

Pojęcie administracji

Termin administracja pochodzi od łacińskiego czasownika *ministrare* (*służyć*). Wzmocnienie czasownika *ministrare* przedrostkiem *ad* dodatkowo podkreśla celowy i wykonawczy charakter tego działania. *Administrare* znaczyło zarządzać czymś, działać celowo

W wiekach XII i XIII, kiedy kształtował się język prawny Europy, termin *administratio* oznaczał głównie zarządzanie cudzym majątkiem).

Administracja zawsze oznacza pewną służbę czy działalność wykonawczą, wykonywaną na rzecz kogoś czy czegoś ważniejszego

Administracja jest synonimem

- służby,
- organizowania,
- kierowania,
- zarządzania,
- rządzenia,
- wykonywania zadań (państwowych lub prywatnych).

Administracja publiczna

Sprawowana jest przez państwo i realizuje dobro wspólne (tzw. interes publiczny), aby przynosić korzyści całemu społeczeństwu lub wspólnocie. Stanowi pewną wyodrębnioną część aparatu państwowego

Definiowanie administracji publicznej:

20-lecie międzywojenne

Stanisław Kasznica ;

Administracja jest częścią działalności państwowej, która pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sędziowskiej

Tadeusz Bigo

Administracja państwowa to planowana działalność państwa zmierzająca do pewnych celów, nie będąca ustawodawstwem ani sędziownictwem

Współcześnie

Jan Boć:

Administracja publiczna - to przejęte przez państwo i realizowana przez jego zawisłe organy, w tym także organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, które wynikają ze współżycia w społeczeństwie

Irena Lipowicz:

Administracja publiczna - to system złożony z ludzi zorganizowany w celu stałej i systematycznej, ukierunkowanej na przyszłość realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej na bieżącym wykonywaniu ustaw. W tym celu administracja korzysta z władztwa państwowego i środki materialno-techniczne

Eugeniusz Ochendowski:

Administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym, które cechuje inicjatywa i działalność ukierunkowana na przyszłość. Podejmuje ona konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistniania określonych przedsięwzięć

Hubert Izdebski i Michał Kulesza:

Administracja to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach

Zygmunt Niewiadomski:

Administracja publiczna – jest to ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną.

Nie każda organizatorska działalność państwa zasługuje na nazwę administracji. Musi to być bowiem działalność wyodrębniona, a zatem uporządkowana organizacyjnie i kompetencyjnie, a także formalnie. Administracją w pełni będzie dopiero organizatorska działalność państwa:

- realizowana, przynajmniej po części, przy pomocy systemu biuro-kratycznego
- obejmująca obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym
- regulowana przez generalne normy prawne

Cechy opisujące administrację publiczną:

1. Działa w imieniu i na rachunek państwa
2. Działa na podstawie prawa i w granicach prawem przewidzianych
3. Ma charakter władczy
4. W ramach jej struktur działają organy, instytucje, jednostki, a nie osoby fizyczne
5. Działa na zasadach kierownictwa i podporządkowania
6. W swym działaniu opiera się na urzędnikach państwowych i pracownikach samorządowych
7. Działa w sposób ciągły i stabilny
8. Ma charakter monopolistyczny
9. Działa nie tylko na wniosek zainteresowanych, ale też z urzędu

Płaszczyzny działania administracji

- Płaszczyzna reglamentacyjno-dystrybucyjna - zadania realizowane w formie wydawania decyzji administracyjnych
- Działalność świadcząca (organizatorska) – zaspokajanie potrzeb społecznych w skali nie indywidualnych spraw, ale grup obywateli

Sfery działania administracji

- Sfera zewnętrzna – działalność administracji podejmowana w stosunku do podmiotów niepodporządkowanych służbową podległością danemu organowi administracji

- Sfera wewnętrzna - obejmuje stosunki z organami czy jednostkami organizacyjnie podporządkowanymi bądź pracownikami bezpośrednio służbowo podporządkowanymi danemu organowi

Prawo administracyjne

zespół norm, które regulują administracyjną działalność państwa. Określają one strukturę i kompetencje organów administracji publicznej, regulują stosunki administracyjno-prawne, stanowiące efekt działania organów administracji publicznej

Obszary prawa administracyjnego

- prawo ustrojowe – obejmuje zasady funkcjonowania administracji publicznej, regulacje dotyczące tworzenia i obsadzania organów administracji publicznej, normy określające wzajemne powiązania pomiędzy organami administracji
- prawo materialne – normy ustanawiające wzajemne obowiązki i uprawnienia organów administracji publicznej i podmiotów spoza jej struktury
- prawo procesowe – normy regulujące tok czynności podejmowanych przez organy określone prawem ustrojowym w celu realizacji prawa materialnego

Aparat administracyjny

Jest to system, na który składają się wszystkie jednostki wykonujące funkcje administracji publicznej, niezależnie od tego czy są one państwowe, samorządowe, czy innego typu

Uporządkowany w określony sposób, nieprzypadkowy

Wpływa na system prawa, a sam od tego systemu jest zależny

Występują w nim określone więzi między poszczególnymi podmiotami, hierarchiczność

Celem jego istnienia jest właściwy podział zadań administracyjnych oraz dbałość o dokładne wykonywanie tych zadań

Elementy aparatu administracyjnego

- Organy administracji publicznej
- Jednostki samorządu
- Agencje państwowe
- Zakłady administracyjne
- Inne podmioty administrujące (organizacje pożytku publicznego, fundacje, organizacje społeczne, spółki prawa handlowego)

Organ administracji publicznej

Podmiot, który działa za państwo:

– bezpośrednio – organy administracji państwowej, lub

– pośrednio – organy administracji samorządowej,

korzystając z tego tytułu z władztwa administracyjnego i posiada własne wyodrębnione kompetencje

Przepisy prawa nie definiują organu administracji publicznej, k.p.a. w art. 5 wymienia jedynie przykładowy katalog organów

Cechy organu administracji publicznej

- Organem jest człowiek lub grupa ludzi wykonujących określoną funkcję
- Organ jest podmiotem znajdującym się w strukturze państwa lub samorządu, ale wyodrębnionym organizacyjnie
- Posiada prawne umocowanie do działania

Zakres działania organu obejmuje wyliczenie spraw, jakimi organ się zajmuje

Kompetencja organu to upoważnienie do podjęcia konkretnych działań władczych w ustalonym zakresie działania

Właściwość organu Jest to kompetencja realizowana poprzez wydawanie decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjnym

Rodzaje właściwości:

- Właściwość miejscowa – określa, jaki organ terenowy ma kompetencję do rozstrzygnięcia danej sprawy
- Właściwość rzeczowa – wskazuje organ upoważniony do rozstrzygnięcia pewnej kategorii spraw
- Właściwość funkcjonalna – określa instancję (poziom) właściwą do rozpoznania danej sprawy

Rodzaje organów administracji publicznej

(najistotniejsze podziały)

1.

Kryterium podziału: centralizacji i decentralizacja

Organy administracji **rządowej** (oparte na zasadzie centralizacji)

samorządowej (oparte na zasadzie decentralizacji)

2. Kryterium podziału: hierarchiczne podporządkowanie, szczeblowa struktura administracji

Organy **naczelne** (najwyższe w hierarchii danego pionu organizacyjnego)

niższego szczebla (podporządkowane organom naczelnym lub innym znajdującym się na wyższym szczeblu organizacji)

3. Kryterium: zasięgu działania

Organy centralne (obejmujące kompetencją terytorium całego państwa)

terenowe (obejmujące kompetencją część terytorium państwa, np. jednej jednostki podziału terytorialnego: gminy, powiatu, województwa)

Nie należy mylić podziału na organy naczelne i niższego szczebla z podziałem na organy centralne (obejmujące kompetencją terytorium całego państwa) i terenowe. Każdy organ naczelny jest centralnym, lecz nie każdy centralny jest naczelnym. Wyróżnia się

centralne konstytucyjne organy państwa – jednostkowe w skali państwa, mają kompetencje rozciągające się na obszar całego państwa lub ściśle określone kompetencje, związane z państwem jako takim. Należą do wyróżnionej przez Konstytucję niepowtarzalnej kategorii organów lub posiadają określoną przez konstytucję nazwę własną;

centralne organy państwowe – jak wyżej, ale bez nazwy własnej;

4. Kryterium podziału: sposób kreowania organów

Organy: pochodzące z **wyboru** (rada gminy, wójt)

pochodzące z **powołania** (wojewoda)

pochodzące z **nominacji** (dyrektor urzędu celnego)

kreowane z **mocy prawa** (przewodniczący zarządu powiatu, którym z mocy prawa jest starosta)

5. Kryterium podziału: budowa organu

Organy **jednoosobowe**

kolegialne.

Organ kolegialny łączy w sobie wiedzę, umiejętności, doświadczenie wielu osób, co umożliwia szersze i wielostronne spojrzenia na załatwiana sprawę. Organ kolegialny ponosi odpowiedzialność za działanie jako całość (cały organ i tylko on), niezależnie od tego, którzy jego członkowie uczestniczyli w danym działaniu. W organach jednoosobowych odpowiedzialność ponosi osoba wykonująca funkcje organu. Działalność organu kolegialnego jest sformalizowana: przepisy prawa określają zasady tworzenia organu, organ działa na podstawie ustalonego regulaminu, do rozpoczęcie działania konieczne jest prawidłowe zawiadomienie i zwołanie wszystkich członków organu, podjęcie decyzji uzależnione jest od kworum i uzyskania większości w głosowaniu.

6. Kryterium: kompetencja

Organy **decydujące** (mają moc władczego rozstrzygnięcia spraw, poprzez wydawanie jednostronnych decyzji)

pomocnicze (doradcze) (nie posiadające własnej kompetencji do samodzielnego wykonywania działań administracyjnych, mogą tylko zbadać sprawę i wyrażać swoją opinię)

7. Kryterium: kwalifikacje osób wchodzących w skład organu

Organy **zawodowe**

społeczne

zawodowo-społeczne

8. Kryterium: zespolenie administracji

Organy **zespólone** (oparte na zasadzie zespolenia, np. komendanci wojewódzcy Policji, komendanci wojewódzcy Straży Pożarnej)
niezespólone (nie występuje zespolenie, komendanci jednostek Straży Granicznej, dyrektorzy urzędów statystycznych, naczelnicy urzędów skarbowych).

Organ administrujący

Podmiot niebędący organem administracji publicznej, posiadający przyznaną kompetencję administracyjną lub faktycznie ją wykonujący

Rodzaje organów administrujących

- kierownicy państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (na przykład rektor uniwersytetu);
- agencje rządowe;
- banki państwowe;
- kierownicy jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego i organy tych jednostek (na przykład kierownik gminnego ośrodka pomocy społecznej);
- organy wykonawcze pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego (na przykład sołtys);
- spółki prawa publicznego;
- fundacje prawa publicznego;
- organy organizacji społecznych i innych społecznych podmiotów organizacyjnych (na przykład zarząd spółdzielni mieszkaniowej);
- podmioty prywatne.

Liczba tych podmiotów jest duża, a nawet nadmierna. Pomiędzy poszczególnymi podmiotami istnieje dość duże zróżnicowanie. Brak jest jednolitych zasad dotyczących tworzenia tych podmiotów, ich działania oraz finansowania. Przepisy prawa ich dotyczące są często niespójne

Organy administrujące to bardzo często podmioty działające na styku prawa administracyjnego (publicznego) i prawa cywilnego (prywatnego). Przekazanie kompetencji administracyjnej podmiotom administrującym co do zasady wymaga formy ustawowej, ale zdarzają się niestety wyjątki, co dodatkowo komplikuje sytuację .

Urząd administracyjny

Pojęcie wieloznaczne, rozumiane w różny sposób tak w języku prawnym, jak i w języku potocznym.

Pierwsze znaczenie - urząd rozumiany **jako aparat pomocniczy**, to znaczenie najczęściej przyjmowane jest w prawie administracyjnym

Urząd to zorganizowany zespół osób związanych z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań (znaczenie strukturalno-

organizacyjne). W tym znaczeniu urzędem jest na przykład: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwo, urząd wojewódzki, urząd gminy, rektorat, dziekanat, inspektorat ochrony środowiska, komenda policji.

W odróżnieniu od organu administracji urząd nie posiada własnych kompetencji, ale działa w ramach kompetencji stojącego na czele urzędu organu administracji:

ministerstwo działa wykonuje zadania i faktycznie realizuje kompetencje ministra

urząd gminy - wójta, burmistrza lub prezydenta miasta

komenda - komendanta

Drugie znaczenie - urząd jako **nazwa organu administracji**, np. Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Atomistyki, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej

Trzecie znaczenie - **urząd jako stanowisko zajmowane przez urzędnika**, np. urząd ministra, urząd wojewody, urząd wójta. O urzędzie mówi się tutaj jako o zestawie kompetencji, przydzielonych danemu organowi, stąd popularny zwrot „sprawować urząd”.

Zasady organizacji administracji publicznej:

- zasada centralizacji i decentralizacji,
- zasada koncentracji i dekoncentracji,
- zasad subsydiarności, (pomocniczości).

Więzi organizacyjne pomiędzy podmiotami administracji publicznej

Kierownictwo, nadzór, kontrola, koordynacja i współdziałania to więzi organizacyjne pomiędzy podmiotami administracji publicznej, określają wzajemny sposób oddziaływania podmiotów administrujących

1. **Kierownictwo** – najsilniejsza i najszersza z więzi organizacyjnych. W układzie scentralizowanym występuje pomiędzy poszczególnymi podmiotami administrującymi, w układzie zdecentralizowanym występuje tylko wewnątrz danej jednostki pomocniczej (np. urząd gminy) pomiędzy kierownikiem jednostki a pracownikami poszczególnych komórek organizacyjnych.

