



# Źródła prawa administracyjnego

mgr Arkadiusz Łukaszów  
Zakład Prawa Administracyjnego  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Uniwersytet Wrocławski

# CECHY ŹRÓDEŁ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

- Wielość i różnorodność w sensie składników gatunkowych
- niemożność dokonania kodyfikacji
- w większości pochodzą od samej administracji, która tworzy kolejne źródła prawa albo na podstawie szczególnej podstawy prawnej albo na podstawie normy kompetencyjnej
- niejednolitość – wspomiana w poprzednim rozdziale sytuacja, gdy w jednym akcie prawnym zawiera się normy zarówno ustrojowe, jak i materialne a nawet procesowe,
- istnienie prawa miejscowego, a więc obowiązującego nie na terenie całego kraju, ale tylko na danym obszarze (obce innym dziedzinom prawa)

# PODZIAŁ ŹRÓDEŁ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

- 1. Źródła prawa powszechnie obowiązujące
- 2. Źródła prawa wewnętrzne

# ŹRÓDEŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

- Ponadto źródłami prawa są również akty prawne stanowione przez organy organizacji międzynarodowych w tym Unii Europejskiej:
- Źródła pierwotne (traktaty, nowelizacje traktatów, traktaty akcesyjne, ...)
- Źródła wtórne:
  - rozporządzenia,
  - dyrektywy,
  - decyzje.



# Konstytucja RP

# RATYFIKOWANE UMOWY MIĘDZYNARODOWE

- W zależności od kwestii jakich dotyczą rozróżniamy dwa rodzaje ratyfikacji:
- 1. wyłącznie poprzez podpisanie przez Prezydenta,
- 2. poprzez podpisanie przez Prezydenta po uprzedniej zgodzie Sejmu wyrażonej w ustawie.

# RATYFIKOWANE UMOWY MIĘDZYNARODOWE

W polskim porządku prawnym wyróżniamy dwie podstawowe kategorie umów międzynarodowych. Takie których

## **1. ratyfikacja należy wyłącznie do Prezydenta**

## **2. i takie, które wymagają **uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie:****

- pokoju i sojusz
- układów politycznych i wojskowych
- wolności, praw, obowiązków obywatelskich o charakterze konstytucyjnym
- członkostwo RP w organizacja międzynarodowych
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym
- „materii ustawowej” – spraw uregulowanych w ustawie lub dla których Konstytucja RP takiej ustawy wymaga.

# Ustawa

Pewne materie z zakresu administracji publicznej mogą być regulowane wyłącznie ustawami. Są to:

- ograniczenia w zakresie korzystania przez obywateli z konstytucyjnych praw i wolności
- zasady organizacji i tryb pracy Rady Ministrów
- zakres działania oraz powoływania i odwoływania wojewodów
- zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej
- określenie innych niż gminy jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego
- nałożenia na gminę obowiązku wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej
- określenie trybu przekazywania i sposobu wykonywania zadań zleconych jednostka samorządu terytorialnego
- określenie źródeł dochodów JST
- określenie zakresu prawa JST do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych
- zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego
- zasady zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady przystępowania JST do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych, a także zasady współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw
- zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych
- zasady i tryb zawierania przez radę Ministrów umów międzynarodowych – także ich ratyfikację i wypowiedanie
- nakładanie obowiązków ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych w tym podatków
- zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania przez władze publiczne informacji o obywatelach.



# ROZPORZĄDZENIA

- 1. Rozporządzenie z mocą ustawy
- 2. Rozporządzenie

# Rozporządzenie z mocą ustawy

W obecnym stanie prawa rozporządzenie z mocą ustawy może wydać TYLKO Prezydent na wniosek Rady Ministrów w zakresie i granicach określonych w dotyczących stanów nadzwyczajnych uregulowaniach konstytucji – stanu wojennego, stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej – art. 228 ust. 3 – 5.

# Rozporządzenie z mocą ustawy

**Przedmiotem takiego rozporządzenia** mogą być tylko sprawy wymienione w art. 228 ust. 3 i 4 Konstytucji RP:

zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności oraz prawa człowieka i obywatela

podstawy, zakres oraz tryb wyrównywania strat majątkowych, wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela.

Poza tym Konstytucja wymaga, aby rozporządzenie z mocą ustawy było wydane w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, a przewidziane działania odpowiadały stopniowi zagrożenia.

# Rozporządzenie

**Rozporządzenie wprowadzające stan wojenny** może być wydane **tylko** w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Polski lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, natomiast **rozporządzenie wprowadzające stan wyjątkowy** – **tylko** w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Rozporządzenie te wydaje Prezydent na wniosek Rady Ministrów. Prezydent ma obowiązek przedstawić je Sejmowi w ciągu 48 godzin od ich podpisania. Sejm powinien niezwłocznie je rozpatrzyć i podjąć uchwałę o ich przyjęciu do wiadomości albo uchyleniu.

# Rozporządzenie

• **Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej** może być wydane **tylko** w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnym lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Do wydania tego rozporządzenia **upoważniona jest Rada Ministrów**.

# Rozporządzenie

Do jego wydanie niezbędna jest delegacja ustawowa, która jednoznacznie określa:

kto może rozporządzenie wydać,

zakres normowania rozporządzenia,

wytyczne co do treści rozporządzenia.

# Rozporządzenie

Według art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia wydawane są przez organy w niej wskazane, na podstawie szczególnego upoważnienia zawartego ustawie i w celu jej wykonania.

Zgodnie z Konstytucją RP **prawo do wydania wymienionych rozporządzeń mają:**

1. Prezydent Rp (art. 142 ust.1)
2. Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2)
3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2)
4. Wchodzący w skład Rady Ministrów przewodniczący określonego w ustawie komitetu
5. minister kierujący działem administracji rządowej (art. 149 ust.2)

# Rozporządzenie

Rozporządzenia są **ogłaszane** w Dzienniku Ustaw. Stanowi tak ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Rozporządzenie wchodzi w życie, podobnie jak inne akty normatywne, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia, od której to zasady ustawa przewiduje możliwość pewnych wyjątków.



# uchwały i zarządzenia

- Zarządzenia mogą być wydawane przez **Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, a poza uregulowaniem konstytucyjnym przez centralne organy administracji państwowej, terenowe organy rządowej administracji zespolonej i niezespolonej oraz organy zakładów administracyjnych.**

# Regulaminy i statuty

- Regulaminy i statuty to akty normatywne, w których reguluje się wewnętrzny ustrój i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych administracji publicznej.

