

## **#1 Pojęcie administracji publicznej**

### **Sfery ingerencji administracji publicznej:**

- a) Policja administracyjna- działania administracji polegające na ochronie 3 stanów i 3 dóbr: bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, życia, zdrowia i mienia; jest ona historycznie najstarszą sferą ingerencji administracji publicznej,
- b) Reglamentacja- cechą tej sfery jest ograniczenie w dziedzinach wykorzystania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług i obrotu towarowego, swobody działalności podmiotów gospodarujących w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego,,
- c) Świadczenia materialne- sfera ta polega na zapewnieniu materialnych warunków życia w społeczeństwie,
- d) Świadczenia niematerialne- w tej sferze mieszczą się działania polegające na regulacji niematerialnych warunków życia w społeczeństwie,
- e) Zakaz ingerencji administracji,
- f) Regulacyjna- wjęciu podmiotowym to działanie specjalnie utworzonych organów regulacyjnych, w ujęciu przedmiotowym to administracyjnoprawne sposoby wpływania na rynek.

### **Sposoby definiowania administracji publicznej:**

- a) definicje pozytywne (zawierające wskazanie elementów wchodzących w zakres definiowanego słowa),
- b) definicje negatywne (opisujące pojęcie przez wskazanie co nie zalicza się do definicji danego słowa lub zwrotu),
- c) definicje podmiotowe (głównym akcentem definicji jest określenie roli jednostki ludzkiej w układzie organizacyjnym, lub określenie jej elementów składowych jakimi są zróżnicowane pod wieloma względami, np. w kwestii zakresu wykonywanych zadań, jednostki organizacyjne),
- d) definicje przedmiotowe (wskazujące przedmiot, czyli cel działalności).

#### **Definicja negatywno- przedmiotowa:**

- „Administracja jest to podejmowana w publicznym celu działalność państwa (i związków publicznoprawnych) poza ustawodawstwem i sądownictwem”

#### **Definicja negatywno-podmiotowa:**

- „Administracja jest to działalność tych organów publicznych (państwowych), które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi”

#### **Definicja przedmiotowa pozytywna:**

- „Administracja to działalność (celowa/ praktyczna/ rzeczywista/ konkretna/ planowa/ bezpośrednia/ władcza/ ciągła/ regulująca/ twórcza/ kontrolowana/ oparta na prawie/ trwała/ organizatorska/ kierownicza/ swoista) mająca na celu realizację (potrzeb) zadań publicznych (państwa/ społecznych podmiotów samorządowych/ podmiotów publicznych/ wymagających ochrony/ konkretnych/ z zakresu ochrony interesów publicznych/ określonych ustawami”

Definicja pozytywna podmiotowa:

- „Administracja jest to działalność organów administracyjnych”

Definicja oparta na kryterium specjalnym:

- „Administracja jest to ta część działalności państwa, w wyniku której powstaje stosunek administracyjnoprawny”
- „Administracja to taka bezpośrednia i konkretna działalność, którą przez czynności rzeczywiste realizuje się cele bezpieczeństwa, postępu i dobrobytu zbiorowości”

### **Problemy z definiowaniem pojęcia administracji:**

1. definicja administracji powinna być prosta, nie powinna odwoływać się do innych pojęć,
2. określenie zakresu działalności administracji powinno uwzględniać wszystko co robi administracja i pominąć działania prywatnych podmiotów. Powstałe w doktrynie definicje pozwalają oddzielić administrację od władzy ustawodawczej oraz sądowniczej. Trzeba podkreślić, że władza wykonawcza (administracja) nie ma tak sprecyzowanej roli jak pozostałe dwie władze. Administracja ma także twórczy charakter, co oznacza, że administracja nie skupia się jedynie na stosowaniu ustaw. Takie ujęcie burzy klasyczny trójpodział władz.
3. definicja administracji jest zmienna, zależna od aktualnej sytuacji politycznej, społecznej i ustrojowej.
4. definicja administracji powinna uwzględniać pytania o podmiot działania, cel działania, przedmiot działania, cechy (sposób) działania, adresata działania.

### **Założenia budowy pojęcia administracji:**

1. relacja prawo administracyjne – administracja:
  - pierwotność prawa wobec administracji,
  - prawo określa merytoryczny cel działalności administracji.
2. określenie zadań właściwych dla państwa
  - a) trudno jest wyodrębnić zadania, które są wyłącznie zadaniami państwa, a nie są realizowane przez inne podmioty (jak choćby zadania nieopłacalne dla innych podmiotów – np. prowadzenie domów kultury, odprowadzanie ścieków).
  - b) w oparciu o wszelkie powstałe definicje i podjęte próby definiowania pojęcia administracji publicznej J. Boć stworzył definicję, która miała być jak najbardziej kompleksowa, kompletna i która wykorzystywać miała dotychczasowy dorobek doktryny.

### **Definicja wg prof. Jana Bocią:**

„(...) administracja publiczna jest to 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”

„(...) administracja publiczna jest to przejęte przez państwo ...”

