



Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

KURS UZUPEŁNIAJĄCY
na studiach II stopnia
dla studentów będących absolwentami
kierunków niepokrewnych dla kierunku
Administracja i Bezpieczeństwo Wewnętrzne

MODUŁ: ADMINISTRACJA

Temat 3

AUTOR: dr Tomasz Strzałkowski
tomasz.strzalkowski@wsb.opole.pl

3. Prawo administracyjne i postępowanie administracyjne

3.1. Pojęcie administracji publicznej

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

Definicja ta ma charakter mieszany, czyli wyraża przedmiotowo-podmiotowe ujęcie administracji.

Administracja publiczna może być rozumiana zarówno jako aparat wykonawczy państwa, czyli odpowiednie struktury powołane do realizacji zadań państwa lub jego funkcji, jak i działania mające na celu organizowanie warunków oraz zasad kształtowania stosunków społecznych, realizowanych przy zastosowaniu obowiązujących procedur prawnych. Połączenie obu wskazanych form administracji publicznej daje pełny jej obraz.

Administracja publiczna to też organy administracji wraz z obsługującymi je urzędami, których działalność obejmuje niemal wszystkie dziedziny życia, np. handel, rzemiosło, szkolnictwo, budownictwo mieszkaniowe, transport, ochronę zdrowia, ochronę środowiska, itp.

Funkcja władcza administracji publicznej polega na wykonywaniu prawa oraz zaspakajaniu zbiorowych potrzeb społeczeństwa, z możliwością zastosowania przymusu. Jej zakres w różnych ustrojach ulega zmianom. Realizowana jest z upoważnienia prawa i działa w interesie publicznym. Dla ochrony praw jednostki przed nielegalnym działaniem administracji stworzono szereg instytucji, a zwłaszcza proces administracyjny oraz ochronę sądu administracyjnego.

Na administrację publiczną składa się system organów administracji państwowej, organy samorządu terytorialnego, zawodowego, gospodarczego. Funkcję administracji publicznej realizują też zakłady prawa publicznego, fundacje o takim charakterze, można ją powierzyć innym podmiotom (np.: organizacjom społecznym).

We współczesnych społeczeństwach administracja publiczna ma za zadanie zapewnienia właściwego funkcjonowania ukształtowanego przez Konstytucję i ustawy porządku prawnego. Realizacja tego zadania może wymagać m.in. stosowania władczych uprawnień, dających możliwość, w miarę potrzeby, uzasadnionego interesem publicznym

jednostronnego określania praw, zadań lub obowiązków obywateli albo ich organizacji społecznych bądź gospodarczych.

Administracja publiczna działa w ramach prawnie ukształtowanego porządku, jest ona związana tym porządkiem, działając wyłącznie w ramach regulacji określonych Konstytucją i ustawami. Dotyczy to zarówno treści jej uprawnień, jak i metod, środków, zasad i trybu działania oraz organizacji. W polskiej Konstytucji obowiązek ten podkreśla zwłaszcza jej art. 7 stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Dawniej administrację publiczną utożsamiano z administracją państwową. Zmiany w tym zakresie nastąpiły w 1990 r., kiedy to ustawą z dnia 8 marca 1990 r. zapoczątkowano przywracanie samorządu terytorialnego, uprawnionego do działania w sferze lokalnych praw publicznych. Poszerzenia tych uprawnień dokonano w Konstytucji RP z 1997 r., w której jako zasadę przyjęto konieczność decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1).

Przez **centralizację** (jako przeciwieństwo decentralizacji) rozumie się organizowanie aparatu administracyjnego państwa przewidujące hierarchiczne podporządkowanie organów niższego stopnia organom wyższego stopnia. Taki sposób organizacji oznacza w konsekwencji, że organy niższego stopnia są ściśle podporządkowane organom wyższego stopnia i pozbawione samodzielności. Ten brak samodzielności oznacza, że to organy wyższego stopnia skupiają w swoich rękach uprawnienia do decydowania o sytuacji prawnej pracowników organów niższego stopnia – np. w zakresie powoływania i odwoływania kierowników organu podporządkowanego organizacyjnie. Układ scentralizowany oznacza, że organ usytuowany niżej w hierarchii nie ma zagwarantowanej sfery samodzielnego podejmowania decyzji. To organ wyższego stopnia wpływa na organ niższego stopnia za pomocą wydawanych mu poleceń. Zjawisko centralizacji można szczególnie zaobserwować w administracji rządowej. W administracji scentralizowanej zaobserwować można zjawiska polegające na skupianiu i rozpraszaniu kompetencji. Skupianie kompetencji będzie to koncentracja, natomiast przenoszenie kompetencji na większą liczbę organów oznacza dekoncentrację.