Typowym przykładem mogą być statuty i regulaminy urzędów administracyjnych, które regulują szczegółową organizację i szczegółowy tryb pracy urzędów.

Regulują one bowiem nie tylko wewnętrzny ustrój zakładu administracyjnego, ale także prawa i obowiązki użytkowników zakładu.

# AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Cechy:

są źródłem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie,

stanowione są przez niektóre terenowe organy administracji publicznej,

stanowione są na podstawie delegacji ustawowej lub normy kompetencyjnej,

publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych,  
podlegają kontroli sądowej

# AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego

1. Gmina i Powiat
2. Województwo samorządowe

# AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Gmina i Powiat

**Przepisy wykonawcze** stanowią Rady (gminy albo powiatu) na podstawie delegacji w ustawie szczególnej (uchwała budżetowa, uchwała o wysokości podatku od nieruchomości, uchwała o zasadach sytuowania punktów sprzedaży alkoholu), albo ustrojowej (statut gminy/powiatu, statut sołectwa, regulamin gminnego placu zabaw) wszystko w formie UCHWAŁY.

**Przepisy porządkowe** są wprowadzane przez Radę w formie uchwały, albo w szczególnych sytuacjach organ wykonawczy w formie zarządzenia która zawiera nakazy lub zakazy, za których nie przestrzeganie może być nałożona kara grzywny.

# AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Województwo samorządowe

W województwie samorządowym stanowione są tylko akty wykonawcze w formie uchwał sejmiku.

Województwo samorządowe nie wydaje przepisów porządkowych, bowiem na tym szczeblu kompetencję do ich wydawania mają terenowe organy administracji rządowej w województwie.

# AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej w województwie

1. Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę  
Województwo samorządowe
2. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy  
administracji niezespólonej

# PRAWO ZAKŁADOWE

**Zakładem administracyjnym jest jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego.**



# Rodzaje zakładów Administracyjnych:

- Typowymi zakładami administracyjnymi są:
- w dziedzinie oświaty- szkoły
- w dziedzinie kultury- biblioteki publiczne
- w dziedzinie nauki- szkoły wyższe
- w dziedzinie wychowania- przedszkola
- w dziedzinie reedukacji- więzienia, domy poprawcze, izby wytrzeźwień
- w dziedzinie ochrony zdrowia- sanatoria, kliniki
- w dziedzinie opieki społecznej- domy dziecka, domy opieki dla ludzi starszych.

# Korporacja w organizacji prawnej administracji publicznej.

- „Korporacja” według definicji słownikowej oznacza „stowarzyszenie, związek, zrzeszenie osób uznane za osobę prawną, mające na celu realizację określonych, wspólnych zadań”
- Natomiast termin „korporacja” używana w języku prawniczym służy dla oznaczenia zespołu, grupy, związku osób, którym łącznie przyznana jest podmiotowość prawna

- **Korporacje tworzą mieszkańcy danego terytorium** (np. mieszkańcy gminy, powiatu, województwa) albo osoby posiadające uprawnienia do wykonywania określonego zawodu (np. osoby wykonujące zawód: lekarza, notariusza, adwokata, radcy prawnego czy biegłego rewidenta). Przykładem korporacji prawa publicznego jest również samorząd gospodarczy, w ramach którego przedsiębiorcy, na zasadzie dobrowolności, mogą się zrzeszać w izby gospodarcze. Podkreślić należy, że izby gospodarcze nie posiadają władztwa administracyjnego.
- **Charakterystyczną cechą zadań wykonywanych przez poszczególne korporacje** jest to, że są one wykonywane na podstawie przepisu ustawy, który uprawnia je do władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach innych osób.

- **Przykładami zadań realizowanych przez korporacje są** np. w odniesieniu do samorządu gminnego zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, w tym m.in. kwestie dot.: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, organizacji ruchu drogowego czy ochrony zdrowia.
- **Natomiast w kontekście zadań korporacji zawodowych** należy wskazać po pierwsze na decydowanie o przyjęciu i tym samym nadaniu uprawnień do wykonywania określonego zawodu, a po drugie na sprawowaniu pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu. Jako przykład korporacji zawodowych można wymienić: Naczelną Izbę Lekarską, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Notarialną, Krajową Izbę Radców Prawnych, Krajową Izbę Biegłych Rewidentów.

# PROMULGACJA ŹRÓDEŁ PRAWA

Promulgacja to urzędowe stwierdzenie, że akt doszedł do skutku. Publikacja natomiast jest ostatnim elementem procesu promulgacji, niezbędnym do tego by dany akt nabrał mocy prawnej.

Jeżeli natomiast nie istnieje instytucja promulgacji, to publikacja jest tylko urzędowym ogłoszeniem treści normy prawnej.

# PROMULGACJA ŹRÓDEŁ PRAWA

Ustawa wyróżnia następujące rodzaje publikatorów:

1. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,
2. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”,
3. Dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej,
4. Dzienniki urzędowe urzędów centralnych,
5. Wojewódzkie dzienniki urzędowe

Obok polskich publikatorów mamy również publikatory europejskie – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, gdzie publikowane są akty tworzone przez Unię.

# PROMULGACJA ŹRÓDEŁ PRAWA

Ustawa z dnia 20 lipca 2000r. O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019r., poz. 1461)


- Art. 6, Art. 7
- Art. 8 , Art. 9
- Art. 10, Art. 12
- Art. 13
- Art. 14
- Art. 15
- Art. 16
- Art. 20
- Art. 21
- Art. 22
- Art. 23
- Art. 29a



# PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

mgr Arkadiusz Łukaszów  
Zakład Prawa Administracyjnego  
Uniwersytet Wrocławski





**Prawną formą działania administracji** jest określony przepisami prawa rodzaj konkretnej czynności, który może być wykorzystany przez organ administracji do załatwienia określonej sprawy. Jest to odpowiednik pojęcia czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego.