Cechy kierownictwa:

- organ nadrzędny może wykorzystywać wszelkie środki oddziaływania,
- odpowiedzialność prawna za działania jednostki kierowanej jest w pełni po jego stronie;
- ma do dyspozycji pełen zakres oceny jednostki kierowanej;
- nie ma prawa do przeniesienia kompetencji organu podporządkowanego na inny organ;
- może wytyczać sposób realizacji kompetencji;

2. **Nadzór** – częściowe podporządkowanie występujące w układzie scentralizowanym i zdecentralizowanym. Istotą nadzoru jest możliwość sprawdzania i oceny pracy organów nadzorowanych, a także wyciągania konsekwencji w przypadku nieprawidłowego zachowania

organu podporządkowanego (według kryterium legalności, a także celowości, gospodarności, rzetelności, słuszności itd.) .

Organ nadzorujący może stosować władcze środki oddziaływania (tzw. środki nadzoru). Może korzystać tylko z tych środków nadzoru, które przewiduje ustawa, nie może wykorzystywać innych środków.

Rodzaje nadzoru:

– nadzór represyjny (możliwość władczego i jednostronnego oddziaływania na czynność organu nadzorowanego). charakterystyczne środki nadzoru:

- zatwierdzenie lub uchylene aktu;
- prawo do odwołania lub zawieszenia w czynnościach „piastuna” organu;
- zawieszenie działalności organu;

– nadzór prewencyjny (realizowany przed podjęciem działania), polega na uzgodnieniu lub zaopiniowaniu aktu;

Nadzór należy odróżnić od specjalistycznych kompetencji o charakterze policyjnym, których adresatami są obywatele (nadzór budowlany) lub jednostki gospodarujące (nadzór sanitarny, górniczy). Nie jest nadzorem także kontrola Najwyższej Izby Kontroli, ani kontrola sprawowana w administracyjnym toku instancji;

3. **Kontrola** – jest elementem nadzoru i kierownictwa. Polega na sprawdzeniu działalności innych jednostek i ocenie ich działalności, bez możliwości władczego wpływania na działalność tych jednostek. Kontrola może występować samodzielnie lub być elementem procedury nadzorczej.

Może przybierać różne nazwy: lustracja, wizytacja, rewizja.

4. **Zwierzchnictwo i zespolenie**

– **zwierzchnictwo** występuje, gdy określona władza administracyjna o kompetencji ogólnej ma uprawnienia o charakterze kierowniczym wobec innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej (korelat podległości wynikającej z zespolenia, pojęcie zwierzchnictwa musi być opisywane łącznie z pojęciem zespolenia);

– **zespolenie** (przeciwieństwo specjalizacji resortowej) – połączenie środków i sił administracji publicznej zajmującej się różnymi materiami w jedną całość na danym terytorium, inaczej współpraca połączona przez jeden podmiot – „zwierzchnika”

- dotyczy działań organów zespolonych (zespolenie merytoryczne),
- obsady stanowisk w tych organach (zespolenie osobowe).

5. **Koordinacja** – harmonizowanie działań, łączy się z innymi układami organizacyjnymi (nie występuje samoistnie),

– dotyczy działań już podjętych lub planowanych,

– występuje w układzie scentralizowanym i zdecentralizowanym, łączy jednak podmioty niezależne od siebie,

– oznacza oddziaływanie na podmioty koordynowane przy pomocy różnych środków, w celu zharmonizowania ich działalności,

– odbywa się poprzez mało sformalizowane środki oddziaływania, prawnie niesprecyzowane, najczęściej są to działania faktyczne: analizowanie danych, przetwarzanie określonych informacji pod kątem określonego zadania, formułowanie dyspozycji i przekazywanie ich podmiotom decyzyjnym

6. Współdziałanie – więź zbliżona do koordynacji, występuje jedynie w układzie zdecentralizowanym.

– cel: służy przełamaniu podziałów resortowych w administracji, włączeniu organów terenowych do działań o szerszym zasięgu,

– formy współdziałania:

- wprowadzane przez prawo ustrojowe – formuły ustawowe: np. współpraca kilku jednostek samorządu terytorialnego;

- wprowadzane przez prawo materialne: zgoda, uzgodnienie, porozumienie, opinia, wyrażenie stanowiska itp;

– rozróżnienie rodzajów współdziałania ze względu na moc wiążącą stanowiska organu współdziałającego (czasami może być ono również obowiązkowe)

- wiążące (wtedy można przyjąć tezę o współkompetencji organów);

- niewiążące.

Koncepcja sieci organów administracji publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej – współdziałanie ze sobą odpowiednich organów z różnych dziedzin administracji publicznej, gdyż Unia Europejska nie dysponuje własnym aparatem administracyjnym w poszczególnych państwach. Organem centralnym jest Komisja Europejska, tworząca daną sieć i koordynująca oraz kontrolująca jej działalność.

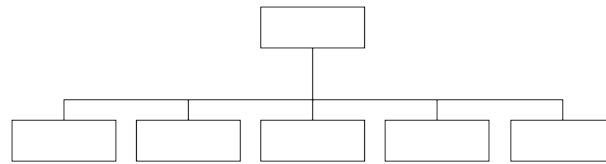
Struktura pionowa w administracji publicznej

Resort – wyodrębniony organizacyjnie zespół organów zajmujący się sprawami jednorodnymi lub przynajmniej pokrewnymi (element struktury resortowej administracji publicznej), kierowany przez ministra albo centralny organ administracji publicznej (*quasi-resort*), przez co zawsze wiązał się ze szczeblową (pionową) budową aparatu administracyjnego. Struktura resortowa była charakterystyczna dla scentralizowanej administracji państwowej, występowała powszechnie w Polsce przed 1997 r.

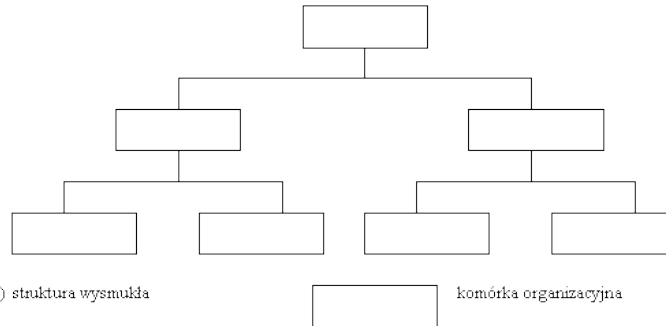
Rodzaje struktur resortowych:

– „smukłe” struktury pionowe – większa liczba szczebli organizacyjnych;

– „płaskie” struktury pionowe – mała liczba szczebli, najczęściej dwa.



a) struktura płaska



b) struktura wysmukła

komórka organizacyjna

Dział administracji rządowej – obecnie zastąpił pojęcie resortu.

Dział administracji publicznej to: zbiór spraw wyodrębnionych pod względem rzeczowym, jedynie z przedmiotowego punktu widzenia (np. administracja publiczna, finanse, gospodarka, nauka, obrona narodowa, rolnictwo, sprawiedliwość, środowisko).

Działy zostały wyodrębnione przez art. 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Liczba działów jest zmienna, aktualnie (stan na 1.01.2020) istnieje 35 dziedzin administracji publicznej nazwanych działami.

Działem kieruje minister, np. minister właściwy ds. administracji publicznej, minister właściwy ds. zdrowia. Ministrowie, którym powierzono kierowanie działami administracji rządowej, pełnią obok funkcji członka rządu także rolę naczelnego jednoosobowego organu administracji rządowej, który posiada własne prawnie wyodrębnione kompetencje. Działy administracji rządowej nie mają konkretnej struktury administracyjnej, kluczowe jest przypisanie spraw przedmiotowych do danego działu. Jedynym wskazaniem jest to, że daną dziedziną kieruje minister właściwy do spraw, które zawierają się w danym dziale.

Jeden minister może kierować kilkoma działami naraz, o tym jakimi działami kieruje dany minister decyduje Prezes Rady Ministrów w chwili ustalania składu rządu. Obligatoryjnie połączone są działy: budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe - kieruje nimi Minister Finansów. Nazwa ministerstwa odzwierciedla jakie działy zostały połączone do wspólnego kierownictwa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Podział w ministerstwach na poszczególne departamenty również jest oparty na istniejących działach.

Określenie „minister kierujący działem” nie oznacza, że minister sprawuje kierownictwo w sensie rodzaju oddziaływania na organ podporządkowany. Jako naczelny organ administracji publicznej sprawuje hierarchiczny nadzór nad organami administracji rządowej zajmujących

się „jego” działem. Przykładowo Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Służby Ochrony Państwa. Minister właściwy do spraw gospodarki sprawuje nadzór nad Prezesem Głównego Urzędu Miar i Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych oraz nad działalnością Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Niektóre centralne organy administracji rządowej nie są przypisane do żadnego działu. Nadzór nad nimi sprawuje wówczas Prezes Rady Ministrów. Są to:

- Główny Urząd Statystyczny;
- Polski Komitet Normalizacyjny;
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- Agencję Wywiadu;
- Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- Urząd Regulacji Energetyki;
- Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

Struktura pozioma (terytorialna) w administracji publicznej

Podział terytorialny to względnie trwałe rozczłonkowanie powierzchni państwa, dokonywane w celu wprowadzenia ładu i porządku w działalności organów państwa na określonej przestrzeni

Celem podziału terytorialnego jest ustanowienie w każdej jednostce terytorialnej odpowiedniego organu, który będzie działał w ściśle określonych granicach na tym terytorium

Podział administracyjny państwa - to taki podział terytorialny, który służy uporządkowaniu działalności organów administracji publicznej na określonym terytorium. Wyznacza granice właściwości poszczególnych organom administracji.

Cechy podziału administracyjnego:

- stabilność,
- dostosowanie do zmieniających się potrzeb społecznych,
- umożliwia sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego.

Podział terytorialny państwa a podział administracyjny – terytorium państwa jest podzielone nie tylko do celów administracyjnych, ale także innych, na przykład:

- wymiaru sprawiedliwości,
- stref klimatycznych,
- strefy turystyczne,
- obszary występowania złóż mineralnych.

Podział terytorialny może mieć charakter trwały (np. podział administracyjny), może też być tworzony na użytek jednorazowej akcji (spis ludności, spis rolny)

O sposobie dokonania podziału terytorialnego mogą decydować różne czynniki (kryteria):

- tradycja ,
- czynniki geograficzne,
- czynniki demograficzne,
- czynniki ekonomiczne,
- czynniki komunikacyjne,
- czynniki urbanistyczne.

Typy podziałów terytorialnych

1. Podział zasadniczy

Tworzony jest ze względu na potrzebę wykonywania zadań publicznych o podstawowym znaczeniu dla państwa. Jest nim podział administracyjny państwa. Obecnie w Polsce jest to podział trzystopniowy: gmina, powiat, województwo.

– **gmina** – podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i najmniejsza jednostka zasadniczego podziału terytorialnego

Aktualna liczba gmin w Polsce - 2477 (1537 gmin wiejskich, 638 gmin miejsko-wiejskich oraz 302 gminy miejskie, w tym 66 gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu)

- tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie, a także ustalanie granic należy do kompetencji Rady Ministrów (rozporządzenie wydawane na wniosek gminy, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin i przeprowadzeniu przez nie konsultacji z mieszkańcami);

- miasto – gminie lub miejscowości może być nadany status miasta, poprzez co następuje wyodrębnienie gmin wiejskich i miejskich. Takie miasta stanowią **równą gminie** najmniejszą jednostkę podziału terytorialnego;

Status miasta nadaje gminie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanej gminy. Nadanie statusu miasta dokonywane musi uwzględniać infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Zmiana statusu następuje z dniem 1 stycznia.

– **powiat** – pośrednia jednostka zasadniczego podziału terytorialnego

Aktualna liczba powiatów w Polsce - 380 (w tym 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu)

- tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie, a także ustalanie granic należy do kompetencji Rady Ministrów (na zasadach takich jak przy gminie, niekiedy wydanie rozporządzenia jest obowiązkowe);

- miasta na prawach powiatu – miasta, które w dniu 31 grudnia 1998 r. miały więcej niż 100 tysięcy mieszkańców lub przestały być w tym dniu siedzibami wojewodów lub miast, którym nadano status powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału na powiaty. Są one gminą wykonującą również zadania powiatu (w odróżnieniu od powiatu, który obejmuje kilka gmin);

– **województwo** – największa jednostka zasadniczego podziału terytorialnego (w liczbie 16), siedziba wojewody i sejmiku województwa. Siedziba wojewody i sejmiku województwa

może mieścić się w różnych miastach województwa, np. w woj. kujawsko-pomorskim: siedzibą wojewody oraz większości urzędów administracji państwowej jest Bydgoszcz, a siedzibą sejmiku Toruń.

- tworzenie i znoszenie w drodze **ustawowej**. Ustawa zawiera także delegację dla Rady Ministrów, dotyczącą dokonywania zmian w granicach województwa poprzez tworzenie, łączenie i znoszenie powiatów (rozporządzenie wydawane po zasięgnięciu opinii organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego);

2. Podział pomocniczy

Tworzony jest dla organów o charakterze pomocniczym wobec organów podstawowych, nie mających najczęściej własnych, oddzielnych kompetencji z zakresu administracji publicznej, wykonujących zadania w zakresie zarządzania i korzystania z mienia publicznego i rozporządzania w pewnym zakresie dochodami gminy. Dotyczy głównie gmin.

Podział pomocniczy uzupełnia podział zasadniczy, rzadziej podział specjalny.

Tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie jednostek pomocniczych określa statut gminy

– w gminach wiejskich

- sołectwa (mogą być podzielone na kolonie);
- miasta położone na terenie gminy;

– w gminach miejskich

- dzielnice;
- osiedla;

– delegatury urzędów wojewódzkich na obszarach wchodzących w skład województw (odmiana podziału pomocniczego);

3. Podziały specjalne

Tworzony jest dla specjalnych zadań państwa, których specyfika wymaga nietypowych warunków terenowych (administracja wojskowa, administracja morska, administracja leśna, administracja kolejowa, itp.) lub dla zadań realizowanych poza administracją publiczną (rejony i okręgi sądownictwa) lub poza organami państwa (administracja kościelna).

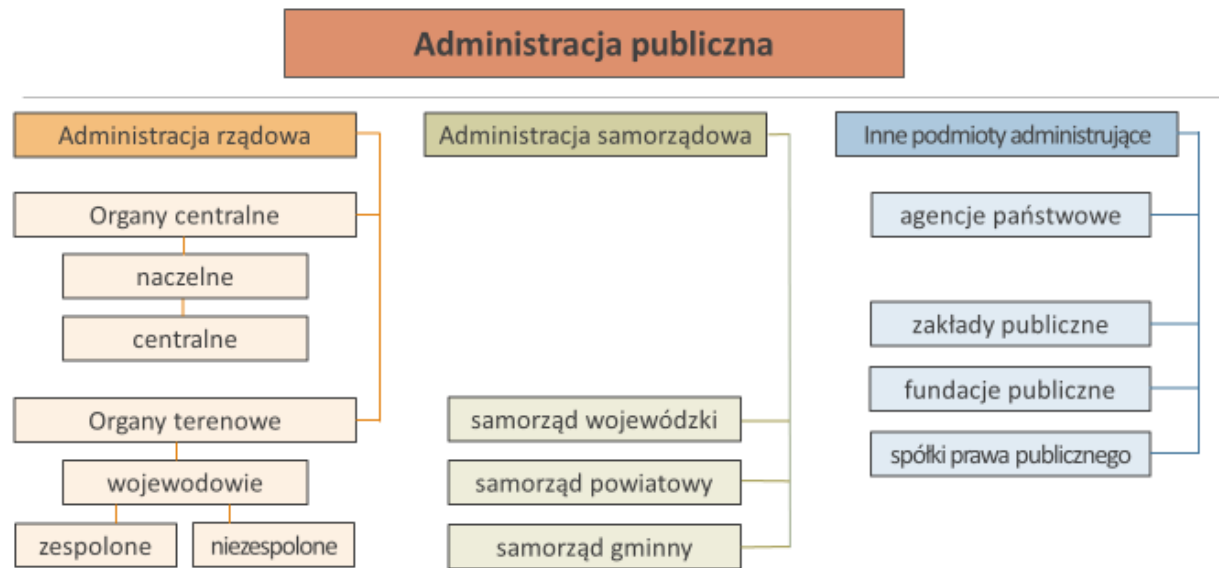
Każdy rodzaj zadań specjalnych ma swoją własną specyfikę i może stanowić podstawę do utworzenia odmiennego podziału specjalnego (np. okręgi wojskowe, nadleśnictwa, okręgi sądowe, diecezje i parafie). Podział specjalny uwzględnia konkretne, specjalistyczne potrzeby określonych resortów.

Jednostki podziału specjalnego nie pokrywają się z jednostkami podziału zasadniczego, nie muszą opierać się na podziale trzystopniowym.

Tworzone obecnie w zasadzie tylko dla potrzeb administracji niezespólonej, dla wymiaru sprawiedliwości i samorządów zawodowych i wyznaniowych.

Obszary specjalne – kategoria poza podziałem terytorialnym, wydzielone dla wprowadzenia na nich specjalnego reżimu prawnego (obszary górnicze, parki narodowe, strefa nadgraniczna itp.).

Struktura administracji publicznej



Prezydent a administracja publiczna

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Jako głowa państwa czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Należy do organów władzy wykonawczej.

Dyskusyjne jest jednak zaliczenie Prezydenta do organów administracji publicznej (czy organów administrujących), albo organów administracji rządowej. NI posiada on typowych dla takich organów kompetencji z zakresu administrowania (brak funkcji administrowania). Można przyjąć, że posiada on pewne kompetencje administracyjnoprawne (choć niektórzy uważają, że są to jego szczególne prerogatywy jako głowy państwa). Kompetencje te nie mogą być zaskarżone w administracyjnym toku instancji, ani w sądzie administracyjnym. Do kompetencji administracyjnoprawnych Prezydenta zalicza się

1. Wydawanie aktów normatywnych – rozporządzenia, rozporządzenia z mocą ustawy wprowadzające stany nadzwyczajne, zarządzenia;
2. Kompetencje kreujące
 - desygnowanie Prezesa Rady Ministrów;
 - powoływanie Rady Ministrów i dokonywanie w niej zmian;
 - zwoływanie Rady Gabinetowej;
 - powoływanie Prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego;
 - powoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i prezesów Sądu Najwyższego;
 - powoływanie Prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego;
 - powoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji;
 - powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej;

- występowanie do Sejmu z wnioskiem o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego;
- mianowanie Szefa Sztabu Generalnego i inne;
- 3. Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi;
- 4. Wydawanie aktów indywidualnych (decyzji) w niektórych kategoriach spraw administracyjnych
 - nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na zrzeczenie się go;
 - stosowanie prawa łaski;
 - nadawanie orderów i odznaczeń;
 - powoływanie sędziów;
 - powoływanie generałów;
 - nadawanie tytułu naukowego profesora i inne;
- 5. Wydawanie postanowień.

Organem pomocniczym Prezydenta jest Kancelaria Prezydenta (urząd pomocniczy).

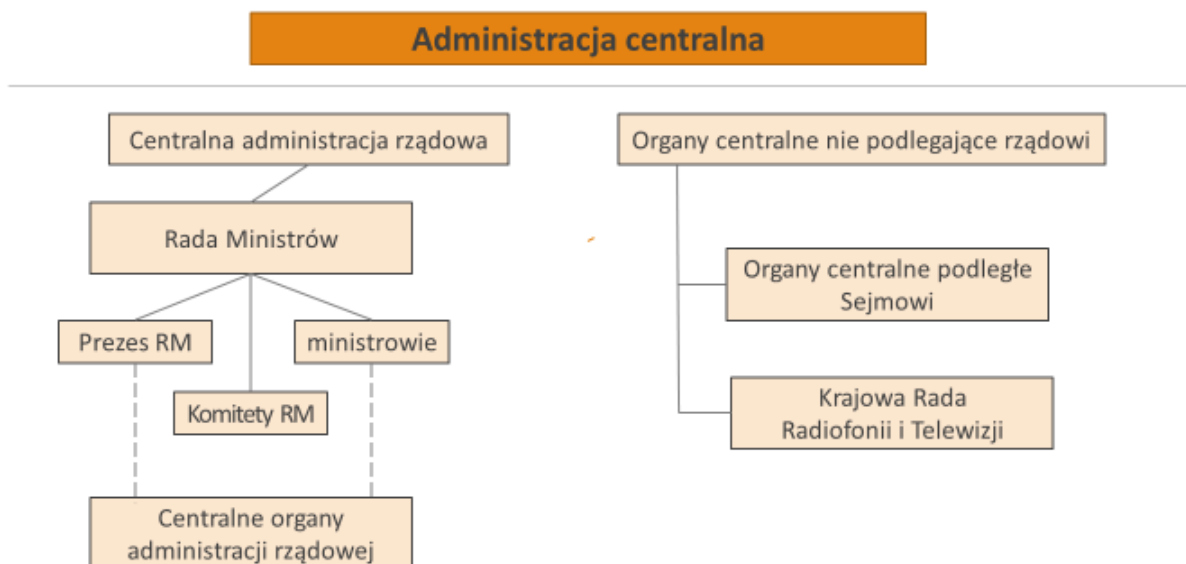
Na jej czele stoi szef w randze ministra mianowany przez Prezydenta.

Statut Kancelarii nadaje Prezydent.

Organem doradczym Prezydenta jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (organ doradczy).

Centralna administracja rządowa i jej struktura

Rys. Usytuowanie naczelných i centralnych organów administracji rządowej w strukturze administracji publicznej:



Rada Ministrów – podstawowy ośrodek rządzenia państwem (rząd), naczelny kolegialny organ państwa, będący władzą wykonawczą o kompetencji ogólnej (posiada konstytucyjne domniemanie kompetencji - art. 146 ust 2 Konstytucji), które wykraczają poza kategorię administrowania. Wszystkie kompetencje Rady Ministrów (pośrednio lub pośrednio) wywołują skutki w zakresie prawa administracyjnego.

organy naczelne - organy nie podlegające zwierzchnictwu innych organów w strukturze administracji rządowej, same stanowią najwyższy zwierzchni dla innych organów administracji rządowej szczebel administracji

Skład Rady Ministrów:

- Prezes Rady Ministrów (fakultatywnie można też powołać wiceprezesów, ich liczba zależy od porozumienia politycznego i składu koalicji rządzącej),
- ministrowie kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej (ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu),
- ministrowie wykonujący inne zadania powierzone przez premiera (tacy ministrowie określani są jako tzw. ministrowie bez teki),
- przewodniczący komitetów określonych w ustawach – przewodniczący są organami fakultatywnymi.

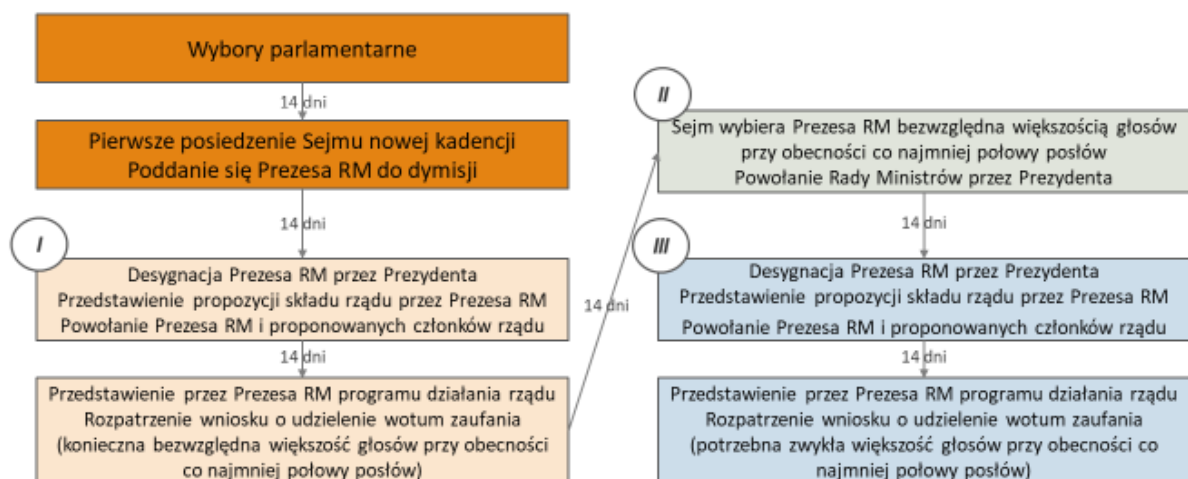
Członkowie Rady Ministrów pełnią **podwójną rolę**, :

- członków kolegialnej Rady Ministrów (naczelnego organu administracji rządowej),
- odrębnych, naczelných lub centralnych, jednoosobowych organów administracji publicznej, mających własne kompetencje.

Członkowie Rady Ministrów

- ponoszą solidarną odpowiedzialność za działania Rady Ministrów, jednocześnie odpowiadając indywidualnie za własne;
- reprezentują stanowisko zgodne z ustaleniami Rady Ministrów i reprezentują rząd przed Sejmem.

Powoływanie Rady Ministrów



Funkcje Rady Ministrów:

- funkcja polityczna - kształtuje (prowadzi) politykę państwa, nadaje kierunki rozwiązywaniu spraw publicznych, prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną,
- funkcja administracyjna - kieruje administracją rządową, jest częścią systemu administracji publicznej (stoi na jej czele), posiada uprawnienia nadzorcze i kontrolne wobec administracji publicznej,
- funkcja prawodawcza - wydawanie rozporządzeń, wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanie uchwał.

Zadania i kompetencje Rady Ministrów – obok podstawowych zadań i kompetencji, które formułuje art. 146 ust 1 i ust 3 Konstytucji (prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa i kierowanie administracją rządową) RM posiada jeszcze następujące zadania i kompetencje:

1. Zapewnia wykonania ustaw (głównie poprzez nadzór) i wydawanie rozporządzeń;
2. Koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej (kompetencje mieszczące się w ramach kierownictwa);
3. Wykonuje zadania w zakresie skarbu i budżetu państwa;
4. Wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności;
5. Wykonuje zadań w zakresie polityki zagranicznej;
6. Określa tryb i organizację własnej pracy.

Tryb pracy Rady Ministrów – działa kolegialnie, pod kierunkiem i pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów, obraduje na **posiedzeniach** zwoływanych przez Prezesa Rady ministrów. W razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w przypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków, pracami Rady Ministrów kieruje wyznaczony wiceprezes Rady Ministrów lub jeden z ministrów. Członkowie rady Ministrów mają obowiązek uczestnictwa w rozpatrywaniu spraw i podejmowaniu rozstrzygnięć na posiedzeniach, w przypadku nieobecności ministra w jego imieniu może w [posiedzeniu brać udział wskazany sekretarz lub podsekretarz stanu.

W szczególnych sytuacjach poszczególne sprawy mogą być rozstrzygane w tzw. **drodze obiegowej**, czyli poprzez korespondencyjne uzgodnienie stanowisk.

Szczegółową organizację i tryb swojej pracy Rada Ministrów określa w regulaminie.

