadają konkretne własne zadania statutowe, ale na skutek przekazania pewnych zadań z zakresu administracji publicznej uzyskują uprawnienia władcze wobec innych podmiotów;

są to na przykład PCK, Liga Obrony Kraju, Polski Związek Łowiecki;

zalicza się tu także fundacje prywatne

**6) podmioty prywatne**

— w niewielkim stopniu spełniają one funkcje administracji publicznej;

zaliczyć tu można kościoły i związki wyznaniowe (prowadzenie szkół czy szpitali, możliwość udzielania ślubów) bądź prywatne zakłady opieki zdrowotnej

## **Działanie organu administracji publicznej**

wszelkie akty i inne czynności prawne oraz faktyczne podejmowane przez dany organ

## **Działania władcze**

jednostronne akty i czynności podejmowane przez organ administracji publicznej, z których wynikają dla ich adresatów prawa lub obowiązki

## **Kompetencja**

uprawnienia i obowiązki organu administracji w prawnie określonej sferze jego działania  
zatem zakres działania a kompetencja to nie to samo:

żeby wykonać jakieś działanie w zakresie (sferze) działania trzeba mieć konkretny przepis kompetencyjny (dot. tego co i jak robić)

## **Kontrola**

czynności sprawdzające podjęte dla ustalenia zgodności działania podmiotu kontrolowanego z wymaganymi kryteriami oraz sformułowanie w miarę potrzeby wniosków w celu usunięcia stwierdzonych uchybień lub wprowadzenia ulepszeń  
inaczej mówiąc są to niewładcze czynności sprawdzające

## **Nadzór**

kontrola oraz możliwość podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego lub możliwość bezpośredniego wzruszenia jego aktów

## **Kierownictwo**

szczególna forma zależności organizacyjnej, w której ramach organ może (niezależnie od postanowień odrębnych przepisów prawa) wydawać podporządkowanym organom i jednostkom organizacyjnym wiążące zarządzenia oraz wiążące wytyczne i polecenia, a także może wobec nich stosować środki nadzoru

## **Koordynacja**

uprawnienia wykonywane przez organ w stosunku do podmiotów, które nie są mu bezpośrednio podporządkowane, ale wobec których ma możliwości oddziaływania przy użyciu różnych środków w celu zharmonizowania działalności tych jednostek

## **koncentracja**

skupianie kompetencji w rękach nielicznej grupy organów  
przy koncentracji punkt ciężkości spoczywa w rękach organów naczelných, centralnych, które decydują we wszystkich ważnych sprawach  
organy niższe są silnie skrępowane, niesamodzielne, mogą wykonywać np. czynności przygotowawcze

## **dekoncentracja**

przenoszenie wykonywania zadań w ramach jednego podmiotu na podmioty niższe (bliższe obywatelowi)  
np. gmina → sołectwo (sołtys, zebranie wiejskie) – jednostka pomocnicza gminy  
wewnętrzna dekoncentracja następuje w ramach jednego urzędu np. wojewoda → pracownicy  
przy dekoncentracji punkt ciężkości przenosi się na organy terenowe, które wykonują przeważającą większość zadań administracyjnych  
następuje przekazanie właściwości do załatwienia spraw administracyjnych przez organy centralne organom niższym

**centralizacja**

sposób zorganizowania administracji, według którego organy niższego stopnia są podporządkowane organom wyższego stopnia

np. podporządkowanie premierowi wojewodów

**decentralizacja**

sposób zorganizowania administracji, według którego podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych wyższych organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych

organy niższego stopnia nie są podporządkowane organom wyższego stopnia a możliwość ingerencji organów wyższego stopnia jest ograniczona do przypadków prawem określonych

**decentralizacja - przykłady**

struktura samorządu terytorialnego

gmina, powiat czy województwo samorządowe nie funkcjonują na zasadzie podporządkowania, a nadzór nad ich działalnością w sposób ściśle określony sprawuje premier, wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa, lecz ewentualne spory między organami samorządowymi a nadzorem państwowym rozstrzygają niezależne sądy

**decentralizacja a dekoncentracja**

decentralizacja = dekoncentracja + autonomia działania

**hierarchiczne podporządkowanie**

taka zależność organu niższego stopnia od organu wyższego stopnia, że organ stopnia wyższego ma prawo kierowania pracą organu stopnia niższego przez polecenia oraz decyduje o obsadzie personalnej organu niższego

**absolutorium**

akt organu naczelnego (np. sejmu, walnego zgromadzenia członków organizacji) uznający na podstawie sprawozdania działalność finansową organu wykonawczego (np. rządu, zarządu) za prawidłową

**immunitet**

prawo niepodlegania temu, co ciąży na innych; przywilej nietykalności określonych osób przysługujący im ze względu na zajmowane stanowiska, pełnione funkcje

**sprawa**

okoliczności, które stanowią wyodrębniony przedmiot czyjegoś zainteresowania, obchodzą kogoś, są ważne dla kogoś; fakt, wydarzenie

**ciężary publiczne**

wszelkie obciążenia nakładane na jednostki dla osiągnięcia celów realizowanych przez administrację publiczną

mogą mieć charakter osobisty lub rzeczowy

**egzekucja**

wykonanie czegoś

np. przymusowe ściąganie należności skarbowych lub długów przysądzonych wierzycielowi