

Administracja publiczna

Zarządzanie publiczne przez władztwo.

Administracja władcza i jej przeobrażenia

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub

Rok akademicki 2018/2019

Podróż kontynuujemy przez władztwo

1. Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego
2. Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu

I. Tworzenie polityki publicznej

- 3. Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia**
4. Prawo do dobrej administracji - narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa

II. Regulowanie przez zakazy i nakazy

5. **Administracja dobrobytu.** Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej
6. **Mechanizmy rynkowe** jako główna metoda zapewnienia usług publicznych

III. Zapewnianie usług publicznych

7. **Zarządzanie przez rezultaty.** Administracja zorientowana na wyniki
8. **Zarządzanie zasobami ludzkimi** w administracji publicznej
9. Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. **E-administracja**
10. Nowa formuła **kontroli w administracji.** Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością

IV. Zdolność do działania i sprawność

11. **Europeizacja zarządzania publicznego.** Administracja krajowa w Unii Europejskiej
12. **Administracja współpracująca.** Zarządzanie publiczne jako kooperacja
13. Administracja i obywatele. W stronę **partnerstwa**

V. Współdziałanie

Administracja jako regulator. Zarządzanie publiczne poprzez władztwo

- Ewolucja klasycznych, **władczych form administrowania**
- **Umowa administracyjna** jako alternatywa dla **aktu administracyjnego**
- Ekspansja **kar administracyjnych**
- Czy **samoregulacja** może być skuteczna?

Pytania sprawdzające

1. Podaj główne cechy **aktu administracyjnego**.
2. W ramach której z funkcji administracji wykorzystuje się przede wszystkim **władcze formy działania**?
3. Jaki jest cel **sankcji administracyjnych**?
4. Opisz **umowę administracyjną**.
5. Jakie skutki niesie ze sobą nieprzestrzeganie aktów powstałych w trybie **samoregulacji**?

Główne cechy aktu administracyjnego w porównaniu z aktem normatywnym

Akt administracyjny jest indywidualnym władczym i jednostronnym rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach konkretnego adresata aktu

- Podstawowe narzędzie realizacji zadań porządkowo-reglamentacyjnych
- Wydawany **na podstawie przepisów prawa i w celu wykonania obowiązujących przepisów**
- Tworzy, przekształca lub znosi stosunek prawny

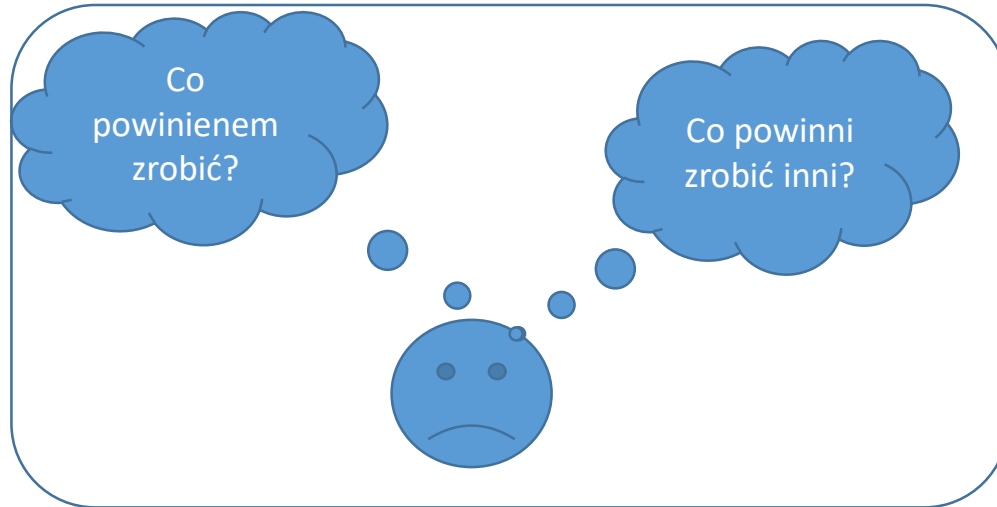
Akt administracyjny jest podwójnie konkretny, dotyczy:

- konkretnego adresata (adresatów)
- w konkretnej sprawie

Akt normatywny jest podwójnie ogólny, dotyczy:

