

Maciej M. Sokołowski

**PODSTAWOWE POJĘCIA PRAWA  
ADMINISTRACYJNEGO**

**(II)**

# WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE

- ✘ Władztwo – możliwość przeprowadzenia zarządzenia w drodze przymusu państwowego przez organ państwa.
- ✘ **Władztwo administracyjne** (*imperium*) – uprawnienie organu administracji publicznej do **jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej** podmiotu administrowanego poprzez wydawanie aktów prawnych oraz do stosowania przymusu w celu ich zrealizowania.
- ✘ Posiadanie władztwa oznacza że organ może **stosować przymus**, bez uprzedniego pozwolenia sądu.

# WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE

- ✘ Pojęcie związane jest z rozgraniczeniem sądownictwa i administracji oraz administracji prywatnej od publicznej.
- ✘ **Ma charakter instrumentalny** – zostało stworzone przez naukę prawa administracyjnego dla prawniczego opisu zjawisk i procesów zachodzących w ramach administracji publicznej
- ✘ Władztwo to kategoria porządku normatywnego, a nie zjawisko istniejące obiektywnie i **właściwe dla procesów administrowania**.
- ✘ **Stopniowalność** – władztwu podlegają bądź wszyscy, bądź tylko niektóre podmioty – o zakresie i skutkach władztwa rozstrzygają normy prawa administracyjnego.– używane w 3 podstawowych kontekstach dotyczących:

# WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE

- ✘ używane w 3 podstawowych kontekstach dotyczących:
  - (i) **analizy prawnej form działania administracji** (jako cecha niektórych form działania administracji);
  - (ii) **istoty stosunku administracyjno-prawnego** (jako cecha tych stosunków)
  - (iii) **pojęcia organu administracji publicznej** (jako cecha organu administracyjnego)

# WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE

- ✘ Do władztwa administracyjnego należy:
- ✘ możliwość jednostronnego ukształtowania stanu prawnego podmiotu podporządkowanego w sposób wiążący, z domniemaniem legalności konkretyzacji prawa dokonywanej przez organ administracji (przestają wywoływać skutki prawne czynności organów dopiero po uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności).
- ✘ możliwość stosowania przymusu państwowego (tak fizyczny jak inne środki, jak np. groźba przymusu).

# PRZYMUS PAŃSTWOWY

---

- ✘ Postacie przymusu państwowego w administracji (kryterium spełnianej funkcji) - **przymus egzekucyjny**:
- ✘ cel – **zrealizowanie polecenia** organu przed podmiot administrowany;
- ✘ stosowany **tak długo, aż adresat zachowa się w sposób wyznaczony**;
- ✘ stosuje się go, **tylko gdy z poleceniem łączy się obowiązek działań adresata**;
- ✘ **nie stosuje w przypadku gdy nie potrzeba działań adresata i w przypadku niewykonania uprawnienia**;

# KARA ADMINISTRACYJNA

- ✘ Kara (administracyjna lub kryminalna).
- ✘ Cel – **wyrządzenie dolegliwości** z powodu niezastosowania się do nakazu lub zakazu, a późniejsze podporządkowanie się nie chroni przed karą → funkcja represyjna, stymulująca i prewencyjna.
- ✘ Nakładanie kar **stanowi wymiar sprawiedliwości**, więc odwołanie nie od organu wyższego, ale do sądu.
- ✘ **Kary administracyjne wymierzone w ramach stosunku administracyjno-prawnego** w związku z naruszeniem obowiązków administracyjnych.

# KARA ADMINISTRACYJNA

- ✘ **Kary administracyjne sensu stricto** – o charakterze pieniężnym wynikające ze stosunków prawa materialnego;
- ✘ **Kary porządkowe** – wynikające ze stosunków procesowych (w ramach tzw. policji sesyjnej), cel – utrzymanie ładu i porządku podczas czynności procesowych;
- ✘ **Kary dyscyplinarne** – wynikające ze stosunków wewnętrznych administracji (wobec funkcjonariuszy administracji, użytkowników zakładów administracyjnych czy członków samorządów specjalnych).



# SANKCJA NIEWAŻNOŚCI

- ✘ Tzw. **sankcja nieważności** – polega na odmowie uznania skutków prawnych czynności konwencjonalnej dokonanej niezgodnie z regułami.
- ✘ Rzadko w stosunku do podmiotów administrowanych, częściej dotyczy czynności organów administracji.
- ✘ **Przymus w tym przypadku polega na odmowie użycia siły dla zaistnienia skutków takiej czynności.**

# WŁADZTWO ZAKŁADOWE

- ✘ Władztwo zakładowe – **stosunki między zakładem a użytkownikiem** nie mają wyłącznie charakteru administracyjno-prawnego (też cywilnoprawny):
- ✘ W sferze cywilno-prawnej – dysponuje tzw. **władztwem organizacyjnym** (jak każda organizacja) – dla **przestrzegania norm wewnętrznych** przez członków, a podstawą ich obowiązywania jest uznanie ich za wiążące przez członków organizacji (**najdotkliwsza kara – usunięcie z organizacji**).