- nie są to działania postulowane lecz aktualnie realizowane,

- nie ma stałego zakresu działalności administracji – jest on ciągle zmienny – zależy on od aktualnych przepisów prawa,
  - przejęcie ma miejsce poprzez stanowienie prawa – prawo jest pierwotne (*założenie*).
- „(...) realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego”
- prawo określa zakres zadań i kompetencji tych organów,
  - podmiotami tymi są: organy administracji publicznej, organy samorządu terytorialnego; podmioty niepubliczne pełniące funkcje organów administracji publicznej.
- „(...) zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli”
- zaspokajanie powinno być optymalne (skuteczne, odpowiadać specyfice potrzeby);
  - powinny to być jedynie potrzeby określone przez prawo (*założenie pierwotności prawa*).
- „(...) wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”
- przepisy prawa określają co odpowiada zasadom współżycia ludzi w społeczeństwie.

### **Przesłanki rozwoju ingerencji administracji:**

1. możliwości materialne państwa:
  - mają dynamiczny charakter,
  - zależą od systemu ekonomicznego;
2. stan organizacyjny państwa:
  - wydolność funkcjonalna struktur administracyjnych,
  - przykład zmiany ingerencji: reforma samorządowa z 1998 roku;
3. treść polityki społeczno-gospodarczej:
  - POLITYKA: aprobowany przez organy państwa oraz organy samorządu system pozaprawnych i postulowanych wypowiedzi o tym: gdzie, kiedy, jak korzystać z materialnych i organizacyjnych możliwości państwa oraz samorządu terytorialnego.

Polityka wpływa na administrację w trakcie:

- procesu stanowienia prawa,
- procesu stosowania prawa, w sytuacji gdy może być on różny.

Polityka ta musi być ujęta w formalne ramy, czyli prawo musi dopuszczać taki wpływ (dotyczy to norm uznaniowych, norm kierunkowych). Całość oczywiście nie może zaprzeczać państwu prawnemu.

Polityka w administracji to polityka prowadzona przez jedne podmioty administracji wobec innych, ma źródło wewnątrz administracji i jest jednocześnie pochodną polityki wobec administracji.

### **Cechy administracji publicznej:**

1. administracja publiczna działa w imieniu i na rachunek państwa, aktualnie jest podział administracji publicznej na: administrację państwową, administrację samorządową,
2. administracja publiczna może korzystać z:
  - przymusu państwowego związanego z władztwem administracyjnym,
  - władztwo administracyjne jest określone i wynika z przepisów prawa,
  - władztwo oznacza możliwość jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej z możliwością zastosowania przymusu w celu egzekucji obowiązków administracyjnych,
3. administracja publiczna działa w interesie publicznym,

4. administracja publiczna działa na podstawie i w granicach prawa, administracja jest związana przez prawo:

- wobec administracji jest dozwolone wyłącznie to na co pozwala prawo,
- wobec jednostki jest dozwolone to co nie jest przez prawo zakazane lub na co prawo pozwala,

5. administracja publiczna ma wykonawczy charakter:

- organy administracji publicznej wykonują i konkretyzują obowiązujące prawo,
- organy te mogą tworzyć jedynie prawo zawarte w aktach rangi niższej niż ustawa,

6. działalność administracji publicznej ma charakter ciągły i stabilny:

- proces administrowania trwa stale,
- na ten proces składają się jednostkowe rozstrzygnięcia administracyjne,

7. administracja publiczna ma monopolistyczny charakter:

- prawo określa zadania poszczególnych podmiotów,
- podmioty prywatne nie mogą realizować niektórych zadań administracji – np. Policja, więziennictwo, pobieranie danin publicznych.

#### **Podział administracji:**

- publiczna,
- prywatna.

Podział administracji publicznej ze względu na wyróżnienie sfery imperium i dominium:

- władcza (korzysta z władztwa administracyjnego, w tym z przymusu państwowego, jej zadania to między innymi wydawanie aktów jednostronnych, które obejmują obowiązek jednostki, a jego niespełnienie prowadzi do zastosowania przymusu państwowego),
- nie-władcza (działająca w zakresie, w którym administracja publiczna nie używa przymusu, jej działanie obejmuje czynności faktyczne (informowanie, prowadzenie ewidencji) oraz czynności cywilnoprawne (zawieranie umów cywilnoprawnych) czyli dotyczy sfery dominium.

## **#2 Prawo administracyjne – podział**

W znaczeniu szerokim dzielimy na co najmniej 3 części:

- **prawo ustrojowe** reguluje organizację i zasady dotyczące funkcjonowania aparatu państwowego, zawiera zatem w szczególności przepisy:

a) tworzące podmioty administracji publicznej, określające ich strukturę organizacyjną oraz zakres działania,

b) określające strukturę systemu podmiotów administracji publicznej oraz zachodzące w nim procesy np. kierowanie, nadzór, kontrola, koordynacja, informowanie,

c) stanowiące podstawę określania zadań poszczególnych organów administracji państwowej i ich systemu, a także form i metod ich wykonywania,

d) tworzące podział terytorialny państwa na potrzeby administracji publicznej;

- **prawo materialne** zawiera normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji państwowej jako części aparatu państwowego;