- adresata określonego generalnie
- w odniesieniu do sytuacji abstrakcyjnej

Konkretna osoba w konkretnej sytuacji przed
wydaniem aktu administracyjnego



Akt normatywny regulujący
ten typ zachowań w tego typu
sytuacjach

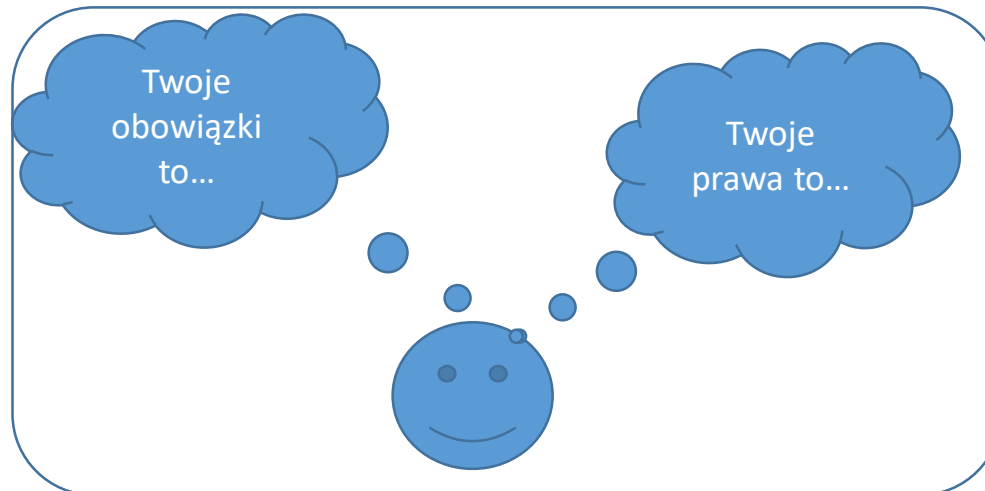
Organ administracji



Akt administracyjny na
podstawie aktu
normatywnego wydany w
konkretnej sprawie



Konkretna osoba w konkretnej sytuacji po wydaniu
aktu administracyjnego



Wyjaśnienie różnicy między działaniami władczymi i niewładczymi

AP wykonuje swoje zadania mając do dyspozycji różne **instrumenty prawne**, jeden z ważnych podziałów tych instrumentów na **władcze i niewładcze**

Instrumenty władcze (sfera imperium, władztwa)	Instrumenty niewładcze (sfera dominium)
<ul style="list-style-type: none">• Przymus• Nierównorzędność stron stosunku prawnego• Szczegółowa norma kompetencyjna	<ul style="list-style-type: none">• Brak przymusu• Równorzędność stron stosunku prawnego• Norma zadaniowa (określa zakres zadań organu)

Zamierzenia władzy publicznej, prawo, administracja i jej działania z podziałem na władcze i niewładcze



Władcze formy działania wykorzystywane są głównie w ramach funkcji reglamentacyjno-porządkowej (policyjnej) administracji

Instrumenty prawne i działania administracji publicznej o charakterze **władczym** wykorzystywane są w ramach **funkcji reglamentacyjno-porządkowej (policyjnej) administracji**

Cele policji administracyjnej (nie tylko policja, ale też straże, inspekcje itp.) to zapewnienie **bezpieczeństwa publicznego, spokoju publicznego, porządku publicznego**

