

# Administracja publiczna

## Administracja a prawo

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

[rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/)

# Administracja jest wykonawcą prawa, ale odmiennym niż sądownictwo

- Administracja wykonuje prawo poprzez działalność reglamentacyjną, ale w inny sposób niż sądy, będąc zawistą od czynnika politycznego, a sądy są niezawiste
- Administracja wykonując uprawnienia regulacyjne musi mieć więcej swobody decyzyjnej niż można jej przyznać sądom (muszą odwoływać się do litery prawa)

# Administracja jest nie tylko wykonawcą prawa

- Działalność administracyjna to
  - **Reglamentacja\* i regulacja** (wykonywanie prawa inaczej niż to jest w przypadku sądów)
  - **Współkształtowanie polityki publicznej**
  - **Udzielanie dóbr i usług obywatelom** (udzielanie świadczeń)
  - **Wykonywanie funkcji właściciela w imieniu państwa** (Skarb Państwa) lub jednostek samorządu terytorialnego

\* reglamentacja to zakazy, nakazy, koncesje, licencje itp.  
Szczegóły zob. prezentacja do zajęć nr 4

# Dwie wizje administracji – prawnicza i polityczno-ekonomiczno-społeczna

- **Administracja nastawiona na normy i procedury**, operująca głównie kategoriami prawnymi według naczelných zasad
  - państwa prawnego („demokratyczne państwo prawne”)
  - legalizmu („na podstawie i w granicach przepisów prawa”)
- **Administracja nastawiona na rozwiązywanie problemów**, na programy i strategie – operująca głównie kategoriami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi

Drugie ujęcie jest charakterystyczne dla nauk o polityce społecznej i ogólnej polityce publicznej (polityka rozumiana jako rozwiązywanie problemów społecznych, publicznych)

# Rządy prawa a państwo prawne

- **Rządy prawa, a nie rządy ludzi** – osoby sprawujące funkcje publiczne muszą dostosować się do ogólnych i abstrakcyjnych reguł prawa (nomocentryzm i tradycja angielska bez fazy monarchii absolutnej)
- **Państwo prawne jako przeciwieństwo państwa policyjnego** (statocentryzm, monarchia absolutna, stalinizm, faszyzm) - będące kodyfikacją gwarancji praw jednostki z silnie rozwiniętą sądową kontrolą decyzji administracyjnych

# Działanie administracji na podstawie przepisów prawa

- Działanie administracji powinno być **zgodne z**
  - **przepisami administracyjnego prawa ustrojowego i materialnego**
  - **przepisami administracyjnego prawa formalnego**
- Administracyjne prawo formalne dotyczy postępowania przed organami administracji publicznej, a nie przed sądami administracyjnymi
  - **Tradycyjne podejście** – sposób dojścia do decyzji to wewnętrzna sprawa AP, sama decyzja mogła być zaskarżona do sądu administracyjnego
  - **Nowe podejście (Austria) – kodyfikacja procedury administracyjnej**, czyli tego, jak dojść do decyzji (w Polsce Kodeks postępowania administracyjnego)

# Powstanie prawa administracyjnego

- Dziedziny prawa
  - **Prawo cywilne** (co najmniej od czasów starożytnego Rzymu, kodyfikacja)
  - **Prawo karne** (jako odrębne od XIX wieku, kodyfikacja)
  - **Prawo administracyjne** (kodyfikacja częściowa postępowania adm.) i czynniki jego wyodrębnienia
    - Państwo prawne – prawo powszechnie obowiązujące wydawane przez parlamenty zastępuje wewnętrzne instrukcje
    - Nauka prawa administracyjnego jako odrębna dyscyplina

# Składniki prawa administracyjnego

- **Prawo formalne** dotyczące procedury postępowania przy wydawaniu decyzji przez organ administracji (w Polsce Kodeks postępowania administracyjnego)
- **Prawo materialne** - ustawy dotyczące poszczególnych obszarów administracji, np. prawo budowlane, prawo pomocy społecznej
- **Prawo ogólnych zasad** stosowanych w przypadku, gdy przepisy szczególne, odnoszące się do danej materii, nie stanowią inaczej (w Polsce projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego)