- **prawo proceduralne** zawiera normy, które wyznaczają postępowanie mające na celu urzeczywistnienie (wykonanie) norm prawa ustrojowego i materialnego, dokonuje się to z reguły bądź przez ich konkretyzację i powiązanie z indywidualnie oznaczonymi podmiotami, bądź przez doprowadzenie do wykonania obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa albo z decyzji lub postanowień, bądź też poprzez kontrolę przestrzegania przepisów prawnych i nadzór nad aktami stanowienia i stosowania prawa, a także przez orzekanie o sankcjach za naruszenie zakazów lub nakazów zawartych w przepisach regulujących działalność administracji publicznej albo związanych z wykonywaniem przez administrację jej zadań, prawo proceduralne możemy podzielić w zależności od spełnianych funkcji na:

a) prawo o ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach szczególnych, np. podatkowe, celne,

b) prawo o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i innych postępowaniach wykonawczych,

c) prawo o postępowaniu sędziowskoadministracyjnym,

d) prawo o trybie kontroli przestrzegania przepisów prawnych przez podmioty administracji publicznej oraz obywateli i organizacje społeczne,

e) prawo o postępowaniu porządkowym i dyscyplinarnym,

f) prawo o postępowaniu w sprawie petycji, skarg i wniosków.

### **Typy norm w prawie administracyjnym:**

Biorąc pod uwagę powyższe wyróżnienie wskazać możemy na:

- **normy ustrojowe**, do których zaliczymy normy określające właściwość, ustanawiające zadania, regulujące prawne formy działania i wskazujące na kompetencje, regulujące organizację administracji;

- **normy materialne**, wśród nich wyróżnić możemy np. normy merytoryczne, normy blankietowe, normy generalne, normy abstrakcyjne, normy sankcjonujące,

- **normy proceduralne**, możemy podzielić na normy postępowania administracyjnego, normy postępowania w sprawie petycji, skarg i wniosków, normy postępowania kontrolnego, normy postępowania sędziowskoadministracyjnego.

### **#3 Źródła prawa administracyjnego**

- znaczenie materialne (czynniki wpływające na treść norm prawnych, źródła określające pochodzenie norm),
- znaczenie formalne (formy w jakich przejawia się obowiązujące prawo),
- znaczenie poznawcze (źródła poznania prawa).

#### **Źródła prawa administracyjnego:**

- *sensu stricte i sensu largo*

#### **Charakter systemu źródeł prawa administracyjnego:**

- zamknięty i otwarty.

#### **Cechy źródeł prawa administracyjnego:**

- wielość i różnorodność w sensie składników gatunkowych,
- ewentualna kodyfikacja natrafia na przeróżne przeszkody lub wcale nie jest podejmowana,
- większość źródeł prawa administracyjnego pochodzi od samej administracji,
- prawo administracyjne nie jest jednolite w sensie wyróżnienia go jako działu,
- w prawie administracyjnym znane jest prawo miejscowe.

#### **Badanie źródeł prawa administracyjnego:**

- podstawa prawna (ogólna podstawa prawna = norma kompetencyjna, szczególna podstawa prawna = delegacja ustawowa),
- normowana materia,
- walor prawny,
- promulgacja,
- nomenklatura, czyli nazewnictwo.

#### **Konstytucja (art. 8 i 87 KRP)**

##### **Art. 8 ust. 2 Konstytucji – zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji:**

1. od strony negatywnej – przestrzeganie, czyli nie podejmowanie działań sprzecznych z Konstytucją,
2. od strony pozytywnej – podejmowanie działań zmierzających do realizacji poszczególnych norm Konstytucji.

Bezpośrednie przestrzeganie norm Konstytucji polega także na interpretacji tych norm przez ustawodawcę przy tworzeniu prawa.

Problem z bezpośrednim stosowaniem Konstytucji przez organy administracji publicznej:

- organy podlegają ustawom oraz podejmują działania w ramach struktury administracji publicznej,
- współstosowanie norm Konstytucji.

Drugie ujęcie bezpośredniego stosowania Konstytucji:

1. w obszarach unormowanych przez Konstytucję,
2. w sprawach, które są wyczerpująco unormowane przez Konstytucję,

- tylko, gdy okoliczności prawne i faktyczne pozwalają na bezpośrednie jej stosowanie.

### **Ustawa (art. 87 ust. 1 KRP)**

Ustawa obowiązuje bezpośrednio, czyli bez konieczności posiłkowania się normami zawartymi w aktach wykonawczych:

- podmioty zewnętrzne wobec administracji mogą określać swoje obowiązki oraz prawa na podstawie ustawy,
- Konstytucja określa, jaka problematyka może być regulowana wyłącznie za pomocą ustawy:
  - ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki,
  - samorząd terytorialny,
  - podatki,
  - informacja publiczna oraz informacja o obywatelach.
- zgodnie z zasadą praworządności – ustawy stanowią podstawy i wyznaczają granice działania organów administracji publicznej.

