

PRAWO ADMINISTRACYJNE

**ADMINISTRACJA PUBLICZNA
SFERY INGERENCJI A FUNKCJE ADMINISTRACJI
STOSUNKI I SYTUACJE ADMINISTRACYJNOPRAWNE**

ADMINISTRACJA

Etymologia

łac. *ministrō, ministrāre, ministrāvī, ministrātum* - służyć, wykonywać, zarządzać

łac. *minister, ministrī* - służący, wykonawca – minister (znaczenie wtórne)

Łaciński przyimek *ad* oznacza dosłownie "do", a zatem zastosowany jako przedrostek, mógłby odnosić się do działalności ukierunkowanej.

A zatem etymologicznie należy wiązać słowo administracja z działalnością wykonywaną trwale i ukierunkowaną na osiągnięcie pewnych celów i rezultatów.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

W nauce prawa administracyjnego oraz nauce administracji wyrażany bywa pogląd, że administracji nie można zdefiniować, a jedynie wskazać pewne jej cechy. Skrajnym przykładem jest "definicja" Lorenza von Steina (1815 – 1890), który stwierdził, że administracją jest *to, czego nie umiem nazwać*.

Tego typu podejście wynika przede wszystkim z faktu, że administracja stanowi zjawisko dynamiczne i złożone.

Próba sformułowania swoistej definicji było przyjęcie tzw. **DEFINICJI "WIELKIEJ RESZTY"** - przyjętej przez Otto Mayera (1846 – 1924) i Waltera Jellinka (1885 – 1955).

Administracja to działalność państwowa, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości.

Definicja ta bywa także nazywana **definicją quasi-negatywną**, bowiem nie zawiera żadnej cechy pozytywnej administracji, a jedynie podkreśla jej odrębność od władzy ustawodawczej i sądowniczej.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Sposoby definiowania administracji publicznej:

- **definicje negatywno – przedmiotowe** – *administracja to podejmowana w publicznym celu działalność państwa poza ustawodawstwem i sądownictwem*
- **definicje negatywno – podmiotowe** – *administracja to działalność tych organów publicznych, które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi*
- **definicje pozytywno – przedmiotowe** – *administracja to działalność mająca na celu realizację zadań publicznych*
- **definicje pozytywno – podmiotowe** – *administracja to działalność organów administracyjnych*
- **definicje oparte na kryterium szczególnym** - *administracja to część działalności państwa, w wyniku której powstają stosunki administracyjnoprawne*

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach.

Jan Boć [w:] Jan Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010

Administracja publiczna oznacza strukturę obsadzoną ludźmi (określoną kadra), która ma bezpośrednio realizować dobro wspólne, w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażony we władztwo.

Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012

Niektórzy autorzy proponują, aby nie formułować zamkniętej definicji administracji publicznej, ale raczej opisywać administrację publiczną poprzez jej cechy charakterystyczne - zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 33.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

CECHY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- DZIAŁANIE W IMIENIU PAŃSTWA
- DZIAŁANIE W INTERESIE PUBLICZNYM I UZASADNIONYM INTERESIE INDYWIDUALNYM
- DZIAŁANIE NA PODSTAWIE I W GRANICACH PRAWA
- DZIAŁANIE PRZEZ WYKWALIFIKOWANĄ KADRĘ URZĘDNICZĄ
- WYKONAWCZY CHARAKTER
- CIĄGŁOŚĆ I STABILNOŚĆ DZIAŁANIA
- OBOWIĄZEK KORZYSTANIA Z KOMPETENCJI
- ORGANIZOWANIE ŻYCIA SPOŁECZNEGO
- CHARAKTER MONOPOLISTYCZNY
- WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE

WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

ADMINISTRACJA WŁADCZA
IMPERIUM

ADMINISTRACJA NIEWŁADCZA
DOMINIUM

WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE

Istotą władztwa administracyjnego jest **PRAWNA MOŻLIWOŚĆ JEDNOSTRONNEGO DECYDOWANIA** przez organ administracji publicznej **O TREŚCI STOSUNKU PRAWNEGO**, łączącego ten organ z podmiotem spoza struktury administracji publicznej.