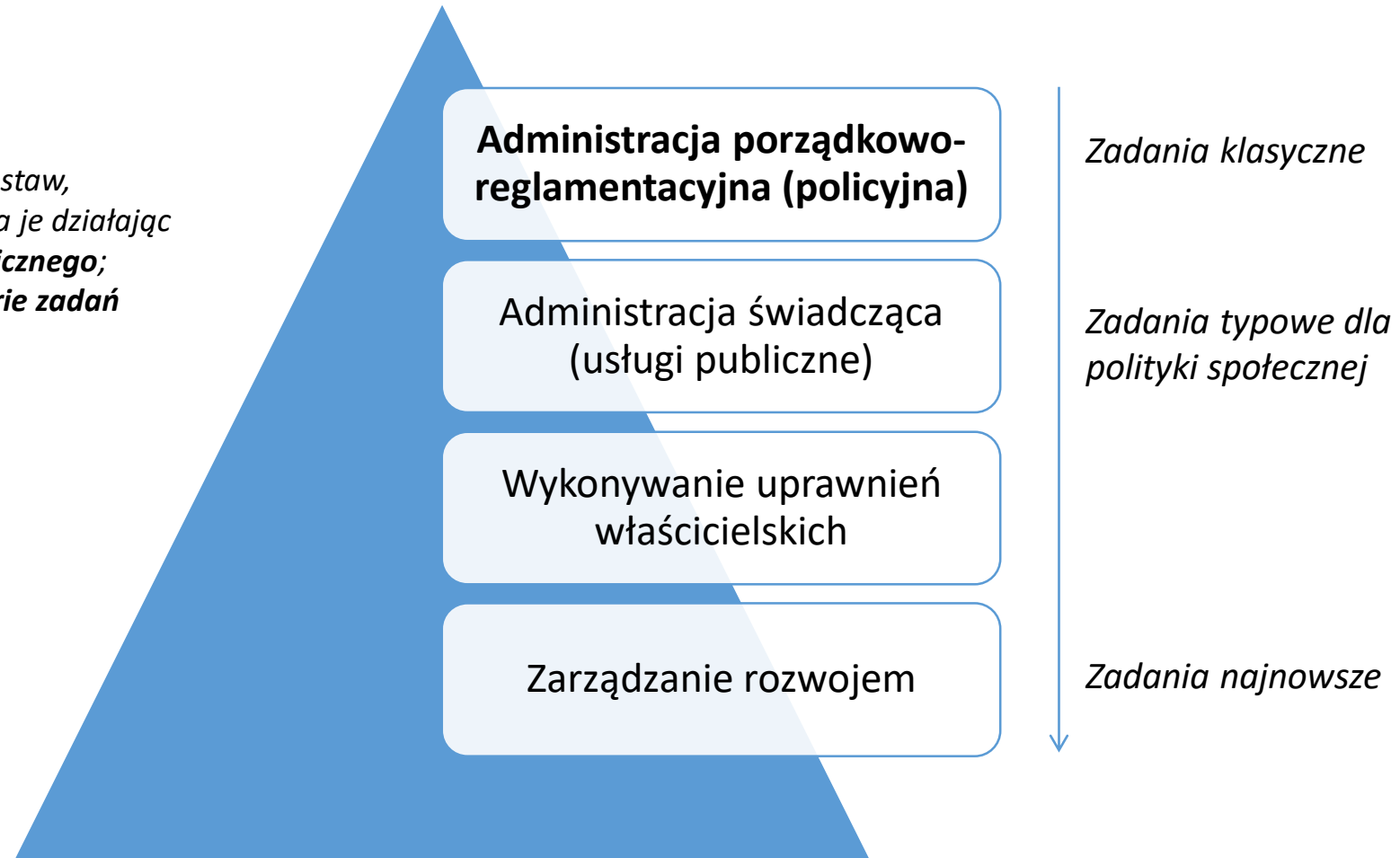
Zaspokojenie podstawowych, niematerialnych potrzeb obywateli (**poczucie bezpieczeństwa**)

Ochrona życia zbiorowego przed bezpośrednimi zagrożeniami, szczególnie dla zdrowia i życia ludzkiego

Regulowanie życia społecznego i gospodarczego

Główne sfery działania administracji publicznej

*Funkcje wynikające z ustaw,
administracja wypełnia je działając
na rzecz **interesu publicznego**;
cztery **główne** kategorie zadań
administracji*



Na podstawie podręcznika uzupełniającego
Izdebskiego i Kuleszy

Administracja reglamentacyjno-porządkowa a polityka publiczna – polityka regulacyjna