### **Umowa międzynarodowa (art. 87 ust. 1, 89 i 91 ust. 2)**

- ratyfikowana umowa międzynarodowa jest częścią krajowego systemu prawa,
- Art. 9 KRP – *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*,
- umowa międzynarodowa a prawo tworzone przez organizacje międzynarodowe (art. 89, 90 i 91 ust. 3)

-

### **Rozporządzenie (art. 87 ust. 1 i 92 KRP)**

Rozporządzenie w kontekście administracji publicznej i prawa administracyjnego:

- jest tworzone – wtedy to źródło prawa administracyjnego,
- jest wykonywane – jest formą działania administracji.

Rozporządzenie jest wykonywane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie te powinno określać także cel wydania tego rozporządzenia.

#### Upoważnienie ustawowe- wymagane elementy:

1. określenie właściwego organu,
2. określenie zakresu przekazanych do unormowania spraw,
3. określenie wytycznych o treści rozporządzenia.

Wszystkie te elementy powinny być łącznie spełnione.

Kontrola rozporządzenia:

- wewnętrzna – przez Radę Ministrów,
- zewnętrzna – przez Trybunał Konstytucyjny.

Rozporządzenia mają charakter wykonawczy:

- w nich następuje konkretyzacja normy ustawowej, ale nie jest ona całkowita ponieważ nadal są to normy generalne i abstrakcyjne,
- konkretyzacja – normy techniczne.

Rozporządzenie z mocą ustawy (art. 234 KRP)

### **Organy wydające rozporządzenia:**

1. Prezydent,
2. Rada Ministrów,
3. Prezes Rady Ministrów,
4. Ministrowie,
5. Przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów,
6. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji,
7. Wojewodowie (UWAGA- rozporządzenia wydawane przez wojewodę to nie te wymienione w Konstytucji RP).

### **Akty stanowione przez administrację naczelną:**

- rozporządzenia z mocą ustawy,
- rozporządzenia,
- uchwały,
- zarządzenia,
- regulaminy i statuty.

**Uchwały** to akty normatywne kolegialnych organów administracji publicznej, w szczególności uchwały tworzą: Rada Ministrów. Poza regulacją konstytucyjną: kolegialne centralne organy administracji publicznej, organy jednostek samorządu terytorialnego i wtedy uchwały są zaliczane do aktów prawa miejscowego oraz kolegialne organy zakładów administracyjnych. Większość uchwał to akty normatywne o charakterze wewnętrznym, dotyczą w głównej mierze spraw nieuregulowanych ustawami, np. sprawy kierownictwa wewnętrznego, warunkiem wejścia w życie jest ich ogłoszenie we właściwym publikatorze.

**Zarządzenia** to akty o charakterze wewnętrznym, które obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu. Wydawane są tylko na podstawie ustawy i nie mogą regulować materii zastrzeżonej dla ustawy ani dla rozporządzenia. Wydawane są przez: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej. Poza organami wspomnianymi w Konstytucji również przez centralne organy administracji państwowej, terenowe organy rządowej administracji zespolonej i niezespolonej oraz organy zakładu administracyjnego.

**Regulaminy i statuty** to akty normatywne, w których reguluje się wewnętrzny ustrój i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych administracji publicznej i niepublicznej a w zakładach administracyjnych regulują także prawa i obowiązki.

### **Lokalne źródła prawa:**

- akty prawa miejscowego,
- akty prawa zakładowego,
- akty prawa samorządów specjalnych.



**Akty prawa miejscowego:**

- kompetencje prawotwórcze organów administracji publicznej są wtórne, więc ich aktywność w tym zakresie musi każdorazowo być podparta upoważnieniem (przepisy wykonawcze wydawać można tylko w oparciu o szczegółowe upoważnienie ustawowe, przepisy porządkowe można stanowić w oparciu o upoważnienie ustawowe generalne),
- mają charakter wykonawczy w stosunku do ustaw,
- stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej w województwie

- przepisy wykonawcze *sensu stricto*

a) wydawane przez organy gminy:

- podmiot wydający to rada gminy, na mocy przepisów szczególnych (np., ustawa o stanie klęski żywiołowej) wydawać może także organ wykonawczy,
- forma to uchwała, w przypadku gdy wydaje organ wykonawczy to zarządzenie,
- delegacja ustawowa z ustawy szczególnej, ogólna norma kompetencyjna z ustawy o samorządzie gminnym lub wola społeczności lokalnej wyrażona w referendum,
- charakter: obligatoryjny lub fakultatywny (gdy występuje słowo „może”),
- ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- *vacatio legis*: 14 dni;

b) wydawane przez organy powiatu:

- podmiot wydający to rada powiatu, na mocy przepisów szczególnych (np., ustawa o stanie klęski żywiołowej) wydawać może także starosta lub zarząd powiatu,
- forma to uchwała, w przypadku gdy wydaje starosta to zarządzenie, gdy zarząd to forma uchwały,
- delegacja ustawowa z ustawy szczególnej, ogólna norma kompetencyjna z ustawy o samorządzie powiatowym lub wola społeczności lokalnej wyrażona w referendum,
- charakter: obligatoryjny lub fakultatywny (gdy występuje słowo „może”),
- ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- *vacatio legis*: 14 dni;

c) wydawane przez organy województwa:

