

Maciej M. Sokołowski

WPROWADZENIE DO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa, 2/10/2014 r.

ADMINISTRACJA JAKO ORGANIZACJA

- ✘ Administracja jest organizacją
- ✘ Różne jednostek organizacyjne (system różnych jednostek organizacyjnych)
- ✘ Organ osiǎ systemu (jednostka organizacyjna wyposaŹona w kompetencje określone w ustawach)
- ✘ Organy tworzą zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania.
- ✘ Zadania państwowe (publiczne) = organy państwowe publiczne

ADMINISTRACJA JAKO DZIAŁALNOŚĆ

- ✘ Administracja państwowa w znaczeniu ścisłym – **działalność w zakresie wykonywania zadań publicznych** w sposób określony przez prawo prowadzi państwo jako organizacja.
- ✘ Administracja państwowa w znaczeniu szerszym – gdy działalność taką prowadzą także **inne organy i instytucje**.
- ✘ **Administracja publiczna** – obejmująca administrację państwową w znaczeniu ścisłym i administrację wykonywaną przez inne organy i instytucje nienależące do aparatu państwowego.
- ✘ Administracja prywatna – działalność podejmowana przez instytucje lub podmioty niepubliczne (nie mają na celu realizacji zadań publicznych wyznaczonych przez prawo).

DEFINIOWANIE ADMINISTRACJI

- ✘ W okresie międzywojennym i do lat 50. XX w. określano administrację definicją negatywną,
- ✘ S. Kasznica „Administracja to ta działalność państwa, która pozostaje po wyeliminowaniu działalności ustawodawczej i sądowej”.
- ✘ T. Bigo – planowa działalność państwa zmierzająca do pewnych celów, **niebędąca ustawodawstwem ani sądownictwem.**
- ✘ Formułowane definicje negatywne – związane z poglądem, że administracji państwowej nie da się określić w sposób uogólniający i wyczerpujący.

DEFINIOWANIE ADMINISTRACJI

- ✘ Na początku lat 50. XX w. w PRL zdefiniowano administrację „administracja PRL to jedna z form **działalności państwowej** prowadzonej pod kierownictwem PZPR na **podstawie ustaw** wyrażających wolę i interesy ludu pracującego miast i wsi, polegająca na **organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa ludowego**, w szczególności budowy podstaw socjalizmu, ograniczania i ostatecznej likwidacji obalonych klas wyzyskiwaczy, obrony i ochrony narastających zdobyczy ludu pracującego oraz obrony państwa przed agresją światowego imperializmu i zabezpieczenia światowego pokoju”.

DEFINIOWANIE ADMINISTRACJI

- ✘ Lata 70. XX w. – nowe określenie administracji poprzez podmiot i wykonywane funkcje
- ✘ W. Dawidowicz „Administracja państwowa to **system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym** — w stosunku do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu jako takiemu”.
- ✘ Administracja to **nierozłączny system organizacyjnych i normatywnych elementów**, złożona instytucja (organy administracji państwowej i zakłady państwowe, działające poprzez jednostki organizacyjne, zwane ogólnie urzędami administracyjnymi) realizująca na podstawie ustaw pewne cele za pomocą działań o charakterze kierowniczym i organizującym.

DEFINIOWANIE ADMINISTRACJI

- ✘ Współcześnie administracja to:
 - część **aparatu państwowego**, powołana do realizacji zadań ustalonych (lub zaakceptowanych) przez parlament,
 - rodzaj działalności prowadzonej przez różne podmioty (państwowe, samorządowe, prywatne) celem realizacji zadań uznanych za publiczne i określonych w ustawach i innych aktach.
- ✘ Działania administracji zdeterminowane są przez prawo (podstawa działań, ich zasięg, moc wiążącą, forma i tryb itd. – wpływa na ich ważność i skuteczność).

ZWIĄZANIE ADMINISTRACJI PRAWEM

- ✘ Podstawa w Konstytucji RP – zasada praworządności (legalizmu) – element państwa prawnego – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa

(Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa

- ✘ Tam gdzie jej działania zmieniają sytuacje (na korzyść i niekorzyść) indywidualnych podmiotów musi mieć prawne podstawy (przepis ustawy i przepis aktu wykonawczego).
- ✘ Zakres działań administracji określony przez prawo nie jest jednakowy – zależy od sfery, rodzaju i form działania administracji.

SFERY DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI

- ✘ **Sfera zewnętrzna** – administracja styka się z obywatelem (osobą fizyczną lub prawną). Administracja może zrobić tylko to na co prawo jej zezwala.
- ✘ **Sfera wewnętrzna** – działania podejmowane wewnątrz-organizacyjne (organizacja pracy aparatu). Samodzielnie organizuje wykonanie zadań społecznych i gospodarczych ustalonych przez inne organy, a jej działania w tym zakresie mają charakter kierowniczy/kontrolny/ustalający. Podstawą tych aktów jest władztwo organizacyjne (wynikające z regulaminów i statutów i in.)