Prawdopodobieństwo użycia aparatu przymusu	Sposób oddziaływania z użyciem przymusu	
	Bezpośrednio na zachowania jednostek	Pośrednio na zachowania jednostek poprzez zmiany w środowisku działania
<i>Małe</i>	<p>Polityka dystrybucyjna polega na rozwiązaniach, które dają korzyści konkretnym jednostkom, firmom lub korporacjom, np. przydział ziemi państwowej, subsydia do produkcji, cła na import towarów konkurencyjnych dla produkcji miejscowej</p>	<p>Polityka konstytucyjna wpływanie na kształt systemu politycznego, kształtowanie „reguł gry”, np. sposób przeliczania głosów na mandaty, ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego, zmiany w Konstytucji, zmiany w podziale terytorialnym państwa</p>
<i>Duże</i>	<p><u>POLITYKA REGULACYJNA</u> m.in. przynosi korzyści szerszym grupom lub zbiorowościom, polega na regulowaniu zachowań; dzielona na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ekonomiczną konkurencyjną, np. licencje, zezwolenia, koncesje na prowadzenie jakiejś działalności; • ekonomiczną ochronną, np. ochrona konsumentów przed wadliwymi produktami, ochrona pracowników; • społeczną, np. w sprawach aborcji, eutanazji; • czystą, np. kodeksy karne. 	<p>Polityka redystrybucyjna „celem nie jest wykorzystanie własności, ale ona sama, nie chodzi o równe traktowanie, ale o równe posiadanie”, np. progresywne opodatkowanie, programy <i>welfare state</i>, zabezpieczenie społeczne, prawa obywatelskie dla uprzednio dyskryminowanych mniejszości</p>

Akty reglamentacyjne o charakterze uprawniającym, zawierające *implicite* także obowiązek lub warunek:

2) zwolnienie z powszechnego zakazu prowadzenia działalności danego rodzaju, poprzez udzielenie zgody, pozwolenia, zezwolenia administracyjnego np. pozwolenie budowlane

1) rozszerzenie naturalnej sfery wolności: przywilej publiczno-prawny (np. mandat wyborczy, prawo sądenia) albo koncesja (w znaczeniu ścisłym, np. na prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej, w tym także prawa wyłączne i specjalne)

Sfera wolna od reglamentacji administracyjnej

Różnego rodzaju zobowiązania (ciężary) publiczno-prawne: o charakterze osobowym (np. służba wojskowa), rzeczowym (np. podwozy dla wojska) lub fiskalnym (podatki)

Wyłączenie rzeczy lub praw

Obowiązki administracyjne (np. obowiązek szkolny) oraz nakazy i zakazy o charakterze policyjnym, indywidualne i o charakterze normatywnym (zarządzenia administracyjne)

Administracja reglamentacyjna

- **Akty reglamentacyjne uprawniające**
 - **Rozszerzenia wolności** (przywilej, koncesja)
 - **Zwolnienia z powszechnego zakazu** (zgody, zezwolenia, pozwolenia)
- **Zobowiązania publiczno-prawne** (ciężary) osobowe, rzeczowe, fiskalne
- **Wyłączenia** rzeczy lub praw
- **Obowiązki administracyjne**
- **Zarządzenia administracyjne** (nakazy i zakazy o charakterze policyjnym)

Reglamentacja jest to ingerencja poszerzająca lub ograniczająca prawa i wolności obywateli

Cel sankcji administracyjnych

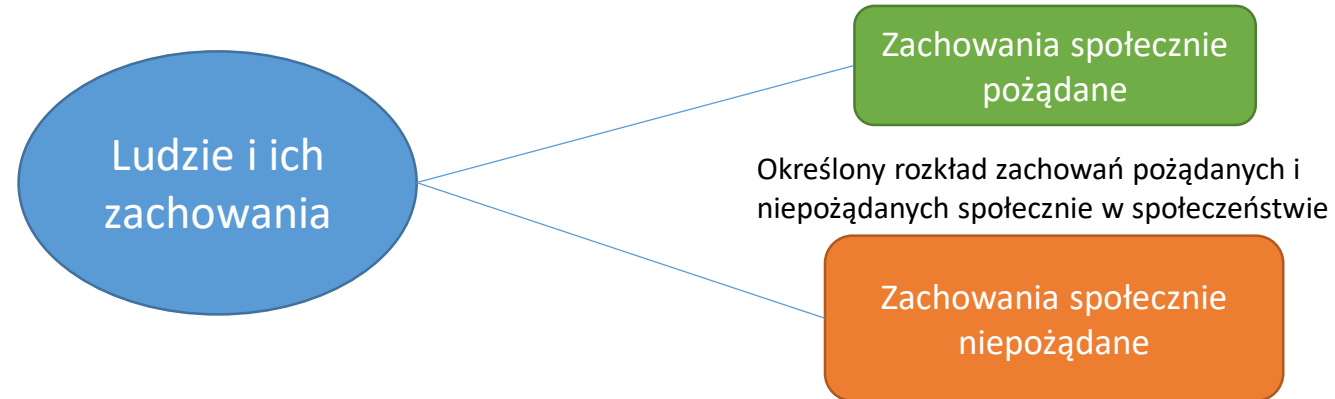
- „Istotą kary administracyjnej jest **przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów**. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego” (Trybunał Konstytucyjny)
- **Celem sankcji administracyjnych jest**
 - **zapewnienie poszanowania prawa** oraz
 - **wywołanie negatywnych konsekwencji naruszenia nakazu lub zakazu**, ew. zapowiedź wystąpienia takich konsekwencji
- Kary administracyjnej nie należy mylić z tzw. **przymusem egzekucyjnym**, którego podstawowym celem jest zmuszenie do zrealizowania polecenia organu administracji
 - Przykład: karą administracyjną jest mandat, w razie jego nieuiszczenia włącza się egzekucja administracyjna, czyli przymusowe ściągnięcie nałożonej mandatem kary