Z **decentralizacją** będziemy mieć natomiast do czynienia wówczas, gdy w ramach organizacji aparatu administracyjnego organy niższego stopnia nie będą hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia. Powyższe oznacza, że organ wyższego stopnia nie może więc wydawać poleceń organom na stopniu niższym w zakresie sposobu załatwiania określonych spraw. Wkroczenie organu wyższego stopnia w działalność organu niższego stopnia może nastąpić tylko w przypadkach prawem określonych. Organ wyższego stopnia nadzoruje działalność organu niższego - w zakresie wskazanym w ustawie, jednak nie posiada uprawnień do kierowania jego działalnością. W układzie zdecentralizowanym organ niższego

stopnia ma swój własny zakres kompetencji, dzięki czemu jest organem samodzielnym, z własnymi źródłami dochodu oraz we własnym zakresie podejmuje decyzje o wydatkowaniu środków finansowych.

Zasada **koncentracji** przyjmuje, że główny ciężar odpowiedzialności za administrowanie spoczywa wyłącznie na organach naczelnym oraz organach centralnym, które to organy decydują o wszystkich podstawowych sprawach. Natomiast koncentracja przesuwają punkt ciężkości administrowania na organy niższe w strukturze, przy pełnym jednak zachowaniu przez organy naczelnym i centralnym prawa wydawania im poleceń, czy innych ingerencji oraz możliwości każdorazowego przejęcia załatwianym spraw. Dekoncentracja nie uchyla hierarchicznego podporządkowania, co czyni decentralizacją. Dekoncentracja przekazuje zadania, a decentralizacja — zadania i władzę. Wyróżnić można dekoncentrację rzeczową i terytorialną. Dekoncentracja rzeczowa występuje w sytuacji rozkładania kompetencji jednego organu na kilka organów, jednak tego samego stopnia. Dekoncentracja terytorialna polega zaś na przenoszeniu kompetencji organu wyższego stopnia na podległe mu organy terenowe.

Pomiędzy pojęciem decentralizacji a dekoncentracji zachodzi zasadnicza różnica, która polega na tym, że przy decentralizacji nie chodzi tylko o rozmieszczenie kompetencji, ale o stosunki między organami wyższego i niższego stopnia. Rozkładanie kompetencji organu centralnego na organy terenowe oznacza, że zachodzi proces dekoncentracji. Może on przerodzić się w proces decentralizacji, jeżeli organy niższego stopnia będą miały taki stopień samodzielności i niezależności od organów wyższego stopnia, który pozwoli na uznanie tego jako administracji zdecentralizowanej. W administracji zdecentralizowanej organy terenowe zawsze mają własny zakres kompetencji, stąd od razu zakłada się tu zdekoncentrowanie administracji scentralizowanej. Warto jeszcze nadmienić o pojęciu hierarchicznego podporządkowania, które oznacza taką zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego, że organ wyższego stopnia ma prawo kierowania pracą organu niższego poprzez polecenia, wytyczne oraz decyduje o obsadzie personalnej organu niższego.

3.2. Administracja rządowa

Administracja rządowa - zespół organów administracyjnych, kierowanych przez Radę Ministrów. Administrację rządową tworzą:

- 1) na szczeblu centralnym: (Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie);
- 2) na szczeblu terenowym (województwie, jako przedstawiciele rządu w województwie oraz szefowie zespolonych służb, straży, inspekcji).

Organy administracji rządowej:

- stanowią wyodrębnioną część aparatu administracji rządowej,
- działają w imieniu i na rachunek państwa,
- uprawnione są do korzystania ze środków władczych,
- działają w zakresie przyznanych mu kompetencji.