W ramach władztwa administracyjnego **organ ustala prawa i obowiązki tego podmiotu** oraz **stosuje sankcje** w przypadku naruszenia nakazów i zakazów, a jego rozstrzygnięcia w tym zakresie korzystają z **domniemania legalności**.

Elementem władztwa jest również możliwość stosowania **PRZYMUSU PAŃSTWOWEGO**.

SFERY INGERENCJI A FUNKCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Koncepcja **sfer ingerencji administracji publicznej** sformułowana została przez Jana Bocia (1939 – 2017). Oparta ona została w znacznej mierze na osiągnięciach praktyki i teorii administracji publicznej w systemach państw obcych – z zastrzeżeniem, że podział na sfery ingerencji w Polsce może kształtować się swoiście.

Alternatywnym ujęciem tego samego zagadnienia jest koncepcja **funkcji administracji publicznej**. Funkcję w naukach prawnych można rozumieć jako podstawowe kierunki działalności administracji, jej cele działania oraz sposoby, metody i środki przewidziane dla realizacji tych celów - zob. M. Borucka – Arctowa, *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, Wrocław - Warszawa 1982, s. 7 - 8.

Rozwój funkcji administracji publicznej jest nierozzerwalnie związany z przemianami zachodzącymi w administracji oraz rolą, jaką odgrywa ona w życiu jednostek i grup społecznych. W opinii niektórych autorów, badanie funkcji administracji nie może następować w sposób abstrakcyjny, a zatem wymaga odniesienia do konkretnej administracji w określonym czasie, ustroju politycznym i uwarunkowaniach prawnych.

SFERY INGERENCJI A FUNKCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jan Jeżewski wyróżnia funkcjonowanie pojęcia funkcji administracji w pięciu kontekstach – zob. J. Jeżewski, *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo, CXLIII, 1985, s 109 i następane:

- **pojęcie funkcji administracji jako służące ustaleniu ogólnej właściwości administracji państwowej** - pojęcie to wywodzi się z funkcji państwa i ma na celu organizowanie praktycznej realizacji zadań państwa
- **pojęcie funkcji administracji jako służące systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji**, ujmowanych w grupy, sfery lub działy - funkcja stanowi tu wykładnik roli administracji w społeczeństwie
- **pojęcie funkcji jako służące opisowi sposobów działania administracji** – w tym koordynacja, kierownictwo, kontrola i nadzór
- **pojęcie funkcji jako konstytutywny element organizacji podmiotów administracji państwowej** - zadania i funkcje wyznaczają tu pozycję ustrojową poszczególnych elementów organizacji administracji
- **pojęcie funkcji jako służące wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji**, zjawisk o złożonej genezie i posiadających wielopostaciowe konsekwencje

SFERY INGERENCJI A FUNKCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

SFERY INGERENCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

POLICJA
ADMINISTRACYJNA

REGLAMENTACJA

ŚWIADCZENIA
MATERIALNE

ŚWIADCZENIA
NIEMATERIALNE

ZAKAZ INGERENCJI
ADMINISTRACJI

ADMINISTRACJA
REGULACYJNA

SFERY INGERENCJI A FUNKCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

FUNKCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ według Tadeusza Kuty

**FUNKCJA
REGLAMENTACYJNO -
PORZĄDKOWA**

FUNKCJA ORGANIZUJĄCA

FUNKCJA WYKONAWCZA

zob. T. Kuta, Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji, Wrocław 1992

SFERY INGERENCJI A FUNKCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

FUNKCJE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ według Zbigniewa Cieślaka

FUNKCJA POLICYJNA
[PORZĄDKOWA]

FUNKCJA
REGLAMENTACYJNA

FUNKCJA NADZORCZA

FUNKCJA
ADMINISTRACJI
ŚWIADCZĄCEJ

FUNKCJA
REGULACYJNA

POLICJA ADMINISTRACYJNA - REGLAMENTACJA - REGULACJA

POLICJA ADMINISTRACYJNA

- Działania prawne i faktyczne podejmowane przez administrację i służące odsunięciu niebezpieczeństwa dla dóbr takich jak spokój, bezpieczeństwo i porządek publiczny -dominują środki władcze. Celem jest zagwarantowanie nienaruszalności pewnego stanu.

