

Wprowadzenie do prawa administracyjnego

dr Marek Enerlich

zarys wykładu

I. Określenie administracji publicznej i jej funkcje

1. Określenie administracji

Administracja to prowadzenie, kierowanie, zarządzanie, przewodnictwo – ale także służba.

Dziś pojęcie administracji rozumie się szerzej i podkreśla się, że ma ona głównie charakter:

- wykonawczy,
- organizatorski,
- obsługowy i
- wspomagający.

Administracja może być rozpatrywana w ujęciu:

- a) przedmiotowym – jako zespół określonych czynności,
- b) podmiotowym – jako zespół osób (podejmujących określone czynności),
- c) podmiotowo-przedmiotowym (mieszanym).

2. Definicje i cechy administracji publicznej

W doktrynie podkreśla się, że w zależności od kryterium rozpatrywania administracji, można ją różnie określać (definiować). Wśród wielu propozycji można wyróżnić dwie grupy definicji – pozytywne i negatywne – a w ich ramach ujęcie podmiotowe i przedmiotowe.

a) **Definicje pozytywne:**

- **podmiotowa** – administracja to działalność organów administracji publicznej (niezależnie od ich usytuowania w strukturze – tzn. naczelných, centralnych, państwowych, rządowych, terenowych, samorządowych, zespolonych, niezespolonych);

- **przedmiotowa** – administracja to działalność charakteryzująca się następującymi cechami:

- | | |
|--|---------------|
| • celowa, | • konkretna, |
| • ukierunkowana na realizację zadań publicznych, | • władcza, |
| • planowa, | • regulująca, |
| | • twórcza, |

- praktyczna,
- bezpośrednia,
- oparta na prawie,
- kontrolowana,
- trwała,
- organizatorska,
- kierownicza.

b) Definicje negatywne:

- **podmiotowa** – administracja to działalność tych organów publicznych, które nie są organami ustawodawczymi ani sądowymi.

- **przedmiotowa** – administracja to działalność w celu publicznym, realizowana przez państwo i związki publicznoprawne – leżąca poza obszarem ustawodawstwa i sądownictwa.

3. Rodzaje administracji publicznej (podziały wewnętrzne administracji publicznej)

Administrację publiczną można różnie klasyfikować, w zależności od przyjętego kryterium.

a) ze względu na podmiot administrujący wyróżnia się:

- administrację państwową,
- administrację rządową,
- administrację samorządową (gminną, powiatową i wojewódzką)

b) ze względu na terytorialny zasięg działania wyróżnia się:

- administrację centralną,
- administrację terenową,

c) ze względu na charakter działań wyróżnia się:

- administrację władczą (reglamentacyjną),
- administrację niewładczą,

d) ze względu na określenie zakresu zadań wyróżnia się:

- administrację ogólną,
- administrację specjalną,

e) ze względu na wyodrębnienie resortowe w systemie działów administracji wyróżnia się m.in.:

- administrację spraw wewnętrznych,
- administrację sprawiedliwości,
- administrację skarbową,
- administrację spraw zagranicznych,
- administrację wojskową,

- f) ze względu na sposób organizacji i miejsce w systemie organów wyróżnia się:
 - administrację zespoloną,
 - administrację niezespoloną,
- g) ze względu na zakres zadań wynikających z prawa materialnego wyróżnia się m.in.:
 - administrację gospodarczą
 - administrację ochrony środowiska,
 - administrację oświaty,
 - administrację rolnictwa,
 - administrację celną.

Ujęcia definicyjne administracji publicznej pozwalają na wyodrębnienie jej (tj. administracji) cech charakterystycznych (zagadnienia te będą materiały wykładu).

4. Funkcje administracji publicznej

Administracja publiczna realizuje swe funkcje poprzez:

- a) planowanie,
- b) świadczenie oraz
- c) ingerencję.

Wśród najistotniejszych funkcji administracji publicznej należy wskazać m.in. na:

- a) funkcję porządkową,
- b) funkcję reglamentacyjną,
- c) funkcję świadcząca,
- d) funkcję zarządzającą.

II. Pojęcie, podział i cechy prawa administracyjnego

1. W wąskim ujęciu prawo administracyjne to zespół norm regulujących działalność administracyjną (administrację w ujęciu przedmiotowym). W ujęciu szerokim – to gałąź prawa regulująca administrację publiczną w aspekcie organizacji i zachowań tejże administracji, a także zachowania osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nie unormowanym przez przepisy należące do innych gałęzi prawa. Obejmuje wszelkie normy z zakresu ustroju administracji, jej organizacji i funkcjonowania w aspekcie proceduralnym i materialnym.

2. Podział prawa administracyjnego

Prawo administracyjne dzieli się wewnętrznie na:

- a) prawo ustrojowe – dotyczące organizacji aparatu państwowego,

- b) prawo procesowe – dotyczące toku działania organów administracyjnych,
- c) prawo materialne – dotyczące konkretnych działów administracji publicznej, gdy realizacja prawa następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej co do praw lub obowiązków, lub gdy stosunki prawne występują z mocy samego prawa.

