

Formy działania administracji

Tomasz A. Winiarczyk

Rozmaitość form aktywności

Państwo nigdy nie może określić wyczerpująco a priori wszystkich wypadków, w których pojedynczy organ winien działać, tudzież sposobu jego działalności.

A. Okolski, Wykład prawa administracyjnego..., 1880.

Działanie administracji

Wszelkie akty i inne czynności prawne i faktyczne podejmowane przez organ administracji (działające w jego imieniu podmioty).

Klasyfikacja podstawowa



Klasyfikacje

Działania mogą należeć do sfery:

- zewnętrznej
- wewnętrznej

Działania mogą mieć charakter:

- władczy
 - tu mówimy o władztwie administracyjnym (imperium)
- niewładczy
 - tu mówimy o administracji zawiadowczej zwanej gestią

5

klasyfikacja

formy działań faktycznych

- ustalanie celów i zadań
- tworzenie norm organizacyjnych
- tworzenie sytuacji faktycznych
- ustalanie sytuacji faktycznych
- tworzenie kryteriów oceniania i wyboru
- ocenianie
- dokonywanie wyboru
- projektowanie wariantów działań
- podejmowanie decyzji organizacyjnych
- działania informacyjne
- czynności materialno-techniczne
- działania nawiązujące współpracę z obywatelami

7

DZIAŁANIA FAKTYCZNE

- # Działania te tym różnią się od działań prawnych, że ich celem nie jest wywołanie skutku prawnego.
- # Ich cechą charakterystyczną jest to, że wcale nie są regulowane przepisami prawa bądź regulowane w minimalnym stopniu.

6

Informowanie jako działanie administracji

- # bardzo istotna forma działań ze względu na konieczność współpracy z innymi organami oraz na wpływ wychowawczy na obywateli i zapewnianie czynnego udziału stron w postępowaniu oraz dbanie o to, by nikt nie poniósł szkody przez swoją niewiedzę
 - w prawie administracyjnym zasada *ignorantia iuris nocet* w zasadzie nie obowiązuje!

8

formy informowania

- # informacje
- # oświadczenia
- # opinie
- # sprawozdania
- # przemówienia
- # pouczenia
- # wyjaśnienia
- # zaświadczenia

9

Czynności materialno-techniczne

- # polegają na wywoływaniu skutków prawnych drogą faktów, a nie przez tworzenie norm porządku prawnego
 - doręczenie zawiadomienia
 - spisanie protokołu
 - wyburzenie budynku
 - czynności kancelaryjne
 - prowadzenie rejestrów

11

Zalecenia i opinie

- # wyrażają stanowiska w określonych kwestiach i postulowanie pewnych działań, przy czym nie one wiążące dla adresata

10

Działalność społeczno-organizatorska

- # polega często na aktywizacji obywateli na podnoszeniu świadomości i kultury prawnej
- # do jej podjęcia nie jest potrzebny konkretny przepis, wystarcza ogólna norma kompetencyjna bądź zadaniowa. nie tworzy żadnych obowiązków dla obywateli
- # może być podejmowana w celu pogłębienia oddziaływania administracyjnego albo jako jedyna forma działania

12

Działalność społeczno-organizatorska – przykłady

- # spotkania z mieszkańcami
- # prelekcje
- # festyny
- # nawoływanie do czynów społecznych

13

klasyfikacja



15

DZIAŁANIA PRAWNE

- # Działania te tym różnią się od działań faktycznych, że ich celem jest wywołanie skutku prawnego.
- # Są dość konkretnie regulowane przepisami prawa.

14

Umowy Porozumienia

- # czynności organów administracji, w których uczestnicy – działający na zasadzie równorzędności – współdziałają w celu osiągnięcia jakiegoś celu

16

różnice

- # porozumienia
 - przedmiotem jest sprawa w sferze prawa administracyjnego
 - często chodzi o współpracę różnych organów administracyjnych
- # umowy
 - przedmiotem jest sprawa w sferze prawa cywilnego
 - występują wyłącznie w sferze zewnętrznej działania administracji

17

Akty normatywne

- # władcze wypowiedzenia woli organu władzy (państwowego lub samorządowego) wydane z zachowaniem przepisanej trybu i skierowane do adresatów oznaczonych generalnie, zawierające normy o charakterze abstrakcyjnym

19

Akty generalne a indywidualne

- # generalne – skierowane do wielu adresatów nie oznaczonych jednostkowo
 - akty normatywne
- # indywidualne – skierowane do konkretnych adresatów
 - akty administracyjne
 - w przypadku działalności sądowniczej: wyroki

