

# Prawo administracyjne

Wprowadzenie do prawa administracyjnego

# Pojęcie administracji

*ministro, ministrare* → służyć, wykonywać

Stosowany przedrostek *ad-* wskazuje na celowość działania.

## Administracja w ujęciu statycznym/organizacyjnym

- W takim ujęciu administracja rozumiana jest jako pewna struktura złożona z organów administracji publicznych i innych podmiotów administrujących.

## Administracja w ujęciu dynamicznym/funkcjonalnym

- W takim znaczeniu administracja rozumiana jest jako działalność o charakterze administracyjnym.

# Pojęcie administracji

*„Administracja jest tym, czego nie umiem nazwać”*

Lorenz von Stein

W nauce administracji, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, pojawiają się opinie, iż formułowanie zamkniętych oraz pełnych definicji administracji publicznej nie jest możliwe. Co więcej, wskazuje się często również, iż nie jest ona konieczna dla badań nad administracją.

Duże znaczenie dla badań nad administracją publiczną miała tak zwana **definicja wielkiej reszty**. Jej twórcą był Otto Mayer, który twierdził, że administracją jest działalność państwowa, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości. Ujęcie to bywa też nazywane **definicją quasi-negatywną**.

# Pojęcie administracji

## Definicje przedmiotowe

**Definicje pozytywne**  
Administracja to działalność mająca na celu realizację zadań publicznych i charakteryzująca się określonymi cechami.

**Definicje negatywne**  
Administracja jest działalnością podejmowaną w publicznym celu – z wyłączeniem ustawodawstwa i sądownictwa

## Definicje podmiotowe

**Definicje pozytywne**  
Administracja to działalność organów administracyjnych.

**Definicje negatywne**  
Administracja to działalność organów publicznych niebędących organami ustawodawczymi i sądowymi.

# Pojęcie administracji

*"Administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych we władztwo państwowe oraz środki materialnotecniczne."*

Irena Lipowicz

*"Administracja publiczna to ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną."*

Zygmunt Niewiadomski

*"Administracja jest zjawiskiem społecznym, które cechują inicjatywa i działalność ukierunkowana na przyszłość."*

Franciszek Longchamps

# Pojęcie administracji

*"Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawiste organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach"*

Jan Boć

# Cechy administracji publicznej

Do cech charakteryzujących administrację publiczną, według Jana Zimmermanna, należą:

- Działanie w imieniu i na rachunek państwa
- Działanie w interesie publicznym lub interesie indywidualnym jednostki
- Dysponowanie władztwem administracyjnym
- Działanie na podstawie i w granicach prawa
- Charakter wykonawczy
- Ciągłość i stabilność działania
- Obowiązek korzystania z kompetencji
- Organizowanie życia społecznego
- Działanie poprzez wykwalifikowaną kadrę urzędniczą
- Charakter monopolistyczny

# Administracja publiczna

## Interes publiczny

- *"Interes publiczny (społeczny) można określać jako interes dający się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot."* Jan Boć
- Interesu publicznego nie należy utożsamiać z sumą interesów indywidualnych.

## Władztwo administracyjne

- Istotą władztwa jest możliwość jednostronnego decydowania przez administrację publiczną o treści stosunku prawnego, jaki łączy ją z podmiotem spoza struktur administracji, a zatem samodzielnego ustalania praw i obowiązków oraz stosowania sankcji za naruszenia nakazów i zakazów.
- W doktrynie wyróżnia się podział na **administrację władczą** (*imperium*) i **administrację niewładczą** (*dominium*).