# Prawo administracyjne najobszerniejszą gałęzią prawa

Prawo administracyjne jest najobszerniejszą gałęzią polskiego prawa, zarówno pod względem liczby regulowanych nim problemów, jak i rozmiarów regulacji prawnej. Obejmuje bowiem kilkaset ustaw i wiele tysięcy rozporządzeń, których przepisy odnoszą się praktycznie do wszelkich sfer życia jednostki oraz działalności państwa, innych podmiotów realizujących władzę publiczną, wkraczają niemal do każdej dziedziny działalności gospodarczej, kultury, czy innych przejawów aktywności społeczeństwa.

Z uzasadnienia projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, druk Sejmu VI kadencji nr 3942 z 29 grudnia 2010

# Brakujący element – część ogólna prawa administracyjnego

1. Jest wiele czynników wpływających na celowość a nawet na konieczność przygotowania i uchwalenia ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego. Szukając ich wśród kwestii teoretycznych należy zwrócić uwagę na fakt, że prawo administracyjne nie jest skodyfikowane i skodyfikowane być nie może. Jest to bowiem dziedzina niezwykle rozległa, mieszcząca w sobie dziesiątki podgałęzi, a przy tym dziedzina bardzo dynamiczna, niezwykle zmienna w czasie, znacznie wzbogacona ostatnio przez włączenie regulacji europejskich. Skoro kodyfikacja prawa administracyjnego jest niemożliwa, od wielu lat poszukuje się rozwiązania zastępczego<sup>1</sup>, które zastępowałyby dla tej dyscypliny „część ogólną”, znaną gałęziom skodyfikowanym. Stworzenie takiej ustawy jest dzisiaj postulatem popieranym przez wszystkich przedstawicieli doktryny. Powinny istnieć przepisy wspólne dla całego prawa administracyjnego, konsolidujące jego zawartość i wytyczające jednolite drogi jego stosowania przez setki tysięcy urzędników administracji publicznej.

# Źródła prawa w Polsce

- Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są:
  - Konstytucja
  - Ustawy
  - ratyfikowane umowy międzynarodowe
  - rozporządzenia
- Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły
  - akty prawa miejscowego

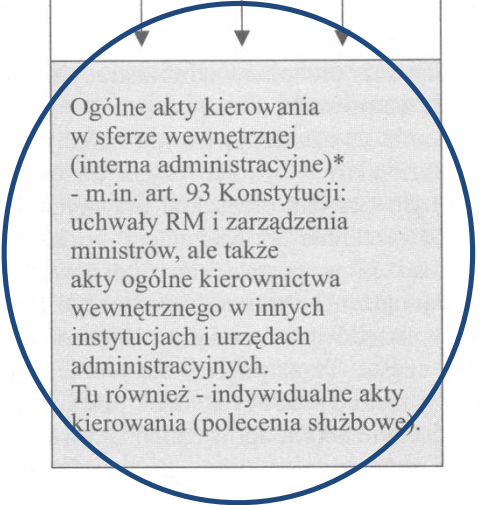
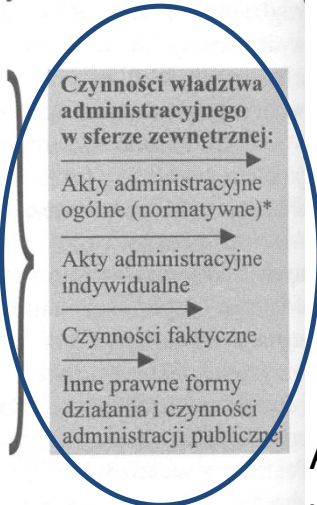
# Źródła prawa cd.