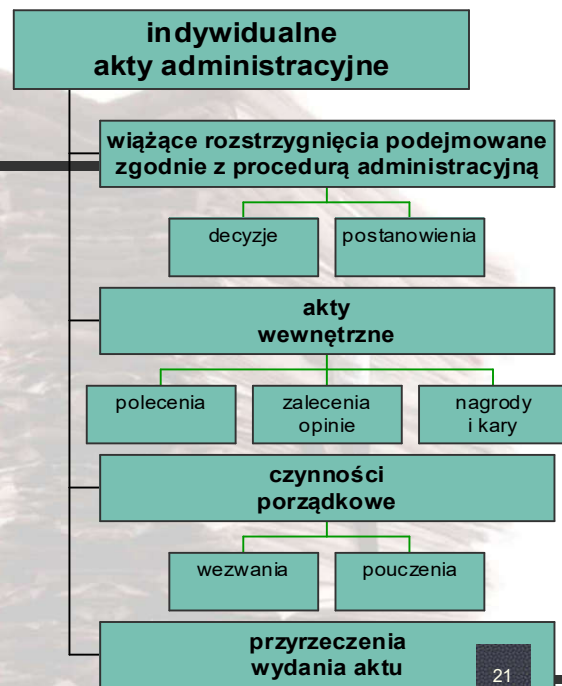
18

Akty administracyjne

- # władcze wypowiedzenia woli organu administracji wydane z zachowaniem przepisanej trybu i skierowane do adresatów oznaczonych indywidualnie, zawierające normy o charakterze konkretnym

20

Rodzaje aktów administracyjnych



Akty – udział adresata

- # jednostronne
 - wydawane są niezależnie od woli adresata aktu; większość aktów administracyjnych stanowi akty jednostronne
- # dwustronne
 - wydaje się za zgodą adresata;
 - wyrażenie zgody przez adresata aktu dwustronnego następuje np. przez złożenie podania o określonej treści, przystąpienie do konkursu o określone stanowisko;
 - akty dwustronne nie są aktami dwustronnymi w pełnym tego słowa znaczeniu, ponieważ przy tych ostatnich treść aktu zależy od woli obu stron (np. przy zawarciu umowy)

23

Akty – wola adresata

- # Akty zależne od woli adresata
- # Akty niezależne od woli adresata

22

Akty – załatwienie sprawy

- # pozytywne
 - akty, które w całości uwzględniają żądanie adresata
- # negatywne
 - akty, które choć w części nie uwzględniają żądania strony

24

Akty – forma dyspozycji normy prawnej

‡ związane

- wydawane, skoro tylko przepisy prawa nakazują wydanie takiego aktu przez organ zgodnie z jego kompetencjami

‡ uznaniowe

- wydawane, gdy przepisy prawa pozwalają (ale nie nakazują) wydanie aktu, a organ dochodzi do wniosku, że wydać go należy

25

Uznanie administracyjne

- ‡ Uznanie administracyjne zapewnia ustawodawca, ponieważ musi ono wynikać z normy prawnej.
 - Upoważnienie do uznania przybiera formę wyraźnego wskazania na uznanie, „może”, „jest upoważniony”, bądź wynika to z całokształtu uregulowania.
- ‡ Uznanie stwarza administracji możliwość działania na własną odpowiedzialność, na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawę.
- ‡ Jeśli administracja działa na podstawie uznania, to wtedy jej szczególnym obowiązkiem jest dokładne zbadanie sprawy, rozważenie okoliczności indywidualnych i powinna wybrać rozstrzygnięcie optymalne. Zawsze powinna mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.
 - Decyzje administracyjne oparte na uznaniu podlegają kontroli sądów administracyjnych.

27

Uznanie administracyjne

- ‡ Uznanie administracyjne istnieje wówczas, gdy administracja dla urzeczywistnienia stanu prawnego może wybierać między różnymi rozwiązaniami.
- ‡ Uznanie występuje wtedy, gdy norma prawna nie determinuje w sposób jednoznaczny skutku prawnego, lecz pozostawia w sposób wyraźny dokonanie takiego wyboru organowi administracyjnemu.
- ‡ Ustawa pozwala na wybór następstwa prawnego, przy czym można dokonywać wyboru między dwiema lub więcej możliwościami.
- ‡ Uznanie może polegać na tym, że administracja musi zdecydować czy dany środek można zastosować albo też jaki ze środków wybrać.