Rada Ministrów

Rada Ministrów, podobnie jak Prezydent RP, zaliczona jest w ustawie zasadniczej do władzy wykonawczej. Pełni ona rolę najważniejszego organu administracji spośród wszystkich innych centralnych organów administracji. Kieruje administracją rządową. Oprócz tego, Radzie Ministrów przypisuje się pełnienie roli (funkcji) politycznej. Związane jest to z tym, iż Rada Ministrów de facto w znacznej części jest reprezentantem tych sił politycznych, które mają większość w parlamencie. A zatem, realizacja konstytucyjnych obowiązków nałożonych na Radę Ministrów będzie w większym bądź w mniejszym stopniu stanowiła realizację programów politycznych najliczniejszych partii parlamentu.

Działanie Rady Ministrów znajduje swoje oparcie w przepisach Konstytucji – Rozdział VI, a ponadto w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

W myśl art. 147 Konstytucji, Rada Ministrów składa się z:

- Prezesa Rady Ministrów,
- ministrów.

Ponadto, fakultatywnie, w skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów a także przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

Zarówno Prezes jak i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcje ministra. Z art. 148 Konstytucji wynika, iż Prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów i kieruje jej pracami. Z powołanego przepisu można wywodzić generalną zasadę uznającą prymat Premiera w zakresie dotyczącym reprezentowania Rady Ministrów. Na forum zewnętrznym Rada Ministrów reprezentowana jest nie tylko przez Prezesa Rady Ministrów, choć bez wątplenia przyznać należy, że pełni on rolę pierwszoplanową, ale także przez pozostałych członków Rady Ministrów. Członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów a w swoich wystąpieniach zobligowany jest do reprezentowania stanowiska zgodnego z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów. Członek Rady Ministrów, upoważniony przez Radę Ministrów, reprezentuje rząd przed Sejmem w sprawach rozpatrywanych z inicjatywy Rady Ministrów. Wówczas minister, po porozumieniu się z Prezesem Rady Ministrów, składa wszelkie oświadczenia w imieniu Rządu. Członek Rady Ministrów może też być upoważniony,

w uzasadnionych wypadkach przez Prezesa RM, do reprezentowania Rządu w innych sprawach rozpatrywanych przez Sejm.

Rada Ministrów może ustanowić pełnomocnika rządu do określonych spraw, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe. W świetle przepisów ustawy o Radzie Ministrów pełnomocnikiem rządu może być sekretarz stanu lub podsekretarz stanu, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach, w zakresie zadań o zasięgu regionalnym – wojewoda. Pełnomocnicy rządu ustanawiani są w celu prowadzenia określonych spraw, istotnych dla polityki rządu, mających jednakże charakter czasowy. Pełnomocnik Rządu jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Ustanowienie pełnomocnika następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, która określa zakres udzielonych pełnomocnikowi upoważnień, sposób sprawowania nadzoru nad jego działalnością oraz sposób zapewnienia pełnomocnikowi obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej.

Tryb powoływania Rady Ministrów

Konstytucja poświęca tylko dwa artykuły dotyczące trybu powoływania Rady Ministrów. Przewiduje ona trzy alternatywne procedury tworzenia Rady Ministrów.

► Pierwsza czynność należy do Prezydenta, który desygnuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek powołuje Radę Ministrów w składzie zaproponowanym przez Prezesa Rady Ministrów. Dla dokonania tej czynności Konstytucja wyznacza 14 dniowy termin od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów. Następnie, Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Sejm uchwała wotum zaufania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

► Jeżeli w przedstawionym trybie Rada Ministrów nie została powołana bądź też nie udzielono jej wotum zaufania, wówczas Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów o których była mowa w poprzednim akapicie, wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

► Jeżeli zaś i w tym trybie Rada Ministrów nie zostanie wyłoniona, wówczas Prezydent w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady

Ministrów, odbierając od nich przysięgę. Następnie Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta udziela jej wotum zaufania, tym razem już zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W sytuacji nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania Prezydent skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

W Konstytucji unormowane są również zagadnienia dotyczące dymisji Rady Ministrów. W zasadzie nic nie stoi na przeszkodzie, by kadencja Rady Ministrów trwała dokładnie tyle samo co kadencja parlamentu. Istnieją jednakże okoliczności, które pociągają za sobą konieczność złożenia przez Prezesa Rady Ministrów dymisji Rady Ministrów. Należą do nich:

- ukonstytuowanie się nowego Sejmu (Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu),
- nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów,
- wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności,
- złożenie rezygnacji przez Prezesa Rady Ministrów (w tym przypadku Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji).