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wśród podstawowych form działania administracji publicznej należy wymienić:

- 1) stanowienie aktów normatywnych,
- 2) wydawanie aktów administracyjnych,
- 3) zawieranie umów,
- 4) zawieranie porozumień administracyjnych,
- 5) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
- 6) wykonywanie czynności materialno-technicznych

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- Innego jeszcze podziału prawnych form dokonał A. Błaś. Wyróżnił on:
- 1) akty administracyjne (decyzje, zezwolenia, koncesje, licencje);
- 2) akty normatywne;
- 3) formy działań faktycznych:
  - a) działania faktyczne o charakterze materialno-technicznym,
  - b) działania informacyjne administracji,
  - c) działania faktyczne zmierzające do nawiązywania współpracy z obywatelami,
  - d) formy działań faktycznych w stosowaniu prawa, czyli działania podejmowane głównie w procesach wykonywania norm prawnych ustanawiających zadania dla administracji (np. zbieranie informacji, analiza informacji, sporządzanie prognoz);
- 4) umowy:
  - a) cywilnoprawne stosowane w administracji dla wykonywania kompetencji związanych z dysponowaniem majątkiem,
  - b) publicznoprawne związane ze wspólnym wykonywaniem zadań albo powierzaniem zadań z zakresu administracji publicznej

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- W zależności od przyjętego kryterium w literaturze wyróżnia się m.in. podział na działania prawne (administracyjnoprawne i cywilnoprawne) oraz faktyczne: decydujące (wywołujące bezpośrednio skutek prawny) i pomocnicze, przy czym wśród działań faktycznych występują działania władcze i niewładcze. Niektórzy autorzy dokonują jeszcze dalszego podziału działań niewładczych na: działania niewładcze *sensu stricto* (działalność społeczno-organizatorska), porozumienia administracyjne, umowy oraz ugody administracyjne. Jeszcze inni do działań niewładczych zaliczają wyłącznie zawieranie umów cywilnoprawnych przez organy administracji.

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- Przyjmując kryterium **podziału prawnych form działania administracji** na formy władcze i niewładcze, należy dokonać oceny podejmowanych działań.

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- **Cechą działań władczych** jest to, że organ administracji jednostronnie, mocą swoich kompetencji, rozstrzyga o pozycji prawnej drugiej strony stosunku prawnego (o pozycji obywatela czy innego podmiotu). Druga zaś strona tego stosunku prawnego musi podporządkować się woli organu, który dysponuje środkami prawnymi pozwalającymi mu na wymuszenie podporządkowania się. W takiej bowiem sytuacji organy administracji dysponują władztwem administracyjnym, określanym też mianem imperium

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- Przez władztwo rozumie się zatem moc wydawania jednostronnych zarządzeń i decyzji, które posiadają donniemanie ważności i mogą być wprowadzane w życie za pomocą bezpośredniego przymusu. Władztwo administracyjne może występować w odniesieniu do tej działalności organu administracji publicznej, w której jest on podmiotem prawa publicznego. Wiąże się ono z możliwością stosowania przymusu państwowego dla zapewnienia zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym ustalonym przez administrację. Może on występować w postaci przymusu egzekucyjnego lub kar administracyjnych. Rodzajem władztwa administracyjnego jest władztwo zakładowe występujące w sferze działania zakładu poddanej regulacji administracyjnoprawnej.

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- **Podstawę prawną działań władczych** mogą stanowić wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, wraz z prawem unijnym. Organy administracji publicznej mogą podejmować działania władcze w granicach swojej właściwości na podstawie przepisów prawa materialnego oraz z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego w przepisach powszechnie obowiązującego prawa



# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- Jedną z konsekwencji władczego działania administracji jest możliwość stosowania przymusu administracyjnego. Element przymusu występuje tylko przy decyzjach nakładających obowiązki. Nie występuje natomiast w przypadku decyzji przyznających wyłącznie uprawnienia. Element przymusu występuje także w wykonywaniu czynności faktycznych o charakterze władczym (np. doprowadzenie na przymusowe szczepienie).

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- W przypadku stosowania **form niewładczych** pozycje organu administracji i drugiego podmiotu stosunku prawnego są sobie równe lub - w przypadku pewnego zróżnicowania - organ administracji nie zajmuje pozycji zdecydowanie nadrzędnej. Działania administracji w tych formach określane są też jako **administracja zawiadowcza**, zwana także **gestią**. Administracja zawiadowcza oznacza więc działanie administracji podejmowane w innych formach prawnych niż akty normatywne i indywidualne akty administracyjne, w konsekwencji jest to administracja niestosująca typowych środków przymusu administracyjnego

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- J. Zimmermann dokonuje podziału prawnych form przy przyjęciu następujących kryteriów: **kryterium skutku prawnego** (działania prawne i działania faktyczne), **kryterium stosunku do obowiązującego prawa** (działania polegające na stanowieniu prawa i na stosowaniu prawa), **kryterium charakteru działania prawnego** (działania administracyjnoprawne i czynności cywilnoprawne), **kryterium sfery skutku prawnego** (działania zewnętrzne i działania wewnętrzne), **kryterium adresata skutku prawnego** (działania indywidualne i działania generalne)

# KLASYFIKACJA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- Formy działania administracji muszą być przez prawo wskazane lub co najmniej przez prawo dopuszczone. **Formy nieokreślone wyraźnie nie mogą mieć jednak charakteru władczego.** Jeżeli wybór formy działania pozostawiony został organowi administracji, musi on brać pod rozwagę wszystkie okoliczności związane ze sprawą, którą ma rozstrzygnąć. **Wybór określonej prawnej formy działania lub ciągu działań jest bowiem środkiem prowadzącym do pożądanego celu.**

## **Stanowienie aktu normatywnego administracji**

- Akty normatywne stanowione przez administrację są ważnym instrumentem działania administracji, która w tej formie uzupełnia przepisy ustaw i reguluje tryb postępowania związanego z ich realizacją. Akty te są formą stanowienia przez administrację przepisów prawnych podporządkowanych ustawie.

## **Stanowienie aktu normatywnego administracji**

- Akty normatywne stanowione przez administrację są ważnym instrumentem działania administracji, która w tej formie uzupełnia przepisy ustaw i reguluje tryb postępowania związanego z ich realizacją. Akty te są formą stanowienia przez administrację przepisów prawnych podporządkowanych ustawie.

# Stanowienie aktu normatywnego administracji

- Za akt normatywny należy uważać akt jednostronny, ustanowiony przez kompetentny organ administracji publicznej, w trybie określonym prawem, zawierający w swej treści normę prawną. Akty normatywne administracji mogą mieć różnie konstruowane podstawy prawne. Zasadą jest, by podstawą prawną powszechnie obowiązujących aktów normatywnych administracji był przepis zawarty w ustawie, wyraźnie upoważniający określony organ administracji do wydania danego aktu normatywnego w określonej przedmiotowo dziedzinie.

# Stanowienie aktu normatywnego administracji

- Podstawę prawną aktów normatywnych stanowić mogą także:
  - 1) przepisy kompetencyjne zawarte w Konstytucji,
  - 2) przepisy kompetencyjne zawarte w ustawach,
  - 3) przepisy kompetencyjne zawarte w innych aktach normatywnych.