26

Akty – charakter

‡ konstytutywne

tworzy, zmienia lub znosi stosunek prawny przy czym skutek prawny następuje z mocy aktu adm. z chwilą jego wydania (ogłoszenia lub doręczenia) – ex nunc;

w akcie konstytutywnym występują także elementy deklaratoryjne, jak stwierdzenie, iż zaszyły przewidziane prawem przesłanki do wydania takiego aktu.

‡ deklaratoryjne

ustala, że w danej sytuacji adresat aktu ma określone uprawnienia lub obowiązki których sam akt nie tworzy wynikają one z przepisów prawa;

akty deklaratoryjne ustalają treść stosunku prawnego, treść i granicę uprawnień i obowiązków adresata aktu;

akt deklaratoryjny działa od chwili spełnienia przesłanek warunkujących nabycie prawa i dopiero od chwili wydania takiego aktu można powołać się na swoje prawo (ex tunc)

28

Akty – skierowanie

- ‡ **Akty zewnętrzne**, które mogą być skierowane do wszystkich obywateli i podmiotów nie podporządkowanych organizacyjnie ani nie pozostających w szczególnych stosunkach zależności.
- ‡ **Akty wewnętrzne**, które skierowane są do podmiotów pozostających w stosunku podporządkowania albo do osób pozostających w szczególnym stosunku zależności i poddanych z tego tytułu szczególnym stosunkom prawnym.

29

Akt – treść rozstrzygnięcia

- ‡ Akty **nakazujące** zawierają nakazy lub zakazy, zobowiązują do określonego w nich zachowania się (czynienia, znoszenia lub zaniechania).
- ‡ Akty **kształtujące** prawo ustanawiają, zmieniają lub znoszą konkretny stosunek prawny, określony status prawny.
- ‡ Akty **ustalające** ustalają prawo lub prawnie istotną właściwość osoby. Stwierdzają, co według obowiązującego prawa obowiązuje w konkretnym przypadku. Ustala sytuację prawną w sposób wiążący i przez to ma charakter regulujący (=akt deklaratoryjny).

31

Akty – skutki

- ‡ Wywołujące skutki cywilnoprawne
- ‡ Nie wywołujące skutków cywilnoprawnych

30

Decyzja i postanowienie jako akt administracyjny

- ‡ decyzja
 - rozstrzyga merytorycznie sprawy administracyjne; zamyka postępowanie administracyjne w danej instancji
- ‡ postanowienie
 - rozstrzyga kwestie wynikające w trakcie postępowania administracyjnego

32

Szczególne postacie decyzji

- # koncesje
- # zezwolenia
- # licencje
- # zgody
- # pozwolenia

33

Prawidłowość aktu

- # Akt administracyjny jest prawidłowy, jeżeli odpowiada wszelkim przesłankom stawianym mu przez porządek prawny i odpowiada wszelkim prawnym wymogom:
 - 1) został wydany przez właściwy organ, tj. wtedy, gdy organ miał prawo wydać taki akt,
 - 2) wydany został zgodnie z przepisami prawa formalnego (procesowego),
 - 3) gdy akt jest treściowo zgodny z obowiązującym prawem materialnym.

35

Kara administracyjna

- # Określona przepisami prawa dolegliwość dla podmiotu prawa będąca sankcją za niepodporządkowanie się normom prawa administracyjnego.
- # Kary mogą wymierzać jedynie podmioty uprawnione, zazwyczaj organy państwa, ale ustawa może upoważniać do tego inny podmiot:
 - > organy administracji
 - > komisje dyscyplinarne

34

Prawidłowość aktu

- # Skutkiem wydania aktu administracyjnego jest to, że taki akt stwarza stosunek prawny między organem a adresatem.
- # Stosunek ten wiąże tak długo, dopóki dany akt nie zostanie wykonany, albo zmieniony, bądź nie utracił mocy prawnej.
- # Ze względu na charakter aktu administracyjnego należy przyjąć, że taki akt wiąże organ od chwili wydania, zaś adresata — z chwilą upływu terminu do wniesienia odwołania, a jeśli adresat wniósł odwołanie obowiązuje go akt organu odwoławczego, z chwilą ogłoszenia lub prawidłowego doręczenia.
- # Gdy odwołanie nie przysługuje, akt wiąże adresata z chwilą doręczenia lub ustnego ogłoszenia.