3. Cechy charakterystyczne prawa administracyjnego

Prawo administracyjne:

- a) stanowi gałąź prawa publicznego,
- b) jest integralną częścią systemu prawa,
- c) nie jest skodyfikowaną gałęzią prawa,
- d) charakteryzuje się brakiem równości stron występujących w relacjach administracyjnych,
- e) jest prawem pozytywnym,
- f) reguluje sposób realizacji procesów administrowania w państwie poprzez instytucje, które realizują te procesy,
- g) określa, że organy administracji mogą w określonych prawem sytuacjach stosować przymus,
- h) określa, że organy administracji posiadają kompetencje prawotwórcze,
- i) stanowi, że podmioty administrujące mają uprawnienia do działań w sferze prywatnej,
- j) jest prawem bezwzględnie obowiązującym,
- k) ma charakter obywatelski.

III. Zasady prawa administracyjnego

1. Pojęcie i funkcje zasad prawa administracyjnego

Zasady (ogólne) prawa administracyjnego to:

- dyrektywy o charakterze ogólnym, mające podstawowe znaczenie dla całości prawa administracyjnego;
- zasady nadrzędne, wydobyte z zespołów norm prawa administracyjnego.

Zasady ogólne prawa administracyjnego pełnią funkcje:

- porządkującą,
- determinującą treść norm prawnych,
- ujednolicającą wykładnię,
- ujednolicającą interpretacją stanów faktycznych w ramach uznania administracyjnego,

- gwarantującą realizację określonej polityki administrowania.

2. Klasyfikacja zasad prawa administracyjnego

- zasady konstytucyjne (np. art. 2 Konstytucji RP),
- zasady pozakonstytucyjne (np. art. 12 k.p.a.),
- zasady normatywne (np. art. 7 Konstytucji RP),
- zasady teoretyczne,
- zasady opisowe,
- zasady ustrojowe,
- zasady procesowe,
- zasady materialne.

3. Wybrane zasady prawa administracyjnego:

- zasada demokratycznego państwa prawnego,
- zasada legalności,
- zasada równości,
- zasada ochrony praw nabytych,
- zasada *lex retro non agit*,
- zasada jawności w administracji
- zasada bezstronności,
- zasada sądowej kontroli administracji.

IV. Stosunek administracyjnoprawny

1. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego

Stosunek administracyjnoprawny jest jednym ze stosunków prawnych (stosunków społecznych regulowanych przez normy prawne).

Stosunek administracyjnoprawny zachodzi wówczas, gdy „prawo (...) (administracyjne) ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego” (F. Longchamps). W ramach tego stosunku prawo ustala w określonych ramach prawa i obowiązki stron (stopy z reguły nie mogą ich zmienić ani z nich zrezygnować).

2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego:

- stosunek administracyjnoprawny ma charakter władczy,
- stosunek administracyjnoprawny powstaje na podstawie wyraźnie dopuszczających takie rozwiązanie przepisów prawa administracyjnego

- stosunek administracyjnoprawny ma charakter obowiązkowy,
- stosunek administracyjnoprawny rozstrzyga konflikty powstające na tle jego treści w trybie procedury administracyjnej.

3. Elementy stosunku administracyjnoprawnego:

Elementami stosunku administracyjnoprawnego są składniki tworzące jego konstrukcję tj.:

- a) przedmiot stosunku administracyjnoprawnego,
- b) podmioty stosunku administracyjnoprawnego,
- c) treść stosunku administracyjnoprawnego.

4. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych

W procesie administrowania powstają różnorodne stosunki prawne. Ich różnorodność jest konsekwencją różnic (zmian) w elementach składowych stosunku administracyjnoprawnego – podmiotów, przedmiotu oraz treści. Wyróżnia się w związku z tym następujące rodzaje tych stosunków:

- a) stosunki materialne,
- b) stosunki proceduralne (procesowe),
- c) stosunki egzekucyjne,
- d) stosunki nadzoru.

5. Podstawy i sposoby nawiązania stosunku administracyjnoprawnego

Powstanie określonego stosunku prawnego może wynikać z różnego rodzaju sytuacji. Podstawą jego nawiązania mogą być przepisy np. prawa budowlanego, prawa rolnego, prawa ochrony środowiska (poszczególne obszary prawa administracyjnego).

Ogólnie można wskazać i wyróżnić następujące sposoby powstania stosunku administracyjnoprawnego:

- a) stosunek administracyjny może powstać z mocy prawa,
- b) stosunek administracyjny może powstać z mocy indywidualnego aktu administracyjnego skierowanego do konkretnego podmiotu
- c) stosunek administracyjny może powstać jako konsekwencja zgłoszenia się strony z roszczeniem o określone zachowanie się organu administracyjnego,
- d) stosunek administracyjny może powstać na skutek określonego prawem zachowania się obywatela lub organu administracyjnego.