## Stanowienie aktu normatywnego administracji

- Akty te przybierać mogą różne nazwy. Mogą one mieć charakter powszechnie obowiązujący lub też być aktami obowiązującymi jedynie w sferze wewnętrznej administracji. Akty normatywne obowiązujące w sferze wewnętrznej administracji nie mogą jednak stanowić podstawy prawnej aktów administracyjnych.

# Stanowienie aktu normatywnego administracji

- Akty normatywne administracji:
- 1) są to władcze rozstrzygnięcia organu administracji rządowej, organu jednostki samorządu terytorialnego (województwa, powiatu, gminy) lub innego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej;
- 2) zawierają normy postępowania skierowane do generalnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji; niekiedy jednak akt normatywny może dotyczyć konkretnej sytuacji, np. uchwała porządkowa rady gminy wydana w czasie powodzi, nakazująca opuszczenie przez ludność danej miejscowości;
- 3) są to akty prawne faktycznie wyznaczające reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące.

# AKTY ADMINISTRACYJNE

## definicja

Akt administracyjny jest to sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administrującego podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa.

## Pojęcie aktu administracyjnego

- Akt administracyjny wynika z upoważnienia ustawowego, przysługuje mu domniemanie ważności, wiąże adresata oraz organ wydający, jest aktem zastosowania ogólnej normy prawnej do konkretnej sytuacji, podlega wykonaniu, a jego zabezpieczeniem jest przymus administracyjny.

## Pojęcie aktu administracyjnego

- Aktem administracyjnym jest także **rozstrzygnięcie**, które wprawdzie nie jest skierowane do ściśle określonej pojedynczej osoby, lecz do rzeczowo określonego kręgu (zespołu, grupy) osób albo też określa pewne administracyjnoprawne właściwości pewnej rzeczy (urządzenia) lub też warunki korzystania z niej przez ogół. Te ostatnie nazywane są rzeczowymi aktami administracyjnymi.

# Pojęcie aktu administracyjnego

- Cechą wspólną aktu normatywnego i aktu administracyjnego jest to, że stanowią one rozstrzygnięcie organu administracji o charakterze władczym, oparte na przepisach prawa administracyjnego. Odmienny jest jednak adresat (konkretny adresat, do którego skierowany jest akt administracyjny), odmienna też jest procedura tworzenia, kontroli i publikacji aktów administracyjnych. Akt administracyjny zawsze musi się opierać na właściwej podstawie prawnej, którą powinny być przepisy rangi ustawowej, lub musi być wydany z wyraźnego upoważnienia ustawy. Jest to bowiem akt stosowania prawa. Akt administracyjny wydają nie tylko organy administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także inne podmioty administrujące prawnie do tego upoważnione, np. dyrektor szkoły.

# Pojęcie aktu administracyjnego

- Akt administracyjny charakteryzuje się tym, że:
- 1) jest to czynność oparta na przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego;
- 2) stanowi władcze oświadczenie woli organu administracji lub organu administrującego prawnie do tego upoważnionego;
- 3) może wywołać skutki prawne nie tylko w sferze prawa administracyjnego, lecz także w innych dziedzinach prawa, np. skutki te mogą tworzyć nowe sytuacje w sferze prawa karnego (np. określając granice dopuszczalnych norm zanieczyszczeń nie-groźących niebezpieczeństwem powszechnym) czy też wywierać wpływ na stosunki regulowane przez prawo cywilne (np. decyzja wywłaszczeniowa); powiązanie aktu administracyjnego z prawem cywilnym występuje w sytuacji odpowiedzialności cywilnej za skutki wydania aktu administracyjnego, co ma na celu zabezpieczenie prawidłowego i praworządnego działania administracji (art. 417<sup>1</sup> § 2 i 3 k.c.);

# Pojęcie aktu administracyjnego

- 4) wykazuje tzw. podwójną konkretność - konkretny adresat i konkretna sprawa;
- 5) tworzy dla adresata prawa i obowiązki w sposób pierwotny, niezależny od innych stosunków prawnych, co oznacza, że prawa i obowiązki te nie mogą być przez adresatów aktu administracyjnego przenoszone na inne osoby lub zmieniane. Adresat aktu administracyjnego nie może np. zwolnić się ze skutkiem prawnym od obowiązku określonego w skierowanym do niego akcie administracyjnym poprzez zawarcie umowy z osobą trzecią o wykonanie tego obowiązku. Dotyczy to zarówno aktów wewnętrznych, jak i zewnętrznych.



# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- Najczęściej dokonuje się następującego podziału aktów administracyjnych:
- 1) podział według adresata aktu, tj.: czy akt skierowany jest do adresata prawnie niezależnego czy też podległego służbowo. Stosując to kryterium, wyróżnia się:
  - a) akty zewnętrzne, np. wszystkie decyzje administracyjne (pozwolenie na broń, decyzja o przyjęciu bądź nieprzyjęciu na pierwszy rok studiów),
  - b) akty wewnętrzne, np. uprawnienia władcze organów zakładu administracyjnego w stosunku do użytkowników w ramach władztwa zakładowego, polecenia służbowe wójta w stosunku do pracownika samorządowego; akty te wydawane są na podstawie ogólnego upoważnienia do kierowania podmiotami będącymi adresatami aktu.

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- 2) podział według treści:
- a) akty konstytutywne, np. pozwolenie na budowę, pozwolenie na broń. Akty konstytutywne tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki administracyjnoprawne. Wywołują skutki prawne od chwili wydania, czyli *ex nunc*. Mają zawsze charakter twórczy ze względu na skutki prawne, jakie wywołują w sferze praw i obowiązków administracyjnoprawnych konkretnych adresatów. Wszystkie akry wydawane w ramach uznania administracyjnego są aktami konstytutywnymi. Noszą one zazwyczaj nazwę zezwolenia, pozwolenia, zakazu, nakazu, *zarządzenia*. Każdy akt konstytutywny ma w sobie pewne elementy aktu deklaratoryjnego, gdyż zawiera stwierdzenie dotyczące sytuacji, która już zaistniała i która uzasadnia działanie organu w danej sprawie.