REGLAMENTACJA

- Działalność kreatywna podejmowana dla celowego kształtowania pewnej sfery stosunków społecznych lub gospodarczych, związanych z wyraźną ingerencją państwa w tę sferę w celu wywołania w niej skutków uznanych przez organy państwa za pożądane - z punktu widzenia interesu publicznego determinowanego przez cele inne niż ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.

REGULACJA

- Działania służące zapewnieniu podmiotom usług użyteczności publicznej, których doatarczanie uznawane jest za tradycyjne zadanie państwa - wiążą się z rezygnacją przez państwo z bezpośredniego świadczenia określonych usług publicznych.

STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

Stosunek administracyjnoprawny stanowi rodzaj stosunku prawnego – a zatem sytuacji, gdy ze względu na obowiązującą normę prawną istnieje obowiązek określonego zachowania się jednego podmiotu wobec drugiego.

Stosunek administracyjnoprawny, zdaniem Jana Bocia, jest typowym pojęciem narzędziem, przy czym autor wskazuje jednocześnie na rosnący anachronizm tego pojęcia.

Poprzez stosunek administracyjnoprawny należy rozumieć wzajemny układ zachowań między dwoma podmiotami, regulowany przez normy prawa administracyjnego, charakteryzujący się tym, że jednym z podmiotów stosunku jest zawsze organ administracji publicznej, a drugim podmiotem może być obywatel, spółka, przedsiębiorstwo państwowe, zakład administracyjny i każda inna jednostka kwalifikowana jako podmiot praw lub obowiązków administracyjnoprawnych, przy czym podmiotem orzstrzygającym o treści praw i obowiązków jest zawsze organ administracji publicznej.

STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

PODMIOTY STOSUNKU ADMINISTRACYJNOPRAWNEGO



**ORGAN ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ**

ADMINISTROWANY

- PODMIOT NIEWCHODZĄCY W SKŁAD ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
- INNY ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

*PODMIOTOWOŚĆ
ADMINISTRACYJNOPRAWNA*

*NIERÓWNOZĘDNOŚĆ
PODMIOTÓW*

*WŁADZTWO
ADMINISTRACYJNE*

*PROBLEM WIELOŚCI
PODMIOTÓW*

*PROBLEM NASTĘPSTWA
PRAWNEGO*

STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

PRZEDMIOT I TREŚĆ STOSUNKU ADMINISTRACYJNOPRAWNEGO



STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY



STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY - TYPOLOGIA

STOSUNEK MATERIALNOPRAWNY
STOSUNEK PROCESOWY

STOSUNEK SPORNY – koncepcja kwestionowana!