- **Uchwały** Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty
- **Zarządzenia** są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów
- Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem

Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 i 87 Konstytucji)



Zadania publiczne do wykonania przez określone prawem organy, podmioty i instytucje administracyjne, wraz z kompetencjami przyznanymi im w tym celu ustawą



Uwaga:  
Znakiem \* oznaczono akty normatywne (ogólne) zawierające przepisy administracyjne różnego rodzaju i charakteru prawnego.

Kategoria **przepisów administracyjnych o mocy powszechnie obowiązującej lecz o charakterze ściśle związanym z bieżącym wykonywaniem zadań administracji** - i w tym sensie czysto technicznym - należy do normalnych form prawnych działania administracji i jest starsza od ustawodawstwa administracyjnego w nowoczesnym tego rozumieniu będącym: synonimem państwa prawa

Administracja bowiem zawsze działała, wydając **akty administracyjne, indywidualne i o ogólnym charakterze** (właśnie przepisy administracyjne), czerpiąc do nich najpierw upoważnienie ze swoich ogólnych uprawnień policyjnych, a potem - w warunkach państwa prawnego - z ustaw

# Prawo Unii Europejskiej – prawo wspólnotowe

- **Prawo wspólnotowe i prawo krajowe są wspólnie systemem prawa obowiązującego w Polsce jako państwie członkowskim Unii Europejskiej**
- Mamy więc do czynienia z nowo wykreowanym „**multicentrycznym**” systemem prawa (UE i państwa członkowskiego)
- Znaczącą rolę odgrywa **sądownictwo wspólnotowe (Europejski Trybunał Sprawiedliwości)**, które w praktyce poprzez bardzo bogate i rozwinięte orzecznictwo kształtuje zręby europejskiego prawa administracyjnego w najróżniejszych jego dziedzinach

# Liczba aktów prawnych UE w obszarach polityki społecznej

<b>Polityka społeczna</b>	<b>Liczba dokumentów</b>
Ogólne przepisy w zakresie polityki społecznej	81
Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	6
Warunki pracy	103
Zatrudnienie i bezrobocie	108
Zabezpieczenie społeczne	109
Zbliżanie niektórych przepisów w zakresie polityki społecznej	13
<i>Suma</i>	<i>420</i>

# Zjawisko inflacji prawa

- W państwach występuje tendencja do wzrostu zarówno liczby wydawanych aktów normatywnych... i rozmiarów przeciętnego aktu normatywnego, przy czym wzrost ten w dużej mierze dotyczy właśnie sfery prawa administracyjnego
- Skutkiem inflacji prawa jest coraz mniejsza faktyczna dostępność prawa i możliwość ogarnięcia go już nie tylko przez przeciętnego obywatela, ale również przez prawników. Tradycyjna prawna fikcja powszechnej znajomości prawa, z której wynika zasada *ignorantia iuris nocet* [nieznajomość prawa szkodzi], stała się rzeczywistą fikcją w nigdy dotąd niespotykanych rozmiarach

Organy promulgacyjne to Dziennik Ustaw i Monitor Polski, ogłaszane są tam obowiązujące ustawy, rozporządzenia i inne akty normatywne. Od niedawna też w internecie: [dziennikustaw.gov.pl](http://dziennikustaw.gov.pl), [monitorpolski.gov.pl](http://monitorpolski.gov.pl). Baza prawna Sejmu – Internetowy System Aktów Prawnych [isap.sejm.gov.pl](http://isap.sejm.gov.pl) - zawiera też wersje aktów z poprawkami (ujednoliczonych), rozwijane są też prywatne bazy np. Lex Omega, Lex Polonica Maxima, do których dostęp jest odpłatny, zawierają one dodatkowo również orzecznictwo