RODZAJE DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI

- ✘ Działania o charakterze **faktycznym** – luźne związanie, muszą mieć jednak jakąś podstawę prawną (np. ogólna norma kompetencyjna wyprowadzona z przepisów administracyjnych)
- ✘ Działania o charakterze **prawnym** – ściśle zdeterminowane przez prawo (niejednako) – działania zmieniające sytuację prawną indywidualnie określonych podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji – muszą mieć podstawę w przepisach prawa materialnego i formalnego. Dokładnie opisane ze względu na ich dopuszczalność, moc prawną i wywoływane skutki.

FORMA DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI

- ✘ Akty administracyjne (indywidualne), akty normatywne (ogólne), a także działania wykonawcze w stosunku do w/w form bardziej zdeterminowane przez prawo;
- ✘ Działania **materialno-techniczne** (np. gromadzenie informacji, analizowanie, zarządzanie) lub społeczno-organizatorskich (np. porozumiewanie się, apelowanie) – mniej zdeterminowane przez prawo.
- ✘ Administracja to także **działalność pozaustawowa**, która chociaż nie jest zupełnie oderwana od ustawy, to czasem służy innemu celowi (realizacji zadań nakreślonych w innych aktach – polecenia, decyzje, uchwały).

POJĘCIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

- ✘ Szerokie znaczenie prawa administracyjnego: **normy prawne regulujące organizację i zachowanie się administracji państwowej jako części aparatu państwowego, a także zachowanie się osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nieunormowanym przez przepisy należące do innych gałęzi prawa.**
- prawo o ustroju administracji państwowej
- prawo materialne
- prawo proceduralne

PRAWO O USTROJU

- ✘ Prawo o ustroju administracji państwowej reguluje organizację i zasady funkcjonowania aparatu państwowego powołanego do wykonywania zadań państwowych w formach uznanych za właściwe dla administracji państwowej.
- ✘ W szczególności **tworzy podmioty** administracji państwowej i **określa ich strukturę** organizacyjną oraz **zakres działania**, zachodzące w systemie administracji procesy (kierowania, nadzoru, kontroli, koordynacji, informacji itp.), stanowi podstawę **określania zadań** poszczególnych organów administracji państwowej i ich systemu, a także **form i metod ich wykonywania**, tworzy **podział terytorialny kraju** dla potrzeb administracji państwowej.

PRAWO MATERIALNE

- ✘ Prawo materialne – normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji państwowej i innych podmiotów państwowych.

PRAWO PROCEDURALNE

- ✘ Prawo proceduralne – normy wyznaczające postępowanie w kierunku wykonania norm prawa ustrojowego i materialnego.
- ✘ Normy te spełniają różne funkcje, będące podstawą podziału prawa proceduralnego:
 - konkretyzacja norm i powiązanie ich z indywidualnie oznaczonymi podmiotami (prawo o ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach szczególnych);
 - doprowadzenie do wykonania obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa albo z decyzji lub postanowień administracyjnych (prawo o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i innych postępowaniach wykonawczych);

PRAWO PROCEDURALNE

- ✘ Normy te spełniają różne funkcje, będące podstawą podziału prawa proceduralnego:
- przez kontrolę przestrzegania przepisów prawnych i nadzór nad aktami stanowienia i stosowania prawa (prawo o trybie kontroli przestrzegania przepisów prawnych przez podmioty administracji państwowej oraz obywateli i organizacje społeczne);
- przez orzekanie o sankcjach za naruszenie zakazów lub nakazów zawartych w przepisach (prawo o postępowaniu porządkowym i dyscyplinarnym oraz prawo o postępowaniu w sprawach skarg i wniosków).

WĄSKIE ZNACZENIA

- ✘ Wąskie znaczenie prawa administracyjnego – normy dwustronnie wiążące, ustanawiające (bezpośrednio lub poprzez inne akty prawne) określone uprawnienia i obowiązki organów administracji państwowej oraz podmiotów niepodporządkowanych im organizacyjnie.
- ustanawiają uprawnienia lub obowiązki podmiotów zewnętrznych w określonych warunkach;
- ustanawiają kompetencje do nałożenia na podmioty zewnętrzne określonych obowiązków, a ich wymagalność zależy od trybu i formy;
- przyznają podmiotom zewnętrznym **prawo domagania się od organów administracji państwowej spełnienia określonych w przepisach prawnych obowiązków.**

TYPY NORM: USTROJOWE

- ✘ Normy określające właściwość
- ✘ Umożliwiają przypisanie określonego uprawnienia lub obowiązku do konkretnej jednostki, a opierają się na przepisach określających czas i miejsce działania, rodzaj spraw, status prawny podmiotu, jego strukturę organizacyjną, obsadę personalną itp.
- ✘ Ustanawiające zadania, określają kierunki działania oraz wskazują na wartości.
- ✘ Regulujące prawne formy działania, wskazujące na kompetencje organów, regulujące organizację administracji, wyznaczają stosunku zależności, a w związku z tym dokonują podziału czynności, określają przedmiot i tryb porozumiewania się jednostek oraz zasad ich współdziałania.