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- ) akty deklaratoryjne, np. decyzja o potwierdzeniu obywatelstwa polskiego, decyzja o przyznaniu emerytury. Akty deklaratoryjne jedynie w odniesieniu do konkretnego adresata deklarują, czy i jaki jest w danej sytuacji faktycznej jego stan prawny w sferze prawa administracyjnego wynikający z ustawy lub innego aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Występuje tu taka sytuacja, że pewien stan rzeczy powstał z mocy samego prawa, a organ wydający akt rozstrzyga w nim tylko, czy dany stan zaistniał. Akty te nie tworzą więc nowych sytuacji prawnych w sferze prawa materialnego. Wywołują skutki prawne wstecz, *ex tunc*, czyli od momentu, w jakim dany stan prawny zaistniał. Od chwili jednak wydania takiego aktu strona może skutecznie powoływać się na swoje prawo lub obowiązek.

## Klasyfikacja aktów administracyjnych

- Deklaratoryjne akty administracyjne należy odróżnić od zaświadczeń. Te ostatnie nie są aktami administracyjnymi, gdyż nie stanowią oświadczenia woli, lecz wiedzy. Są to czynności faktyczne administracji. Zaświadczenie jest urzędowym potwierdzeniem określonego stanu prawnego lub faktu.

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- Akty administracyjne można też podzielić na:
- 1) akty:
  - a) wydane na wniosek, np. zmiana nazwiska na inne wskazane przez adresata w złożonym przez niego wniosku, pozwolenie na broń, pozwolenie na budowę,
  - b) wydane z urzędu, np. wpisanie obiektu do rejestru zabytków („Jeśli jakiś obiekt odpowiada warunkom określonym w ustawie o ochronie dóbr kultury, o wpisaniu go do rejestru zabytków decyduje właściwy wojewódzki konserwator zabytków, przy czym ustawa nie uzależnia takiej decyzji od zgody właściciela obiektu” - wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1986 r., I SA 869/85), decyzja wywłaszczeniowa;

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- 2) akty:
- a) kierowane do osób: akty indywidualne, kierowane do konkretnego adresata (np. decyzja o zmianie nazwiska); akty ogólne, kierowane do pewnej oznaczonej grupy (np. zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi pracownicy ZOZ, osoby wykonujące zawody medyczne mogą być skierowani do pracy przy zwalczaniu epidemii - na podstawie decyzji wojewody),
- b) kierowane do *rzeczy* (tzw. akty rzeczowe), np. wpisanie dóbr kultury do rejestru zabytków;

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- 3) akty:
- a) związane, co oznacza, że organ administracyjny musi wydać akt administracyjny uwzględniający żądanie przy zaistnieniu określonych przez przepisy ustawy warunków i nie może go wydać, jeżeli brak któregoś z tych warunków, np. decyzja o przyznaniu emerytury wydawana jest w przypadku, gdy wszystkie warunki z ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zostały spełnione; w razie braku któregokolwiek z warunków organ wydaje decyzję odmowną; decyzja o uznaniu za obywatela polskiego - w świetle ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim

## Klasyfikacja aktów administracyjnych

- b) oparte na uznaniu administracyjnym, wydawane w sytuacji, gdy organ administracji uzna wydanie aktu za celowe - przy przyjęciu, że uznanie administracyjne oznacza możliwość wyboru przez organ następstwa prawnego, i to możliwość przewidzianą w normie prawnej



# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- Kryterium podziału aktów na związane i uznaniowe stanowi więc istnienie instytucji **uznania administracyjnego**, nieznannej innym dziedzinom prawa. Akty uznaniowe, jak i związane, podlegają kontroli sądownictwa administracyjnego z punktu widzenia ich zgodności z prawem.

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- **Uznanie jest pojęciem prawnym** mającym znaczenie z punktu widzenia zakresu kontroli administracji publicznej. Nie ma nadal jego definicji legalnej

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- **Uznanie administracyjne stanowi ściśle określoną sferę, w której organ administracji może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym.** Jest ono częścią składową aktów woli podejmowanych w ramach stosunków łączących administrację z adresatem jej działań, gdy ustawa wnosi tylko upoważnienie na rzecz administracji do działania, szczególnie w przypadkach, w których chodzi o podejmowanie autorytatywnych czynności prawnych skierowanych do podmiotów i gwarancje prawnej ochrony tych podmiotów wobec tych autorytatywnych działań administracji

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- **Przedmiotem uznania administracyjnego** nie jest ani ustalenie znaczenia tekstu prawnego, ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego. Ocena zakresu uznania administracyjnego następuje w ostatnim etapie stosowania prawa, czyli ustalania konsekwencji prawnych. Występuje wówczas, gdy norma prawna nie determinuje tych konsekwencji w sposób jednoznaczny, lecz pozostawia w sposób wyraźny dokonanie takiego wyboru organowi administracyjnemu

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- **Uznanie administracyjne traktuje się jako możliwość wyboru konsekwencji prawnych.** Wskazuje się, że wybór ten jest dokonywany, gdy ustawodawca przewiduje go bądź przez użycie terminu „może”, bądź przez pozostawienie organom możliwości alternatywnych rozstrzygnięć. Sformułowanie „organ może” oznacza, że w razie zaistnienia określonego w tym przepisie stanu faktycznego organ ma możliwość określonego zachowania, nie musi jednak danego działania podejmować.

## Klasyfikacja aktów administracyjnych

- **Dokonywane jest rozgraniczenie uznania i pojęć niedookreślonych**, nazywanych niekiedy pojęciami nieostrymi. Może zająć i taka sytuacja, że przepis prawa określa działania administracji bez wskazywania stanu faktycznego, w którym to działanie może być dokonane. Swoboda podjęcia działań pozostawiona tu zostaje organowi administracji.

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- Uznanie administracyjne nigdy nie oznacza dowolności organu administracji w decydowaniu. Może się ono przejawiać w różnym zakresie tylko na etapie oceniania, czy pewna forma prawna działania uregulowana w prawie przedmiotowym ma znajdować zastosowanie do pewnego stanu rzeczy, który ma stanowić podstawę faktyczną decyzji administracyjnej

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- Cały zbiór aktów administracyjnych można podzielić na trzy podzbiory:
- 1) decyzje administracyjne (w tym koncesje, licencje, nakazy, zezwolenia, pozwolenia);
- 2) rozstrzygnięcia bezpośrednie;
- 3) akty władztwa zakładowego:
  - a) polecenia służbowe organu administracji publicznej,
  - b) akty kierującego zakładem administracyjnym:
    - - w stosunku do korzystających z zakładu,
    - - wywołujące skutki prawne w stosunku do osób trzecich.
-



# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że zezwolenie administracyjne jest instytucją materialnego prawa administracyjnego, polegającą na podejmowaniu przez organy administracji publicznej czynności umożliwiających jednostce przejawianie określonych zachowań, bez których zachowania takie byłyby prawnie niedopuszczalne, czyli zakazane. Dla zezwoleń administracyjnych przyjmowane są różne nazwy, np. licencja, koncesja, zgoda lub - po prostu - zezwolenie. Na podstawie zezwolenia jednostka uzyskuje uprawnienie administracyjne. W publicznym prawie gospodarczym przez udzielanie zezwoleń (pozwoleń) istnieje możliwość indywidualnego uchylania generalnego zakazu podejmowania danej działalności.