Organy wewnętrzne Rady Ministrów, a także Prezesa Rady Ministrów tworzone przez Prezesa Rady Ministrów lub na wniosek członka Rady Ministrów. Mogą być nimi:

- **organy pomocnicze**, takie jak
 - stałe komitety lub komitety Rady Ministrów (np. Komitet Ekonomiczny RM, Komitet Społeczny RM),
 - komitety doraźne (np. Komitet Sterujący Do Spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat, Komitet Rady Ministrów Do Spraw Cyfryzacji),
 - rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze (np. Rada Mieszkalnictwa, Międzyresortowy Zespół Do Spraw Polonii I Polaków Za Granicą),
- **komisje**

- komisje do spraw opracowania projektów kodyfikacji,
- komisje wspólne,
- **inne organy wewnętrzne**
 - Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów,
 - Rządowe Centrum Legislacji przy Prezesie Rady Ministrów.
- **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów** – zapewnia obsługę organom rządowym, kieruje nią Szef Kancelarii powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, jest urzędem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Najważniejsze jej zadania:
 - kontrolne - kontrola realizacji wskazanych zadań,
 - koordynacyjne - koordynacja polityki kadrowej w administracji rządowej,
 - informacyjne - wydawanie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, obsługa prasowa Rady Ministrów.

Pełnomocnicy rządu

Pełnomocników powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, które określa szczegółowe zadania pełnomocnika.

Pełnomocnicy realizują sprawy, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe. Są nimi najczęściej sekretarze lub podsekretarze stanu, a dla zadań regionalnych wojewodowie

Obecnie funkcjonuje aż 46 różnego rodzaju pełnomocników rządu lub pełnomocników.

Przykładowo:

- Pełnomocnik Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa
- Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania
- Pełnomocnik Rządu do spraw Współpracy z Samorządem Terytorialnym
- Pełnomocnik Rządu do spraw Polityki Klimatycznej
- Pełnomocnik Rządu do spraw wspierania wychowawczej funkcji szkoły i placówki
- Pełnomocnik Rządu do spraw infrastruktury sportowej
- Pełnomocnik Rządu do spraw Polonii i Polaków za Granicą
- Pełnomocnik Rządu do spraw przygotowania Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022

Prezes Rady Ministrów

Jest naczelnym organem administracji publicznej. Jak każdy z członków rządu wypełnia dwie zasadnicze funkcje:

1. Jest przewodniczącym kolegalnej Rady Ministrów (naczelnego organu administracji rządowej). W związku z tym wypełnia następujące kompetencje:

- reprezentuje Radę Ministrów,
- zapewnia wykonanie jej polityki i określa sposoby jej wykonywania,
- koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów,
- posiada zwierzchność osobową i służbową na członkami rządu.

2. Jest odrębnym naczelnym organem administracji publicznej o kompetencjach generalnych (można go nazwać podstawowym łącznikiem administracji publicznej w państwie). Grupy kompetencji związanych z funkcją administracyjną:

- wydaje rozporządzenia i zarządzenia,
- sprawuje kierownictwo i nadzór nad administracją rządową, także nieobjętą działami administracji rządowej (powołuje i odwołuje kierowników organów centralnych i wojewodów),
- sprawuje zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami administracji rządowej i korpusem służby cywilnej,
- sprawuje nadzór nad podmiotami zdecentralizowanymi, jak samorząd terytorialny,
- wykonuje inne kompetencje związane z poszczególnymi dziedzinami działania administracji publicznej, w tym również podejmuje działania w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej,
- posiada kompetencje organizacyjno-porządkowe, np. tworzenie zespołów.

Wiceprezisi Rady Ministrów

Są to organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów, w wypadku zastępstwa Prezesa Rady Ministrów są organami administrującymi. Nie mają własnych konstytucyjnie określonych kompetencji, ich zadania i kompetencje wyznaczana Prezes Rady Ministrów, wiceprezisi wykonują je w jego imieniu.

Są to organy fakultatywne, mogą lecz nie muszą być powoływani. Są elementem porozumienia politycznego, zwłaszcza, gdy w państwie rządzi koalicja kilku ugrupowań politycznych. Ich liczba nie jest ściśle określona, też jest elementem porozumienia politycznego (zwykle od 1 do 3).

Ministrowie

Są naczelnymi organami administracji publicznej o dualistycznym charakterze:

- są członkami kolegialnej Rady Ministrów
- są samodzielnymi organami kierującymi działami administracji publicznej.

Zakres działania ministrów określają:

- przepisy ustawy o działach administracji rządowej (art. 6-33 - zamknięte katalogi spraw, które należą do poszczególnych działów administracji rządowej);
- przepisy regulujące zadania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej (rozdział 3 ustawy o działach administracji rządowej);
- przepisy szczegółowo regulujące zakres działania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, tzw. rozporządzenie atrybucyjne).

Kompetencje ministrów:

1. kompetencje kierownicze i nadzorcze ministrów:

- tworzą i likwidują podporządkowane im jednostki organizacyjne,
- powołują i odwołują ich kierowników,
- wydają wytyczne i polecenia kierownikom urzędów centralnych,
- pełnią nadzór nad podległymi im centralnymi organami administracji rządowej.

2. kompetencje ministrów jako organów administracji publicznej

- wydają rozporządzenia i zarządzenia (istnieje możliwość uchylenia ich przez Radę Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów),

- wydają decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych.

Osobną grupą są ministrowie wykonujący inne zadania niż kierowanie działami administracji rządowej, realizują oni inne zadania powierzone przez premiera, uznane przez niego za ważne, nie mieszczące się w ramach działów administracji rządowej. Ministrowie ci nie kierują żadnym ministerstwem, nie mają kompetencji do wydawania rozporządzeń. Takiego ministra określa się jako tzw. minister bez teki, albo minister członek Rady Ministrów.

Ministerstwo

Jest aparatem pomocniczym ministrów. Ministerstwa tworzy, znosi i przekształca Rada Ministrów w formie rozporządzenia. Statut ministerstwa określa Prezes Rady Ministrów, minister natomiast nadaje ministerstwu regulamin organizacyjny.

Statut - dokument określający strukturę wewnętrzną ministerstwa, tworzy jednostki wewnętrzne.

Regulamin organizacyjny - dokument oparty na statucie, określa podział zadań i zakres czynności na każdym stanowisku oraz podstawowe zasady współdziałania.

Organizacja ministerstwa:

- departamenty (wykonują zadania merytoryczne);
- biura (obsługa pracy ministerstwa), dzielą się na wydziały;
- sekretariaty (obsługa ministra), dzielą się na wydziały;
- komitety, rady i zespoły.

Organy pomocnicze ministrów

sekretarze i podsekretarze stanu (powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów), ich zakres czynności ustala minister. Występując jako jego zastępcy są organami administrującymi, działającymi w imieniu ministra.

Ponadto minister korzysta z pomocy gabinetu politycznego, ewentualnie komitetu doradczego i innych ciał doradczych (Rada Ochrony Środowiska, Krajowa Rada Transplantacyjna, Rada Pomocy Społecznej i inne).

Komitety

Naczelne organy administracji publicznej, kolegialne, których przewodniczący są członkami rządu, mają rangę i kompetencje ministrów.

Obecnie ich liczba jest znikoma, np.:

Komitet Do Spraw Europejskich - przewodniczącym jest minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Służy współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Organ administracji publicznej o specjalnym statusie, według Konstytucji jest to organ ochrony prawa. Wydaje rozporządzenia i uchwały (decyzje) w sprawach indywidualnych. Przewodniczący wykonuje jednoosobowo niektóre kompetencje, przez co jest oddzielnym organem administracji publicznej.

W jej skład wchodzi 5 członków wybieranych przez:

- Sejm - 2,
- Senat - 1,
- Prezydenta - 2.

Rada Polityki Pieniężnej

Specjalny centralny organ administracji publicznej, formalnie stanowi organ Narodowego Banku Polskiego. Zadaniem Rady Polityki Pieniężnej jest coroczne ustalanie założeń i realizacja polityki pieniężnej państwa. Rada ustala wysokość podstawowych stóp procentowych, określa zasady operacji otwartego rynku oraz ustala zasady i tryb naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Zatwierdza plan finansowy banku centralnego oraz sprawozdanie z działalności NBP.

W jej skład wchodzi 9 członków wybieranych na 6 lat przez:

- Sejm - 3,
- Senat - 3,
- Prezydenta - 3.

Przewodniczącym Rady Polityki Pieniężnej jest Prezes Narodowego Banku Polskiego.

Centralne organy administracji rządowej

Są to podmioty, stanowiące kolejny niższy szczebel administracji rządowej, swoje zadania wykonują na terenie całego kraju. Od organów naczelnych odróżnia je:

- nie są powoływane przez Prezydenta i nie wchodzi w skład rządu,
- podlegają zwierzchnictwu organów naczelnych,
- nie realizują funkcji politycznej jedynie funkcje administracyjne, nie ponoszą odpowiedzialności politycznej
- są tworzone przez ustawy szczególne, nie przez Konstytucję.

W starszej literaturze są nazywane urzędami centralnymi.

Są to organy o różnych nazwach, różnym podporządkowaniu, zróżnicowanej strukturze organizacyjnej.

Rola i zadania

Centralne organy administracji rządowej to kategoria zbiorcza. Jest to dość duża grupa podmiotów, około kilkudziesięciu podmiotów, ich zadania odnoszą się do różnych sfer administrowania: bezpieczeństwo wewnętrzne, ochrona przeciwpożarowa administracji celno-skarbowa, ochrona granicy państwowej, nadzór budowlany, leśnictwo, ochrona własności przemysłowej, itd.

Posiadają własne zadania i kompetencje. Mieszczą się one w sferze realizacyjnej i wykonawczej. Polegają one na trwałym i powtarzalnym wypełnianiu funkcji administrowania określonymi dziedzinami spraw na szczeblu ogólnopaństwowym.

Organy te są częścią zarządzania ogólnopaństwowego różnymi kategoriami spraw, posiadają one własne terenowe struktury organizacyjne (np. wojewódzkie, powiatowe), pełnią w stosunku do nich funkcje kierownicze i nadzorcze.

Przykładowo: Komendant Główny Policji wobec komendantów wojewódzkich Policji, komendantów powiatowych Policji i komendantów miejskich Policji.

Skład

Rolę centralnego organu administracji rządowej pełni organ jednoosobowy. Status organu ma wówczas jego kierownik, np.:

- Komendant Główny Policji,
- Komendant Główny Straży Pożarnej,
- Szef Agencji Bezpieczeństwa wewnętrznego,
- Szef Centralne Biura Antykorupcyjnego,
- Prezes polskiego Komitetu Normalizacyjnego.
- Główny Inspektor Sanitarny,
- Główny Geolog Kraju,
- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Rolę centralnego organu administracji rządowej może pełnić także organ kolegialny, np.:

- Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.

Funkcje organu pełni wówczas Prezes lub Przewodniczący kierujący takim urzędem administracji rządowej.

Powoływanie i nadzór

Centralne organy administracji rządowej podlegają zwierzchnictwu właściwego naczelnego organu administracji. Ustawa o działach administracji rządowej określa jakiemu ministrowi podlega działalność danego organu centralnego, organy nie mieszczące się w żadnym z działów administracji (zgodnie z tą ustawą) podlegają zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów.

Osobę wykonującą funkcje centralnego organu administracji rządowej lub osobę kierującą takim organem powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister (minister kierujący działem administracji w którego zakresie mieści się działalność danego organu).

Ten sam organ sprawuje również nadzór nad działalnością organu centralnego.

Urzędy pomocnicze

Przy organach centralnych jako urzędy pomocnicze funkcjonują: kancelarie, komendy główne, agencje, główne inspektoraty, urzędy, dyrekcje, kasy, komisje. Z punktu widzenia finansów publicznych urzędy te są tzw. **jednostkami budżetowymi**.

Agencje rządowe (wykonawcze)

Agencje rządowe są przykładem nietypowych podmiotów administracji publicznej. Zaczęły pojawiać się w polskiej przestrzeni publicznej w latach 90-tych XX wieku, wraz z przemianami ustrojowymi, europeizacją i globalizacją gospodarki. Są mieszanymi administracyjno-cywilno-finansowymi formami organizacyjnymi polityki gospodarczej i społecznej państwa.

Nazwa „agencja” nie jest jednoznaczna, jest używana dla oznaczenia podmiotów o trojakim statusie:

1. Państwowe osoby prawne np. (Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Polska Agencja Kosmiczna, Agencja Rezerw Materiałowych) - podmioty tej grupy nazywane są właśnie agencjami rządowymi w wąskim znaczeniu
2. Centralne organy administracji publicznej (np. Agencja Wywiadu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Atomistyki) - należą one do typowych organów administracji publicznej i zostały omówione w poprzednim punkcie
3. Spółki handlowe Skarbu Państwa (np. Agencja Rozwoju Przemysłu) - działają na podstawie kodeksu handlowego i są podmiotami prawa prywatnego

Agencje cały czas ewoluują w naszym systemie prawnym, dlatego trudno je jednoznacznie zdefiniować.

Agencje rządowe

Są to instytucje tworzone w drodze ustawy, posiadające osobowość prawną, podlegające naczelnym organom administracji rządowej, realizujące wyznaczone zadania z zakresu administracji publicznej (najczęściej gospodarcze) w zakresie udzielonych kompetencji i pełnomocnictw.

Cechy agencji rządowych:

- powstały w drodze ustawy,
- posiadają osobowość prawną,
- są podporządkowane naczelnym organom administracji rządowej,
- działają za pośrednictwem swoich organów,
- są wyposażone w publiczne środki materialne i finansowe,
- korzystają z dotacji i własnych źródeł finansowania,
- prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej,
- za ich działania odpowiada państwo,
- działają na styku prawa publicznego i prawa prywatnego.