Powiązanie reglamentacji z sankcjami administracyjnymi

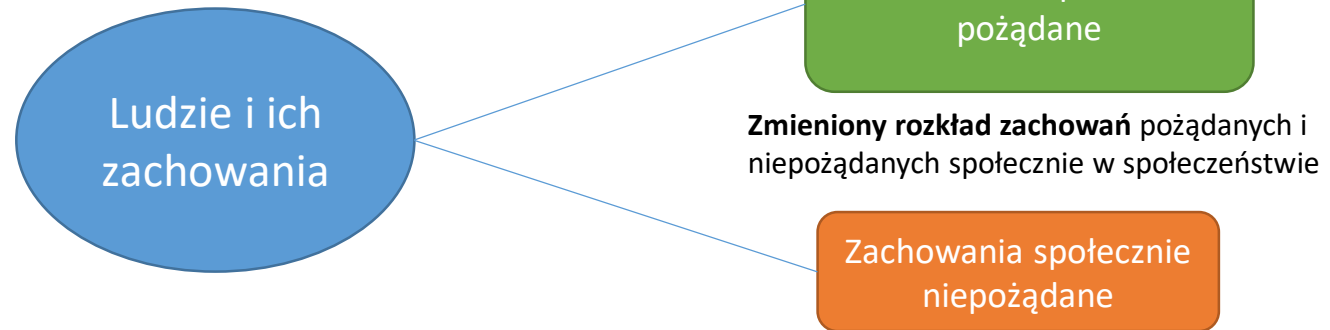
1. Ludzie zachowują się w różny sposób korzystając z przyrodzonej im wolności
2. Ustawodawca wprowadza **przepisy ograniczające wolność zachowania (reglamentacja)**
 - Nakazy i zakazy w prawie karnym (prawo karne)
 - **Nakazy i zakazy w prawie administracyjnym (prawo administracyjne)**
3. Ustawodawca wprowadza **przepisy zabezpieczające skuteczność reglamentacji**, np. za złamanie zakazu lub nakazu grozi sankcja
 - Sankcje za naruszenia zakazów i nakazów w prawie karnym (sankcje karne)
 - **Sankcje za naruszenia zakazów i nakazów w prawie administracyjnym (sankcje administracyjne, w tym kary administracyjne)**
4. Orzekanie o konkretnych zachowaniach konkretnych obywateli, nakładanie i wykonywanie sankcji
 - Organy orzekające i administracja wykonawcza w przypadku zachowań normowanych prawem karnym
 - **Organy orzekające i administracja wykonawcza w przypadku zachowań normowanych prawem administracyjnym**

Powiązanie reglamentacji i sankcji z wpływem na zachowania

Hipotetyczny stan wyjściowy: bez państwowego systemu reglamentacji, sankcji i ich egzekucji



System reglamentacji zachowań i sankcji je wzmacniających




Oczekujemy (hipoteza), że system reglamentacji i sankcji spowoduje, że będzie mniej zachowań społecznie niepożądanych i więcej zachowań społecznie pożądanych

Wpływanie na zachowania ludzi w różnych sytuacjach na podstawie badań naukowych jest przedmiotem stosowanych nauk behawioralnych, niedawno zaproponowano opartą na nich koncepcję [behawioralnej administracji publicznej](#)