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- Koncesja jest określana jako indywidualny akt organu administracji publicznej, wymagany przepisami prawa, reglamentujący działalność gospodarczą przez państwo. Rodzaje działalności koncesjonowanej wymienione są w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Poprzez udzielanie koncesji państwo może odstępować innym podmiotom prawo wykonywania działalności objętej wyłącznością (np. koncesja na działalność w zakresie ochrony osób i mienia, koncesja na przewozy lotnicze, koncesja na wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją).

# Klasyfikacja aktów administracyjnych

- „Koncesja jest decyzją administracyjną, uprawniającą do wykonywania przez koncesjonariusza ściśle określonej działalności gospodarczej, w sposób i na warunkach określonych w ustawie, których przestrzeganie podlega kontroli organu wydającego koncesje. (...) Koncesjonowanie wprowadza się w przypadku działalności, które mają szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny”

# Decyzja administracyjna

Decyzja jest aktem administracyjnym wywierającym trwałe skutki w sferze prawa administracyjnego. Przekształca bowiem interes prawny lub obowiązek prawny jednostki w jej prawo nabyte lub niezbywalne lub obowiązek prawny. Weryfikacja decyzji ma na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji wadliwych przez ich kasację lub reformację.

# Decyzja administracyjna

- Do niezbędnych elementów decyzji administracyjnej, określonych art. 107 k.p.a., należą:
- 1) oznaczenie organu administracji publicznej, który wydał decyzję,
- 2) data wydania decyzji,
- 3) oznaczenie strony lub stron, do których decyzja jest skierowana,
- 4) powołanie podstawy prawnej decyzji,
- 5) osnowa, czyli rozstrzygnięcie istoty sprawy,
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne,
- 7) pouczenie, czyli: czy i w jakim trybie przysługuje odwołanie od decyzji,
- 8) podpis pracownika, który w imieniu lub z upoważnienia organu administracji wydał decyzje - z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego,
- 9) jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu,
- 10) decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi

# Warunki prawidłowego aktu administracyjnego

- a) Musi być wydany zgodnie z prawem materialnym, co oznacza, że prawo musi wyraźnie zezwalać na rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach określonych podmiotów w drodze aktu administracyjnego
- b) Musi być wydany zgodnie z prawem ustrojowym, co oznacza, że musi być wydany przez organ administracji publicznej kompetentny zarówno rzeczowo jak i miejscowo
- c) Musi być wydany zgodnie z prawem procesowym, czyli w odpowiednim trybie, określającym zarówno sposób jego podejmowania jak i sposób kontroli
- d) Musi być wydany z właściwym wykorzystaniem samodzielności prawnej, przyznanej organowi przez normy prawa materialnego, ustrojowego i procesowego

# Wadliwe akty administracyjne

## NIEWAŻNE AKTY ADMINISTRACYJNE

Nieważnymi najogólniej rzecz biorąc są akty administracyjne:

- I. Które zostały wydane przez organy rzeczowo lub miejscowo niewłaściwe,
- II. Które zawierają oczywistą wadę procesową (wydane zostały bez podstawy prawnej lub w sprawie już rozstrzygniętej innym aktem administracyjnym, lub zostały skierowane do niewłaściwego adresata),
- III. Które są skierowane do osiągnięcia efektu prawniczo lub faktycznie niemożliwego do osiągnięcia

## **Porozumienie administracyjne**

- **Przedmiotem porozumienia są zawsze sprawy leżące w sferze prawa administracyjnego, a nie cywilnego.**



# Porozumienie administracyjne

- **Cechy porozumienia administracyjnego:**
- 1) może być zawarte między podmiotami na zasadzie równorzędności i współdziałania;
- 2) służy przede wszystkim realizacji określonych zadań administracyjnych i tylko w granicach kompetencji działania uczestników porozumienia;
- 3) powstaje na podstawie ustalonego przez uczestników aktu prawnego, który określa podstawy, cel, warunki i formy wspólnego działania. Może on przewidywać bądź wspólne wykonywanie zadań nałożonych na podmioty będące stronami porozumienia, bądź przeniesienie pewnych zadań z jednego podmiotu na drugi;
- 4) dochodzi do skutku z chwilą oświadczenia woli jego uczestników;
- 5) traci moc prawną w następujących sytuacjach:
  - a) w razie osiągnięcia celów w nim przewidzianych,
  - b) za zgodą wszystkich zainteresowanych.
  - c) w sposób określony w samym porozumieniu,
  - d) na podstawie działań nadzorczych organu nadzoru wobec uczestnika porozumienia

## Porozumienie administracyjne

- Porozumienie może zostać zawarte między dwoma lub kilkoma podmiotami. Stronami porozumienia mogą być wszelkie podmioty prawa administracyjnego, a więc także jednostki niemające osobowości prawnej, z tym jednak, że przynajmniej jedna ze stron porozumienia powinna być jednostką realizującą funkcje administracji publicznej.

# Porozumienie administracyjne

- **Porozumienie administracyjne**, mimo jednolitej konstrukcji prawnej, może być zawierane przez bardzo zróżnicowane prawnie, organizacyjnie i ekonomicznie podmioty, i to w sytuacji krzyżowania się i nakładania kompetencji, zależności, celów oraz interesów. Podmiotami mogącymi zawrzeć porozumienie mogą być tak różne jednostki, jak: organy administracji rządowej w województwie, organy jednostek samorządu terytorialnego, organizacje społeczne, spółdzielcze, organizacje rzemiosła, przedsiębiorstwa, zakłady administracyjne, podmioty prywatne.

## Porozumienie administracyjne

- Podobny charakter mają **porozumienia o wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej**. Stronami takiego porozumienia są gmina lub powiat oraz organ administracji rządowej (wojewoda). Zadania te wykonywane są przez samorząd terytorialny po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową.