- podmiot wydający to sejmik województwa, na mocy przepisów szczególnych zarząd województwa,
- forma to uchwała, w przypadku gdy wydaje zarząd to również forma uchwały,
- delegacja ustawowa z ustawy szczególnej, ogólna norma kompetencyjna z ustawy o samorządzie województwa lub wola społeczności lokalnej wyrażona w referendum,
- charakter: obligatoryjny lub fakultatywny (gdy występuje słowo „może”),
- ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- *vacatio legis*: 14 dni;

- przepisy wykonawcze statutowe:

a) wydawane przez organy gminy:

Materiały dydaktyczne nr 1 z przedmiotu Prawo Administracyjne  
Studia stacjonarne Prawa 2 rok, grupy 5 i 6

- podmiot wydający to rada gminy,
- elementy składowe statutu gminy: określa ustrój gminy oraz zasady tworzenia, łączenia i znoszenia jednostki pomocniczej, określa sposób dostępu do dokumentów zgodnie z zasadą jawności, określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów, zasady działania klubów radnych,
- inne akty statutowe w gminie: statut gminnej rady młodzieżowej, gminnej rady seniorów, statut związku międzygminnego, statut jednostki pomocniczej, statut stowarzyszenia gmin,
- delegacja ustawowa z ustawy o samorządzie gminnym,
- ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- *vacatio legis*: 14 dni;

b) wydawane przez organy powiatu:

- podmiot wydający to rada powiatu,
- elementy składowe statutu powiatu: określa ustrój powiatu, określa sposób dostępu do dokumentów zgodnie z zasadą jawności, określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów, zasady działania klubów radnych, określa liczbę członków zarządu,
- inne akty statutowe w powiecie: statut związku powiatów, statut związku powiatowo-gminnego,
- delegacja ustawowa z ustawy o samorządzie powiatowym,
- ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- *vacatio legis*: 14 dni;

c) wydawane przez organy województwa:

- podmiot wydający to sejmik województwa,
- elementy składowe statutu województwa: określa ustrój województwa (jednostki samorządu terytorialnego), określa sposób dostępu do dokumentów zgodnie z zasadą jawności, określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu i sejmiku, zasady działania klubów radnych, określa liczbę członków zarządu,
- delegacja ustawowa z ustawy o samorządzie wojewódzkim,
- ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- *vacatio legis*: 14 dni;

- przepisy porządkowe:

a) wydawane przez organy gminy:

- podmiot wydający to rada gminy, wyjątkowo wydawać może także organ wykonawczy, ale w tym przypadku obowiązek zatwierdzenia na najbliższej sesji rady,
- forma to uchwała porządkowa, w przypadku gdy wydaje organ wykonawczy to zarządzenie,
- treść to nakazy i zakazy określonego postępowania z możliwością wprowadzenia grzywny za ich nieprzestrzeganie,
- ogłaszanie: obwieszczenie i inny sposób zwyczajowo przyjęty, później obowiązek publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- *vacatio legis*: 3 dni;

b) wydawane przez organy powiatu:

- podmiot wydający to rada powiatu, wyjątkowo wydawać może także organ wykonawczy, ale w tym przypadku obowiązek zatwierdzenia na najbliższej sesji rady,

Materiały dydaktyczne nr 1 z przedmiotu Prawo Administracyjne  
Studia stacjonarne Prawa 2 rok, grupy 5 i 6

- forma to uchwała porządkowa, w przypadku gdy wydaje organ wykonawczy to zarządzenie,
- treść to nakazy i zakazy określonego postępowania z możliwością wprowadzenia grzywny za ich nieprzestrzeganie,
- ogłaszanie: obwieszczenie i inny sposób zwyczajowo przyjęty, później obowiązek publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- *vacatio legis*: 3 dni;

c) wydawane przez organy województwa:

- **UWAGA!** podmiot wydający to **wojewoda**, a także inny organ administracji niespolonej,
- forma to rozporządzenie, w przypadku gdy wydaje organ administracji niespolonej to zarządzenie porządkowe,
- treść to nakazy i zakazy określonego postępowania z możliwością wprowadzenia grzywny za ich nieprzestrzeganie,
- ogłaszanie: obwieszczenie i inny sposób zwyczajowo przyjęty, później obowiązek publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- *vacatio legis*: 3 dni;

- akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej:

a) porządkowe (wskazane wyżej),

b) wykonawcze:

- podmiot wydający to wojewoda, a także inny organ administracji niespolonej (dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, dyrektorzy urzędów morskich, powiatowi lekarze weterynarii),
- forma to rozporządzenie, w przypadku gdy wydaje organ administracji niespolonej to zarządzenie,
- delegacja ustawowa w ustawach szczególnych,
- charakter: obligatoryjny lub fakultatywny (gdy występuje słowo „może”),
- ogłaszanie: w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- *vacatio legis*: 14 dni.