36

Wadliwość aktu

- ⌘ Akt jest wadliwy, sprzeczny z prawem, jeśli narusza jakikolwiek przepis obowiązującego prawa.
- ⌘ Niezgodność aktu administracyjnego z prawem może dotyczyć różnych jego elementów, posiadających różny charakter.

37

nieakty – akty pozorne

- ⌘ Gdy akt dotknięty jest szczególnie ciężkimi wadami, w istocie aktem administracyjnym nie jest i nie należy przypisywać mu mocy wiążącej.
- ⌘ Aby usunąć akt z obrotu prawnego, potrzebna jest deklaracja nieważności takiego aktu.
- ⌘ Deklaracja działa ze skutkiem wstecznym (ex tunc) – ma istotne znaczenie, gdyż stwierdza nieważność aktu wobec wszystkich.

39

Wadliwość aktu

- ⌘ **Akt dotknięty wadą nieistotną** wiąże adresata, jest aktem ważnym, można co najwyżej dokonać jego sprostowania, usunięcia oczywistej omyłki (np. rachunkowej czy pisarskiej), albo dokonać uzupełnienia.
- ⌘ **Akt dotknięty wadą istotną** może być w sposób przewidziany prawem – czy to na wniosek adresata, czy też z urzędu – uchylony lub zmieniony.
 - Taki akt nazywamy aktem wzruszalnym; mówi się o wzruszalności aktu administracyjnego.

38

Trwałość aktu

- ⌘ **Prawomocność formalna** jest to niezaskarżalność aktu administracyjnego polegająca na tym, że strona nie może powodować uchylecia lub zmiany aktu przez wzniesienie zwyczajnego środka prawnego.
- ⌘ Akt prawomocny formalnie nie może być zmieniany ani zniesiony na skutek wniosku strony, jest dla niej wiążący i tworzy dla niej prawo.
 - Akt administracyjny nie jest formalnie prawomocny dopóty, dopóki stronie przysługuje prawo wzniesienia zwyczajnego środka prawnego.
 - Prawomocność, o której mowa, powstaje więc z chwilą upływu terminu do wzniesienia zwyczajnego środka prawnego, albo z chwilą wydania aktu, od którego nie przysługuje środek prawny.
 - Jest to instytucja ściśle procesowa.

40

Trwałość aktu

- ⌘ **Prawomocność materialna** polega na tym, że akt administracyjny nie może być zmieniony ani zniesiony, zarówno na wniosek strony ani też przez organ z urzędu, aktem równorzędnym.
 - Akt prawomocny materialnie wiąże strony jak i organy.
 - Prawomocność materialna oznacza niewzruszalność aktu.
 - Każdy akt prawomocny materialnie jest jednocześnie prawomocny formalnie, ale tego twierdzenia nie wolno odwrócić.

41

klauzule dodatkowe - przykłady

- 1) oznaczenie okresu obowiązywania aktu; akt wydany na czas oznaczony obowiązuje do pewnego terminu, do wyznaczonej daty; wydanie aktów na czas oznaczony musi przewidywać obowiązujące prawo
- 2) klauzula o warunku zawieszającym lub rozwiązującym; akt zaopatrzony w klauzulę o warunku jest w swojej istocie aktem obowiązującym przez pewien okres, tak samo jak akt obowiązujący tylko przez czas oznaczony; różnica polega na tym, że w przypadku aktu z warunkiem nie jest wiadomo, kiedy warunek się ziści, a nawet czy w ogóle się ziści.

43

klauzule dodatkowe

- ⌘ Akt administracyjny może być zaopatrzony w pewne klauzule dodatkowe, jeśli prawo na to zezwala.
- ⌘ Klauzule mogą mieć znaczenie dla okresu obowiązywania aktu bądź utraty mocy obowiązującej.

42

Utrata mocy obowiązującej aktu

- 1) zrzeczenie się — dotyczy to tylko aktów, na podstawie których strony nabywają prawa, nie można zrzekać się obowiązków prawnych
- 2) zasadnicza zmiany okoliczności faktycznych, jak np. w przypadku śmierci osoby uprawnionej, gdy chodzi o uprawnienie o charakterze osobistym
- 3) uchylenie przez właściwy organ w przypadkach przewidzianych przez prawo
- 4) uchylenie całej grupy aktów administracyjnych przez ustawę (lex superveniens)
- 5) zmiana charakteru aktu w przypadkach przez prawo przewidzianych (decyzja ZUS → wyrok sądu)

44

ugoda

- # pisemne porozumienie stron o sprzecznych interesach w toczącym się postępowaniu administracyjnym, zastępujące akt administracyjny kończący postępowanie