Podstawy prawne działania agencji rządowych

Agencje działają na podstawie różnorodnych ustaw. Każda z agencji działa na podstawie odrębnej ustawy, która szczegółowo określa prawne i organizacyjne ramy jej działania. Dodatkową podstawą prawną działania agencji są Statuty nadawane przez właściwego ministra, które określają struktury organizacyjne agencji, zasady tworzenia oddziałów terenowych, zasady udzielania pełnomocnictw, system kontroli wewnętrznej, zasady gospodarki finansowej.

Struktura wewnętrzna agencji rządowych

Strukturę organizacyjną ustala ustawa będąca podstawą działania agencji. Poszczególne agencje różnią się swoją strukturą (np. niektóre istnieją tylko na szczeblu centralnym, inne posiadają też oddziały terenowe, w poszczególnych agencjach mogą występować różnice w zakresie nazewnictwa i funkcji poszczególnych organów wewnętrznych).

Typowa struktura wewnętrzna agencji:

Prezes - organ wykonawczy i zarządzający

- reprezentuje agencje na zewnątrz
- jest powoływany przez organ naczelny (Prezesa rady Ministrów lub właściwego ministra)

Zastępcy Prezesa - nie są odrębnymi organami, działają w ramach zadań Prezesa, powoływani na wniosek Prezesa

Rada Nadzorcza - nie występuje w każdej agencji,

- sprawuje stały nadzór nad działalnością agencji
- jest organem kolegialnym
- w jej powołaniu bierze udział Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister

struktura terytorialna -

- dość rozbudowana
- czasem (lecz nie zawsze tworzone są oddziały terenowe (najczęściej poziom wojewódzki, czasem także powiatowy)

Pomiędzy agencją rządową a naczelnym organem administracji rządowej (Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister) występuje więź nadzoru, polegająca na:

- nadawaniu statutu,
- dokonywaniu obsady personalnej, zwłaszcza stanowisk kierowniczych,
- kontrola,
- podejmowanie rozstrzygnięć organizacyjnych.

Zadania agencji rządowej

Mieszczą się w zakresie działania organu nadzorującego. Przykładowe sfery działania i zadania agencji rządowych to:

- administrowanie, zarządzanie i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa (np. Agencja Rezerw Materiałowych)
- restrukturyzacja i prywatyzacja
- finansowanie określonych celów publicznych
- promowanie różnych inicjatyw (np. Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości - szkolenie, działalność promocyjna)
- wdrażanie programów wsparcia z funduszy europejskich (Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa - wspiera rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, zajmuje się wdrażaniem instrumentów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, udziela pomocy ze środków krajowych, Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości - zarządza funduszami pochodzącymi z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwój zasobów ludzkich)

Prawne formy działania z jakich korzystają agencje rządowe

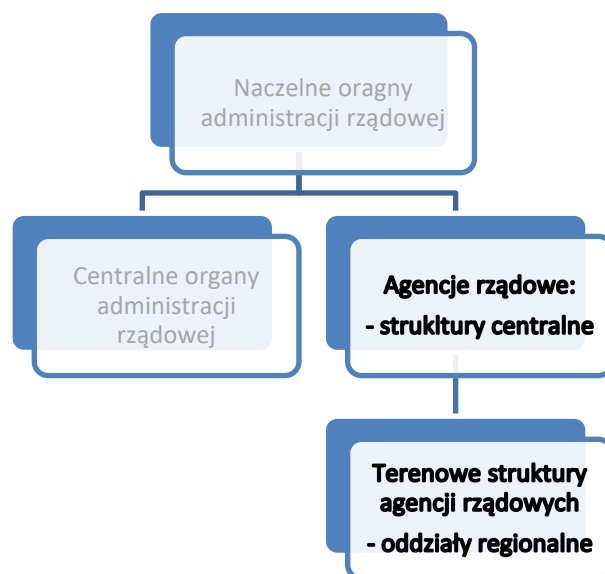
- środki cywilnoprawne: umowy cywilnoprawne w związku ze sprzedażą gruntów, lokali, przedsiębiorstw; wnoszenie ich do spółek udzielanie kredytów i poręczeń

- środki administracyjnoprawne: jednostronne decyzje (to formy działania typowe dla organów administracji publicznej), czynności organizatorskie, materialno-techniczne, edukacyjne i informacyjne.

Specyfika gospodarki finansowej agencji rządowych:

- jest oparta na zasadzie samodzielności (korzystają z przychodów Skarbu Państwa, ale mają też własne dochody, które mogą wykorzystywać na własne cele,
- prowadzą własną gospodarkę finansową,
- podlegają ograniczeniom obowiązkowym w sektorze finansów publicznych,
- część dochodów (nadwyżkę) odprowadzają do budżetu państwa
- same regulują własne zobowiązania finansowe (w tym podatkowe)
- część majątku stanowi ich własność
- część mienia otrzymały w ramach powiernictwa państwowego i zarządzają tym majątkiem, nie będąc jego właścicielem
- na rozporządzenie składnikami mienia państwowego muszą uzyskać zgodę ministra

Rys. Usytuowanie agencji w systemie administracji publicznej:



Terenowa administracja rządowa

System administracji publicznej w Polsce ma **charakter dualistyczny**, co oznacza, że obok administracji rządowej zadania publiczne realizuje także administracja samorządowa. Ten dualizm jest szczególnie widoczny na szczeblach terenowych, gdzie obok podmiotów wykonujących zadania administracji rządowej występuje samorząd terytorialny, realizujący własne zadania (administracja samorządowa)

Na wszystkich szczeblach terenowych funkcjonują obok siebie organy administracji rządowej i samorządowej, co może prowadzić do kolizji kompetencji. W celu uniknięcia takich kolizji ważne jest dokonanie precyzyjnego rozdzielenia zadań pomiędzy organy administracji rządowej i administracji samorządowej i ustanowienie jasnego systemu nadzoru i kontroli. Przedmiotem poniższych rozważań jest tylko administracja rządowa w terenie. Administracja samorządowa jest przedmiotem ćwiczeń.

Administracja rządowa w państwie zbudowana jest na ogół na zasadzie zcentralizowania (podporządkowanie organów niższych organom wyższym) z elementami dekoncentracji (przeniesienie części zadań ze szczebla centralnego na szczebel terenowy, w szczególności wojewódzki). Umożliwia to:

- sprawne i jednolite w skali kraju zarządzanie sprawami publicznymi,
- racjonalny podział zadań publicznych pomiędzy poszczególne organy (nadmierny podział może jednak powodować zbytnią biurokrację)
- zbliża obywatela do administracji i usprawnia kontakt w organami.

Co uzasadnia lokowanie komórek administracji rządowej w terenie:

- sprawy mające znaczenie ogólnopaństwowe, które powinny być załatwiane poza centrum (administracja podatkowa, celne, wyborcza, statystyczna).
- sprawy wymagające dużego zaangażowania technicznego, mimo iż dotyczą regionu (budowa autostrad, żegluga śródlądowa, administracja morska).
- względy obronne i strategiczne (administracja obrony, transport drogowy, transport kolejowy, ochrona sanitarna).
- konieczność nadzoru nad organami zdecentralizowanymi .

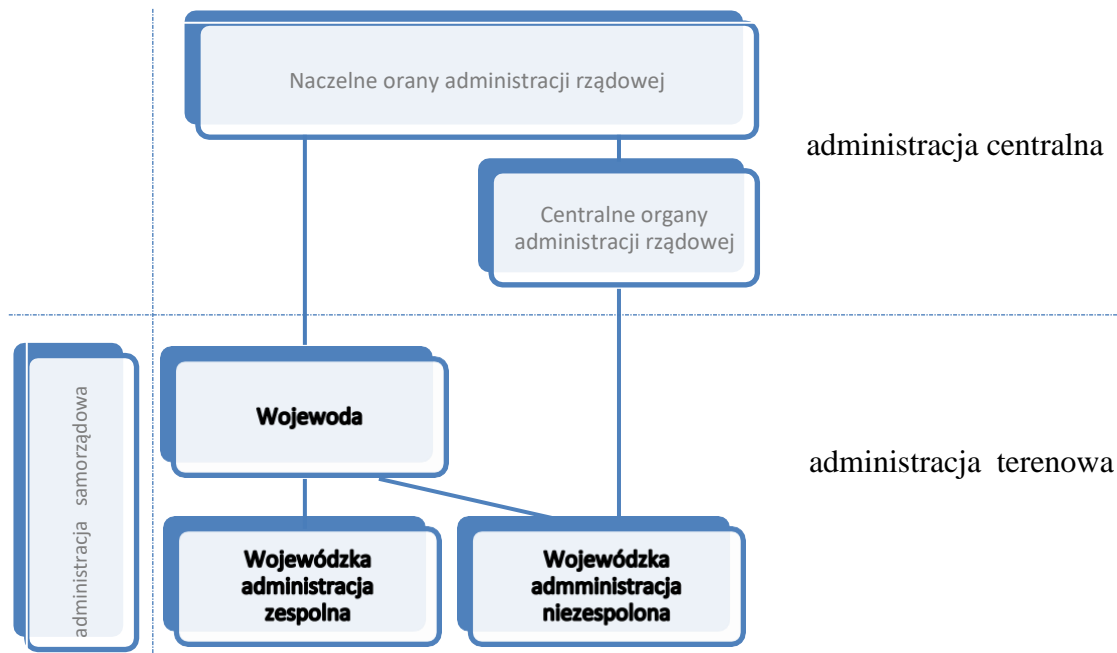
Koncepcje budowy administracji rządowej w terenie

System administracji terenowej w Polsce (więzi zależności pomiędzy poszczególnymi organami) jest ukształtowany na odmiennych zasadach w poszczególnych jednostkach terenowych.

1. województwo: jest jeden przedstawiciel rządu, skupiający większość kompetencji rządowych (wojewoda), są też organy administracji zespolonej działające pod zwierzchnictwem wojewody i organy administracji niezespolonej podlegające bezpośrednio centralnym organom administracji rządowej
2. powiat i gmina: zadania administracji rządowej (jako zadania zlecone) realizuje administracja samorządowa, nieliczne odrębne organy administracji rządowej istnieją na szczeblu powiatu (znacznie mniej niż w województwie).

Administracja rządowa w województwie

Rys. Usytuowanie wojewódzkich organów administracji rządowej w strukturze administracji publicznej:



Organy wykonujące zadania administracji rządowej w województwie:

- wojewoda,
- organy administracji zespolonej, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży,
- organy administracji niezespolonej.

1. Wojewoda

Jest organem administracji rządowej, sprawującym administrację rządową w województwie. Jest terenowym organem rządowej administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Jest typowym „średnim” ogniwem scentralizowanej struktury administracji rządowej (sam podlega naczelnym organom administracji rządowej, zwłaszcza Prezesowi Rady Ministrów, będąc jednocześnie organem wyższego stopnia wobec innych organów terenowych).

Powoływanie i odwoływanie

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która:

- posiada obywatelstwo polskie,
- posiada tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny,
- daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków wojewody,

- nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Nadzór nad wojewodą sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego ds. administracji.

Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Dodatkowo minister właściwy ds. administracji sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

Prezes Rady Ministrów może upoważnić ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykonywania, w jego imieniu, przysługujących mu wobec wojewody uprawnień, z wyjątkiem powoływania i odwoływania wojewody oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a członkiem Rady Ministrów lub centralnym organem administracji rządowej.

Środki nadzoru jakie ma do dyspozycji Prezes RM:

- wytyczne i polecenia,
- dokonywać okresowej kontroli pracy wojewody,
- uchylanie aktów prawa miejscowego wydanych przez wojewodę w razie ich niezgodności z ustawami i lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, albo z powodu niezgodności z polityką rządu lub naruszeniem zasad rzetelności i gospodarności.
- rozstrzyganie sporów pomiędzy wojewodami lub między wojewodą a ministrem, albo centralnym organem administracji rządowej.

Funkcje wojewody określa art. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie:

- 1) jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie (w sensie funkcjonalnym wojewoda częścią rządu).
- 2) pełni funkcję organu administracji rządowej w województwie,
- 3) jest zwierznikiem administracji zespolonej w województwie, sam będąc jednocześnie organem administracji zespolonej w województwie.
- 4) jest organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji.
- 5) sprawuje nadzór na jednostkami samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności (funkcja nadzorcza).
- 6) jest reprezentantem Skarbu Państwa, dotyczy to stosunków cywilnoprawnych (własnościowych) na terenie województwa, w których stroną jest Skarb Państwa.
- 7) pełni funkcję organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym (dla organów administracji rządowej niższego stopnia - powiatowego - lub dla niektórych decyzji organów samorządu terytorialnego).

- 8) wydaje decyzje administracyjne jako organ pierwszego stopnia w postępowaniu administracyjnym, jeśli ustawa tak stanowi.
- 9) pełni funkcję kontrolną wobec organów samorządu terytorialnego; przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej; przeprowadza kontrolę wykonywania przez organy rządowej administracji zespolonej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych, dokonuje kontroli organów administracji niezespolonej w szczególnie uzasadnionych przypadkach.
- 10) pełni funkcję prawodawczą, stanowi akty prawa miejscowego obowiążące na terenie województwa lub jego części.

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów:

1. Odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów:

- dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań
- przedstawia Radzie Ministrów projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa,

2. Reprezentuje Rady Ministrów:

- reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w czasie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych,
- współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych,
- wojewoda reprezentuje w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów
- wojewoda jest informowany o służbowym pobycie członków Rady Ministrów w województwie.

3. Uprawnienia kontrolne i koordynacyjne wobec innych organów:

- zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach
- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy,
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego.