Wyjaśnienie różnicy między aktami związanymi a dyskrejonalnymi

Podział aktów administracyjnych według kryterium związania organu



Akty związane - akty, których warunki wydania zostały ściśle określone przez prawo (ściśle określony sposób działania)

Akty dyskrejonalne, oparte na **uznaniu administracyjnym (dyskrejonalność)** - prawo pozostawia organowi administracji możliwość wyboru sposobu działania (najczęściej poprzez użycie w przepisie zwrotu „może”)

„**Władza dyskrejonalna (...)** (**uznanie administracyjne**) zrealizowana może być dopiero po dokonaniu interpretacji, nie dotyczy więc

- ani wykładni tekstu prawnego,
- ani oceny występujących faktów,
- ani nawet wykładni pojęć nieostrych (niedookreślonych)” (Trybunał Konstytucyjny)

Dyskusja o dyskrecjonalności i rynkach regulowanych

- **Ewolucja stosunku do uznania administracyjnego**

- 1) od krytyki jako „bastionu absolutyzmu”,
- 2) przez umiarkowaną akceptację uzasadnianą potrzebą elastyczności działań administracji,
- 3) do stwierdzenia, że w niektórych przypadkach szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej jest niezbędny do prawidłowej realizacji zadań przez administrację

- **Ewolucja roli państwa na rynkach regulowanych**

- 1) od **aktywnego gracza na rynku** (przedsiębiorstwa państwowe świadczące usługi na rynku, np. Poczta Polska, Telegraf i Telefon),
- 2) poprzez **etap komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa** (np. powstanie Telekomunikacji Polskiej SA, a następnie jej stopniowa sprzedaż),
- 3) aż po etap, w którym **państwo wchodzi w rolę arbitra (regulatora) na danym rynku** (np. Urząd Regulacji Energetyki)

Na czym polega umowa administracyjna

- Umowa administracyjna to szczególnego typu **porozumienie zawierane przez organ administracji ze stroną postępowania administracyjnego** (podmiotem prywatnym) w zakresie, w jakim stosunek administracyjnoprawny pomiędzy tymi podmiotami musiałby być uregulowany decyzją administracyjną
- „Organ administracji publicznej, właściwy do załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej albo poprzez podjęcie innego aktu lub czynności władczej uprawniony jest do **zawarcia umowy z osobami, których interesów prawnych lub obowiązków sprawa dotyczy**” (Projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, 2010)
- **Umowa administracyjna może stanowić alternatywę dla rozstrzygania spraw administracyjnych poprzez wydanie decyzji (aktu administracyjnego)**

Samoregulacja jako normy opracowane przez samych zainteresowanych

- **Prawo europejskie zachęca do tworzenia samoregulacji sektorowych, branżowych, zawodowych itp., wychodząc m.in. z założenia, że normy opracowane przez samych zainteresowanych będą lepiej przestrzegane niż normy narzucone przez państwo**
- **Cel i instrumenty samoregulacji**
 - **Cel:** samoregulacja ma na celu wprowadzenie standardów postępowania podmiotów działających na danym rynku w zakresie, który nie jest objęty regulacją ustawową
 - **Instrumenty** - kodeksy postępowania, a także polityki, wskaźniki, mierzalne zobowiązania, certyfikaty dla podmiotów spełniających wymagania, zasady kontroli realizacji zobowiązań

Argumenty za samoregulacją i jej granice

- **Argumenty za samoregulacją**

- Oszczędności w nadzorze ze strony państwa
- Lepsza dbałość o interesy konsumenta
- Większa „przyswajalność” norm w danej branży, mniejszy opór wobec obowiązków nałożonych przez samą branżę
- Promowanie idei **społecznej odpowiedzialności biznesu** (*Corporate Social Responsibility*) akcentującej etyczne i społeczne zobowiązania przedsiębiorców

- **Granice samoregulacji, problemy z samoregulacją**

- samoregulacja może być jedynie wygodnym parawanem dla działań ryzykownych, szkodliwych dla klientów, zagrażających stabilności całego rynku

- **Wniosek: samoregulacja jest potrzebna, ale nie zastąpi skutecznej regulacji ze strony państwa**

Lektura obowiązkowa

- Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.
- Na przyszłe zajęcia: **Prawo do dobrej administracji - narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.