## Prawo administracyjne

*"Prawo administracyjne dotyczy administracji publicznej (pojętej jako pewna dziedzina kultury społecznej) i jest dla niej swoiste, czyli obejmuje to, co jest wytworzone właśnie dla organizacji i działania administracji publicznej, a nie zarazem dla innych dziedzin kultury społecznej."*

Franciszek Longchamps

*"Prawo administracyjne to uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne."*

Zbigniew Cieślak

# Prawo administracyjne

## Prawo administracyjne ustrojowe

*"Zbiór norm określających administrację publiczną i jej strukturę oraz dotyczących tworzenia i obsadzania organów i urzędów, ich budowy wewnętrznej i wzajemnych powiązań między nimi, także zasad funkcjonowania organów administracji publicznej."*  
Jan Zimmermann

## Prawo administracyjne materialne

*"Prawo materialne reguluje obowiązki i uprawnienia powstające z mocy prawa albo przez konkretyzację norm – wydanie aktu administracyjnego. Jest to kategoria najbardziej rozbudowana, obejmująca wiele dziedzin, często stanowiących osobne podgałęzie prawa, z których wiele włącza do swojego zakresu również normy prawa cywilnego czy karnego."*  
Jan Zimmermann

## Prawo administracyjne procesowe

*"Normy prawa procesowego regulują tok czynności podejmowanych przez organy określone prawem ustrojowym w celu realizacji norm prawa materialnego. Dotyczy to zarówno wydawania i kontrolowania decyzji administracyjnych, jak i czynności podejmowanych w celu ich przymusowego wykonania."*  
Jan Boć

# Prawo administracyjne

## Prawo zewnętrzne

Reguluje stosunki pomiędzy podmiotami administracji publicznej, a podmiotami do niej nienależącymi.

## Prawo wewnętrzne

Normuje stosunki wewnątrz administracji publicznej, a zatem pomiędzy jej poszczególnymi podmiotami. Reguluje także wewnętrzną strukturę administracji publicznej.

# Organ administracji publicznej

*"Organ administracji publicznej to człowiek lub grupa ludzi – znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji."*

Jan Boć

Organem administrującym jest podmiot, który nie należy do organów administracji publicznej, któremu przyznana została kompetencja lub też który faktycznie wykonuje kompetencję.

# Cechy organu administracji publicznej

Jan Zimmermann do cech charakterystycznych dla organu administracji publicznej zalicza:

- Osobową istotę organu
- Wyodrębnienie organizacyjne
- Prawne umocowanie do działania
- Wyposażenie we władztwo administracyjne

Pojęciem istotnym w kontekście organów administracji publicznej jest **kompetencja** - rozumiana zarówno jako możliwość działania (uprawnienie) jak i jako obowiązek podejmowania takiego działania. Jest ona także rozumiana jako upoważnienie do działania - wobec czego organ podejmuje działania ważne z prawnego punktu widzenia wyłącznie, gdy działa w zakresie swojej kompetencji.

*"Kompetencja to zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo."*

Jan Boć

# Organy administracji publicznej

Organy administracji  
rządowej  
Organy administracji  
samorządowej

Organy centralne  
Organy terenowe

Organy naczelne  
Organy niższego  
stopnia

Organy  
jednoosobowe  
Organy kolegialne

# Centralizacja i decentralizacja

## CENTRALIZACJA

- Centralizacja polega na hierarchicznym podporządkowaniu organu innemu organowi. Zależność pomiędzy tymi organami ma aspekt służbowy oraz aspekt osobowy. Organ nadrzędny sprawuje nadzór nad podmiotem podporządkowanym. Nadzór ten polega na sprawowaniu kierownictwa, rozumianego jako możliwość pełnego wpływu na jego działania.

## DECENTRALIZACJA

- Decentralizacja polega na zagwarantowanej prawnie względnej samodzielności i niezależności jednych organów administracji publicznej od innych organów. W układzie zdecentralizowanym nie istnieje hierarchiczne podporządkowanie, kierownictwo czy zależność służbowa lub osobowa.

# Koncentracja i dekoncentracja

## KONCENTRACJA

- Koncentrację rozumiemy jako skupienie kompetencji w jednym organie lub w małej grupie organów administracji publicznej.

## DEKONCENTRACJA

- Dekoncentracja oznacza rozproszenie kompetencji na większą liczbę organów. Ujmowana jest statycznie lub dynamicznie. Dekoncentrowanie (dekoncentracja w ujęciu dynamicznym) oznacza przeniesienie kompetencji na organy niższe lub równorzędne dokonane w drodze ustawy lub innego aktu normatywnego. Wyróżniamy dekoncentrację pionową (terytorialna), poziomą (resortowa) oraz skośną.