Prawne formy realizacji zadań wojewody:

- zarządzenia - są podstawową formą wykonywania swoich kompetencji przez wojewodę,

- decyzje - wydawane jako rozstrzygnięcia indywidualne w trybie postępowania administracyjnego,
- akty prawa miejscowego - akty normatywne wojewody o wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, obowiązują na terenie województwa lub jego części
- rozporządzenia porządkowe - wydaje je, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, rozporządzenia porządkowe mogą przewidywać kary grzywny za naruszenie ich przepisów, wymierzane w trybie kodeksu wykroczeń,
- polecenia celu - adresowane do wszystkich organów administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej) działających w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych także do organów samorządu terytorialnego.

Organy pomocnicze wojewody

Wicewojewoda (pierwszy i drugi)

- zakres kompetencji i zadań określany przez wojewodę,
- działając w jego zastępstwie są organami administrującymi działającymi w jego imieniu,
- specjalny status pierwszego wicewojewody – w ramach zastępstwa ma taki sam zakres kompetencji jak wojewoda, stając się samodzielnym organem administracji publicznej o własnych kompetencjach,
- powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody.

Urząd wojewódzki

- na czele urzędu stoi dyrektor generalny;
- dzieli się na wydziały, biura i oddziały;
- statut urzędu nadaje wojewoda, a zatwierdza Prezes Rady Ministrów; do statutu dołącza się jednostek organizacyjnych podporządkowanych wojewodzie lub przez niego nadzorowanych,
- regulamin ustalany przez wojewodę, regulamin ustala szczegółową organizację i tryb pracy urzędu,
- może posiadać delegatury winnych miastach, w celu usprawnienia pracy.

Kolegium doradcze składające się z wicewojewodów, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta wojewódzkiego Straży Pożarnej i innych wymienionych w statucie. Wojewoda może tworzyć inne zespoły doradcze.

2. Wojewódzka administracja zespolona

Obok wojewody organami administracji zespolonej w województwie są kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży. Działają one na podstawie zespolenia i zwierzchnictwa.

Zasada zespolenia

Służby, inspekcje i straże to jednostki organizacyjne, wyodrębnione według kryterium podmiotowego (np. policja, straż pożarna, inspekcja handlowa). Organami administracji rządowej nie są jednak jednostki jako takie, lecz ich kierownicy (organy jednoosobowe).

W zasadzie wszystkie służby, inspekcje i straże są zespolone w jednym urzędzie, czyli funkcjonują, opierając się na tym samym aparacie urzędniczym i pomocniczym (urząd wojewódzki, dyrektor generalny oraz wydziały, biura, oddziały), dysponują wspólnym budżetem. Wyjątkiem od zasady zespolenia są jednak komendanci policji i straży pożarnej, którzy funkcjonują przy pomocy własnego aparatu pomocniczego (komendy Policji, komendy Straży Pożarnej).

Zasada zwierzchnictwa

Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży działają pod kierownictwem i zwierzchnictwem wojewody. Wojewoda jest uprawniony do powoływania kierowników (z wyjątkiem komendanta policji i straży pożarnej - gdzie jedynie wyraża zgodę lub opiniuje kandydata).

Charakterystyczne jest ponadto podwójne podporządkowanie służb, inspekcji i straży – wojewodzie (zwierzchnictwo) i swoim organom nadrzędnym (kierownictwo).

Zwierzchnictwo wojewody nad organami administracji zespolonej (np. komendantem wojewódzkim policji) **nie jest** tożsame z kierownictwem sprawowanym przez organy nadrzędne (np. Komendanta Głównego Policji wobec komendanta wojewódzkiego policji).

Zwierzchnictwo daje możliwość koordynowania działalności, organizowania współdziałania z innymi podmiotami, wydawania poleceń celu. Kierownictwo upoważnia natomiast do kierowania w pełnym merytorycznym zakresie: wydawanie poleceń służbowych, zlecenia zadań do realizacji, określanie środków i form realizacji zadań,.

Wojewoda nie jest przełożonym służbowym ani jednostek zespolonych, ani ich kierowników.

Organy rządowej administracji zespolonej:

- Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej
- Komendant Wojewódzki Policji
- Kurator Oświaty
- Wojewódzki Państwowy Inspektor Sanitarny
- Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa
- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
- Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej
- Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
- Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego
- Wojewódzki Lekarz Weterynarii
- Wojewódzki Konserwator Zabytków

3. Wojewódzka administracja niezespolona

Organami niezespolonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwym ministrom lub centralnemu organowi administracji rządowej

oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie

Powoływanie i odwoływanie organów niezespolej administracji rządowej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa.

Relacje pomiędzy wojewodą a organami administracji niezespolej:

Nie podlegają wojewodzie. Pomiedzy organem administracji niezespolej a wojewodą nie występuje zwierzchnictwo.

Wojewoda ma jedynie **ograniczone uprawnienia koordynacyjne, kontrolne i nadzorcze:**

- wojewoda może wydawać wobec nich polecenia celu, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych w celu zapewnienia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków
- organy te składają wojewodzie roczne informacje o swojej działalności w województwie, do końca lutego każdego roku,
- wojewoda może w szczególnie uzasadnionych przypadkach kontrolować sposób wykonywania przez nie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych.

Organy administracji niezespolej mogą wydawać akty prawa miejscowego.

Organy niezespolej administracji rządowej w województwie:

- szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień,
- dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych,
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego,
- dyrektorzy okręgowych urzędów miar,
- dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych,
- dyrektorzy urzędów morskich,
- dyrektorzy urzędów statystycznych,
- dyrektorzy urzędów żegluga śródlądowej,
- graniczni i powiatowi lekarze weterynarii,
- komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej,
- państwowi graniczni inspektorzy sanitarni,
- regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Administracja rządowa w powiecie

Na szczeblu powiatu nie został stworzony tak jak w województwie całkowicie odrębny system organów administracji rządowej i samorządowej. Administrację rządową realizują:

- starosta (organ samorządu powiatowego), będący zwierzchnikiem zespolonych powiatowych służb, inspekcji i straży,
- kierownicy zespolonych powiatowych służb, inspekcji i straży.

Starosta

Sprawuje zwierzchnictwo nad powiatową administracją zespoloną.

Administrację zespoloną w powiecie tworzą:

- podmioty samorządowe: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy, będący jego jednostką organizacyjną,
- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Jednostki te stanowią powiatowy szczebel podmiotów wykonujących administrację rządową na szczeblu wojewódzkim (np. policja, straż pożarna, inspekcja weterynaryjna).

Administracja rządowa działa **na zasadzie zwierzchnictwa i zespolenia**. Ich zakres jest jednak znacznie **mniejszy** niż w województwie. W zasadzie są to jedynie kompetencje koordynacyjno-kontrolne.

Kompetencje starosty jako zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży:

- powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
- zatwierdza programy ich działania,
- uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

Organem, który ma za zadanie pomagać staroście w realizacji zadań dotyczących zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jest **komisja bezpieczeństwa i porządku**.

Zadania komisji:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,
- opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektu budżetu powiatu, w zakresie związanym z jej działalnością,

- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań powiatowych służb, inspekcji i straży,
- opiniowanie, zleconych przez starostę zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Wpływ wojewody na administrację zespoloną w powiecie:

Wojewoda posiada pewne uprawnienia wynikające z jego zwierzchnictwa administracją rządową w terenie:

- tworzenie, przekształcenie i likwidowanie jednostek organizacyjnych powiatowych służb, inspekcji i straży, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej,
- uzgadniania ze starostą aktów powołania lub odwołania kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Administracja rządowa w gminie

W gminie administracja rządowa jest zintegrowana z administracją samorządową. Realizują ją podmioty administracji samorządowej jako osobny rodzaj zadań - zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Samorząd i jego rola

Definicja

Korporacja prawa publicznego (inaczej związek publicznoprawny) – podmiot administracji publicznej wyposażony we władztwo administracyjne, ukonstytuowany według zasady członkostwa (najczęściej osoby fizyczne, ale także osoby prawne) i istniejący niezależnie od liczby lub zmiany członków.

Samorząd to niezależne decydowanie o własnych sprawach, zarządzanie nimi. Pojęcie samorząd wywodzi się z niem. Selbstverwaltung, (samodzielny zarząd, samorząd), używanego dla określenia lokalnej administracji publicznej nie sprawowanej przez jednostki państwowe.

Samorząd w sensie przedmiotowym – forma wykonywania administracji publicznej (inna od rządowej).

Samorząd w sensie podmiotowym (istota samorządu) – administrację publiczną wykonują zainteresowani obywatele (grupy ludzi, związki ludności). Ich udział w samorządzie jest obligatoryjny.

Podstawy prawne działania samorządu określa Konstytucja (art. 16 i 17), która wprost odnosi się do dwóch rodzajów samorządu: samorządu terytorialnego i samorządu zawodowego.

Wspomina też o innych rodzajach samorządu.

Rodzaje samorządu

Samorząd terytorialny – samorząd osób zamieszkujących na określonym terenie

Samorząd specjalny (funkcjonalny) – samorząd łączący osoby wykonujące określony zawód, lub innej działalność, uczące się:

- samorząd zawodowy , np. samorząd radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów
- samorząd gospodarczy, np. Krajowa Izba Gospodarcza,
- samorząd wyznaniowy, np. gmina żydowska.
- samorząd narodowościowy.

Cechy samorządu:

- jednostki samorządu posiadają osobowość prawną (cywilnoprawną i publicznoprawną),
- jest formą wykonywania administracji publicznej „na własne potrzeby,
- administrację tą wykonują sami zainteresowani (mieszkańcy, członkowie grupy),
- grupa ta jest jednoznacznie wyodrębniona przez prawo (samorzady powoływane są ustawą i to ustawa określa ich zadania),
- udział w takiej wyodrębnionej grupie jest obligatoryjny, nie można stać się jej członkiem poprzez proste złożenie oświadczenia, ani wystąpić,
- samorząd ma obowiązek wykonywać przekazane zadania, ma też prawo do ich wyłącznej realizacji (sprawy lokalne – gmina, sprawy wykonywania zawodu – samo. zawodowy, sprawy religijne – samorząd wyznaniowy)
- działa samodzielnie, ale państwo sprawuje nad nim nadzór w wyznaczonym w ustawach zakresie (podstawowe kryterium nadzoru to legalność), poza tym nie może mieszać się do jego działalności

Rola samorządu

- oddanie administracji w ręce społeczeństwa,
- społeczności lokalne zawodowe same najlepiej wiedzą czego potrzebują,
- stanowi realizację zasady decentralizacji,
- samorząd stanowi formę kontroli społecznej administracji publicznej.

1. Samorząd terytorialny

Szersze rozważania prowadzone są w ramach ćwiczeń.

Wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna, której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach. Samorząd terytorialny ma charakter przymusowy i obejmuje wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego.

- ma charakter przedstawicielski,
- jest częścią dualistycznego aparatu administracji publicznej,
- jest zdecentralizowany,
- pozostaje pod nadzorem administracji rządowej,

Administrację samorządową wykonują organy samorządu terytorialnego, ale ich mocodawcą jest wspólnota mieszkańców.

Podstawa prawną funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce są:

- ustawa o samorządzie gminnym
- ustawa o samorządzie powiatowym
- ustawa o samorządzie województwa

Samorząd gminy – zadania gminy, władze i organy samorządu gminy, jednostki pomocnicze,

Samorząd powiatu – zadania powiatu, władze i organy samorządu powiatu,

Samorząd województwa – zadania województwa, władze i organy samorządu województwa,

Zakłady publiczne (administracyjne)

Zakład publiczny (definicja)

Jest to wyodrębniona jednostka organizacyjna, która otrzymuje do wykonania określony zestaw zadań publicznych od podmiotu administracji publicznej, który ją tworzy i która z tego powodu pozostaje pod stałym wpływem (nadzorem) tego podmiotu. Nie jest organem administracji publicznej (administracyjnym) – organy zakładów publicznych są jedynie organami administrującymi.

Zakłady publiczne mogą tworzyć:

- organy administracji publicznej
- organy samorządu
- podmioty pozapaństwowe
- kościoły

Zakłady publiczne realizują **zadania** administracyjne w zakresie usług niematerialnych, które mają szczególne znaczenie społeczne w dziedzinie kultury, oświaty, ochrony zdrowia, ochrony bezpieczeństwa.

Przykładem zakładów publicznych są:

- biblioteki,
- muzea,
- domy kultury,
- zakłady opieki zdrowotnej,
- szpitale
- sanatoria,
- domy pomocy społecznej,
- domy dziecka,
- zakłady komunalne,
- zakładu karne,
- izby wytrzeźwień.

Zakłady kierują swoją działalność na zewnątrz i ich działalność wymaga instrumentów jakie posiada administracja publiczna oraz wykwalifikowanych pracowników..

Zakłady korzystają z **władztwa zakładowego**.

Władztwo zakładowe jest to wycinek władztwa administracyjnego przypisany zakładom publicznym. Zazwyczaj rozciąga się jedynie na osoby korzystające z usług zakładu publicznego (są to tzw. destynatariusze).

Władztwo oznacza zależność zakładową – użytkownik zakładu dobrowolnie poddaje się lub jest poddany szczególnemu reżimowi prawnemu, związanemu z celem działania danego

zakładu. Są to szczególne stosunki władcze, ponieważ nakładają się na inne stosunki prawne łączące daną osobę z państwem. Wynikają one:

- z ustawy (obowiązek szkolny);
- z mocy decyzji administracyjnej (pensjonariusz domu pomocy społecznej);
- z czynności podjętej przez przyszłego użytkownika (biblioteka, muzeum);
- z mocy wyroku sądowego (więzień w zakładzie karnym).