Ponadto stosunki administracyjnoprawne mogą powstawać przez działania faktyczne właściwego organu administracyjnego lub innych podmiotów administrujących (np. poprzez zatrzymanie pojazdu przez policję).

V. Źródła prawa administracyjnego

1. Pojęcie

Źródłem prawa administracyjnego jest akt normatywny ustanowiony w określonej formie, zawierający obowiązujące normy prawne, wydany przez organ państwa lub podmiot upoważniony do wyrażania woli państwa.

2. Kategorie źródeł prawa administracyjnego

W systemie źródeł prawa administracyjnego można wyróżnić kilka ich rodzajów (grup) w zależności od przyjętego kryterium.

a) Z punktu widzenia usytuowania organu stanowiącego akt normatywny wyróżnia się:

- źródła prawa stanowione przez naczelne organy państwa,
- źródła prawa stanowione przez naczelne i centralne organy administracji,
- źródła prawa stanowione przez terenowe organy administracji rządowej,
- źródła prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

b) Z punktu widzenia sfer działania administracji (zewnętrznej i wewnętrznej) wyróżnia się:

- źródła prawa powszechnie obowiązującego,
- źródła prawa wewnętrznego,

c) Z punktu widzenia rozróżnienia treści aktu prawnego wyróżnia się:

- źródła ustrojowe (Konstytucja RP),
- źródła funkcjonalne (np. ustawy tworzące urzędy ministrów),
- źródła określające prawa i obowiązki obywateli

Konstytucja RP wprowadziła podział na:

- a) źródła powszechnie obowiązującego prawa (takie, których normy wiążą wszystkich adresatów znajdujących się w danej sytuacji prawnej),
- b) źródła prawa wewnętrze obowiązującego (którego normy wiążą tylko adresatów podległych organizacyjnie organowi wydającemu akt).

Do źródeł powszechnie obowiązującego prawa należą:

- Konstytucja RP,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe za zgodą wyrażoną w ustawie lub w referendum ogólnokrajowym,

- prawo Unii Europejskiej,
- ustawy,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe (w formie tzw. małej ratyfikacji),
- rozporządzenia,
- akty prawa miejscowego.

Do aktów stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym należą:

- uchwały Sejmu,
- uchwały Senatu,
- uchwały Rady Ministrów,
- zarządzenia Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów,
- akty prawa miejscowego o charakterze wewnętrznym,
- nieratyfikowane umowy międzynarodowe,
- wytyczne, regulaminy, okólniki, instrukcje, akty zakładowe.

3. „Nieformalne źródła prawa”

W działaniach administracji wykorzystywane są także normy pozaprawne zwane „nieformalnymi źródłami prawa” lub „swoistymi źródłami prawa”. Zalicza się do nich:

- zwyczaj,
- orzecznictwo sądowe,
- doktrynę prawniczą,
- normy i zasady pozaprawne.

VI. Prawne formy działania administracji publicznej

1. Pojęcie i typologia prawnych form działania administracji

Prawne formy działania administracji są pochodną zasad i przepisów prawa, na podstawie których w doktrynie i orzecznictwie systematyzuje się działania organów administracji publicznej. Są to typowe, charakteryzujące się pewnymi cechami, zewnętrzne przejawy zachowań organów administracji, określone przez obowiązujące przepisy prawa lub co najmniej przez prawo dopuszczone.

Z pojęciem prawnych form działania administracji publicznej wiąże się pojęcie „metod działania administracji”.

Metody działania administracji to sposoby osiągania celów przez administrację publiczną za pomocą prawnych form działania administracji.

Do najważniejszych z metod działania administracji zalicza się:

- a) metodę przekonywania,

- b) metodę przymusu,
- c) metodę cywilistyczną,
- d) metodę oddziaływania cywilistycznego.

Nie ma obecnie pełnego, wyczerpującego i akceptowanego powszechnie katalogu prawnych form działania administracji. Najczęściej jednak za J. Starościakiem wyróżnia się sześć podstawowych prawnych form działania administracji:

- a) stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących – czyli stanowienie aktów normatywnych organów administracji publicznej,
- b) wydawanie aktów administracyjnych,
- c) zawieranie porozumień administracyjnych,
- d) zawieranie umów cywilnoprawnych,
- e) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
- f) wykonywanie działalności materialno-technicznych.

Poza w/w na wyodrębnienie zasługuje szczególna forma działania administracji jaką jest ugoda administracyjna.

IX. Ogólne podstawy ustroju administracji publicznej

1. Podmioty administrujące

Realizacja zadań z zakresu administracji publicznej wiąże się z funkcjonowaniem struktur i jednostek organizacyjnych tworzonych dla wykonywania określonych przepisami prawa działań. System administracji składa się głównie z organów administracji ale także z innych podmiotów publicznych powołanych do wypełniania zadań dotyczących administracji. Podmioty publiczne realizujące zadania administracji publicznej tworzą aparat administracyjny.

Zasadniczą jednostką w tym aparacie jest organ administracji. Pojęcie organu administracji, choć węzłowe dla prawa administracyjnego, jest różnie definiowane.

Do powszechnie wskazywanych elementów pojęcia organu administracji zalicza się:

- a) wyodrębnienie organizacyjne,
- b) sposób działania,
- c) upoważnienie do stosowania środków władczych,
- d) działanie w interesie publicznym,
- e) działanie w zakresie przyznanych przez prawo kompetencji.

Przykładowe definicje organu administracji publicznej:

a) J. Boć – organ administracji publicznej to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego), znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji, korzystający z przymusu państwowego.

b) E. Ochendowski - organ administracji publicznej to wyodrębniona część aparatu państwowego, działająca w imieniu państwa lub samorządu terytorialnego i na ich rachunek. Jest on uprawniony do korzystania ze środków władczych oraz działa w zakresie przyznanych mu kompetencji (zakresu działania, zadań, uprawnień i obowiązków).

Klasyfikacja organów administracji jest umownym podziałem przeprowadzanym w zależności od przyjętego kryterium. Wśród najistotniejszych - dla zrozumienia całokształtu ustroju administracyjnego i charakteru organów składających się na ten ustrój oraz ich wzajemnych powiązań – wyróżnia się następujące kategorie organów.

- a) ze względu na terytorialny zasięg działania organy dzielimy na:
 - organy centralne (w tym naczelne),
 - organy terenowe,
- b) ze względu na zakres działania wyróżniamy organy:
 - o kompetencji ogólnej,
 - o kompetencji szczegółowej,
- c) ze względu na prawny charakter działania organu, organy dzielimy na:
 - organy stanowiące (decydujące),
 - organy pomocnicze,
- d) ze względu na skład osobowy wyróżniamy:
 - organy kolegialne,
 - organy jednoosobowe,
- e) ze względu na charakter zatrudnienia urzędników, organy dzielimy na:
 - organy zawodowe,
 - organy społeczne,
- f) ze względu na samodzielność działania organu administracyjnego, rozróżniamy:
 - organy administracji rządowej,
 - organy samorządu terytorialnego,
- g) ze względu na sposób powoływania wyróżniamy:
 - organy powoływane w drodze nominacji,

- organy powołane w drodze aktu organu władzy,
- organy powołane w drodze wyborów,
- h) ze względu na zdolność do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej wyróżnia się:
 - organy I instancji,
 - organy wyższego stopnia.

Poza organami administracji działalność administracyjną wykonują inne podmioty publiczne oraz podmioty niepubliczne określane wspólnym mianem – podmiotów administrujących. Podmiotem administrującym jest każdy podmiot, któremu prawo przydaje funkcji administrowania lub któremu stwarza podstawy dla przydania funkcji administrowania a przydanie to nastąpiło. Można tu zatem wskazać na:

- a) wszystkie organy administracji publicznej;
- b) inne organy państwowe, które wprowadzie są powołane do realizacji innych niż administracja funkcji wynikających z ich charakteru, ale mają także kompetencje w sferze realizacji funkcji administracyjnych państwa i w tym względzie działają na podstawie norm prawa administracyjnego oraz w formach właściwych organom administracyjnym;
- c) odpowiednio uprawnionych kierowników państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na obszarze województwa i prowadzących niektóre sprawy z zakresu administracji publicznej;
- d) kierowników jednostek organizacyjnych powiatu uprawnionych przez starostę do wydawania decyzji administracyjnych;
- e) odpowiednio upoważnione organy wykonawcze jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego (sołectw, dzielnic miejskich, osiedli);
- f) organy jednostek organizacyjnych gminy, w tym przedsiębiorstw, w razie upoważnienia ich do załatwiania indywidualnych spraw w zakresie administracji publicznej;
- g) organy organizacji społecznych, które powołane są do realizacji zadań wynikających z celów społecznych poszczególnych organizacji, ale którym oprócz tego, z powodu określonych motywacji i okoliczności, zostały zlecone funkcje administrowania;
- h) odpowiednio upoważnione podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego;
- i) odpowiednio upoważnione podmioty prywatne realizujące funkcje z zakresu administracji publicznej.

2. Pojęcie urzędu administracji publicznej

Pojęcie urzędu administracji publicznej występuje w następujących znaczeniach:

- a) Jako wyodrębniony zespół kompetencji (tj. praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej), np. urząd ministra, urząd wojewody, urząd starosty, urząd wójta, urząd komendanta, urząd rektora, urząd kanclerza. Czasami kojarzone jest to z pojęciem stanowiska (dyrektor, rektor itp.). Utworzenie urzędu nie jest tożsame z powołaniem organu. Utworzenie urzędu oznacza wprowadzenie do aparatu administracyjnego nowej jednostki administracyjnej – zaś powołanie organu oznacza obsadzenie urzędu.
- b) Jako zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji (np. ministerstwo, urząd wojewódzki, urząd gminy, komenda Policji, biuro, rektorat). Pracownicy urzędów nie są organami administracji publicznej. Realizują jedynie kompetencje organu (a nie własne). W urzędzie funkcjonuje podział pracy oparty na konstrukcji dekoncentracji wewnętrznej.
- c) Jako szczególna nazwa organu administracyjnego (np. urząd skarbowy, urząd celny, urząd morski, urząd górniczy). Jest to nazwa umowna, gdyż organ administracji jest zwykle organem jednoosobowym – zatem nie może być utożsamiany z całym urzędem. Organem jest tu kierownik urzędu, różnie zresztą przez prawo określany (np. prezes, szef, dyrektor, przewodniczący).

3. Struktura organów administracji publicznej – naczelne i centralne organy administracji

Podstawowymi rodzajami administracji publicznej są:

- a) administracja rządowa *sensu largo* i
- b) samorząd terytorialny (administracja samorządowa).

Administracja rządowa *sensu largo* bywa ukazywana jako składająca się z:

- a) naczelnych organów administracji rządowej oraz
- b) centralnych organów administracji rządowej.

Na gruncie obowiązującego prawa można wyróżnić cztery określenia organów naczelnych, z których każde podawane osobno jest poprawne, choć służy innym celom:

- a) Naczelne organy administracji rządowej to te spośród organów administracji publicznej, które są powoływane bezpośrednio przez Prezydenta RP lub po uprzednim wyborze przez Sejm RP.

b) Naczelne organy administracji rządowej to organy zwierzchnie w stosunku do pozostałych organów (i innych podmiotów organizacyjnych państwa) w strukturze administracji rządowej.

c) Naczelne organy administracji rządowej to organy powoływane przez Prezydenta RP lub Sejm RP i których właściwość terytorialna obejmuje obszar całego państwa.

d) Naczelne organy administracji rządowej to organy zwierzchnie w stosunku do pozostałych organów w strukturze administracji rządowej i których właściwość terytorialna obejmuje obszar całego państwa.

W ujęciu strukturalnym i funkcjonalnym do naczelnych organów administracji rządowej należą:

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- Rada Ministrów,
- Prezes Rady Ministrów,
- ministrowie,
- kierownicy komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów.

Centralne organy administracji rządowej tworzone są w ramach oznaczonego działu administracji. Konstytucja RP nie reguluje pozycji prawnej tych organów. Podstawowym kryterium odróżniającym centralne organy administracji od naczelnych organów administracji jest to, że kierownicy (szefowie) tych organów nie wchodzi w skład Rady Ministrów, mimo, że zakres ich kompetencji obejmuje terytorium całego kraju.

Organy te noszą różne nazwy, czasem sugerujące ich kolegialny skład, ale z zasady są to organy jednoosobowe (dysponujące urzędem) – np. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Generalny Inspektor Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego ale też Główny Urząd Statystyczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jeżeli organ ma w nazwie słowa: komitet lub komisja, to znaczy, że mamy faktycznie do czynienia z organem kolegialnym. Funkcje jednoosobowe spełnia w nim najczęściej jego przewodniczący.

4. Struktura organów administracji publicznej – administracja państwowa, rządowa i terenowa

Tak jak wiele jest definicji administracji publicznej, tak istnieje wiele jej podziałów i podziałów jej organów. Jeden z nich to podział administracji publicznej zaproponowany przez prof. Jana Bocię na:

- a) administrację państwową (do której należą jednostki organizacyjne – podmioty państwowe - nie będące częściami składowymi ani administracji rządowej ani administracji samorządowej),
- b) administrację rządową,
- c) administrację samorządową.

Powyższy podział administracji publicznej znajduje swoje uzasadnienie również w pragmatyce urzędniczej. Obecnie status pracowniczy osób zatrudnionych w administracji publicznej regulują przede wszystkim trzy ustawy. Do pracowników administracji samorządowej zastosowanie ma ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1593 ze zm.), sytuację prawną osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej, czyli członków korpusu służby cywilnej reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.). Natomiast do pozostałych urzędników państwowych stosuje się przede wszystkim ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tj. Dz. U. z 2001 Nr 86, poz. 953 ze zm.).

Administracja państwowa

Pomimo tego, że niekiedy administracja państwowa jest utożsamiana z administracją rządową i odwrotnie, to celowe i logiczne wydaje się wyodrębnić osobną administrację państwową, w której obręb nie wchodzi administracja rządowa. Obecnie do jej organów – za prof. J. Bociem – można zaliczyć m.in.:

- a) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (podległe Prezydentowi RP),
- c) Najwyższą Izbę Kontroli,
- d) Krajową Radę Radiofonii i Telewizji,
- e) Rzecznika Praw Obywatelskich.

Administracja rządowa

Administracja rządowa w sposób bieżący administruje krajem na poziomie centralnym oraz terenowym (jako administracja zespółona i niezespółona). Działła ona w imieniu i na rachunek państwa

Administrację rządową można podzielić, ze względu na zakres jej działania, na:

- a) **administrację rządową centralną**, w jej skład wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów,

- Rada Ministrów,
- ministrowie,
- kierownicy komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz
- centralne organy administracji rządowej;

b) administrację rządową terenową, w jej skład wchodzi:

- wojewoda i podległe mu służby (kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży),
- organy administracji niezespolonej.

Organy administracji rządowej centralnej obejmują swoim zasięgiem całe terytorium kraju, natomiast organy administracji rządowej terenowej działają tylko na ściśle określonym terytorium.

Administracja zespolona

Administrację zespoloną tworzą działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach. Do tej kategorii należą np.:

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

Administracja niezespolona

Organami administracji niezespolonej (niekiedy zwanej również administracją specjalną) są podmioty podporządkowane właściwym ministrom oraz kierownikom państwo-

wych osób prawnych i kierownikom innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa. Załącznik do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie wymienia następujące organy administracji niezespólonej:

- Dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień,
- Dyrektorzy izb skarbowych,
- naczelnicy urzędów skarbowych,
- dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej,
- Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych,
- Dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar,
- Dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych,
- Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej,
- Dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych,
- Dyrektorzy urzędów morskich,
- Dyrektorzy urzędów statystycznych,
- Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej,
- Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej,
- Okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego,
- Państwowi inspektorzy sanitarni,
- Powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii.

Działalność organów administracji niezespólonej oparta jest z reguły na zasadzie centralizacji. Działają one w ramach zasadniczego podziału terytorialnego kraju lub w ramach podziałów specjalnych.

Administracja samorządowa

Samorząd terytorialny to prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców,

Podstawowa różnica między administracją samorządową a administracją rządową polega na tym, iż samorząd terytorialny posiada odrębną od państwa podmiotowość

prawną (osobowość prawną oraz samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych). Administracja samorządowa działa w imieniu jednostki samorządowej i na jej rachunek.

Administrację samorządową ukształtowano w Polsce na trzech szczeblach:

- gminnym,
- powiatowym i
- wojewódzkim.

Organy każdej jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne na obszarze własnej właściwości miejscowej. Samorząd terytorialny wykonuje kompetencje niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, w celu zaspokojenia potrzeb ludzi zamieszkujących obszar działania danej jednostki organizacyjnej. Do organów samorządu terytorialnego należą:

a) organy stanowiące (uchwałodawcze) i kontrolne:

- sejmik województwa,
- rada powiatu,
- rada gminy.

b) organy wykonawcze:

- zarząd województwa z marszałkiem,
- zarząd powiatu ze starostą jako jego przewodniczącym,
- wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zasady powoływania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Jednostka samorządu terytorialnego	Organy stanowiące (uchwałodawcze)	Sposób powoływania
Gmina	Rada gminy	Wybory powszechne
Powiat	Rada powiatu	Wybory powszechne
Województwo	Sejmik województwa	Wybory powszechne

Zasady powoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego

Jednostka samorządu terytorialnego	Organy wykonawcze	Sposób powoływania
Gmina	Wójt, burmistrz, prezydent miasta	Wybory powszechne; uchwała rady; wskazanie

		Premiera
Powiat	Zarząd powiatu	Uchwała rady powiatu
Województwo	Zarząd województwa	Uchwała sejmiku województwa

Organy jednostek pomocniczych gminy i sposoby ich powoływania

Jednostka pomocnicza gminy	Organ jednostki pomocniczej		Sposób powoływania
SOŁECTWO	Wykonawczy	Sołtys	Wybór przez mieszkańców sołectwa
	Stanowiący	Zebranie wiejskie	Stanowią go wszyscy mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania
OSIEDLE/ DZIELNICA	Wykonawczy	Zarząd osiedla, Zarząd dzielnicy	Wybierany przez radę osiedla lub przez ogólne zebranie mieszkańców osiedla
	Stanowiący	Rada osiedla, rada dzielnicy lub ogólne zebranie mieszkańców osiedla (odp. dzielnicy)	Wybierana w wyborach przez mieszkańców

Klasyfikacja działów administracji rządowej

Poszczególne dziedziny administracji dzielą się w oparciu o kryterium merytoryczne. Stąd tzw. resortowa struktura administracji publicznej oznaczająca grupowanie jej podmiotów zgodnie z kryterium przedmiotu ich kompetencji. Stąd element struktury administracji składający się z wyodrębnionego organizacyjnie zespołu organów zajmujących się sprawami jednorodnymi lub pokrewnymi nazywa się resortem – pod warunkiem, że kierowany jest przez naczelną (a przynajmniej centralną) organ administracji rządowej. Obecnie pojęcie „resort” zostało zastąpione pojęciem „dział”.

Ustawa o działach administracji rządowej (art. 5) wyróżnia 34 działy administracji publicznej (m.in. administracja publiczna, gospodarka, nauka, łączność, oświata i wychowanie, praca, obrona narodowa, rolnictwo, rozwój wsi, rozwój regionalny, sprawiedliwość, Skarb Państwa, środowisko, sprawy wewnętrzne, sprawy zagraniczne).

Ustawa precyzuje także pojęcie „ministerstwo”, pod którym należy rozumieć urząd obsługujący ministra właściwego do danej kategorii spraw, zajmującego się określonym działem.

Elementem organizacyjnym wyodrębniającym poszczególne działy jest to, że kierują nimi odpowiedni ministrowie („minister właściwy do spraw ...”). Np. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji kieruje następującymi działami administracji rządowej:

- administracją publiczną,
- informatyzacją,
- sprawami wewnętrznymi,
- wyznaniem religijnym oraz mniejszościami narodowymi i etnicznymi.

Ustawa określa zadania jakie ma realizować minister kierujący określonym działem administracji rządowej.

Każdy z poszczególnych działów administracji rządowej obejmuje konkretny zakres spraw. Przykładowo – **dział „administracja publiczna”** obejmuje sprawy:

- administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych;
- reform i organizacji struktur administracji publicznej,
- zespolonej administracji rządowej w wojewódzkiej,
- podziału administracyjnego państwa oraz nazw jednostek osadniczych i obiektów fizjograficznych,
- geodezji i kartografii,
- zbiorów publicznych,
- prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową.

X. Istota, pojęcie i cechy części szczegółowej w prawie administracyjnym.

(Na podst.: M. Stahl (red), *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2005)

1. Istota i pojęcie materialnego prawa administracyjnego

Wielość, złożoność i wewnętrzne zróżnicowanie norm prawa administracyjnego uzasadniają potrzebę przeprowadzania jego systematyki. Stąd wielu przedstawicieli doktryny (E. Ochendowski, E. i E. Urowie, E. Smoktunowicz, J. Szreniawski, T. Kuta, Z. Leoński i in.) postulowało od dawna wewnętrzny podział prawa administracyjnego. Dziś powszechnie przyjmuje się swoistą triadę wydzielając w ramach prawa administracyjnego jego część ogólną, procesową i materialną.

W Polsce zagadnienia materialnego prawa administracyjnego zaczęły budzić szczególną uwagę dopiero z końcem lat 80-tych XX w. (do tego czasu głównym przedmiotem rozważań były kwestie systemowe, pojęcia i reguły odnoszące się do całego prawa administracyjnego). Okres transformacji ustrojowej w Polsce spowodował m.in. odwrócenie opacznie rozumianych relacji administrujący – administrowany. Pierwszoplanowe miejsce zaczęła zajmować jednostka z jej obowiązkami ale także publicznymi prawami podmiotowymi i szerzej ujmowanym „prawnie chronionym interesem”. Supremacja administracji nad administrowanym zaczęła odtąd przegradzać się w służbę publiczną i subordynację wobec prawa (M. Stahl). Określenie „materialne prawo administracyjne” jest pojęciem prawnym i prawniczym. Przymiotnik „materialne” oznacza, że prawo to odnosi się do istoty rzeczy czy przedmiotu, do jego meritum (stąd można spotkać określenia, że jest to prawo przedmiotowe lub merytoryczne).

W doktrynie proponowane są różne sposoby ujęcia istoty i definicji materialnego prawa administracyjnego, przykładowo

- a) Z. Janowicz – określa materialne prawo administracyjne jako prawo normujące treść działania administracji;
- b) E. Ochendowski - materialne prawo administracyjne to prawo składające się z norm dotyczących konkretnych działów administracji publicznej. Normy te tworzą tzw. szczegółową część prawa administracyjnego;
- c) Z. Leoński - materialne prawo administracyjne to prawo obejmujące normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów;
- d) J. Lang - materialne prawo administracyjne to prawo zawierające normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów znajdujących się na zewnątrz tej administracji;
- e) L. Żukowski - materialne prawo administracyjne to normy ustalające przede wszystkim kompetencje organów administracji i sposób zachowania się podmiotów niepodporządkowanych tymże organom.

2. Cechy materialnego prawa administracyjnego

Cechy charakterystyczne materialnego prawa administracyjnego, zwanego też powszechnym prawem administracyjnym (W. Dawidowicz), stanowią konsekwencję i są wyznaczone przez specyfikę materialnego stosunku administracyjnego. Wśród najistotniejszych można wskazać na następujące trzy cechy:

- a) Regulacje materialnego prawa administracyjnego zawarte są w aktach rangi ustawowej lub w aktach powszechnie obowiązujących wydanych na ich podstawie i w granicach określonych upoważnieniami (obecnie także w prawie UE będącym integralnym elementem polskiego porządku prawnego;
- b) Normy materialnego prawa administracyjnego są adresowane do podmiotów prawa, które w zakresie ich obowiązywania występują jako podmioty administrowane;
- c) Normy materialnego prawa administracyjnego są bezpośrednim źródłem praw i obowiązków (innych niż wynikających z norm ustrojowych i procesowych) lub pośrednio stanowią podstawę do formułowania takich praw i obowiązków (M. Szewczyk).

Nie są to oczywiście wszystkie wyznaczniki charakteryzujące to prawo. Poza powyższymi cechy materialnego prawa administracyjnego są bowiem wspólne z innymi cechami prawa administracyjnego. Charakteryzuje się mianowicie bardzo rozległym zakresem przedmiotowym i podmiotowym (dotyczy każdego podmiotu). M.in. z tego względu nie jest możliwa jego kodyfikacja. Ta cecha między innymi sprawia, że materialne prawo administracyjne jest swoistą kompilacją zróżnicowanych tematycznie zbiorów regulacji prawnych tworzących specjalistyczne działy.

XI. Systematyka części szczegółowej prawa administracyjnego

Jak wskazano wyżej za E. Ochendowskim - materialne prawo administracyjne składa się z norm dotyczących konkretnych działów administracji publicznej tworzących tzw. szczegółową część prawa administracyjnego. Jest to prawo usystematyzowane w głównym zrębie na zasadzie przedmiotowej. W jego systematyce można wyróżnić szereg części, przykładowo:

1. Prawo osobowe - obejmujące administracyjnoprawną problematykę: prawa o obywatelstwie polskim, prawa o aktach stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów oraz cudzoziemców (w aspekcie ich statusu w RP).
2. Prawo ochrony zdrowia- obejmujące administracyjnoprawną problematykę m.in.: organizacji ochrony zdrowia, zakładów opieki zdrowotnej, świadczeń zdrowotnych, praw pacjenta, transplantologii.
3. Prawo pomocy społecznej- obejmujące administracyjnoprawną problematykę m.in. organizacji pomocy społecznej i świadczeń.

4. Prawna ochrona środowiska - obejmujące administracyjnoprawną problematykę m.in.: podziału kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska, ochrony jakości zasobów środowiska, ochrony przed zanieczyszczeniami, gospodarki odpadami, gospodarki wodami śródlądowymi, ochrony biosfery, instrumentów finansowoprawnych w ochronie środowiska.
5. Prawna regulacja problemów uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi, wyrobami tytoniowymi - obejmujące administracyjnoprawną problematykę m.in.: przeciwdziałania alkoholizmowi, przeciwdziałania nikotynizmowi.
6. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego - obejmujące administracyjnoprawną problematykę m.in.: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planowania przestrzennego na szczeblu krajowym i wojewódzkim, lokalizacji inwestycji celu publicznego.
7. Prawo budowlane- obejmujące administracyjnoprawną problematykę m.in.: praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego, organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.
8. Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego - obejmujące administracyjnoprawną problematykę: zgromadzeń publicznych, bezpieczeństwa imprez masowych, ochrony osób i mienia, reglamentacji dostępu do broni i amunicji, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przed powodzią i poważnymi awariami, stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego.

XII. Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego

Wśród zagadnień materialnego prawa administracyjnego, szczególną uwagę w trakcie studiowania literatury przedmiotu należy zwrócić na następujące kwestie:

1. Prawo osobowe

- A. Prawo o obywatelstwie polskim (*Obowiązuje ogólna znajomość ustawy z 2009 r. o obywatelstwie polskim*);
- B. Prawo o aktach stanu cywilnego,
- C. Zmiana imion i nazwisk,
- D. Ewidencja ludności,
- E. Dowody osobiste i paszporty,
- F. Cudzoziemcy.

2. Prawo ochrony środowiska

- A. Pojęcie środowiska i jego ochrony
- B. Podział kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska
- C. Ochrona jakości zasobów środowiska
- D. Ochrona przed zanieczyszczeniami
- E. Gospodarka odpadami
- F. Gospodarka wodami śródlądowymi
- G. Ochrona biosfery
- H. Instrumenty finansowoprawne w systemie ochrony środowiska

3. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego

- A. Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja administracyjna
- B. Zgromadzenia publiczne
- C. Bezpieczeństwo imprez masowych
- D. Ochrona osób i mienia
- E. Reglamentacja dostępu do broni i amunicji
- F. Ochrona przeciwpożarowa
- G. Ochrona przed powodzią i poważnymi awariami
- H. Stan klęski żywiołowej i stan wyjątkowy.