# Porozumienie administracyjne

- **Nie stanowi porozumienia administracyjnego** czynność polegająca na **uzgodnieniu treści aktu** normatywnego lub aktu administracyjnego między organami administracji przed jego wydaniem, mimo że przepisy wymagają, by dany akt został wydany w porozumieniu z innym organem. Tego typu porozumienie jest jedynie uzgodnieniem treści aktu między organami, np. zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów gmin, na których obszarze przebiega droga.

# UMOWY publicznoprawne

Zawieranie umów publicznoprawnych związane jest najczęściej ze wspólnym wykonywaniem zadań lub też przekazaniem albo powierzeniem wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej

Przykładem umów publicznoprawnych są:

- Związki komunalne
- Porozumienia komunalne
- Porozumienia o wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej
- Kontrakty wojewódzkie
- Umowy administracyjne między studentem a uczelnią

# UMOWY cywilnoprawne

**Umowa cywilnoprawna** jest formą działania przynajmniej dwóch samodzielnych stron i **dochodzi do skutku w wyniku zgodnego złożenia oświadczenia woli tych stron**

# UMOWY cywilnoprawne

Forma umowy cywilnoprawnej stosowana jest w administracji publicznej z reguły dla wykonywania kompetencji związanych z dysponowaniem majątkiem (Skarbu Państwa lub samorządowym). Przykładem umów cywilnoprawnych są:

- Umowy sprzedaży
- Umowy dzierżawy
- Umowy najmu
- Umowy o dostawę



# Partnerstwo publiczno-prywatne

- przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

# Partnerstwo publiczno-prywatne

- Na tej podstawie można powiedzieć, że partnerstwo publiczno-prywatne jest współpracą podmiotu publicznego i partnera prywatnego zmierzającą do realizacji określonego przedsięwzięcia należącego do zadań publicznych danego podmiotu publicznego, przy uwzględnieniu ryzyka działania (w tym ekonomicznego) obu współdziałających podmiotów. Określenie partnerstwa ujęte zostało w sensie przedmiotowym. „Partnerstwo publiczno-prywatne ma być współpracą pomiędzy dwoma sektorami: sektorem publicznym odpowiedzialnym za realizację *zadań o charakterze publicznym* oraz sektorem prywatnym zorientowanym co do zasady na osiągnięcie zysku.

# Partnerstwo publiczno-prywatne

- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa, że **przedsięwzięciem realizowanym w ramach umów partnerstwa publiczno-prywatnego** mogą być: budowa lub remont obiektu budowlanego; świadczenie usług; wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, albo inne świadczenie - połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

# Partnerstwo publiczno-prywatne

- Przez umowę partnerstwa publiczno-prywatnego partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

# Partnerstwo publiczno-prywatne

- Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest umową o charakterze cywilnoprawnym służącą realizacji zadań publicznych.

# Uгода administracyjna

- Zagadnienie ugody administracyjnej jest uregulowane przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 114 k.p.a. w sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę -jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa.

# Uгода administracyjna

- W regulacji prawnej w zakresie przesłanki materialnej i formalnej przyjęta jest dopuszczalność zawarcia ugody tylko w sprawie, w której toczy się postępowanie, przed organem prowadzącym postępowanie w pierwszej instancji, a po doręczeniu decyzji, po wniesieniu przez stronę odwołania, przed organem drugiej instancji. Elementy formalne treści ugody - «oznaczenie organu, przed którym została zawarta» - nie dopuszczają również przyjęcia skuteczności ugody poza postępowaniem administracyjnym. Nie jest dopuszczalne zawarcie ugody poza postępowaniem administracyjnym prowadzonym w danej sprawie. Postępowanie administracyjne jest bowiem zorganizowanym ciągiem czynności procesowoprawnych i czynności materialno-prawnych, ale prowadzonych w wyznaczonych przepisami prawa granicach: w pierwszej instancji rozpoczyna je czynność wszczęcia postępowania w sprawie, a kończy doręczenie (ogłoszenie) decyzji stronie (wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 1277/10).

# Uгода administracyjna

- Uгода jest pisemnym porozumieniem stron o sprzecznych interesach w toczącym się postępowaniu administracyjnym i zastępuje akt administracyjny kończący postępowanie.



# Uгода administracyjna

- Dla swojej ważności **musi być zatwierdzona przez organ prowadzący postępowanie**. Postanowienie o zatwierdzeniu ugody lub o odmowie jej zatwierdzenia powinno być wydane w ciągu 7 dni od dnia jej zawarcia.
- Ugodę sporządza się w formie pisemnej. Powinna ona zawierać: oznaczenie organu, przed którym została zawarta, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu, podpisy stron oraz podpis pracownika organu administracji upoważnionego do sporządzenia ugody. Samo zawarcie ugody nie wystarcza, by postępowanie zostało zakończone. Niezbędne jest jej zatwierdzenie, co następuje w formie postanowienia. Postanowienie takie wydaje się, jeżeli ugoda jest zgodna z prawem, interesem społecznym i ze słusznym interesem stron.



# Ugoda administracyjna

- **Zatwierdzona ugoda wywołuje takie same skutki prawne jak decyzja administracyjna. Egzekucja odbywa się w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.**

# Uгода administracyjna

- Uczestnictwo organu administracji w ugodzie polega na kontroli prawidłowości porozumienia stron i akceptacji tego porozumienia *przez* zatwierdzenie ugody. Bez tego zatwierdzenia ugoda nie nabywa mocy prawnej, nie może zatem wejść do obrotu prawnego ani w nim funkcjonować w postaci tylko porozumienia stron w kwestiach spornych. Taki udział organu administracji powoduje, że ugoda stanowi prawną formę działania administracji.

# Uгода administracyjna

- Uгода administracyjna należy do grupy działań prawnych podejmowanych na podstawie norm o charakterze materialnoprawnym. **Uгода administracyjna jest dopuszczalna, gdy są spełnione trzy przesłanki:**
- 1) sporny charakter sprawy przemawia za jej polubownym załatwieniem,
- 2) przyczyni się do uproszczenia i przyspieszenia toczącego się postępowania administracyjnego,
- 3) ugodowemu rozwiązaniu sporu nie sprzeciwiają się obowiązujące przepisy prawne (np. zgodnie z art. 118 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w postępowaniu wywłaszczeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej).