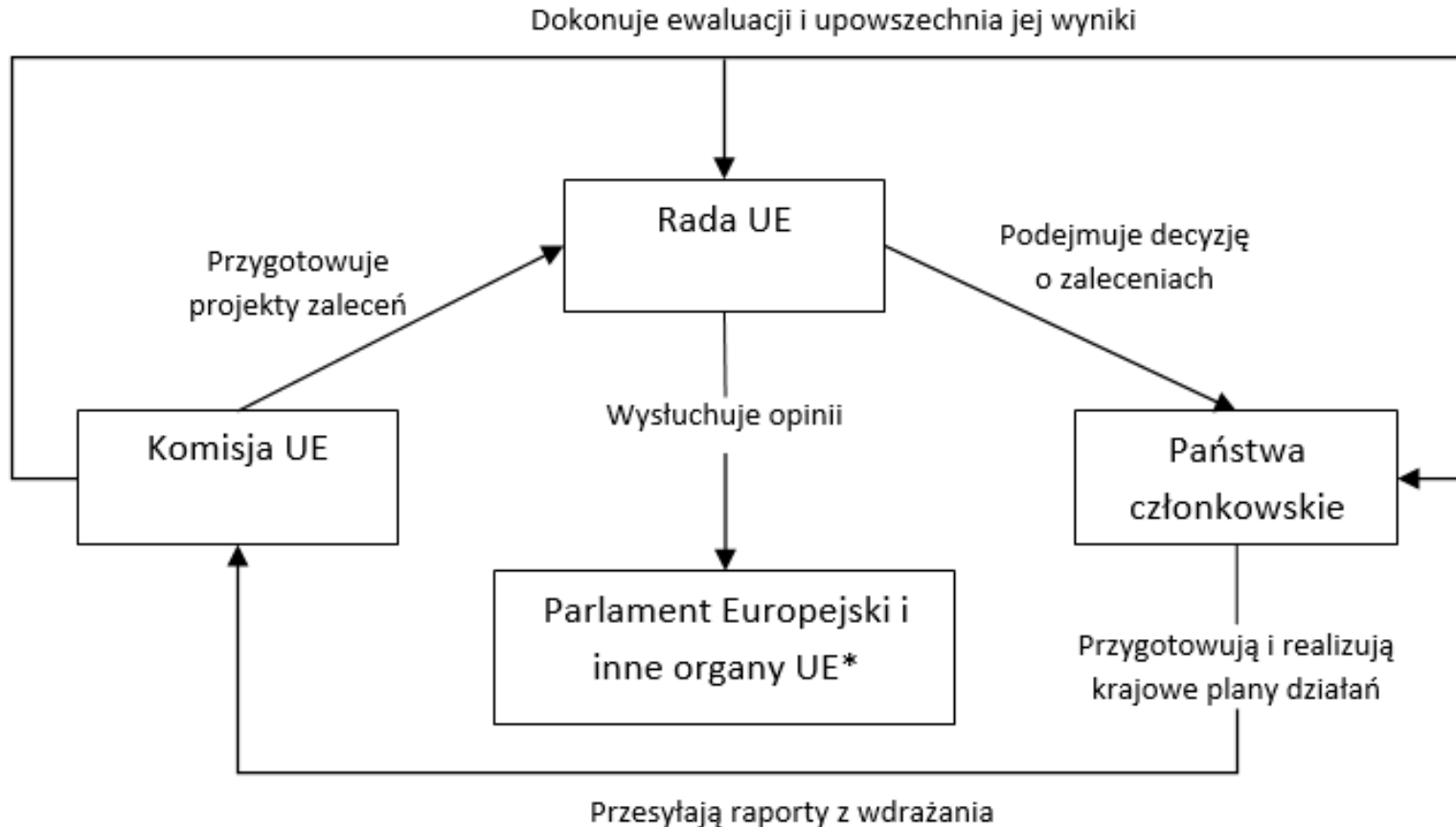
# Twarde i miękkie prawo

- Twardym określa się tradycyjne prawo zawarte w źródłach prawa (ustawy, rozporządzenia)
- Miękkie prawo są to dokumenty tworzone przez organy władz publicznych, ale nie mające cech twardego prawa
  - Nie wymagają tak precyzyjnych podstaw prawnych
  - Ich nieprzestrzeganie nie wywołuje sankcji typowych dla prawa twardego, np. jest to tylko potępienie środowiskowe
  - Przykłady miękkiego prawa: rekomendacje, zalecenia, wskazówki, kodeksy dobrych praktyk, np. Europejski Kodeks Dobrej Administracji

