

Maciej M. Sokołowski

PODSTAWOWE POJĘCIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

APARAT ADMINISTRACYJNY

- ✘ Aparat administracyjny – wszystkie jednostki wykonujące funkcje administracji publicznej, niezależnie od tego, czy są one państwowe, samorządowe, czy też nie.
- ✘ Rozdział zadań pomiędzy tymi jednostkami wynika z różnych przyczyn:
 - funkcjonalnych
 - terytorialnych
 - organizacyjnych
 - finansowych

APARAT ADMINISTRACYJNY

➤ funkcjonalnych

Do wykonywania zadań administracji w różnych dziedzinach (obszarach) wymagane są specjalne kwalifikacje (np. zdrowie, obronność) – potrzebne są wyspecjalizowane jednostki administracji)

➤ terytorialnych

Specyfika obszarów i zadań wymaga delegowania na niższy lub wyższy szczebel, np. pozwolenie na budowę – lokalnie, autostrada – wyższy szczebel, kolej – centralnie.

APARAT ADMINISTRACYJNY

➤ organizacyjnych

Niektóre sprawy wymagają większej zależności od lokalnych społeczności (np. sprawy komunalne), a pewne muszą być uniezależnione (np. kontrola); pewne potrzebują jednolitego kierownictwa (np. sprawy obronności), inne mogą zostać oddane do uznania władz lokalnych (np. gospodarka komunalna).

➤ finansowych

W celu minimalizowania kosztów utrzymania aparatu administracyjnego niekiedy koncentruje się pewne kompetencje w ramach jednej jednostki, a niekiedy pewne zadania powierza się podmiotom niepaństwowym, np. spółkom prawa handlowego, stowarzyszeniom.

NADZÓR KIEROWNICTWO KONTROLA KOORDYNACJA

- Dotyczą stosunków wewnątrz aparatu administracyjnego;
- Pojęcia zaczerpnięte z nauk o organizacji i zarządzaniu
- Mogą być mało precyzyjne i różnie stosowane w aktach normatywnych;

KONTROLA

- funkcja organu polegająca wyłącznie na sprawdzaniu działalności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na ich działalność poprzez nakazy czy polecenia.
- organ kontrolujący zazwyczaj ma prawo do wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a wyjątkowo (cel – uniknięcie strat) poleceń (zarządzenia doraźne) natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości;
- organ kontrolujący przedstawia tylko wyniki kontroli wraz z wnioskami
- inne terminy: „lustracja”, „wizytacja”, „inspekcja” czy „rewizja”.

NADZÓR

- wyposażenie organu w środki oddziaływania na postępowanie innych organów czy jednostek nadzorowanych, bez możliwości wyręczania tych organów
- kontrola + możliwość wiążącego wpływu
- Ustawodawca nie zawsze jest konsekwentny oznaczając kierownictwo lub kontrolę pojęciem nadzoru
- nadzorowanie jest jednym z elementów funkcji kierowania

NADZÓR

- samo stwierdzenie w przepisach o nadzorze nie daje organowi prawa do niego,
- dopiero gdy przepisy wyposażają *organ expressis verbis* w środki nadzoru można mówić o nadzorze (inaczej to kontrola),
- środki nadzoru dzieli się je na: **środki oddziaływania merytorycznego** np. uprawnienia do zawieszania lub uchylania rozstrzygnięć (uchwał, zarządzeń) jednostek nadzorowanych; **środki nadzoru personalnego** – np. prawo do zawieszania w czynnościach członków kierownictwa.

NADZÓR – USTAWA O RM

Art. 33.

1d. Minister kierujący określonym działem administracji rządowej ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Obwieszczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

KOORDYNACJA I KIEROWNICTWO

- Koordynacja – możliwość oddziaływania na instytucje koordynowane przy użyciu różnego rodzaju środków w celu zharmonizowania działalności tych jednostek. Jednostki te z reguły nie są mu bezpośrednio podległe (organizacyjne lub służbowo).
- Kierownictwo – najszersze uprawnienia, tzn. organ kierujący może używać wszelkich środków, których prawo nie zakazuje.

KOORDYNACJA I KIEROWNICTWO – USTAWA O RM

Art. 14b.

Rządowe Centrum Legislacji, zwane dalej „Centrum”, zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej.

Art. 14e.

1. Centrum kieruje Prezes Centrum przy pomocy wiceprezesów Centrum oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Centrum.

KIEROWNICTWO – USTAWA O RM

Art. 6.

1. W razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów, pracami Rady Ministrów kieruje wiceprezes Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów lub jeden z ministrów, jeżeli wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany.

Art. 27.

Kancelarią kieruje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, powoływany i odwołany przez Prezesa Rady Ministrów.

USTAWA O RM

Art. 34.

1. Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności w tym zakresie:
 - 1) tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;
 - 2) powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;
 - 3) (uchylony).
2. Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio.
3. Rada Ministrów może powołać przy ministrze komitet doradczy i określić zakres jego zadań.

USTAWA O RM

Art. 34a.

1. Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia.
2. Wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 1, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.
3. Wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 1, wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie.
4. Przepisów ust. 1–3 nie stosuje się do organów, urzędów i jednostek organizacyjnych wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

USTAWA O RM

Art. 35.

1. Minister, do którego zakresu działania należy sprawowanie nadzoru nad określonym urzędem centralnym, przedstawia sprawy dotyczące tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów.
2. Jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, minister, o którym mowa w ust. 1:
 - 1) składa Prezesowi Rady Ministrów wniosek o nadanie urzędowi centralnemu statutu;
 - 2) składa Prezesowi Rady Ministrów wnioski o powołanie i odwołanie kierownika urzędu centralnego;
 - 3) powołuje zastępców kierownika urzędu centralnego;
3. Minister zapewnia współdziałanie podległych urzędów centralnych.
4. Minister przedstawia Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących działania podległych mu urzędów centralnych.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ

- wynika z dopuszczalnego zakresu oddziaływania organów:
- organu kontrolującego – tylko za prawidłowość czynności kontrolnych;
- organu nadzorującego – za postępowanie organów nadzorowanych w zakresie spraw, które nadzoruje;
- organu koordynującego – za efekty działalności koordynacyjnej oraz za działalność jednostek kontrolowanych w zakresie w jakim może na nie wiążąco wpływać;
- organu kierowniczego – pełna odpowiedzialność za postępowanie organów lub instytucji kierowanych.

RELACJE

- funkcje nie wykluczają się wzajemnie – kierownictwo obejmuje nadzór, kontrolę i koordynację, nadzór ma również prawo do kontroli itd.
- przepisy określają z reguły środki oddziaływania (kompetencje) organów, oraz cele sprawowania nadzoru, kontroli, koordynacji
- organy muszą stosować tylko te środki i tylko w tych celach, nie mogą użyć np. łagodniejszych środków, nawet jeśli będą bardziej skuteczne (czyli wykluczone jest wnioskowanie z większego na mniejsze).
- jeśli przepis stanowi tylko że organ „koordynuje” lub „nadzoruje”, a nie podaje środków, to organ ten może stosować tylko środki niewładcze, a jednostka nadzorowana czy koordynowana powinna powstrzymać się od działań uniemożliwiających wykonanie nakazu ustawowego (też bezczynności).

Dziękuję za uwagę