Użytkownik jest związany obowiązkami wynikającymi z aktów zakładowych, za ich nieprzestrzeganie podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale ma też swoje prawa i jest poddany ochronie (np. prawa pacjenta).

W ramach władztwa zakładowego wyróżnia się:

- władztwo administracyjne – związane z funkcjonowaniem, organizacją i techniką świadczenia usług;
- władztwo fachowe – związane z merytoryczną istotą świadczonych usług.

Nadzór nad zakładami

Ma charakter administracyjny (na przykład prawny, finansowy) i fachowy (na przykład pedagogiczny), sprawowany jest przez upoważniony organ administracji publicznej, polega na nadawaniu lub zatwierdzaniu statutu, powoływaniu lub zatwierdzaniu wyboru organów zakładu, uchylanie aktów prawnych.

Struktura organizacyjna

- jest zróżnicowana w poszczególnych zakładach,
- opiera się na statucie,
- w większości zakładów obowiązuje zasada jednoosobowego kierownictwa
- obok powoływane są kolegialne organy współdecydujące i opiniodawcze.
- czasem w zarządzaniu uczestniczą sami użytkownicy (samorząd studencki);

Finansowanie zakładów:

- ich środki finansowe pochodzą z budżetu państwa lub samorządu,
- nie muszą posiadać osobowości prawnej,
- ich działalność nie jest nastawiona na zysk,
- obok działalności publicznej, mogą prowadzić działalność komercyjną.

Rodzaje zakładów

- kryterium sposobu tworzenia zakładów
 - w drodze ustawy (państwowe szkoły wyższe);
 - na podstawie aktów administracji publicznej;
 - na podstawie decyzji osób fizycznych lub prawnych (kościół, stowarzyszenia, fundacje itd.);
 - na podstawie zezwolenia;
- kryterium dostępności
 - podział pierwszy
 - o otwarte;
 - o ograniczonym zasięgu (dostępność wyznaczona przez przepisy lub organy zakładu);

- o zamknięte (możliwość korzystania wyłącznie dla osób wyznaczonych przez prawo lub przez akt właściwego organu);
- podział drugi (krzyżujący się z pierwszym)
 - o zakłady dobrowolne;
 - o zakłady przymusowe;
- kryterium samodzielności prawnej
 - zakłady o pełnej zdolności prawnej (zakłady samoistne) – są osobami prawa cywilnego i jednocześnie prawa publicznego. Przepisy tych organów mają samodzielny byt prawny, w ich ramach mogą powstawać ciała samorządowe, można mówić o pewnej ich autonomii (szkoły wyższe). Ich struktura zbliżona jest do korporacji;
 - zakłady **pozbawione zdolności cywilnoprawnej** (zakłady niesamoistne) – stopień ich samodzielności zależy od skali nadzoru. Takiej samodzielności zupełnie pozbawione są zakłady stanowiące funkcjonalne części jednostek zwierzchnich (zakłady komunalne).

Inne podmioty administrujące

Przedsiębiorstwa (państwowe i komunalne)

Wyposażone są w kompetencje administracyjne wyjątkowo (Poczta Polska, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej itp.). Działają na zasadach samofinansowania, rachunku ekonomicznego i racjonalnej gospodarki. Osobną, ale zbliżoną kategorię stanowią banki państwowe;

Spółki prawa publicznego

Są to spółki handlowe o statusie podmiotu administrującego, wykonujące administracyjne zadania zlecone. Wśród nich wyróżnia się:

- spółki będące podmiotami państwowymi (na przykład Poczta Polska)
- spółki niepaństwowe (na przykład zajmujące się tworzeniem i utrzymywaniem zakładów opieki zdrowotnej)
- państwowe spółki zarządzające obszarami specjalnymi (specjalnymi strefami ekonomicznymi, portami morskimi, autostradami płatnymi)

Fundacje prawa publicznego

Są to fundacje uzyskujące kapitał od państwa w celu wykonywania zadań publicznych, wyposażone w tym celu we władztwo państwowe. Cele jakie realizują fundacje prawa publicznego:

- ochrona zdrowia
- rozwój gospodarki nauki
- oświata i wychowanie
- kultura i sztuka
- opieka i pomoc społeczna
- ochrona środowiska
- ochrona zabytków

Fundacje mogą być tworzone przez osoby fizyczne oraz przez osoby prawne, ale pozostają pod nadzorem ministra lub wojewody. Fundacja prawa publicznego przypomina formę organizacyjną zakładu publicznego, ale jej cel jest stały – ustalany przez fundatora, a cel zakładu może zostać zmieniony przez podmiot tworzący (może być także zlikwidowany).

Przykłady fundacji prawa publicznego:

Fundacja Zakład Narodowy im. Ossolińskich (Ossolineum)

Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej

Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie

Fundacja Zakłady Kórnickie

Fundacja na rzecz Nauki Polskiej

Formy działania administracji publicznej

1. Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji

Formy działania administracji – wszystkie sposoby działania administracji publicznej (w odróżnieniu od sądownictwa, które działa za pomocą metod ujednoliconych formalnie, administracja działa na bardzo wiele sposobów). Od form należy odróżnić metody działania administracji – czyli sposoby osiągnięcia celów przez administrację publiczną.

W prawie administracyjnym prawna forma działania to „określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego”. Pojęcie „prawnych form działania administracji” oznacza jedynie, że działania administracji powinny być oparte na podstawie prawnej i nie istnieją działania niemieszczące się w regulacjach prawnych.

Prawnymi formami działania administracji są:

- akty normatywne
- akty administracyjne
- porozumienia administracyjne
- umowy
- działalność społeczno-organizatorska
- działania materialno-techniczne

Klasyfikacja form działania administracji

1. Kryterium władztwa

– formy władcze (charakter jednostronny) – podejmowane na podstawie unormowań publicznoprawnych, np. akt administracyjny;

formy należące do tzw. policji administracyjnej (działania reglamentacyjne, prewencyjne, represyjne, skierowane na realizację przepisów i ochronę obywatela, bezpieczeństwa i porządku publicznego. W znaczeniu podmiotowym można mówić o różnorodnych służbach, działających w jej ramach) – przymus administracyjny stosowany bezpośrednio;

– formy nie władcze - mają charakter dwustronny), podejmowane są według norm prawa cywilnego albo takie, w których sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega całkowitemu zrównaniu (umowy, porozumienia administracyjne);

2. Kryterium skutku prawnego

– działania prawne – zawsze wywołują skutek prawny (zawsze muszą być określone prawem i opierać się na konkretnej normie prawnej. Jeśli polegają na stosowaniu prawa – podstawa prawna wynika z prawa materialnego). Są to: akty normatywne, akty administracyjne, umowy, porozumienia

– działania faktyczne – nie wywołują skutków prawnych lub mogą wywołać skutek pośredni. Należą do nich:

- działania społeczno-organizatorskie (społeczne formy administrowania nie poparte przymusem państwowym);
- działania materialno-techniczne;
- zaświadczenia (poświadczenia);

3. Kryterium adresata skutku prawnego

– działania indywidualne – skierowane do konkretnego podmiotu lub grupy podmiotów, której członków da się określić każdego z osobna;

– działania generalne – skierowane do grupy, której składu nie da się określić (szczególnym ich rodzajem są działania powszechnie obowiązujące – źródła prawa);

2. Akt administracyjny

Akt administracyjny – najbardziej pojemna nazwa z form stosowania prawa administracyjnego wobec indywidualnego adresata normy, stojącego poza aparatem administracyjnym (tworzą administracyjny model stosowania prawa).

Władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej zawierające normy postępowania, skierowane do generalnie określonego adresata w indywidualnie określonej sprawie.

Cechy:

1. Polega na zastosowaniu normy prawa administracyjnego – zmiana normy abstrakcyjnej i generalnej w konkretną i indywidualną. Czynność ta jest czynnością prawną, wywołującą skutki prawne poprzez zawarte w akcie określenie uprawnień lub obowiązków jego adresata. Norma w nim zawarta jest bezwzględnie obowiązująca;
2. Podejmowana przez organ administrujący;
3. Jest objawem (oświadczeniem) woli organu administrującego (wyrażanej w imieniu państwa);
4. Czynność władcza i jednostronna (adresat nie bierze udziału w formułowaniu treści aktu, ale może mieć na niego pośredni wpływ);
5. Dwustronnie wiążący (uprawnienia i obowiązki są jednak nieekwiwalentne);
6. Adresatem aktu jest podmiot zewnętrzny;
7. Wywołuje skutki zawsze w dziedzinie prawa administracyjnego (czasem także w innych, zwłaszcza w zakresie prawa cywilnego).

Decyzja administracyjna – pojęcie używane na określenie aktu administracyjnego w tekstach normatywnych (akt administracyjny pojęciem bardziej teoretycznym), uznawana także za akt administracyjny szczególnego rodzaju. Inne nazwy decyzji administracyjnej: pozwolenie, zezwolenie, koncesja, licencja, zgoda, uzgodnienie, potwierdzenie, zaświadczenie.

Każda decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym, ale nie każdy akt musi być decyzją

Klasyfikacje aktów administracyjnych

1. Kryteria podziału związane z przesłankami prawnymi

- akty konstytutywne i deklaratoryjne – podział polegający w istocie na różnicy czasu, od którego można odnotowywać ich skuteczność prawną (każdy akty konstytutywny zawiera elementy deklaratoryjne i każdy akt deklaratoryjny zawiera element konstytutywny)
 - akty konstytutywne – skutek powstaje z mocy aktu, a nie z mocy ustawy (obowiązują *ex nunc* – od teraz). Ustawa jedynie ustala możliwość własnej konkretyzacji w drodze aktu administracyjnego;
 - akty deklaratoryjne – potwierdzają skutki prawne wynikające z ustawy (obowiązują *ex tunc* – od wtedy)
 - akty związane i swobodne
 - akt związany – w razie zaistnienia danego stanu faktycznego organ administracyjny nie ma żadnego wyboru działania;
 - akt swobodny - w razie zaistnienia danego stanu faktycznego organ administracyjny może wybrać rozwiązanie optymalne;
 - zależność od woli adresata
 - akty zależne od woli adresata – gdy od niego zależy wydanie aktu lub uczestniczy w jego przygotowaniu;
 - akty niezależne od woli adresata;
- ### 2. Kryteria podziału związane z treścią
- akty skierowane do osób i do rzeczy (treścią uprawnienia lub obowiązki z nią związane);
 - akty nakazujące, zakazujące, kształtujące (charakter konstytutywny) i ustalające sytuację prawną (charakter deklaratoryjny)
- ### 3. Inne – akty pozytywne i negatywne, w zależności, czy akty spełniają żądanie swego adresata, czy odmawiają. Akty negatywne dotyczą tylko praw nabytych. Rozróżnienie to ma znaczenie tylko dla postępowania administracyjnego.

Uznanie administracyjne

Uznanie administracyjne przyznanie organom administracji publicznej możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę, a równowartościowych prawnie rozwiązań

- wybór ten nie jest do końca dowolny (ograniczony przez ustawodawcę w samej normie wprowadzającej uznanie);
- odnosi się do aktów swobodnych – organ administracyjny ma w ich przypadku „luz decyzyjny”, który pozwala mu na wybór konsekwencji prawnych aktu, który podejmie;
- chronologicznie wybór ten (nazywany właśnie uznaniem administracyjnym) następuje po subsumcji, czyli na końcu procesu decyzyjnego (przed podjęciem rozstrzygnięcia);
- nie należy mylić uznania administracyjnego ze swobodną oceną dowodów i swobodą wykładni.

Swobodne uznanie to instytucja prawna historycznie wcześniejsza od uznania administracyjnego, dzisiaj już w zasadzie nie występuje. To co nie jest uregulowane przez ustawy należy do tzw. „swobodnego uznania” i na tym obszarze administracja publiczna może działać bez powoływania się na jakąkolwiek podstawę prawną (nie mogła być zatem

kontrolowana na podstawie kryterium zgodności z prawem - legalności). Koncepcja ta była związana z okresem państwa policyjnego i dążeniem do zachowania uprawnień władzy wykonawczej wówczas, gdy zostały one poddane władzy ustawodawczej. Współcześnie nauka prawa administracyjnego odeszła od pojęcia „swobody”, kładąc nacisk na luzy decyzyjne i elastyczność administracji.

Sposoby formułowania upoważnień do uznania administracyjnego

– upoważnienie do uznania

- za pomocą zwrotu „organ może” (najczęściej) lub innych („organowi służy prawo”, „organ jest upoważniony”, dane rozstrzygnięcie „jest dopuszczalne” itd.);
- konstrukcje, za pomocą których ustawodawca daje organowi do wyboru dwa lub więcej konkretne rozwiązania;

– uznanie a pojęcia nieostre

- luz wynikający z nieostrości pojęć ustawowych jest interpretowany przez organ administracyjny za pomocą wykładni, do czego dochodzi na wcześniejszym etapie przygotowywania aktu administracyjnego (zbieranie elementów stanu prawnego);
- luz wynikający z uznania administracyjnego następuje po dokonaniu subsumcji i nie wiąże się z wykładnią (uznanie dotyczy przeszłości);
- uznanie administracyjne i sfera interpretacji są ze sobą często powiązane – na przykład wtedy, gdy formuła ustawowa upoważniająca do uznania administracyjnego uzupełniona jest warunkami w postaci zwrotów nieostrych i jej realizacja uzależniona jest od ich interpretacji

o paradoksem jest zjawisko ograniczania uznania administracyjnego przez pojęcia nieostre – stworzenie jednej kategorii luzu (wobec pojęć nieostrych) ogranicza inną (uznanie) – odmiennie niż w epoce swobodnego uznania;

o w związku z powyższym powstał pogląd, że pojęcia nieostre stanowią skrótowy sposób uregulowania prawa obywatela (znajdują się w prawie pozytywnym i są zaadresowane nie tylko do organu administracyjnego), a ich użycie przez ustawodawcę zobowiązuje organ administracyjny do starannej ich interpretacji na tle badanego stanu faktycznego tak, aby nie można było zarzucić temu organowi dowolności;

o poza tym luzy wykładni podlegają pełnej kontroli sądowej, a kontrola uznania administracyjnego jest ograniczona.