STOSUNEK POTENCJALNY
STOSUNEK REALNY

STOSUNEK ZEWNĘTRZNY
STOSUNEK WEWNĘTRZNY

STOSUNEK TRWAŁY
STOSUNEK *AD HOC*

STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY - TYPOLOGIA

STOSUNEK EGZEKUCYJNY

STOSUNEK NADZORCZY

STOSUNEK NAWIĄZYWANY ZA ZGODĄ DRUGIEGO PODMIOTU
STOSUNEK NAWIĄZYWANY BEZ ZGODY DRUGIEGO PODMIOTU

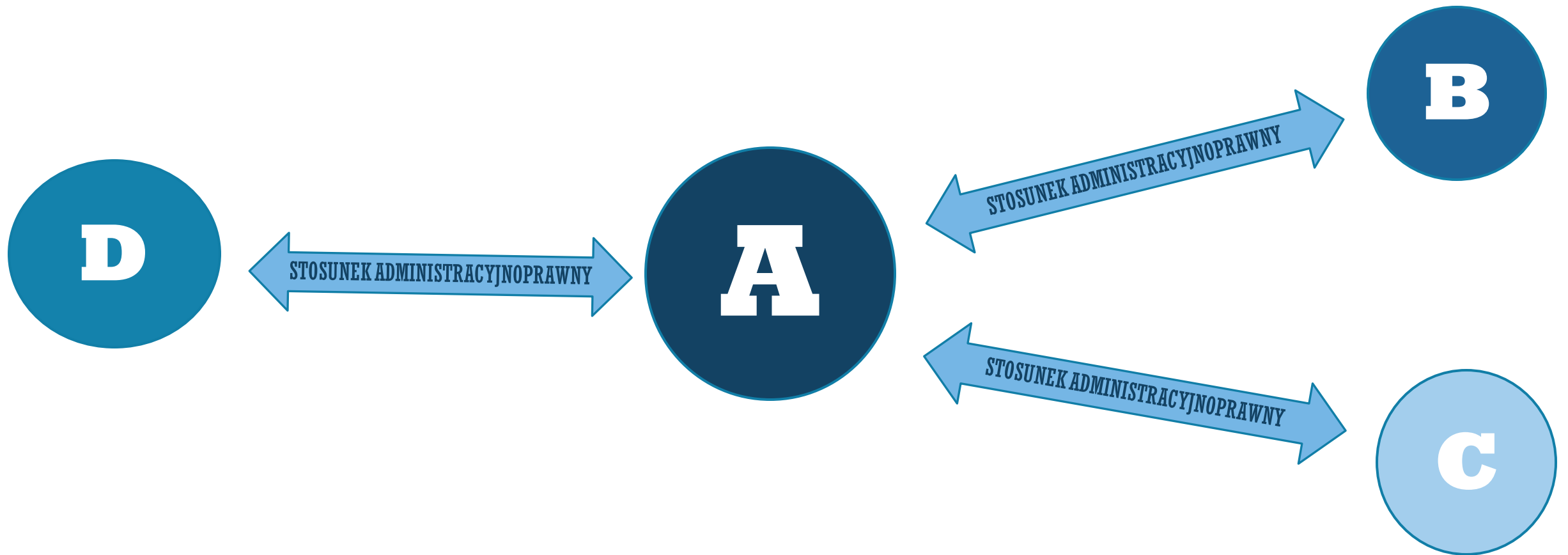
STOSUNEK ZALEŻNOŚCI ZAKŁADOWEJ

STOSUNEK ZALEŻNOŚCI SŁUŻBOWEJ

STOSUNEK A SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA



STOSUNEK A SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA



STOSUNEK A SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA



SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA

Przez sytuację prawną rozumieć można każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne.

J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010

Wśród zalet stosowania pojęcia sytuacji prawnej, Jan Boć wymienia między innymi:

- uproszczenie związków pojęciowych między językiem prawa i językiem nauki prawa
- możliwość uwzględnienia w badaniu elementów, których ekspozycja byłaby niemożliwa za pomocą pojęcia stosunku prawnego
- uzyskanie lepszej możliwości opisu praw i obowiązków określonego podmiotu, gdy jest on adresatem działań typu organizatorskiego
- uniknięcie sporów co do tego kto jest drugą stroną stosunku prawnego
- uzyskanie możliwości opisu sytuacji tworzonej przez normy organizacyjne pozbawione charakteru relacyjnego
- uniknięcie trudności wynikających z podziału na prawo wewnętrzne i prawo dotyczące stosunków zewnętrznych
- uzyskanie możliwości kompleksowego ujmowania praw i obowiązków danego podmiotu

SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA

Sytuacja prawna to każda sytuacja społeczna określonego podmiotu, której elementy zostały ukształtowane prawnie, w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne.

J. Boć [w:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010

W ramach sytuacji prawnej podmiot może być związany wieloma różnorodnymi stosunkami prawnymi, a jednocześnie dotyczą go fakty i zdarzenia prawne pochodzące od innych osób oraz normy wyposażające dany podmiot w określony status prawny.

SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA - TYPOLOGIA

**SYTUACJA POTENCJALNA
SYTUACJA REALNA**

**SYTUACJA PROSTA
SYTUACJA ZŁOŻONA**

**SYTUACJA JEDNORAZOWA
SYTUACJA OKRESOWA
SYTUACJA TRWAŁA**

**SYTUACJA ORGANIZACYJNOPRAWNA
SYTUACJA MATERIALNOPRAWNA
SYTUACJA PROCESOWA**

**SYTUACJA ZAMKNIĘTA
SYTUACJA OTWARTA**