TYPY NORM: MATERIALNE

- ✘ **Normy merytoryczne** – nakazują lub zakazują określonym podmiotom zachowywać się w pewnych okolicznościach w określony sposób. Jeśli adresowane do organów administracji publicznej to wiążą je w sposób pełny (bez możliwości wyboru zachowania).
- ✘ **Normy blankietowe** – przeciwieństwo norm merytorycznych; wskazują jedynie sposób podjęcia działań; nie określają ich treści, umożliwiają uwzględnienie wartości i interesów.
- ✘ **Normy generalne** nie mają indywidualnie wyznaczonego adresata. **Normy abstrakcyjne**, brak konkretnie określonych okoliczności (warunków), od których zależy uprawnienie lub obowiązek adresata.
- ✘ **Normy sankcjonujące** – sankcje niewykonania innej normy nakazującej określone postępowanie.

TYPY NORM: PROCEDURALNE

- ✘ Normy postępowania administracyjnego – określają czynności podmiotów postępowania (organ zobowiązany do prowadzenia postępowania oraz uczestnicy postępowania – strony, podmioty występujące na prawach strony, skarżący itp.).
- ✘ Normy postępowania ogólnego (ma na celu rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy) są bezpośrednio powiązane z normami prawa ustrojowego i materialnego, gdyż postępowanie to wszczyna się w celu urzeczywistnienia tych norm.

TYPY NORM: PROCEDURALNE

- ✘ Normy postępowania skargowo-wnioskowego – na ich podstawie dokonuje się urzędowej oceny stanu faktycznego (ze skargi/wniosku) i po skonfrontowaniu go ze stanem prawnym, określa się sposób załatwienia merytorycznego sprawy; brak bezpośredniego powiązania z normami materialnymi.
- ✘ Normy postępowania kontrolnego – określają zachowanie się podmiotu uprawnionego do kontroli oraz prawa i obowiązki kontrolowanych; związek z prawem materialnym pośredni, jeśli wniosek pokontrolny zmieni sytuację materialnoprawną kontrolowanego.

TYPY NORM: PROCEDURALNE

- ✘ Normy postępowania sądowoadministracyjnego – określają prawa i obowiązki sądu oraz obu stron postępowania, które układają się w ciąg procesowych czynności prowadzących do weryfikacji działania administracji pod kątem obowiązującego prawa.
- ✘ Sąd nie przyznaje praw ani nie nakłada obowiązków, lecz dokonuje prawnie wiążącej kwalifikacji zaskarżonych aktów i czynności.

STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

- ✘ Stosunek prawny (pomocnicza konstrukcja nauki prawa) – służy rekonstrukcji założonych w prawie przedmiotowym podstawowych zależności między różnymi podmiotami. Wyróżniamy następujące rodzaje:
- ✘ Stosunek materialnoprawny – określa układ zależności (wzajemne prawa i obowiązki) – układ prosty (prawo-obowiązek), układ złożony (prawo-obowiązek i w związku z tym też prawo).
- ✘ Stosunek płaski (między dwoma podmiotami), stosunek spiętrzony (między tymi podmiotami a innymi).
- ✘ W prawie administracyjnym – jednym z podmiotów jest zawsze jednostka administracji państwowej, a przedmiot stosunku objęty jest kompetencją jednej z jednostka administracji państwowej

STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

- ✘ Stosunki ustrojowe – regulowane przepisami powszechnie obowiązującymi oraz wewnętrznymi, a wszystkie podmioty to jednostki administracji państwowej.
- ✘ Stosunki proceduralne – **łączą strony postępowania i organ prowadzący postępowanie**, określając ich wzajemne prawa i obowiązki. Powiązane z prawem materialnym, gdyż postępowanie wszczyna się **w celu zindywidualizowania i skonkretyzowania praw lub obowiązków** zawartych w normach materialnych oraz kończy aktem, który wiążąco przypisuje prawo lub obowiązek konkretnej stronie.
- ✘ Inaczej w przypadku przepisów dot. postępowania egzekucyjnego lub skargowo-wnioskowego – nie ma **bezpośredniego** związku z prawem materialnym (?).
- ✘ Stosunki sądowo-procesowe – zdeterminowane są inną strukturą postępowania, jego przedmiotem oraz funkcją.

Dziękuję za uwagę