Kontrola uznania administracyjnego przez sąd administracyjny – akty swobodne mogą być kontrolowane tylko w nieco ograniczonym zakresie, tzn. sąd administracyjny może tylko badać, czy nie zostały przekroczone granice uznania i czy podjęte rozstrzygnięcie nie było dowolne.

Trzy elementy powodujące aktualność problemu granic uznania administracyjnego

1. Sąd administracyjny ma kompetencje do kontroli aktu administracyjnego ze względu na kryterium zgodności z prawem;
2. Administracja wkraczająca w sferę praw jednostki wymaga wszechstronnej kontroli;
3. Istnieje grupa norm prawnych, pozostawiających administracji wybór rozwiązania, czyli uznanie.

Obowiązywanie aktu administracyjnego (decyzji) – obowiązuje tak samo jak norma prawna, będąca podstawą aktu. Przy analizie obowiązywania aktu mają znaczenie jeszcze dwa zespoły czynników

- upływ czasu i związana z nim potrzeba stabilności aktu (obowiązywanie aktu wygląda inaczej niż normy prawnej);
- akt administracyjny powinien spełniać warunki merytoryczne i formalne, aby mógł być aktem „prawidłowym” (powstaje tu zagadnienie obowiązywania aktu „nieprawidłowego” - wadliwego).

Zasada samozwiązania (art. 110 k.p.a.) – organ, który wydał już decyzję nie może uchylić ani zmienić wydanego przez siebie aktu (poza wyjątkami). Nabiera zatem również konkretne uprawnienia i obowiązki.

Zasada trwałości (art. 16 § 1 k.p.a., zawiera także wyjątki od niej) – dotyczy szczególnych możliwości pozbawiania mocy aktu przez inny akt administracyjny (ale nie aktów nieostatecznych – organ drugiej instancji może prawie zawsze pozbawić mocy taki akt), obowiązuje wobec

- aktów ostatecznych i jeszcze nieprawomocnych;
- aktów prawomocnych formalnie;
- aktów prawomocnych materialnie w zakresie, jaki nie mieści się w kompetencji sądu administracyjnego (poza kontrolą ich legalności).

Wadliwość aktu administracyjnego

Nieprawidłowości w sposobie wyrażenia aktu administracyjnego, które mogą mieć odmienny wpływ na obowiązywanie aktu.

- wady nieistotne – można je sprostować bez wpływu na obowiązywanie aktu, np. błąd literowy, omyłka pisarska
- wady istotne
 - wady powodujące wzruszalność aktu – nie mają bezpośredniego wpływu na obowiązywanie aktu (można go zmienić lub uchylić – uchylenie obowiązuje *ex nunc*);
 - wady powodujące nieważność – prowadzi do zaprzeczenia mocy obowiązującej aktu – dwie koncepcje
 - o nie obowiązuje od samego początku (koncepcja bezwzględnej nieważności);
 - o powinien być wyeliminowany z obrotu prawnego (koncepcja unieważnialności aktu) – za pomocą aktu deklaratoryjnego (obowiązującego *ex tunc*).

Rozróżnienie wad powodujących nieważność aktu administracyjnego (katalog art. 156 § 1 k.p.a., odwołanie do innych sytuacji określonych w prawie materialnym w pkt. 7 tego artykułu. Wszystkie wady nieobjęte tym katalogiem mogą być przyczyną tylko wzruszalności aktu)

1. Wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości (naruszenie kompetencji);
2. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
3. Wydanie decyzji w sprawie wcześniej już rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (*res iudicata*);
4. Skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie;
5. Trwała niewykonalność decyzji w dniu jej wykonania;
6. Zagrożenie wykonania decyzji karą.

Zawartość aktu administracyjnego a jego wadliwość (katalog art. 107 k.p.a.)

1. Oznaczenie organu administracji publicznej – dwa cele
 - oznaczenie, że akt został wydany przez organ administracji publicznej – brak powoduje nieistnienie aktu;
 - ustalenie, czy decyzję podjął organ właściwy – wskazanie niewłaściwego organu – stwierdzenie nieważności aktu;
2. Data wydania – jej brak może zostać uzupełniony
 - wskazuje moment, od którego decyzja wywołuje skutki prawne;
 - obliczanie terminu do wniesienia środka odwoławczego (od daty ogłoszenia lub doręczenia);
 - pozwala na określenie stanu faktycznego i prawnego, branego pod uwagę przy formułowaniu decyzji;
3. Oznaczenie strony lub stron
 - brak – oznacza nieistnienie aktu;
 - określenie złego adresata lub skierowanie aktu do osoby nie będącej stroną – nieważność;
4. Powołanie podstawy prawnej
 - wydanie aktu bez podstawy prawnej – nieważność;
 - brak powołania podstawy - bez skutku dla obowiązywania aktu;
5. Rozstrzygnięcie
 - decyzja bez rozstrzygnięcia (sytuacja abstrakcyjna) – nieistnienie;
 - istnieje możliwość „uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia” (art. 111 k.p.a.) – przy decyzji częściowej, konieczne wydanie nowej decyzji;
6. Uzasadnienie faktyczne i prawne – brak nie ma wpływu na obowiązywanie aktu;
7. Pouczenie o środkach prawnych – brak może zostać uzupełniony;
8. Podpis – brak oznacza nieistnienie aktu (w związku z art. 78 § 1 k.c. o zachowaniu formy pisemnej czynności prawnej);
9. Elementy dodatkowe (wyznaczone przez przepisy szczególne) – brak nigdy nie powoduje nieistnienia bądź nieważności.

Elementy decydujące o istnieniu (konstytuujące) decyzji administracyjnej według orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Oznaczenie organu;
2. Oznaczenie strony lub stron;
3. Rozstrzygnięcie;
4. Podpis.

3. Dwustronne działania administracji

Umowa cywilnoprawna

- nie stanowi działania administracyjnoprawnego;
- organy administracji publicznej reprezentują państwo jako podmioty prawa cywilnego;

- organy administracji publicznej występują w takich umowach jako podmiot praw majątkowych (kompetencja dysponowania mieniem państwowym i samorządowym);
- często powiązane z aktami administracyjnymi – dwie możliwości
 - ich wydanie może być uzależnione od wcześniejszej umowy lub jej braku;
 - akt administracyjny może wyznaczać pole do zawarcia umowy;
- stosowana także przy prowadzeniu działalności gospodarczej przez organy administracji publicznej.

Porozumienie administracyjne (w znaczeniu samodzielnej czynności prawnej – formy działania)

Cechy

- forma współdziałania podmiotów administracji publicznej (dwustronna lub wielostronna);
- może być zawierane pomiędzy podmiotami administracji publicznej, dotyczy realizacji zadań objętych kompetencją przynajmniej jednego z tych organów,
- ma charakter wewnętrzny;
- cechuje się równorzędnością podmiotów;
- tryb, forma i moc wiążąca – brak konkretnych uregulowań w prawie;
- wykluczona kontrola porozumień przez sąd administracyjny.

Klasyfikacja form porozumienia administracyjnego:

1. Porozumienia komunalne (międzygminne, międzypowiatowe)*;
2. Porozumienia o wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej
 - wykonywanie przez gminę lub powiat na ich podstawie zadań powierzonych;
 - powoduje przejście kompetencji administracyjnych;
 - jest w istocie aktem prawa miejscowego (zawiera normy powszechnie obowiązujące) – jest w istocie jednocześnie źródłem prawa administracyjnego;
 - specjalny rodzaj takiego porozumienia (nazwanego „umową”) – powierzenie jednostce samorządu terytorialnego prowadzenia instytucji państwowej;
3. Porozumienia dotyczące powierzania zadań jednostek samorządu terytorialnego innym jednostkom (między województwami albo między województwami a mniejszymi jednostkami samorządu terytorialnego) – co do istoty odpowiada kategorii poprzedniej;

Umowa administracyjna – działanie dwustronne lub wielostronne podejmowane przez podmiot (podmioty) należące do administracji publicznej i podmiot (podmioty) zewnętrzne. Zalicza się do tej kategorii niekiedy porozumienia i ugody. Nie jest przedmiotem polskiej regulacji prawnej.

Występuje w niemieckim i francuskim prawie administracyjnym

Ugoda administracyjna

Układ pomiędzy stronami postępowania administracyjnego, zastępujący decyzję administracyjną

- ugodę zawierają strony postępowania administracyjnego przed organem administracji prowadzącym postępowanie,

- przypomina ugodę w postępowaniu sądowym, ale podlega zatwierdzeniu przez organ prowadzący postępowanie.

Przesłanki zawarcia ugody:

- tylko podczas postępowania administracyjnego;
- jest alternatywą dla aktu administracyjnego;
- zawierana między stronami;
- można ją zawrzeć, gdy „przemawia za tym charakter sprawy”;
- możliwa tylko wtedy, gdy nie sprzeciwia się jej przepis prawa;

Skutki ugody :

- wywiera takie same skutki jak decyzja administracyjna;

Przyrzeczenie administracyjne (szczególna forma przyrzeczenia publicznego – art. 919 k.c.) – oświadczenie organu administracji publicznej, w którym zobowiązuje się on do konkretnego zachowania w przyszłości, a od adresata wymaga się pewnych działań lub spełniania przez niego pewnych warunków (charakter dwustronny, ale niepełny). Nie jest uregulowana w polskim prawie administracyjnym, ale występuje w formie odmian aktów administracyjnych (choć mogą także nie mieć rangi formalnej, a polegać tylko na samym zobowiązaniu się organu administracji publicznej do dokonania pewnej czynności).

Przykłady:

- promesa (forma aktu administracyjnego) – uzależnienie udzielenia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej od spełnienia warunków wykonywania tej działalności, wydawana na pewien okres, podczas którego nie można odmówić udzielenia koncesji na działalność określoną w promesie
 - zwykła – gdy podmiot spełnia już wszystkie warunki ustawowe;
 - warunkowa – wydawana pod innym warunkiem (promesa sama jest pewnym rodzajem warunku) – spełniania przez wnioskodawcę wymagań ustawowych;
- przyrzeczenie wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji osobie, nie posiadającej zapewnionego w Rzeczypospolitej Polskiej lokalu i utrzymania, ale spełniającej pozostałe wymagania ustawowe.

4. Działania faktyczne administracji

Działania społeczno-organizatorskie

Odpowiednik działania organizacji społecznych. Administracja publiczna nie może korzystać z przymusu państwowego.

Przykład:

- organizowanie przez policjantów akcji propagandowych w szkole w celu wyjaśnienia zasad bezpieczeństwa na drogach
- prowadzenie Przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych wykładów na temat zasad ochrony danych osobowych

Działania materialno-techniczne

Działania będące instrumentami niezbędnymi do przygotowania działań prawnych, ale nie wywołujące same bezpośrednich skutków prawnych. Część z nich może jednak wywoływać pośrednio skutki prawne (drogą faktów lub zdarzeń), na przykład

- środki egzekucyjne (np. odebranie rzeczy);
- działania związane z ruchem drogowym (np. blokada kół, badanie trzeźwości kierowców);
- wszędzie tam, gdzie pojawia się element przymusu bezpośredniego (np. szczepienia obowiązkowe, ewakuacja, rozproszenie nielegalnego zgromadzenia);
- różnego rodzaju akty rejestracji (przez fakt rejestracji mogą zostać osiągnięte skutki prawne);
- doręczenie zawiadomienia.

5. Bezczynność i milczenie administracji

Istota bezczynności i milczenia – gdy organ administracji nie działa w sytuacji, kiedy stan faktyczny w połączeniu z normą prawną tego od niego wymaga (organ nie czyni pożytku z przyznanej mu kompetencji, czyli nie realizuje nałożonego na niego obowiązku), mamy do czynienia z

- bezczynnością – gdy organ nie czyni tego bez upoważnienia ustawowego;
- milczeniem – gdy ustawa w określonych sytuacjach przewiduje bierne zachowanie się organu.

Bezczynność administracji

Sytuacja, gdy organ nie załatwia konkretnej sprawy i nie realizuje swojej kompetencji w konkretnym stanie faktycznym, wymagającym użycia tej kompetencji (nie można odnieść bezczynności do administracji jako całości, ani nawet konkretnego organu, odnoszącej się do całej kompetencji);

Bezczynność w postępowaniu administracyjnym (tylko w postępowaniu jurysdykcyjnym – prowadzącym do wydania decyzji administracyjnej)

- maksymalny termin załatwienia sprawy – miesiąc lub dwa miesiące (po ich upływie – stan bezczynności);
- sankcje za niedotrzymanie terminów – odpowiedzialność porządkowa, dyscyplinarna lub inna urzędnika;
- zasada sygnalizacji – obowiązek zawiadomienia strony o niezałatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny i określeniem nowego terminu;
- strona ma możliwość wniesienia zażalenia na bezczynność do organu wyższego stopnia (później możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na organ, który wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy).

Milczenie administracji

traktowane jako zaniechanie wywołujące skutki prawne (swoista forma działania organu administracji publicznej, który w ten sposób milcząco wyraża swą wolę) – np. w prawie budowlanym – obowiązek zgłaszania właściwemu organowi zamiaru wykonania niektórych rodzajów robót budowlanych (przed terminem ich rozpoczęcia). Brak odpowiedzi organu administracji w określonym w ustawie terminie oznacza możliwość przystąpienia do robót.