### Zakład administracyjny

*„jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego”*

Zakład administracyjny powołany jest do świadczenia usług niematerialnych o charakterze humanistycznym i społecznym, zgodnie z ustaleniami doktryny zysk nie jest najważniejszy w kontekście prowadzenia zakładu administracyjnego, ale w ramach pewnych działań podejmowanych przez zakład jest możliwość pobierania za nie opłat. Zakład tworzony jest przez organy administracji publicznej w oparciu o zróżnicowaną podstawę prawną i przy użyciu różnych form prawnych. Korzystanie z zakładu administracyjnego jest ograniczone tylko do jego członków, może być ono przymusowe jak w przypadku osadzenia w więzieniu lub dobrowolne. Stosunek administracyjnoprawny pomiędzy użytkownikiem zakładu a organami zakładu nawiązany może zostać z mocy prawa lub z mocy decyzji, w momencie kiedy nawiązuje się stosunek ziszcza się władztwo zakładowe. Zakłady administracyjne co

do zasady nie mają osobowości prawnej (UWAGA- uniwersytet posiada osobowość prawną) i są finansowane ze środków budżetu publicznego (Skarbu Państwa lub JST).

**Prawo samorządów specjalnych:**

Samorząd specjalny to odmiana korporacyjnej formy decentralizacji, w ramach którego możemy wyróżnić samorzady zawodowe, gospodarcze, pracownicze. Innym przykładem takiej formy decentralizacji jest samorząd terytorialny. Prawo to, przy założeniu posiadania norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obowiązując terytorialnie jest uznawane za źródło administracyjnego prawa lokalnego.

**Źródła niezorganizowane:**

Wśród źródeł niezorganizowanych wyróżnimy odesłania i normy pozaprawne, czyli normy społeczne i normy wiedzy, wyróżniamy zwyczaj, a więc pozaprawny nawyk postępowania przestrzegany praktycznie w obrębie danej struktury (jednostki) organizacyjnej administracji, w podobnych sytuacjach i w określonym czasie. Wśród źródeł niezorganizowanych wymienia się także stanowisko doktryny, orzecznictwo oraz prawo sędziowskie.

#### **#4 Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych**

- a) zakres przedmiotowy ustawy, m.in.:
- ustawa określa zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych i zastrzega, że zasady i tryb ogłaszania umów międzynarodowych, a także układów zbiorowych pracy określają odrębne ustawy,
- b) obowiązek ogłaszania aktu normatywnego:
- zasada podstawowa: ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, ale może wystąpić wyjątek w ramach którego odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących,
- c) zasady:
- akty normatywne ogłasza się niezwłocznie;
  - vacatio legis:
    - zasada - 14 dni, ale w uzasadnionych przypadkach termin może być krótszy,
    - akt prawny może wejść w życie w dniu jego ogłoszenia jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie
    - przepisy porządkowe co do zasady- 3 dni,
  - moc wsteczna obowiązywania jest możliwa jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie;
- d) akty normatywne wydawane na podstawie ustaw, czyli akty wykonawcze można ogłaszać w okresie od dnia ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie, ale akt taki nie może wejść w życie wcześniej niż ustawa;
- e) katalog dzienników urzędowych:
- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,
  - Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski",
  - dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej,
  - dzienniki urzędowe urzędów centralnych,
  - wojewódzkie dzienniki urzędowe;
- f) akty prawne ogłaszane w poszczególnych dziennikach urzędowych- przykłady:
- Dziennik Ustaw RP:
    - Konstytucja,
    - ustawy,
    - rozporządzenia z mocą ustawy,
    - rozporządzenia wydawane przez: Prezydenta RP, RM, PRM, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami RM, oraz KRRiT,
    - teksty jednolite w/w aktów,
    - orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw,
    - uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra,
  - Monitor Polski:
    - zarządzenia Prezydenta RP wydane na podstawie ustawy,

Materiały dydaktyczne nr 1 z przedmiotu Prawo Administracyjne  
Studia stacjonarne Prawa 2 rok, grupy 5 i 6

- uchwały RM i zarządzenia PRM, wydane na podstawie ustawy,
- teksty jednolite w/ aktów,
- orzeczenia TK dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Monitorze Polskim lub aktów normatywnych, które nie były ogłoszone,
- dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz dzienniki urzędowe urzędów centralnych, przykładowe wyliczenie:
- akty normatywne organu wydającego dziennik urzędowy i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych,
- uchwały RM uchylające zarządzenia ministra wydającego dziennik urzędowy,
- orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach aktów normatywnych, o których mowa wyżej,
- ogłoszenia sądowe, jeżeli tak stanowią inne ustawy,
- wojewódzki dziennik urzędowy:
  - akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej, akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy,
  - statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych,
  - statuty związków metropolitalnych,
  - akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
  - wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
  - rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego,
  - statut urzędu wojewódzkiego,
- g) ogłaszanie przepisów porządkowych:
  - przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu, le nie zwalnia to z obowiązku ogłoszenia przepisów porządkowych w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
  - za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu,
- h) tekst jednolity:
  - Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana, a sama ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego,
  - przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw Marszałek Sejmu współpracuje z Rządowym Centrum Legislacji oraz organami administracji rządowej,
  - teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego, a w przypadku:
    - 1) regulaminów Sejmu i Senatu - odpowiednio Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu;
    - 2) aktów normatywnych Rady Ministrów - Prezes Rady Ministrów,
    - 3) aktów normatywnych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,

- tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany a taki akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego,
  - tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono,
- i) prostowanie błędów, m.in.:
- błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia, UWAGA sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego,
  - sprostowanie błędów ogłasza się w tym samym dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt,
  - błędy w tekstach ustaw prostuje Marszałek Sejmu,
  - PRM, z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego organu, prostuje błędy w tekstach aktów innych niż wymienione powyżej, ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim,
  - organy wydające dzienniki urzędowe inne niż wymienione powyżej prostują błędy w tekstach aktów prawnych ogłoszonych w tych dziennikach,
  - błędy w tekście jednolitym aktu normatywnego polegające na niezgodności jego tekstu ogłoszonego w dzienniku urzędowym z tekstem aktu uwzględniającym wszystkie zmiany dokonane do czasu ogłoszenia tekstu jednolitego prostuje się w formie obwieszczenia,
  - sprostowania błędów w tekście jednolitym aktu prawnego dokonuje organ, który ogłosił tekst jednolity.

#### **Stosunki i sytuacje administracyjnoprawne**

- stosunek administracyjnoprawny to wzajemny układ zachowań między dwoma podmiotami, kwalifikowany przez prawo administracyjne, jednym z podmiotów tego stosunku jest zawsze organ administracji publicznej drugim może być obywatel, spółka itp. czyli podmiot praw i obowiązków administracyjnoprawnych, ale zawsze podmiotem, który rozstrzyga o treści tych wzajemnych praw i obowiązków jest organ administracji publicznej – ukazuje to tzw. jednostronność stosunku administracyjnego
- sytuacja prawna to każda sytuacja społeczna określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne, jeżeli sytuacja prawna jest regulowana przez prawo administracyjne to wtedy mówimy o sytuacji administracyjnoprawnej,
- istotą stosunku administracyjnoprawnego są zależne układy zachowań jednego podmiotu stosunku wobec drugiego podmiotu, natomiast istotą sytuacji prawnej (czy sytuacji administracyjnoprawnej) jest przysługujące lub nakazane przez prawa zachowanie się podmiotu w danej sytuacji;

### **#5 Akty administracyjne i inne formy działania administracji publicznej**

- 1) **Akt administracyjny** to sformalizowany objaw woli organu administrującego podjęty na podstawie i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa;
- a) **Decyzja administracyjna** to akt administracyjny stanowiący jednostronne ustalenie organu administracji publicznej o wiążących dla jednostki (i organu) konsekwencjach normy prawa administracyjnego. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji
- Elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego:
- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
  - 2) datę wydania;
  - 3) oznaczenie strony lub stron;
  - 4) powołanie podstawy prawnej;
  - 5) rozstrzygnięcie;
  - 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
  - 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
  - 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny;
  - 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. SA 1163/81:

„Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: **oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji**”.

- b) **Zezwolenie** jest formą aktu administracyjnego ustalającego uprawnienia w sferze prawa administracyjnego lub wyrażające zgodę na dokonanie przedsięwzięcia lub podjęcie czynności dopuszczonej normami prawa administracyjnego;
- c) **Koncesja** jest aktem administracyjnym, który osobie fizycznej lub prawnej nadaje uprawnienia do wykonywania określonej działalności, najczęściej produkcyjnej lub usługowej;



- d) **Licencja** jest aktem administracyjnym ustalającym uprawnienia do wykonywania określonej działalności (niekoniecznie o charakterze gospodarczym) lub pracy zawodowej, gdy wykonywanie takiej działalności związane jest z posiadaniem odpowiednich kwalifikacji.

**2) Formy działań faktycznych:**

- a) działanie faktyczne – dopuszczalna i niewadliwa prawnie kategoria działań administracji publicznej, uzupełniająca działanie prawne, podejmowane na podstawie i w granicach prawa;
- b) formy działań faktycznych:
- ustalanie przez organ administracji niektórych celów i zadań (zbieranie informacji, analizowanie danych, sporządzenie prognoz),
  - ustalanie przez organ administracji niektórych sytuacji faktycznych (zaistnienie określonych stanów by organ mógł podjąć działanie lub stany faktyczne, które organ powinien uwzględnić przy wykonywaniu swojej pracy),
  - tworzenie sytuacji faktycznych (inicjowanie działań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego),
  - przeprowadzenie ocen przez organ administracyjny (w zakresie oceny czy dane elementy rzeczywistości składają się na dany stan faktyczny; czy wobec danego stanu należy podejmować działania),
  - dokonywanie wyboru przez organ administracyjny (form działania, treści rozstrzygnięcia, kryteriów działania),
  - tworzenie kryteriów oceniania i wyboru – tworzenie prawnie nieokreślonych kryteriów, według których organy dokonują ocen i wyborów (np. etyka zawodowa, moralna),
  - projektowanie wariantów działania – propozycje rozstrzygnięć treści, przygotowane ze względu na możliwość zaistnienia danych przesłanek,
  - tworzenie norm organizacyjnych – reguł zachowania się wewnątrzorganizacyjnego pracowników administracji publicznej.,
  - podejmowanie decyzji organizacyjnych – kształtujące organizację wewnętrzną aparatu administracji (np. upoważnienie pracownika w wyniku decyzji);
- c) inne formy działań faktycznych:
- działania faktyczne zmierzające do nawiązania współpracy z obywatelami – powstrzymanie się administracji publicznej od władczego regulowania stosunków społecznych, niepodejmowanie działań mających char. rozstrzygnięć między interesem społecznym i indywidualnym,
  - działania informacyjne administracji – w ramach struktury organizacyjnej i poza nią;
  - działania faktyczne o charakterze materialno-technicznym – np. odebranie rzeczy ruchomej przez organ egzekucyjny, sprawdzenie stanu technicznego.