# WŁADZTWO ZAKŁADOWE

- ✘ W sferze administracyjno-prawnej – wynika ono z upoważnienia organów zakładu do stanowienia abstrakcyjnych i konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw oraz do stosowania przymusu w celu ich wykonania
- ✘ Osoby poddane władztwu – użytkownicy, też inne osoby.
- ✘ **Tryb egzekwowania** – specyficzny dla poszczególnych kategorii zakładów, a jego podstawą prawną są ustawy regulujące organizację i działanie danego typu zakładów, rozwinięte w aktach konstytuujących zakład oraz innych aktach wewnętrznych (statut, regulamin)
- ✘ **Granice władztwa zakładowego** – wyznaczone przez cel zakładu i przez prawa użytkowników zakładu. → niektóre katalogi praw użytkowników (np. karty praw pacjenta) określają jedynie te prawa, które mają znaczenie zakład-użytkownik.

# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- ✘ Konstrukcja ta jest wytworem XIX-wiecznej austriackiej i niemieckiej kultury prawnej
- ✘ Stworzona dla opisanja relacji między obywatelem a administracją działającą władczo
- ✘ Założenie – **nie tylko jednostka, ale i państwo jest związane prawem** i jednostka może przeciwstawić tzw. władczej administracji pewne prawa, uzyskując sferę wolności od ingerencji administracji.

# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- ✘ Publiczne prawo podmiotowe – to wynikająca z prawa przedmiotowego **możliwość określonego działania w stosunku do władzy publicznej**, a gwarancją tej możliwości było prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego i obowiązek sądu uwzględnienia tej skargi w razie stwierdzenia naruszenia publicznego prawa podmiotowego
- ✘ Legitymacja do wniesienia skargi przysługiwała tylko posiadaczowi publicznego prawa podmiotowego (nie interes prawny czy faktyczny)

# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- ✘ 3 sytuacje (tzw. triada Bernatzika) jednostki w stosunku do administracji:
- ✘ **Posiadanie interesu faktycznego** – gdy w obecnej lub przyszłej sytuacji odniesie ona **bezpośrednią korzyść na skutek działań lub zaniechań** organu administracji. Interes faktyczny nie jest prawnie chroniony i dopuszczalne jest jego nieuwzględnienie, co może jednak skutkować w sferze społecznej i politycznej.
- ✘ **Interes prawny jest kwalifikowanym interesem faktycznym** – organ jest zobowiązany przez prawo do rozpatrzenia go i uwzględnienia w miarę możliwości. Odmowa uwzględnienia jest dopuszczalna, pod warunkiem wskazania okoliczności uzasadniające odmowę.
- ✘ **Publiczne prawo podmiotowe** – organ jest zobowiązany do postąpienia zgodnie z jego treścią, a w razie naruszenia tego prawa obywatel ma prawo wnieść skargę do sądu. Możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego stanowiła w przeszłości istotę publicznego prawa podmiotowego.

# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- ✘ W okresie II Rzeczypospolitej – prawo skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego tylko w razie naruszenia publicznego prawa podmiotowego, ale wątpiono w możliwość stworzenia ogólnego pojęcia i kwestionowano jego przydatność
- ✘ Proponowano zastąpienie systemu publicznych praw podmiotowych, systemem obowiązków, a uprawnienie jest jego refleksem.
- ✘ Socjalizm – pomijano koncepcję ppp (nadmiernie skomplikowana i zbędna) → teza o braku sprzeczności między interesami obywateli a interese państwa (interese społecznym).

# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- ✘ Współcześnie – znów przedmiot zainteresowania, ale nie ma znaczenia praktycznego ze względu na oparcie instytucji strony postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego na pojęciu interesu prawnego
- ✘ Publiczne prawo podmiotowe – jest sytuacją obywatela ukształtowaną przez normę prawa administracyjnego, w której obywatel ten może skutecznie domagać się czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś uczynić realizując swój indywidualny interes



# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- × Możliwość domagania się czegoś od państwa (istota publicznego prawa podmiotowego) – polega na tym, że treść stosunku prawnego zawiązanego między jednostką a organem administracji publicznej jest z góry ukształtowana przez prawo, a ponadto jednostka posiada określone uprawnienie wobec administracji.
- × Celem postępowania administracyjnego jest jedynie skonkretyzowanie warunków realizacji prawa podmiotowego (zaspokojenie roszczenia) wypływającego z istniejącego wcześniej prawa podmiotowego.
- × Różnica między publicznym prawem podmiotowym a interesem prawnym to stopień ukształtowania sytuacji prawnej jednostki przez normę prawa – ppp powinno być na tyle skonkretyzowane, aby jego dochodzenie było możliwe w drodze zindywidualizowanego środka prawnego → jednoznaczne rozdzielenie to kwestia sporna.

# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- ✘ Publiczne prawo podmiotowe  $\neq$  prawo przedmiotowe (norma prawa)
- ✘ ppp jest wynikiem **interpretacji normy prawa ze względu na jednostkę.**
- ✘ Źródłem ppp jest norma prawna, ale nie każda norma prawna może być źródłem ppp
- ✘ W normie sytuacja korzystna dla jednostki i obowiązek organu nie służący wyłącznie ochronie interesu publicznego.

# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- ✘ Przejawem ppp są uprawnienia podmiotu administrowanego, a nie obowiązki podmiotu administrowanego, a ewentualne obowiązki podmiotu administrowanego nie są treścią tego prawa, ale jego konsekwencją.
- ✘ 2 rodzaje ppp:
- ✘ **negatywne prawa podmiotowe** – możliwość żądania od administracji nie ingerowania w sprawy objęte treścią tego prawa;
- ✘ **pozytywne prawa podmiotowe** – możliwość żądania od administracji przyznania określonych praw lub podjęcia wskazanych czynności.–odejście od XIX-wiecznej koncepcji:
- ✘ neguje się/pomniejsza znaczenie prawa do uruchomienia aparatu sądowego w celu obrony ppp;
- ✘ nie tylko materialnoprawny charakteru ppp → też tworzenie kategorii

# PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE

- ✘ Proceduralnych (formalnych) ppp → możliwości spowodowania przez jednostkę wszczęcia postępowania administracyjnego i doprowadzenia w ten sposób do wydania aktu administracyjnego, bez przesądzenia o jego treści
- ✘ Wątpliwości gdyż możliwość żądania wszczęcia postępowania administracyjnego oraz udział w nim mieszczą się w ramach ochrony interesu prawnego, a nie są jednym z rodzajów ppp.
- ✘ ppp a prawa człowieka – prawa człowieka mają publiczny charakter, **ale mogą też odnosić się do sfery prywatnej (szersza kategoria)**; prawa człowieka przysługują tylko jednostkom i ich zrzeszeniom, a ppp wszystkim podmiotom administrowanym (węższa kategoria).
- ✘ Niektóre prawa człowieka **nie wiążą się z istnieniem roszczenia**, a ppp jest nierozdzielnie związane z prawem skargi.

# CIĘŻARY PUBLICZNE

---

- ✘ Szerokie znaczenie – wszelkie obciążenia nakładane na jednostki dla osiągnięcia celów realizowanych przez administrację publiczną
- ✘ Wąskie znaczenie – nałożony na jednostkę obowiązek świadczenia o charakterze innym niż pieniężny w celu realizacji określonych celów publicznych
- ✘ Art. 84 Konstytucji RP: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie” → oba znaczenia.

# CIEŻARY PUBLICZNE

---

- ✘ Świadczenia te mogą mieć charakter osobisty lub rzeczowy
- ✘ Rzeczowe – dostarczenie rzeczy niezbędnych administracji do osiągnięcia wskazanego w ustawie celu.
- ✘ Osobiste – działania własne dla osiągnięcia celów administracji wskazanych w ustawie, np. podczas klęsk żywiołowych
- ✘ Świadczenia te mogą mieć charakter powszechny lub szczególny.
- ✘ Powszechne – skierowane do wszystkich lub do szerokiego kręgu osób, np. obowiązek szczepień;
- ✘ Szczególne – jest ono kierowane do kręgu osób korzystających z określonego rodzaju budynków lub urządzeń, z których utrzymaniem związane jest świadczenie, np. obowiązek utrzymania nieruchomości.

# CIEŻARY PUBLICZNE

---

- ✘ Nie są ciężarami publicznymi publicznoprawne ograniczenia własności, tj. obowiązek znoszenia pewnych stanów powodujących ograniczenia w korzystaniu z własności, np. w ustawie o gospodarce nieruchomościami obowiązek udostępnienia nieruchomości w celu konserwacji/naprawy urządzeń zainstalowanych na nieruchomości.
- ✘ Ciężary publiczne mogą też wynikać z potrzeby podjęcia przez administrację niezwłocznych działań, obowiązek powiadomienia administracji o stwierdzonych zagrożeniach (np. prawo górnicze i geologiczne, też ustawa o ochronie przeciwpożarowej).

# CIĘŻARY PUBLICZNE

---

- ✘ Różnica między ciężarami a ograniczeniami własności
- ✘ Ciężary polegają na obowiązku czynnego działania, a ograniczenie własności to obowiązek znoszenia.
- ✘ Od wywłaszczenia obie konstrukcje różnią się tym, że ich obowiązek wynika z mocy prawa, a podstawą wywłaszczenia jest decyzja konstytutywna.



---

**Dziękuję za uwagę**