# Czynności faktyczne administracji

- W literaturze przedmiotu wskazuje się na to, że czynności prawne powodują powstanie określonej normy postępowania, a czynności faktyczne mogą kształtować stosunki prawne przez fakty, a nie reguły postępowania. Różnica występuje również w procedurze dokonywania poszczególnych czynności. Tam, gdzie przepisy powierzają organom administracji uregulowanie lub rozstrzygnięcie określonej sprawy, występuje czynność prawna. Gdy zaś nakazują organowi dokonanie pewnego działania w sensie czysto fizycznym, np. wręczenie, ogłoszenie, występują czynności faktyczne. Chociaż przepisy nie regulują w zasadzie trybu dokonywania czynności faktycznych, to wszystkie te działania muszą być zgodne z prawem.
- 
- Wśród czynności faktycznych wyróżnia się **działania społeczno-organizatorskie i czynności materialno-techniczne.**

# Czynności faktyczne administracji

- **Działalność społeczno-organizatorska jest niewładczą formą działania administracji publicznej.** W tej formie podejmować może działania w zasadzie każda organizacja społeczna. W ramach tej działalności nie stanowi się norm prawnych i nie stosuje przymusu administracyjnego. Polega ona np. na organizowaniu spotkań z mieszkańcami, prelekcji, odczytów. Organizacja tych działań nie stanowi żadnego obowiązku dla obywateli. W stosunku do tych, którzy np. nie przyjdą na zorganizowane spotkanie, organy administracji nie mogą stosować środków przymusu administracyjnego.

# Czynności faktyczne administracji

- Działania społeczno-organizatorskie mogą być podejmowane jako **forma działania stosowana obok innych form** w celu pogłębienia oddziaływania administracyjnego **albo** jako **podstawowa i jedyna forma działania**. Sytuacja pierwsza występuje wówczas, gdy np. problemy zapobiegania i walki z niekorzystnym zjawiskiem społecznym zostały uregulowane prawnie, a działalność społeczno-organizacyjna wspiera tylko skuteczność działania w innych formach. Sytuacja druga wystąpi wtedy, gdy przepisy nakładają na organ administracji obowiązek realizacji pewnych zadań czy celów, nie przyznając mu jednak żadnych konkretnych środków działania. Wówczas organ administracji musi podejmować działania zmierzające do realizacji tych zadań czy celów i mogą to być tylko działania społeczno-organizatorskie.

# Czynności faktyczne administracji

- Na przykład art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Takie brzmienie artykułu upoważnia organy administracji publicznej do podejmowania wszelkich działań o charakterze niewładczym w celu przeciwdziałania alkoholizmowi. Działania te przejawiać się mogą w spotkaniach w klubach AA, prelekcjach o szkodliwości picia alkoholu, organizowaniu konferencji. Działania te stanowią działalność społeczno-organizatorską administracji.



# Czynności materialno-techniczne

- Mianem **czynności materialno-technicznych** określa się te działania organów administracji, które są oparte na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne. Do nich np. należy doręczenie zawiadomienia, spisanie protokołu, zatrzymanie kierowcy przez policjanta, postawienie tablicy ostrzegawczej w miejscu publicznym, dokonanie rozbiórki budynku grożącego zawaleniem. Upoważnienia do podejmowania tych czynności wynikają bądź z aktu normatywnego, bądź z aktu administracyjnego.

# Czynności materialno-techniczne

- Czynności materialno-techniczne występują zarówno w sferze wewnętrznej - np. sporządzanie statystyk, sprawozdań, czynności kancelaryjne (podstawą prawną czynności kancelaryjnych jest np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych), prowadzenie rejestrów - np. zgodnie z ustawą o usługach turystycznych marszałek województwa prowadzi ewidencję nadanych uprawnień przewodnikom, wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi ewidencję pól biwakowych, jak i w sferze zewnętrznej działania administracji - np. doprowadzenie psa na przymusowe szczepienie, zajęcie nieruchomości, wyburzenie budynku.

# Czynności materialno-techniczne

- Wśród czynności materialno-technicznych mieści się również olbrzymia grupa zadań wykonywanych przez formacje wyspecjalizowane (Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną, Służbę Celną itp.). Do czynności tych należą np.: zakładanie podsłuchów, kontrola korespondencji, pełnienie dyżurów, wykonywanie służby konwojowej, patrolowanie ulic i obiektów, służba asystencyjna przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej, kontrola ruchu drogowego, kontrola ruchu granicznego. Wymienione czynności zazwyczaj ingerują w sferę praw i wolności obywatelskich, dlatego zasady ich realizacji powinny być dokładnie uregulowane w przepisach prawnych. Czynnością materialno-techniczną Straży Granicznej będzie też osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (art. 1 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej).

# „Swoiste” prawne formy działania administracji

- W literaturze przedmiotu spotkać można również poglądy, że do prawnych form działania administracji zaliczyć należy bezczynność administracji. Jeżeli organ administracji nie działa w sytuacji, gdy stan faktyczny i normy prawne tego wymagają, to nie realizuje nałożonego na niego obowiązku. Jeśli nie czyni tego bez upoważnienia ustawowego, występuje zjawisko bezczynności. Istnieją jednakże i takie sytuacje, że ustawa przewiduje bierne zachowanie się organu administracji i wówczas mówi się o milczeniu organu

# „Swoiste” prawne formy działania administracji

- Bezczynność administracji publicznej może wystąpić nie tylko w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, ale także w toku realizacji nałożonych na administrację celów i *zadań*. Występuje też bezczynność naczelnych organów administracji upoważnionych do wydania na podstawie delegacji ustawowej rozporządzeń. Oceniając bezczynność administracji jako prawną formę działania, należy uznać, że jest to forma działania biernego (nieaktywnego).

# **„Swoiste” prawne formy działania administracji**

- Problem tzw. milczenia władzy należy „z systematycznego punktu widzenia do płaszczyzny procesu administracyjnego

# „Swoiste” prawne formy działania administracji

- Poprzez milczenie organ administracji wyraża swoją wolę. Przykładem takiej normy jest uregulowanie zawarte w ustawie o stowarzyszeniach, zgodnie z którym o utworzeniu stowarzyszenia zwykłego założyciele informują właściwy organ nadzorujący (starostę) i jeżeli w ciągu 30 dni od dnia uzyskania informacji o założeniu stowarzyszenia zwykłego nie zakazano jego działalności, może ono tę działalność rozpocząć (art. 41 ust. 1 ustawy). Milczenie organu powoduje tu skutek w postaci uzyskania prawa do prowadzenia działalności przez stowarzyszenie zwykłe.

# „Swoiste” prawne formy działania administracji

- Milczenie organu przewiduje też ustawa o Policji, stanowiąc np. w art. 6b, że komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody. W przypadku nieotrzymania opinii minister może powołać komendanta wojewódzkiego po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii.