

4

PODSTAWOWE POJĘCIA TEORETYCZNE ZWIĄZANE Z PRAWEM ADMINISTRACYJNYM

4.1 Organ administracji publicznej a urząd administracji publicznej

Pojęcie **organu administracji publicznej** jest jednym z kluczowych pojęć prawa administracyjnego, przez to też jednym z terminów najczęściej używanych przy omawianiu tej gałęzi prawa. Z tego powodu warto poświęcić mu nieco więcej uwagi. Należy jednak zaznaczyć, że pojęcie organu jest stosowane także w innych dziedzinach – np. organy władzy sądowniczej – jednak w niniejszym opracowaniu „organ” oznacza zawsze organ administracji publicznej.

Definicje organu przypisują temu pojęciu cechy, które muszą być spełnione łącznie, aby mówić o jego istnieniu. Zostały one wyliczone poniżej.

1. **Jest to człowiek bądź grupa ludzi** – organ może być jednoosobowy (monokratyczny) bądź wieloosobowy (kolegialny) – organ jednoosobowy to np. wójt, burmistrz, prezydent miasta, Prezes Rady Ministrów, a organ kolegialny to np. rada gminy, Rada Ministrów.
2. **Jest umiejscowiony w strukturze organizacyjnej państwa** – np. minister właściwy ds. administracji publicznej – **lub samorządu terytorialnego** – np. rada powiatu.
3. **Posiada upoważnienia do stosowania władztwa administracyjnego** (pojęcie władztwa administracyjnego jest opisane w podrozdziale 4.7. WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE).
4. **Został powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego.**
5. **Działa w granicach kompetencji przyznanych mu przez prawo** (każdy organ ma przypisane ustawowo zadania i czynności, jakimi się zajmuje) – np. rada gminy uchwała budżet gminy, statut gminy, a także nadaje honorowe obywatelstwo gminy.

Pojęcia „organ” nie wolno mylić z pojęciem „urząd”, ponieważ **urząd** to aparat pomocniczy organu, zespół środków finansowych, osobowych i rzeczowych utworzony w celu wspierania organu w realizacji jego kompetencji. Organ można zatem porównać do mózgu, a urząd do całego ciała. Jedno bez drugiego nie jest w stanie funkcjonować, ale to mózg mówi ciału, co ono ma robić.

Tabela 8. Przykłady organów i ich urzędów

ORGAN	URZĄD
Wojewoda	urząd wojewódzki
Minister Obrony Narodowej	Ministerstwo Obrony Narodowej
Prezes Rady Ministrów	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Wójt, burmistrz, prezydent miasta	urząd gminy, urząd miasta
Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	Główny Urząd Statystyczny

CIEKAWOSTKA

W życiu codziennym bardzo często mylnie posługujemy się naprzemiennie pojęciami organu i urzędu. Mówimy: „Urząd gminy wydał decyzję”, podczas gdy urząd nie ma kompetencji do działania w ramach administracji publicznej. Poprawne stwierdzenie powinno brzmieć: „Decyzję wydał wójt”.

Warto też zwrócić uwagę, że osoby będące zastępcami organów (np. zastępca wójta) nie są organami. Dowodem na to jest chociażby fakt, że ich kompetencje są nadawane przez organ, którego są zastępcami (zadania, które realizuje zastępca wójta, są mu przydzielane właśnie przez wójta).

CIEKAWOSTKA

Obecnie stosunkowo łatwo wskazać, kto jest organem administracji publicznej. Należy pamiętać, że decyzja o tym, kto jest organem, należy do ustawodawcy, ponieważ to on nakłada kompetencje będące nieodzowną cechą przypisywaną organom administracji publicznej. Zatem organem jest kierownik, a aparatem pomocniczym urząd. Mogą jednak pojawić się tu pewne wyjątki.

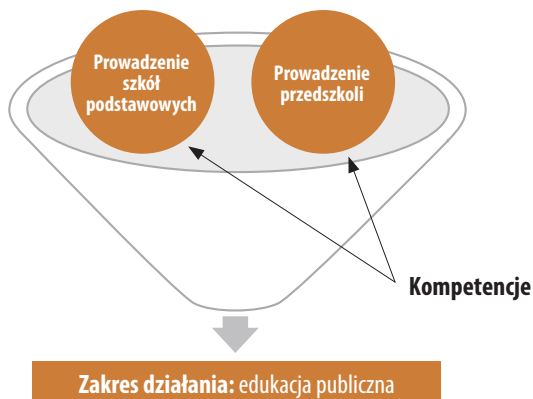
Art. 259 Ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej: „Centralnym organem administracji rządowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej jest Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej”.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Co to jest organ?
2. Co to jest urząd?
3. Wymień trzy organy oraz trzy urzędy.

4.2 Zakres działania i właściwość (kompetencja)³⁶ organu

Zakres działania organu to nie to samo co kompetencja organu. Pojęcie kompetencji jest terminem węższym, mieszczącym się w zakresie działania (rys. 10).



Rysunek 10. Zakres działania a kompetencje

³⁶ Pojęcia „kompetencja” i „właściwość” w zależności od źródła traktowane są bądź jako równoznaczne, bądź jako dwa odrębne terminy. W niniejszym podręczniku dla uproszczenia przyjęto wersję pierwszą.

Przykład

Zakres działania – fragment art. 7 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*:

„Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy [...] edukacji publicznej [...]”.

Kompetencje – fragment art. 8 ust. 15 *Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe* stanowi, że zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli i szkół podstawowych należy do zadań własnych gmin.

Zakres działania organu to – jak widać na powyższym przykładzie – jedynie wyliczenie spraw, jakimi się on zajmuje. Są one zazwyczaj określane w przepisach ustrojowych i nie upoważniają do stosowania środków władczych. Z kolei **kompetencje organu** to zawarte w przepisach materialnych dokładne informacje na temat tego, czym zajmuje się dany organ, jakie czynności ma podejmować, z jednoczesnym wskazaniem prawnej formy, jaka ma być zastosowana w danej sytuacji. Należy podkreślić, że posiadanie kompetencji jest nieodzownym warunkiem, aby uznać dany podmiot za organ administracji publicznej.

W tym miejscu należy też zaznaczyć, że pojęcie kompetencji bywa przez niektórych autorów traktowane na równi z pojęciem właściwości. Zgodnie z tym rozumieniem **właściwość organu** jest to kompetencja polegająca na rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw administracyjnych. Właściwość organu administracji publicznej mówi o tym, jaki organ powołany jest do załatwienia danego rodzaju sprawy.

Teoria prawa wyróżnia trzy rodzaje właściwości: rzeczową, miejscową oraz instancyjną.

Przykład

*Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*³⁷ stanowi, że dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta (tj. organ wykonawczy gminy) [właściwość rzeczowa] właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy [właściwość miejscowa], w drodze decyzji administracyjnej. Odwołanie od decyzji wnosi się do samorządowego kolegium odwoławczego [właściwość instancyjna] za pośrednictwem tego organu, który wydał decyzję.

Właściwość miejscowa czasami bywa określana mianem właściwości terytorialnej. Wskazuje ona, jaki organ ma kompetencję do rozstrzygnięcia danej sprawy, biorąc pod uwagę zasięg terytorialny działania tego organu (gmina, powiat, województwo, cały kraj lub teren wyznaczony przez podział specjalny).

Przykład

Art. 13 ust. 1 *Ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego*:

„Urodzenie oraz małżeństwo rejestruje kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce urodzenia albo zawarcia małżeństwa”.

Właściwość rzeczowa zawiera w sobie informację o tym, jakiego rodzaju sprawami zajmuje się dany organ administracji publicznej.

³⁷ **Dodatek mieszkaniowy** to świadczenie pieniężne wypłacane przez gminę, mające na celu dofinansowanie wydatków mieszkaniowych ponoszonych w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Dodatek ten jest przeznaczony dla najbardziej potrzebujących mieszkańców gminy, w ściśle określonych przypadkach.

Przykład

Art. 10 ust. 1 *Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami*:

„Prawo jazdy jest wydawane przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek osoby zainteresowanej, za opłatą”.

Właściwość instancyjna bywa też określana mianem właściwości funkcjonalnej. Określa ona instancję rozstrzygającą daną sprawę, a zatem informuje, kto jest organem rozpoznającym sprawę w pierwszej, a kto w drugiej instancji, tj. do kogo kierować należy odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Przykład

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, że zezwolenie na sprzedaż alkoholu wydaje wójt (organ pierwszej instancji). Odwołanie od decyzji wójta składa się do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego (organ drugiej instancji).

Domniemanie właściwości jest to ustawowe przypisanie organowi administracji publicznej wszystkich spraw określonego rodzaju, z wyjątkiem spraw wyraźnie przypisanych w ustawie innym organom.

Przykład

1. Fragment art. 3 ust. 1 *Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*:

„Wojewoda 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”.

2. Art. 6 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*:

„Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”.

Przeniesienie kompetencji – ogólna zasada dotycząca przypisanych do danego organu kompetencji mówi, że nie można ich przenosić (zasada zakazu przenoszenia kompetencji). Istnieje jednak szereg wyjątków od tej zasady, każdy z nich musi mieć jednak podstawę w ustawie. Wyjątki te dzielą się na dwie kategorie:

- delegacja – przeniesienie kompetencji organu stopnia wyższego na organ stopnia niższego;
- dewolucja (odwrotność delegacji) – organ stopnia wyższego przejmuje kompetencje organu stopnia niższego.

Przykład

Art. 97 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*:

„W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję”.

Zarówno w przypadku delegacji, jak i dewolucji, mamy do czynienia z przeniesieniem odpowiedzialności za wykonywaną kompetencję. Istnieje jeszcze możliwość zastosowania upoważnienia do wykonania kompetencji – jest to tzw. **pełnomocnictwo administracyjne** (wzór 9, ss. 64–65). Jest to sytuacja, gdy organ czy jednostka, którą upoważniono do wykonania kompetencji innego organu, nie przejmuje ich, a tylko wykonuje określone zadania w imieniu i na rachunek organu, do którego one cały czas należą.

Wzór 9. Upoważnienie wójta gminy dla zastępcy**ZARZĄDZENIE NR 43/24****Wójta Gminy Orchowo****z dnia 12 czerwca 2024 r.****w sprawie upoważnienia Zastępcy Wójta Gminy Orchowo do wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych**

Na podstawie art. 33 ust. 3–4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 609, z późn. zm.) oraz art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1605, z późn. zm.), zwanej dalej Pzp, zarządzam co następuje:

§ 1

1. Upoważniam Ewelinę Gumienną, Zastępcę Wójta Gminy Orchowo do wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego, dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych w czasie nieobecności Wójta Gminy Orchowo, tj.:
 - 1) Przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w których po stronie zamawiającego występować będzie Gmina Orchowo, w tym w szczególności dotyczące:
 - a) zatwierdzania SWZ i ustalonej wartości zamówienia,
 - b) wyrażenie zgody na zmianę treści ogłoszenia o zamówieniu,
 - c) wyjaśnień treści SWZ,
 - d) wyrażenia zgody na zmianę treści SWZ,
 - e) powoływania i odwoływania członków komisji przetargowej,
 - f) powołania biegłych z własnej inicjatywy lub na wniosek komisji przetargowej,
 - g) informacji z otwarcia ofert,
 - h) wykluczenia wykonawcy,
 - i) odrzucenia ofert,
 - j) wyboru najkorzystniejszej oferty,
 - k) zatwierdzenia unieważnienia postępowania,
 - l) zatwierdzenie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
 - 2) zawierania umowy po przeprowadzonym postępowaniu na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych;
 - 3) składania oświadczeń woli dotyczących umów, o których mowa w pkt 2 w zakresie:
 - a) realizacji umowy,
 - b) zmiany i rozwiązania umowy,

- c) dokonywania potrąceń,
 - d) wykonywania uprawnień wynikających z rękojmi za wady i gwarancji,
 - e) wykonywania prawa odstąpienia,
 - f) dochodzenia kar umownych, w tym kierowania wezwań do ich zapłaty,
 - g) dokonywania odbioru przedmiotu umowy;
- 4) reprezentowania Gminy Orchowo w postępowaniach odwoławczych i postępowaniach skargowych oraz zatwierdzania odpowiedzi na odwołania;
 - 5) występowania przed Prezesem urzędu Zamówień Publicznych w sprawach dotyczących kontroli zgodności z przepisami ustawy prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia, jak również w sprawach dotyczących postępowań wyjaśniających.
2. Upoważnienie obejmuje umocowanie do dokonywania ww. czynności w zakresie spraw, których przedmiotem jest udzielanie zamówień publicznych w oparciu o ustawę Pzp, przepisów wykonawczych i regulacji wewnętrznych, w zakresie dostaw, usług i robót budowlanych przez Gminę Orchowo.
 3. Pełnomocnictwo nie upoważnia do udzielania dalszych pełnomocnictw, wygasa z chwilą ustania stosunku pracy na stanowisku, a ponadto może być w każdym czasie odwołane lub zmienione w formie pisemnej.
 4. Pełnomocnictwo udzielone jest na czas nieobecności kierownika zamawiającego.

§ 2

1. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

Wójt Gminy Orchowo

Grzegorz Matkowski

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Co rozumiesz przez zakres działania organu?
2. Czym są kompetencje organu?
3. Co to jest właściwość miejscowa?
4. Scharakteryzuj właściwość rzeczową.
5. Co to jest właściwość instancyjna?
6. Zdefiniuj domniemanie kompetencji.

4.3 Kontrola, nadzór, koordynacja, kierownictwo

W administracji publicznej, tak samo jak w administracji prywatnej, występują różne powiązania organizacyjne pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Są to przede wszystkim relacje typu: kontrola, nadzór, koordynacja oraz kierownictwo. Pojęcia te pochodzą z nauki o organizacji oraz zarządzaniu, ale ze względu na organizacyjny charakter każdej struktury są wykorzystywane również w działalności administracji publicznej.

Przykład

1. Art. 85 i 86 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* stanowią, że wojewoda nadzoruje działalność jednostek samorządu terytorialnego pod względem kryterium legalności, tj. zgodności z prawem (powiązanie to jest dokładnie opisane w podrozdziale 8.7. NADZÓR NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO).
2. Art. 33 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* mówi, że wójt jest kierownikiem urzędu gminy.

Kontrola jest to czynność polegająca na porównaniu stanu faktycznego ze stanem postulowanym (czyli tego, jak jest, z tym, jak powinno być) oraz na wyciągnięciu wniosków pokontrolnych, tj. sporządzeniu oceny działań kontrolowanych. Cechą charakterystyczną tego powiązania jest brak możliwości stosowania środków oddziaływania władczego na jednostki kontrolowane, a co za tym idzie – brak bezpośredniej odpowiedzialności za działania tych podmiotów. Kontrola może opierać się na więzi samodzielnej³⁸ (np. kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli) albo występować jako element nadzoru bądź kierownictwa (instytucjom kontroli w działaniu administracji publicznej jest poświęcony rozdział 11. KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ).

Przykład

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie stanowi w art. 28, że wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów.

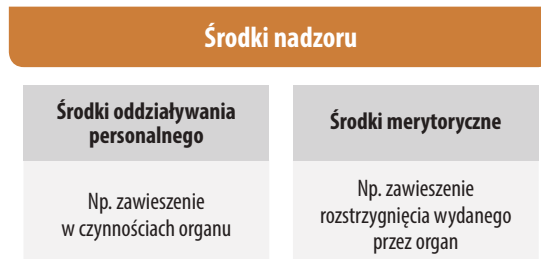
³⁸ **Więź samodzielna** oznacza, że kontrolujący nie jest w żaden sposób powiązany z kontrolowanym.

Nadzór³⁹ jest powiązaniem, na które składa się procedura kontrolna oraz możliwość wiążącego oddziaływania na organy oraz instytucje nadzorowane (RYS. 11).



Rysunek 11. Części składowe nadzoru

Środek nadzoru to forma jednostronnego, władczego oddziaływania, przewidzianego przez przepisy prawa, w stosunku do pomiotu nadzorowanego w określonej sytuacji.



Rysunek 12. Środki nadzoru

Wyraźnie należy podkreślić, że organ nadzorujący może korzystać tylko z takich środków nadzoru, jakie są przewidziane przez ustawę.

Przykład

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w rozdziale 10 stanowi, że wojewoda – jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – nadzoruje, czy wydane przez radę gminy uchwały są zgodne z prawem (kryterium legalności). Uchwała musi być przedstawiona mu przez wójta w ciągu 7 dni od dnia jej wydania. Jako środek nadzoru wojewoda może stwierdzić nieważność uchwały.

Instytucje nadzoru istnieją zatem w celu wyciągnięcia konsekwencji z zachowania organu nadzorowanego, gdy nie jest ono zgodne ze wzorcem. Nadzoru, podobnie jak kontroli, dokonuje się na podstawie określonych kryteriów – podstawowe cztery to:

1. legalność (zgodność z prawem);
2. gospodarność (czy zadania danej jednostki są realizowane oszczędnie, wydajnie oraz efektywnie);

³⁹ Pojęcie nadzoru jest wykorzystywane także w innym znaczeniu jako „nadzór budowlany”, „nadzór sanitarny” czy „nadzór bankowy”. Nie jest to wtedy sytuacja polegająca na występowaniu więzi pomiędzy podmiotami znajdującymi się wewnątrz administracji publicznej, ale sytuacja, w której pewne specjalistyczne kompetencje są wykonywane odnośnie do podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji publicznej.

3. celowość (czy działania prowadzone przez daną jednostkę mieszczą się w celach określonych dla niej przez przepisy prawa);
4. rzetelność (wypełnianie zadań sumiennie, z należytą starannością).

Może pojawić się także kryterium słuszności czy szybkości działania – wszystko zależy od ustawodawcy, który musi wskazać, na podstawie jakiego kryterium ma być dokonywany nadzór.

CIEKAWOSTKA

Ustawodawca nie zawsze posługuje się odpowiednio określeniami „kontrola” oraz „nadzór”. Czasami zdarza się, że nazywa jakąś zależność organizacyjną nadzorem, mimo że nie przewiduje dla niej żadnych środków nadzorczych – jak wiadomo, mówić wtedy można jedynie o sytuacji kontroli.

Przykład

Fragment art. 8 *Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*:

„2. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór [podkr. aut.] nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów.

3. Minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór [podkr. aut.] nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności”.

Zacytowany fragment ustawy mówi o nadzorze, jednak w żadnym przepisie tej ustawy nie zostały wymienione środki wskazanego nadzoru. Powoduje to zatem wątpliwość co do tego, z jaką więzią organizacyjną mamy do czynienia w tym przepisie.

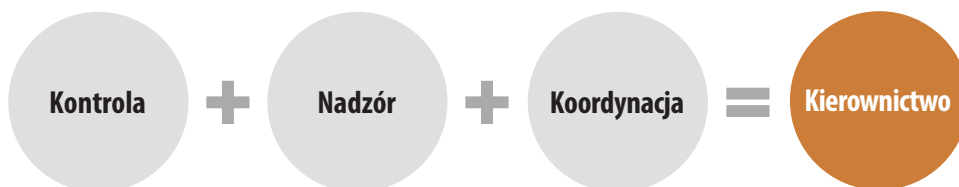
W przypadku nadzoru mamy do czynienia z odpowiedzialnością organu nadzorującego, ale tylko za nadzorowaną działalność jednostek i organów. Ograniczenie to jest zasadne, ponieważ organ nadzorczy nie może odpowiadać za działania, których nie nadzorował, a zatem nie miał na nie żadnego wpływu.

Koordynacja to działanie polegające na zbieraniu i analizie informacji, następnie wyciągnięciu na tej podstawie wniosków, a na koniec przekazywaniu ich jako dyspozycji koordynacyjnych. Ta zależność pojawia się pomiędzy organem koordynującym a innymi organami czy instytucjami, które nie są bezpośrednio – organizacyjnie ani służbowo – podporządkowane organowi koordynującemu.

Przykład

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów stanowi, że Rządowe Centrum Legislacji zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów poprzez koordynowanie pod względem prawnym i formalnym przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych.

Kierownictwo jest najbardziej rozległą zależnością, jaka może łączyć ze sobą dwa podmioty. Polega ono na możliwości oddziaływania na kierowany podmiot za pomocą wszelkich przewidzianych przez prawo środków (RYS. 13).



Rysunek 13. Części składowe kierownictwa

Jako najbardziej rozbudowana więź, kierownictwo charakteryzuje się tym, że organ kierowniczy ponosi pełną odpowiedzialność za działalność podległych mu organów i instytucji.

CIEKAWOSTKA

Wspomniany już projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego w art. 5 ust. 2 definiuje trzy podstawowe więzi organizacyjne opisujące relacje pomiędzy organami administracji publicznej:

„1) kierownictwo – ustawowe upoważnienie do podejmowania wiążących czynności i aktów zawierających w szczególności określenie zadań, wytyczne lub polecenia oraz – do stosowania środków nadzoru w stosunku do podmiotu podporządkowanego organizacyjnie;

2) kontrola – czynności polegające na ustaleniu zgodności działań podmiotu kontrolowanego z wzorcami i standardami, formułowaniu wniosków i ocen w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wprowadzenia usprawnień;

3) nadzór – ustawowe upoważnienie do stosowania aktów lub czynności wiążących podmiot nadzorowany, w tym również wzruszania jego aktów lub czynności; przy braku podstaw prawnych do stosowania aktów lub czynności nadzorczych określenie „nadzór” należy rozumieć wyłącznie jako kontrolę”.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Czym charakteryzuje się kontrola?
2. Czym charakteryzuje się nadzór?
3. Czym charakteryzuje się koordynacja?
4. Czym charakteryzuje się kierownictwo?

4.4 Centralizacja i decentralizacja

Pojęcia centralizacji i decentralizacji dotyczą stosunków między organami wyższego i niższego stopnia.

Centralizacja to sytuacja, gdy organ niższego stopnia jest hierarchicznie podporządkowany⁴⁰ organowi stopnia wyższego. Hierarchiczne podporządkowanie oznacza brak samodzielności organów stopnia niższego.

Przykład

Struktura scentralizowana jest charakterystyczna dla administracji policji.

Fragment art. 5 *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*:

- „1. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.
2. Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji, zwanych dalej «policjantami»”.

⁴⁰ **Hierarchiczne podporządkowanie** to sposób uporządkowania podmiotów publicznych względem siebie. Charakteryzuje się zależnością osobową (tj. możliwość obsadzania stanowisk, awansowania czy przydzielania nagród bądź kar w podmiotach niższego stopnia przez podmioty stopnia wyższego) oraz zależnością służbową (tj. prawo podmiotu stopnia wyższego do wydawania wiążących poleceń służbowych podmiotowi stopnia niższego).

Decentralizacja⁴¹ jest to sytuacja przeciwna centralizacji. Ma miejsce, gdy organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego. Brak hierarchicznego podporządkowania oznacza występowanie faktycznej samodzielności organów stopnia niższego w trzech głównych aspektach: finansowym, majątkowym oraz organizacyjnym. Samodzielność finansowa oznacza posiadanie własnego budżetu, a co za tym idzie – własnych dochodów oraz wydatków. Jeśli dany organ nie będzie samodzielny finansowo, to będziemy mieli do czynienia z pozorną decentralizacją, ponieważ w rzeczywistości będzie on zależny od organu dotującego jego działalność. Samodzielność majątkowa to posiadanie własnego mienia, np. nieruchomości, lokali, natomiast samodzielność organizacyjna jest to możliwość stanowienia o swoim ustroju w zakresie przewidzianym ustawą, np. poprzez tworzenie statutu.

Charakter decentralizacji	
Terytorialny	Rzeczowy
Decentralizacja władz w układzie terytorialnym – np. funkcjonowanie samorządu terytorialnego	Powierzenie samodzielnym organom bądź organizacjom zarządzania określonymi rodzajami spraw

Rysunek 14. Rodzaje decentralizacji

Przykład

Charakter terytorialny: art. 15 Konstytucji RP mówi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

Charakter rzeczowy: samorząd zawodowy np. adwokatów, lekarzy, architektów, *Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk* powierza zadania z dziedziny nauki Polskiej Akademii Nauk.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Co to jest centralizacja?
2. Co to jest decentralizacja?
3. Jakie znasz rodzaje decentralizacji?

4.5 Samorząd

Samorząd to jedno z podstawowych pojęć prawa administracyjnego. Jedną z definicji mówi, że **samorząd** to grupy społeczne wraz z ich reprezentacjami, które zostały powołane przez przepisy prawa (ustawy) w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Poniżej wyliczone zostały podstawowe cechy samorządu.

⁴¹ Od pojęcia decentralizacji należy odróżnić pojęcie **autonomii**, które w chwili obecnej nie jest stosowane do opisu ustroju naszego państwa, ponieważ autonomia polega na przyznaniu organom terenowym kompetencji do stanowienia przepisów rangi ustawy bez udziału władz centralnych. Autonomia występuje obecnie np. w Wielkiej Brytanii. W Polsce historycznie istniały obszary autonomiczne, np. w okresie międzywojennym autonomię posiadało województwo śląskie.

1. **Przymusowe członkostwo** – do samorządu przynależymy z mocy prawa, a nie w drodze złożenia oświadczenia woli, np. zamieszkując gminę Brwinów, stajemy się członkiem wspólnoty samorządowej, a uzyskując uprawnienia do wykonywania zawodu architekta, stajemy się członkiem samorządu architektów.
2. **Osobowość prawna** – samorząd jest osobą prawną, a zatem działa tak jak każda osoba prawna, poprzez organy, np. samorząd gminny jest osobą prawną, a jej organy to rada gminy oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta.
3. **Charakter zdecentralizowany** – samorząd jest traktowany jako przejaw decentralizacji, a więc jest samodzielny, ma ustawowo przypisane własne kompetencje, które wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.
4. **Wykonywanie zadań administracji publicznej** – np. samorząd zawodowy architektów nadaje i pozbawia uprawnień budowlanych.

Samorząd nie jest grupą jednolitą. Jedną z klasyfikacji dzieli samorządy na samorząd terytorialny⁴², samorząd zawodowy oraz samorząd zakładowy.

Tabela 9. Podział samorządów

Rodzaj samorządu	Charakterystyka
Samorząd terytorialny (podstawowy)	<ul style="list-style-type: none"> • Dotyczy wspólnoty osób zamieszkujących dane terytorium. • Art. 16 Konstytucji RP: „1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. • Zaliczamy tu samorząd gminny, powiatowy oraz województwa. • Podstawa prawna: <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.</i>
Samorząd zawodowy (funkcjonalny)	<ul style="list-style-type: none"> • Dotyczy wspólnoty osób wykonujących taki sam zawód. • Art. 17 Konstytucji RP: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczęć nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. • Zaliczamy tu samorząd architektów, radców prawnych, adwokatów, aptekarzy, notariuszy itp. • Podstawa prawna: <i>Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa; Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze itp.</i>
Samorząd zakładowy	<ul style="list-style-type: none"> • Dotyczy wspólnoty osób należących do tego samego zakładu administracyjnego. • Typowym przykładem jest samorząd studentów czy samorząd uczniowski, do których należą odpowiednio wszyscy studenci bądź wszyscy uczniowie. • Podstawa prawna: <i>Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe; Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.</i>

⁴² Tego rodzaju samorządowi poświęcony jest rozdział 8. SAMORZĄD TERYTORIALNY.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Co to jest samorząd?
2. Wymień podstawowe cechy samorządu.
3. Jakie znasz rodzaje samorządu?

4.6 Zakład administracyjny

Zakład administracyjny, określane także jako zakład publiczny, to samodzielna jednostka organizacyjna stanowiąca zespół osób, rzeczy i praw majątkowych. Zakład wykonuje zadania publiczne pod nadzorem właściwego organu administracji publicznej oraz jest uprawniony do podejmowania działań władczych (władztwo zakładowe, będące odmianą władztwa administracyjnego) wobec osób będących jego użytkownikami albo znajdujących się na jego terenie z innych powodów (np. osoby odwiedzające użytkowników zakładu). Zatem zakładem administracyjnym jest: uczelnia wyższa, szkoła podstawowa, biblioteka publiczna, przychodnia, szpital, dom dziecka, dom poprawczy itp.

Przykład

Wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2006 r., I SAB/Wa 43/05, LEX nr 219345:

„Uczelnia wyższa jest zakładem administracyjnym. Jest to więc jednostka organizacyjna, niebędąca organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Zakład administracyjny (publiczny), jako jedna z form decentralizacji, nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie, korzystając z władztwa zakładowego. W zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań publicznych przebiega w obrębie szeroko pojętej jego organizacji, a organy szkół wyższych są uprawnione do podejmowania konkretnych decyzji na podstawie i w ramach ustaw”.

Zakład administracyjny jest jednostką organizacyjną, która – jak widać na powyższych przykładach – świadczy usługi na rzecz społeczeństwa. Obecnie pewnym standardem jest prawo równości korzystania ze świadczeń zakładowych. Z tego powodu nie można różnicować i ograniczać dostępu do poszczególnych kategorii zakładów, chyba że ze względu na specjalistyczną ocenę osób zgłaszających potrzebę skorzystania z zakładu, np. badanie lekarskie w przypadku ośrodka rehabilitacyjnego.

CIEKAWOSTKA

Skoro szkoła jest zakładem administracyjnym, to uczniowie są „destynariuszami”, czyli użytkownikami zakładu.

Dla zakładów administracyjnych charakterystyczne są przedstawione poniżej elementy.

1. Sposób tworzenia zakładów administracyjnych – decyzje o ich powstaniu zapadają na podstawie różnych aktów prawnych:
 - a) *Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o utworzeniu Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy* czy *Ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o utworzeniu Akademii Sztuki w Szczecinie*;

- b) *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie Ośrodka Readaptacyjno-Rehabilitacyjnego*⁴³;
- c) *Uchwała nr XXVII /227/13 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 27 maja 2013 roku w sprawie utworzenia gminnej instytucji kultury pod nazwą „Gminna Biblioteka Publiczna w Wierzbniku”.*
2. Fakt, że sam zakład nie jest organem administracji publicznej, ale jego organy już do tej kategorii należą, np. przedszkole jest zakładem, a dyrektor przedszkola jest organem prowadzącym ten zakład, a jednocześnie jest organem administracji publicznej.
 3. Funkcjonowanie będące przejawem decentralizacji – zakłady administracyjne są samodzielnymi jednostkami realizującymi zadania z zakresu świadczeń społecznych (edukacja, opieka zdrowotna, kultura itp.), są do tego przygotowane pod kątem merytorycznym, fachowym oraz personalnym.
 4. Niejednolitość struktury – chociaż przyjmuje się, że w zakładach administracyjnych mamy do czynienia z jednoosobowym organem kierującym oraz kolegialnym organem opiniodawczym (np. dyrektor przedszkola oraz rada pedagogiczna i rada rodziców), szczegółowe funkcjonowanie zakładu określa regulamin, natomiast podstawowe kwestie związane ze strukturą zakładu są zawarte w statucie wydawanym przez organ tworzący zakład.
 5. Relacje pomiędzy zakładem a jego użytkownikami mają charakter stosunku administracyjnoprawnego. Organy są w tym powiązaniu jednostkami nadrzędnymi, o czym świadczy występowanie władztwa zakładowego, będącego rodzajem władztwa administracyjnego (opisane w podrozdziale 4.7). Wprowadzenie władztwa zakładowego jest niezbędne do realizacji celów poszczególnych zakładów, np. ciężko wyobrazić sobie funkcjonowanie więzienia, będącego właśnie zakładem administracyjnym, bez możliwości stosowania środków władczych. Władztwo to obejmuje głównie użytkowników danego zakładu, ale także osoby przebywające na terenie zakładu, a niekoniecznie korzystające z jego usług, np. rodzina odwiedzająca chorego w szpitalu musi stosować się do regulaminu obowiązującego na obszarze jednostki.

4.7 Władztwo administracyjne

Władztwo administracyjne, określane także jako „sfera imperium”, jest cechą charakterystyczną administracji publicznej, pozwalającą odróżnić ją od administracji prywatnej, w której ono nie występuje, ponieważ jest to administracja oparta na równorzędności. Możliwość stosowania władztwa administracyjnego jest zatem swoistym monopolem administracji publicznej. Organowi wolno stosować władztwo tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim jest to przewidziane przez prawo. Z drugiej strony organ posiadający władztwo administracyjne nie musi już odwoływać się do sądu, aby uzyskać pozwolenie na działania władcze.



Władztwo administracyjne jest rozumiane jako możliwość użycia przez organ administracji publicznej przymusu w celu zapewnienia zgodności stanu faktycznego ze stanem przewidzianym przez przepisy.

⁴³ Ośrodek Readaptacyjny dla Osób Wymagających Okresowej Pomocy ze Względów Społecznych i Medycznych.

Przymus ten może mieć charakter kary. Ma ona za zadanie nałożenie na daną osobę pewnych dolegliwości, które są związane z niezastosowaniem się do polecenia organu administracji publicznej. W zamyśle ustawodawcy kara pełni rolę prewencyjną, tj. zapobiegawczą, odstraszącą.

Przykład

Kara o charakterze pieniężnym za nieprzestrzeganie prawa, np. za wycięcie drzewa bez pozwolenia – por. art. 88 *Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*.

Władztwo jest też uprawnieniem organu administracji publicznej do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej, tj. praw i obowiązków podmiotu administrowanego. Ma to miejsce przede wszystkim w wydawaniu przez administrację aktów administracyjnych.

Przykład

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która ustala warunki zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez budowę obiektu budowlanego lub wykonanie innych robót budowlanych.

Jako szczególny rodzaj władztwa administracyjnego wskazuje się wspomniane już władztwo zakładowe, które występuje pomiędzy zakładem administracyjnym a jego użytkownikiem.

4.8 Podział terytorialny państwa

Współczesne państwa, ze względu na wielość zadań, które wykonują, oraz swoją powierzchnię, nie są w stanie funkcjonować korzystając wyłącznie z działalności organów o właściwości miejscowej obejmującej obszar całego kraju. Z tego powodu terytorium państwa dzieli się na mniejsze jednostki, które umożliwiają tworzenie organów funkcjonujących tylko w wyznaczonych obszarach. Inaczej mówiąc, następuje podział władzy i przekazanie jej części do ośrodków decyzyjnych znajdujących się w terenie. Jest to zgodne chociażby z zasadą pomocniczości, która postuluje, aby problemy rozwiązywać na jak najniższym, najbliższym obywatelowi szczeblu. Obecnie w Polsce funkcjonują następujące podziały terytorialne:

1. podział zasadniczy (gminy, powiaty, województwa);
2. podział pomocniczy (w gminach mamy np. osiedla, dzielnice, sołectwa);
3. podział specjalny (np. okręgi górnicze, okręgi administracji morskiej);
4. podział dodatkowy (regiony i rejony).

Podział terytorialny państwa jest definiowany jako stosunkowo trwałe pofragmentowanie przestrzeni terytorialnej państwa pod kątem funkcjonowania administracji publicznej. Dwa elementy tej definicji wymagają pewnego doprecyzowania. Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że podział terytorialny państwa nie może być sztywny, a z drugiej strony nie powinien podlegać zbyt częstym zmianom. Należy znaleźć tzw. złoty środek, tj. podział terytorialny państwa może, a nawet w niektórych sytuacjach powinien ulegać zmianom, gdy jest to korzystne (np. reforma, na skutek której powstało 16 dużych województw), ale zmiany te powinny być przemyślane. Drugim elementem definicji podziału terytorialnego jest jego adresat. Podziały państwa mogą być różne, np. strefy klimatyczne, diecezje, dekanaty⁴⁴, parafie. Podziały te nie są dokonywane na potrzeby administracji publicznej, stąd nie podchodzą pod wskazaną definicję podziału terytorialnego państwa.

⁴⁴ **Dekanat** to jednostka podziału w kościołach katolickich, prawosławnych czy zielonoświątkowych, znajdująca się pomiędzy parafiami i diecezjami. Dekanat obejmuje kilka do kilkunastu parafii, stąd jego nazwa, gdyż łacińskie słowo *decanus* oznacza zarządzający dziesięcioma.

Podział zasadniczy państwa, nazywany także podziałem podstawowym bądź ogólnym, funkcjonuje na podstawie art. 15 ust. 2 Konstytucji RP: „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Wspominany w powyższym akt prawny to *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, która stanowi, że z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadza się wspomniany podział, którego jednostkami są gminy, powiaty i województwa. Podstawowe informacje na temat tych jednostek zostały zamieszczone w TABELI 10.

Tabela 10. Jednostki podstawowego podziału terytorialnego państwa

Wyszczególnienie	GMINA	POWIAT	WOJEWÓDZTWO
Akt normatywny, którym wyznaczono dane jednostki	Wykaz gmin wchodzących w dniu 1 stycznia 1999 r. w skład województw określa załącznik do <i>Ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa</i> .	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów	Art. 2 ust. 1 <i>Ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa</i> : „Z dniem 1 stycznia 1999 r. tworzy się województwa: 1) dolnośląskie, 2) kujawsko-pomorskie, 3) lubelskie, 4) lubuskie, 5) łódzkie, 6) małopolskie, 7) mazowieckie, 8) opolskie, 9) podkarpackie, 10) podlaskie, 11) pomorskie, 12) śląskie, 13) świętokrzyskie, 14) warmińsko-mazurskie, 15) wielkopolskie, 16) zachodniopomorskie”.
Akt normatywny, którym można utworzyć nową jednostkę	Rozporządzenie Rady Ministrów	Rozporządzenie Rady Ministrów	Ustawa
Akt normatywny, którym można zmienić granice jednostki już istniejącej	Rozporządzenie Rady Ministrów	Rozporządzenie Rady Ministrów	Rozporządzenie Rady Ministrów

CIEKAWOSTKA

gmina, powiat, województwo ≠ samorząd gminny, powiatowy, województwa

Powyższy zapis oznacza, że samorząd terytorialny to nie to samo co jednostki podstawowego podziału terytorialnego państwa. Chociaż w chwili obecnej podziały te pokrywają się, to nie jest to regułą, np. przed 1999 rokiem województwa były jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego, ale na ich terenie nie występował samorząd.

Podział pomocniczy tworzony jest na obszarach gmin na podstawie *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, która stanowi, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa, dzielnice, osiedla i inne, np. przysiółki czy kolonie. Jednostki podziału pomocniczego są tworzone w drodze uchwały rady gminy, która decyduje, czy taki podział jest potrzebny na obszarze jej gminy. A zatem jednostki podziału pomocniczego nie są tworzone obowiązkowo, ponadto nie są osobami prawnymi.

Podział specjalny jest podziałem najbardziej zróżnicowanym, ponieważ tworzy się go dla organów administracji niezespolonej (niekiedy jest ona nazywana przez doktrynę administracją specjalną – stąd nazwa tego podziału). Do podziałów specjalnych należy m.in. podział na okręgi wojskowe, okręgi górnicze czy obszary działania urzędów morskich. Podział specjalny nie pokrywa się ani z podziałem zasadniczym, ani z podziałem pomocniczym.

Czasami opisane powyżej podziały nie są wystarczające, by realizować wszystkie zadania, które są stawiane przed współczesną administracją publiczną. Stąd niekiedy państwo korzysta z innych podziałów – należy do nich rejonizacja oraz regionizacja. **Regionizacja** dotyczy jednostek większych od województwa, przy czym regiony mogą obejmować obszar więcej niż jednego państwa np. Euroregion Nysa, który powstał w 1991 r., leży na obszarze Polski, Niemiec oraz Czech. Z kolei **rejonizacja** dotyczy organizacji wykonujących w sposób pozbawiony władztwa zadania oświatowe, kulturalne, zdrowotne itp., stąd np. rejonizacja przedszkoli, która obowiązywała do 2014 r. czy obecnie obowiązująca rejonizacja przy rekrutacji do szkół podstawowych – w pierwszej kolejności przyjmowani są kandydaci zamieszkali w obwodzie szkoły podstawowej.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Zdefiniuj pojęcie podziału terytorialnego państwa.
2. Jakie znasz podziały terytorialne występujące obecnie w Polsce?
3. Scharakteryzuj podział zasadniczy państwa.
4. Kto tworzy podział pomocniczy i za pośrednictwem jakiego aktu prawnego?

4.9 Stosunek administracyjnoprawny

Stosunek administracyjnoprawny jest jednym z rodzajów stosunków prawnych, obok stosunku pracy, stosunku cywilnoprawnego czy stosunku karnoprawnego. Stosunek prawny to sytuacja, kiedy prawo łączy ze sobą dwa bądź więcej podmiotów w ten sposób, że obowiązkowi jednego odpowiada uprawnienia drugiego i na odwrót. Na stosunek prawny składają się trzy elementy: przedmiot, podmiot oraz treść stosunku. Elementy te zostały zaprezentowane w TABELI 11.

Stosunek administracyjnoprawny charakteryzuje się wymienionymi poniżej cechami.

1. **Nierównorzędność podmiotów uczestniczących w stosunku.** Jest to cecha odróżniająca stosunek administracyjnoprawny od stosunku cywilnoprawnego, gdzie występuje równorzędność podmiotów. Cecha ta wynika z faktu, że organ administracji publicznej, który zawsze jest jedną ze stron stosunku administracyjnoprawnego, ma możliwość władczego, jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej drugiej strony.
2. **Charakter władczy.** Cecha ta powiązana jest z nierównorzędnością pozycji podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Charakter władczy stosunku administracyjnoprawnego polega na tym, że organ administracji publicznej może stosować władztwo administracyjne.

Tabela 11. Elementy stosunku administracyjnoprawnego

Wyszczególnienie	PRZEDMIOT	PODMIOT	TREŚĆ
Charakterystyka	Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego jest sprawa z zakresu prawa administracyjnego.	Podmioty, czyli uczestnicy stosunku administracyjnoprawnego: <ul style="list-style-type: none"> • jedną ze stron zawsze jest organ administracji publicznej; • drugą stroną bądź stronami może być: <ul style="list-style-type: none"> – także organ administracji publicznej – mówimy wtedy o stosunku wewnętrznym; – podmiot spoza administracji publicznej (osoba fizyczna*, osoba prawna**, ułomna osoba prawna***) – zachodzi wtedy stosunek zewnętrzny. 	Uprawnienia i obowiązki wynikające z relacji pomiędzy stronami stosunku administracyjnoprawnego.
Przykład	Obowiązek szkolny na podstawie <i>Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe</i> , art. 35 ust. 2: „Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia.”	Podmioty tego stosunku: <ul style="list-style-type: none"> • uczniów, a w zasadzie jego opiekunowie prawni – najczęściej rodzice; • organy szkoły. 	Obowiązkiem jest posłanie dziecka do szkoły. Zobowiązanie z tym korelujące to uprawnienie właściwego organu administracji publicznej (szkoły) do żądania od opiekunów prawnych, by zadość uczynili obowiązkowi, jakim jest posłanie dziecka do szkoły.
<p>* Osoba fizyczna to człowiek, np. Jan Kowalski.</p> <p>** Osoba prawna to podmiot prawa, któremu przepisy prawa przyznają osobowość prawną, np. spółka akcyjna.</p> <p>*** Ułomna osoba prawna to jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, np. spółka jawna.</p>			

- 3. Charakter obowiązkowy.** Prawo ustala uprawnienia i obowiązki, które są elementami stosunku administracyjnoprawnego. Nie podlegają one modyfikacji czy negocjacji.
- 4. Charakter indywidualny.** Stosunek administracyjnoprawny łączy konkretnie oznaczony podmiot z właściwym organem administracji w celu rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy.

Poniżej przedstawiono podstawowe **rodzaje stosunków administracyjnoprawnych**.

- 1. Stosunki materialne** są oparte na przepisach zawartych w ustawach, regulują one prawa i obowiązki obywateli. Mogą mieć charakter trwały albo jednorazowy. Stosunki administracyjnoprawne materialne trwałe to np. obowiązki podatkowe, stałe świadczenia z zakresu pomocy społecznej, natomiast stosunki administracyjnoprawne materialne jednorazowe to np. kontrola paszportu na granicy.

2. **Stosunki procesowe** powstają z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego, a kończą się w momencie wydania decyzji administracyjnej, która zamyka to postępowanie. Są to zatem stosunki niesamodzielne, ponieważ powstają na tle opisanych już stosunków materialnych. Ich regulację stanowią przepisy o postępowaniu administracyjnym, tj. Kodeks postępowania administracyjnego. Przykładem stosunku administracyjnoprawnego procesowego jest np. przesłuchanie świadka w postępowaniu dowodowym.
3. **Stosunki ustrojowe** cechują się tym, że wszystkie ich podmioty wykonują zadania z zakresu administracji publicznej. Relacje te regulowane są przepisami ustawowymi, czyli powszechnie obowiązującymi, ale mogą powstawać także na podstawie przepisów obowiązujących wewnątrznie, np. regulaminów. Przykładem stosunku administracyjnoprawnego ustrojowego są m.in. relacja nadzoru (np. nadzór sprawowany przez wojewodę nad działalnością gminy) czy stosunki oparte na układach zależności służbowej.

Stosunek administracyjnoprawny może powstać na mocy prawa lub na mocy indywidualnego aktu administracyjnego.

Stosunek administracyjnoprawny powstaje **z mocy prawa (*ex lege*)**, gdy norma prawna wiąże ze stanem faktycznym wyrażne skutki prawne, np. stosunek administracyjnoprawny związany z obowiązkiem szkolnym – powstaje w chwili, gdy dziecko osiąga wiek przewidziany przez ustawę. Nie wydaje się tutaj indywidualnych decyzji, każda osoba znajdująca się we wskazanej przez ustawę sytuacji musi się podporządkować przewidzianym przez nią skutkom, przy czym zakłada się, że obywatele mają obowiązek znać prawo. Jest to sposób na unikanie masowego wydawania aktów prawnych przez administrację publiczną.

Innym sposobem powstawania stosunku administracyjnoprawnego jest jego zaistnienie **na mocy indywidualnego aktu** skierowanego do konkretnego podmiotu w celu zrealizowania treści normy prawnej, np. decyzja przyznająca świadczenie pomocy społecznej lub decyzja przyznająca koncesję na ochronę osób i mienia. Powstaje on też przez **zgłoszenie się podmiotu z roszczeniem** o określone zachowanie się właściwego organu administracji, np. zgłoszenie się Jana Kowalskiego z wnioskiem o zarejestrowanie pojazdu, a także przez **działanie faktyczne**⁴⁵ właściwego organu administracji, np. zatrzymanie pojazdu do kontroli przez policjanta.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Zdefiniuj pojęcie stosunku administracyjnoprawnego.
2. Wymień cechy wyróżniające stosunek administracyjnoprawny na tle innych stosunków.
3. Jakie znasz rodzaje stosunków administracyjnoprawnych?
4. Wymień sposoby powstania stosunku administracyjnoprawnego.

4.10 Uznanie administracyjne

Uznaniem administracyjnym określa się sytuację przewidzianą przez przepisy prawa, gdy organ administracji publicznej, przy tym samym stanie faktycznym⁴⁶, może dokonać różnych rozstrzygnięć. W aktach prawnych uznanie jest wyrażane poprzez użycie sformu-

⁴⁵ **Działanie faktyczne** to czynności fizyczne wykonywane przez organy administracji publicznej.

⁴⁶ **Stan faktyczny** to sytuacja zgodna z faktami, oparta na faktach, rzeczywista, realna.

łowań typu „(organ) może”, „jest upoważniony (do podjęcia decyzji o...)”. A zatem organ administracji publicznej:

- a) może wydać rozstrzygnięcie;
- b) może nie wydawać rozstrzygnięcia;
- c) może wybrać jeden spośród kilku dopuszczalnych wariantów rozstrzygnięcia.

Wykluczone jest stosowanie uznania w sytuacjach innych niż te wskazane w przepisach prawa, tj. organ samodzielnie nie może decydować o zastosowaniu tej instytucji prawa.

Przykład

Art. 89 ust. 7 *Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*:

„Przyznania pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki można [podkr. aut.] odmówić w przypadku, gdy [...] istnieje uzasadnione przypuszczenie, że pomoc pieniężna zostanie wykorzystana niezgodnie z celem, na jaki została przyznana [...]”.

Art. 25 ust. 1 *Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*:

„Kierujący działaniem ratowniczym może [podkr. aut.]:

- 1) zarządzić ewakuację ludzi i mienia;
- 2) wstrzymać ruch drogowy oraz wprowadzić zakaz przebywania osób trzecich w rejonie działania ratowniczego;
- 3) przejąć w użytkowanie na czas niezbędny dla działania ratowniczego nieruchomości i ruchomości, środki transportu, sprzęt, ujęcia wody, inne środki gaśnicze, a także przedmioty i urządzenia przydatne w działaniu ratowniczym”.

Organ administracji publicznej, który ma podjąć działanie w ramach uznania administracyjnego, musi po pierwsze podjąć działania w celu dokładnego zbadania danej sprawy oraz uzasadnić, dlaczego podjął taką, a nie inną decyzję. Stosowania uznania nie można zatem określić jako samodzielności organu administracji publicznej. Wbrew pozorom jego zastosowanie jest ściśle regulowane przez przepisy, dlatego możemy mówić jedynie o swobodzie w granicach prawa. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 1981 r. mówi: „Uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tego organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym”. Mimo odległej daty wydania, wyrok ten cały czas jest aktualny.

Stosowanie uznania administracyjnego przez organy administracji publicznej jest kontrolowane przez sądy administracyjne pod kątem legalności, tj. zgodności z prawem. Taka kontrola sprawdza zatem, czy organ w postępowaniu administracyjnym, w którym wykorzystał instytucję uznania, odpowiednio zbadał materiał dowodowy, dotrzymał terminów, przestrzegał swojej właściwości czy przepisów materialnego prawa administracyjnego. Z uznaniem administracyjnym ściśle powiązany jest podział aktów administracyjnych na związane i uznaniowe, który został opisany w podrozdziale 9.1. AKTY ADMINISTRACYJNE.

SPRAWDŹ SWOJĄ WIEDZĘ

1. Co to jest uznanie administracyjne?
2. Kiedy organ administracji publicznej może stosować uznanie administracyjne?
3. Czy stosowanie uznania administracyjnego przez organy podlega kontroli? Jeśli tak, to jakiej?