# Miękkie prawo i jego przyszłość

- ....od kilku dziesięcioleci mamy do czynienia ze zjawiskiem zmniejszania się znaczenia takiego **tradycyjnego... prawa**. *„Prawodawstwo nie tylko zaczyna być bardziej elastyczne, partykularne i otwarte, lecz zarazem obejmuje ono coraz więcej dziedzin życia społecznego”* (autor francuski z 1985 r.)
- Miękkie prawo jest też coraz częściej stosowane w prawie wewnętrznym. Charakter taki mają obecnie standardy z zakresu normalizacji, rachunkowości, czy tzw. dobrej praktyki (laboratoryjnej, klinicznej itp.). Przede wszystkim znajduje ono zastosowanie w bardzo wrażliwej sferze styku moralności i prawa (kodeksy etyczne)
- Miękkie prawo stało się ważnym instrumentem Unii Europejskiej, np. otwarta metoda koordynacji w obszarze polityki społecznej

# Otwarta metoda koordynacji w UE (2000-2010)



\* Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Zatrudnienia (między innymi)

# Kontrola legalności aktów administracyjnych i działania administracji

- **Kontrola sądowa\***
  - Naczelny Sąd Administracyjny
  - Wojewódzkie sądy administracyjne
- **Inne instytucje kontroli zewnętrznej**
  - Rzecznik Praw Obywatelskich
  - Najwyższa Izba Kontroli
  - Trybunał Konstytucyjny
- **Kontrola wewnątrzadministracyjna (np. audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza)**

\* Po uwzględnieniu UE, do pierwszej kategorii również Europejski Trybunał Sprawiedliwości w zakresie prawa UE

# Zróźnicowanie sądownictwa administracyjnego

- **Pod względem celu**
  - ochrona publicznych praw podmiotowych jednostki (Austria)
  - ochrona przedmiotowego porządku prawnego (Prusy)
- **Pod względem organizacji**
  - sądownictwo trójinstancyjne (Prusy)
  - dwuinstancyjne (Badenia)
  - jednoinstancyjne (Austria)
- **Pod względem zakresu działania**
  - generalna klauzula kompetencyjna, to jest przyjmowanie w zasadzie wszystkich skarg na nielegalne decyzje administracji (Austria)
  - enumeracyjna klauzula kompetencyjna, to jest działanie tylko w przypadkach ściśle wskazanych w ustawodawstwie (Prusy)

# Dwie instancje administracyjne i dwie sądowne w Polsce

- W postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej I instancji wydaje decyzję w indywidualnej sprawie, odwołanie od tej decyzji wnosi się do organu II instancji (wyższego stopnia) za pośrednictwem organu I instancji

## Art. 127.

- § 1. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.
- § 2. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.
- § 3. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

KPA

Decyzje organu wyższego stopnia podlegają kontroli pod względem legalności i mogą być zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA), z kolei orzeczenia WSA mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego (skarga kasacyjna). Stąd model dwie plus dwie

# Organy wyższego stopnia określone w KPA

## Art. 17.

Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są:

- 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej,
- 2) w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie,
- 3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością,
- 4) w stosunku do organów organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością.

Przykładowo dla pomocy społecznej, która leży głównie w kompetencjach samorządu terytorialnego, odwołanie od decyzji kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej (I instancja) wnosi się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (II instancja)

# Kontrola zarządcza

## Art. 68.

1. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
2. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:
  - 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
  - 2) skuteczności i efektywności działania;
  - 3) wiarygodności sprawozdań;
  - 4) ochrony zasobów;
  - 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
  - 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
  - 7) zarządzania ryzykiem.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.

Komentarz RSz: Zwróćmy uwagę, że realizacja zadań jednostek administracji publicznej ma być nie tylko zgodna z prawem. Legalność nie jest więc jedynym kryterium kontrolnym w przypadku kontroli zarządczej