Konwenansem konstytucyjnym jest obowiązek dymisji Rady Ministrów, jeżeli nie otrzyma ona absolutorium z wykonania budżetu.

Przyjmując dymisję Rady Ministrów Prezydent powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków, aż do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

Sejm może wyrazić wotum nieufności całej Radzie Ministrów jak i poszczególnym ministrom. Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może dokonywać zmian w składzie Rady Ministrów.

Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów

Najistotniejsza rola w ramach Rady Ministrów powierzona jest jej Prezesowi. Pozycja „premiera” (określenie zwyczajowe) w Radzie Ministrów związana jest z jednej strony z pełnieniem przez niego roli przewodniczącego organu kolegialnego (Rady Ministrów) z drugiej zaś strony jest on podmiotem realizującym własne kompetencje, które nie mogą być realizowane przez Radę Ministrów. Wokół premiera skupia się organizacja administracji na szczeblu centralnym. W szczególności Prezes Rady Ministrów:

- reprezentuje Radę Ministrów
- kieruje pracami Rady Ministrów
- wydaje rozporządzenia
- zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania

- koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów
- sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach
- jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej

Prezesowi Rady Ministrów przysługują określone kompetencje wynikające z ustaw zwykłych. Mianowicie, Prezes Rady Ministrów:

- powołuje i odwołuje wojewodów, a na ich wniosek wicewojewodów,
- powołuje i odwołuje sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii Prezesa RM oraz w ministerstwach,
- wdaje Dziennik Ustaw RP i Dziennik Urzędowy RP „Monitor Polski”,
- powołuje i odwołuje kierowników wielu urzędów centralnych,
- może występować do Najwyższej Izby Kontroli z wnioskami o podjęcie kontroli.

Wykonując politykę Rady Ministrów, Prezes Rady Ministrów wydaje kierownikom nadzorowanych urzędów wiążące wytyczne i polecenia, które nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

W celu wykonania zadań i kompetencji, o których mowa w Konstytucji RP jak i w ustawach zwykłych, Prezes Rady Ministrów może:

1. wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów,
2. żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody a także od pracowników urzędów organów administracji rządowej,
3. zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów,
4. zwoływać, brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów,
5. zwoływać posiedzenia z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć,
6. rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między nimi.

Konstytucja RP wskazuje na możliwość powołania wiceprezesów Rady Ministrów. Wicepremierzy mają udzielać pomocy Prezesowi Rady Ministrów w realizacji jego licznych kompetencji. To od uznania Prezesa Rady Ministrów zależy ilu wicepremierów zostanie powołanych i czy w ogóle uzna on potrzebę ich powołania.

Wiceprezes Rady Ministrów zazwyczaj kieruje równocześnie powierzonym mu działem administracji rządowej (będąc ministrem). Wyjątkowo zdarza się, że wicepremier nie kieruje żadnym działem administracji pełniąc funkcję wicepremiera.

Wiceprezes Rady Ministrów, wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, kieruje pracami Rady Ministrów w przypadku nieobecności Prezesa czy też czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów. Jeżeli wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany, wówczas pracami kieruje jeden z ministrów.

Prezes Rady Ministrów określa zakres zadań i kompetencji wiceprezesa, który wykonuje je w imieniu i z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów.

Urzędem zapewniającym obsługę Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria może obsługiwać również pełnomocnika rządu oraz wskazane przez Prezesa Rady Ministrów organy pomocnicze, komisje i komisje wspólne.

Kancelarią kieruje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów.

Zakres i zasady działania ministrów

W myśl art. 149 Konstytucji ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy. Dział lub działy administracji rządowej przyporządkowane ministrowi nazywamy resortem. Z kolei ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu, np. minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister właściwy do spraw administracji publicznej, minister właściwy do spraw gospodarki. Szczegółowe regulacje, dotyczące klasyfikacji działów administracji rządowej oraz właściwości ministra kierującego danym działem, zawarte są w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Ustawa ta nakłada na ministra kierującego określonym działem administracji rządowej obowiązek inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

Prezes Rady Ministrów, niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, wydaje tzw. rozporządzenie atrybucyjne, w którym ustala szczegółowy zakres działania ministra. Jeżeli zaś

minister został powołany w innym czasie – rozporządzenie to wydaje niezwłocznie po jego powołaniu. Prezes Rady Ministrów określając szczegółowy zakres działania ministra wskazuje dział lub działy, którymi kieruje minister.