**3) Uznanie administracyjne (swobodne uznanie)**

- a) każde działanie administracji musi posiadać podstawę prawną, zawierającą normę zobowiązującą do podjęcia/zaniechania działań z często określoną formą czy warunkami;
- b) możliwe jest pozostawienie „luzu” decyzyjnego (swobodnego uznania) w zakresie: miejsca, czasu podjęcia działania, konkretyzacji treści działania (obowiązków i uprawnień), oceny stanu faktycznego np. w doborze kryteriów oceny danego stanu, interpretacji normy prawa;

- c) uznanie administracyjne nie jest atrybutem władzy, ani przywilejem, ani przejawem władztwa;
- d) swoboda dotyczy wyboru jednego z wielu wariantów merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy na podstawie normy ustawowej.

**Publiczne prawa podmiotowe**

- a) taka sytuacja obywatela („a”), ukształtowana przez normę prawa administracyjnego (publicznego), w której obywatel („a”):
  - może skutecznie domagać się czegoś od państwa (organu – „A”) lub
  - może w sposób niekwestionowany przez państwo coś uczynić, realizując swój indywidualny interes;
- b) stanowi wynik interpretacji normy prawnej – aby powstała konieczna jest regulacja prawna danej sfery życia, która powoduje zawiązanie stosunku prawnego, którego elementami są prawa i obowiązki stron;
- c) przysługują wszystkim podmiotom administrowanym (nie tylko jednostkom czy zrzeszeniom);
- d) powinno być na tyle skonkretyzowane, aby jego dochodzenie było możliwe w drodze środka prawnego, który jest zindywidualizowany (skarga);
- e) organ administracji jest związany do postępowania zgodnie z jego treścią;
- f) obywatel ma prawo do żądania od administracji stosowania się do publicznego prawa podmiotowego, a więc działania bądź zaniechania działania, a w przypadku odmowy może wnieść skargę do sądu administracyjnego;
- g) charakter: pozytywne (żądanie) i negatywne (zakaz ingerencji) prawa podmiotowe.

## **#6 Organy i podmioty administracji publicznej**

- 1) **Podmiot administracji publicznej** – pojęcie związane z wewnętrzną organizacją podmiotów administracji publicznej. Mają zdolność prawną, ale brak zdolności do czynności prawnej.
- 2) **Organ administracji publicznej** (wg. Prof. Bocia) – człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji.
- 3) **Cechy organu**
  - można go wyodrębnić: organizacyjnie i kompetencyjnie,
  - ma zdolność do administrowania.

Możemy wyróżnić organy:

- a) administracji państwowej, rządowej i samorządowej,
  - b) naczelne, centralne, terenowe,
  - c) monokratyczne i kolegialne,
  - d) decydujące i doradcze,
  - e) I i II instancji,
  - f) decydujące i wyższego stopnia,
  - g) orany z wyboru, powołania, nominacji, umowy, mocy prawa, losowania, urodzenia, rewolucji, zamachu stanu,
  - h) zdecentralizowane i scentralizowane,
  - i) centralne organy państwowe, centralne konstytucyjne organy państwa, organy naczelne.
- 4) **Organ administrujący** - to każdy podmiot, któremu prawo przydaje funkcje administrowania, lub któremu prawo stwarza podstawy do przydania funkcji administrowania, a przydanie to nastąpiło, a więc mieści w sobie i organy administracyjne i katalog innych podmiotów.
- 5) **Urząd w administracji publicznej**
- a) wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej), a utworzenie oznacza wprowadzenie do struktury organizacyjnej administracji publicznej nowej jednostki organizacyjnej,
  - b) szczególna nazwa organu administracyjnego,
  - c) zorganizowany zespół osób, środków rzeczowych, środków finansowych, przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji.
- 6) **Kompetencja** - zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo.
- 7) **Odpowiedzialność za działania administracji** może być polityczna, majątkowa, karna, porządkowa, dyscyplinarna, w sprawach o wykroczenia, konstytucyjna.



Materiały dydaktyczne nr 1 z przedmiotu Prawo Administracyjne  
Studia stacjonarne Prawa 2 rok, grupy 5 i 6

Materiał przygotowany na podstawie:

- „Prawo administracyjne” J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010,
- „Nauka administracji” A. Błaś, J. Boć (pod redakcją), J. Jeżewski, Kolonia Limited 2013,
- „Prawo administracyjne” J. Zimmermann, Wolters Kluwer 2016,
- „Prawo administracyjne” M. Wierzbowski (redakcja naukowa), 2017,
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523),
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).