Minister, członek Rady Ministrów realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów:

1. współdziała z innymi członkami Rady Ministrów,
2. nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej,
3. współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi oraz przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych,
4. występuje do Prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołów międzyresortowych do wykonywania zadań wykraczających poza zakres jego działania,
5. po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania (art. 7 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów).

Poza tym minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać wskazanym podmiotom wiążące ich wytyczne i polecenia. Nie mogą one jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Minister jako organ monokratyczny kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek, a w szczególności:

1. tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,
2. powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,
3. organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne.

Minister, na podstawie ustaw i na zasadach określonych w tych ustawach, nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze, np. minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej. Minister, który sprawuje nadzór nad określonym urzędem centralnym, przedstawia sprawy dotyczące tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów. Jeżeli zaś odrębne przepisy nie stanowią inaczej, minister nadzorujący określony urząd centralny:

1. składa Prezesowi Rady Ministrów wnioski o nadanie urzędowi centralnemu statutu,

2. składa Prezesowi Rady Ministrów wnioski o powołanie i odwołanie kierownika urzędu centralnego,
3. powołuje zastępców kierownika urzędu centralnego,
4. organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez urząd centralny (art. 35 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów).

W sytuacji nieobsadzenia stanowiska ministra bądź też jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa RM członek Rady Ministrów.

Minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu (nazywanych wiceministrami) oraz gabinetu politycznego. Sekretarza i podsekretarza stanu powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra. Również Prezes Rady Ministrów odwołuje sekretarza i podsekretarza stanu, jednakże nie jest tu wymagany wniosek ministra.

Zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów. Sekretarz stanu zastępuje ministra, w zakresie przez niego ustalonym, a jeżeli sekretarz stanu nie został powołany wówczas ministra zastępuje podsekretarz stanu.

Podkreślić należy, iż w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP, dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu a także wojewodowie i wicewojewodowie. O przyjęciu dymisji Prezes Rady Ministrów rozstrzyga w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania Rady Ministrów. Urzędem, aparatem pomocniczym, przy pomocy którego minister, sekretarz oraz podsekretarze stanu wykonują swoje zadania i kompetencje jest ministerstwo. Ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

W skład ministerstwa wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- departamenty – do realizacji merytorycznych zadań ministerstwa,
- biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi ministerstwa,
- sekretariaty – do obsługi ministra oraz komitetów, rad i zespołów,
- wydziały – jako komórki organizacyjne wewnątrz departamentów i biur.

Szczegółową strukturę organizacyjną ministerstwa określa statut nadany, w drodze zarządzenia, przez Prezesa Rady Ministrów.

Zadania Rady Ministrów

Rada Ministrów, o czym już wspomniano, kieruje administracją rządową. Prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust.1 Konstytucji). Należą do niej te wszystkie sprawy polityki państwa, które nie są wyraźnie zastrzeżone dla

innych organów państwowych i samorządu terytorialnego, obowiązuje tu tzw. zasada domniemania kompetencji (art. 146 ust. 2).

Poza tymi ogólnymi kierunkami polityki Rady Ministrów, Konstytucja zawiera przykładowe wyliczenie spraw należących do właściwości tego organu. W szczególności

- zapewnia wykonanie ustaw a także wydaje rozporządzenia,
- koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,
- uchwała projekt budżetu państwa, kieruje jego wykonaniem a także uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
- sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- zawiera umowy międzynarodowe, które wymagają ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,
- określa organizację i tryb swojej pracy.

Przedstawiając konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów nie sposób pominąć istotnego uprawnienia, jakim jest przysługujące jej prawo inicjatywy ustawodawczej. Co więcej, należy mieć na uwadze, iż inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Ponadto, Rada Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia może wprowadzić na czas oznaczony stan klęski żywiołowej.

Organy wewnętrzne Rady Ministrów

Podstawę prawną do tworzenia organów wewnętrznych stanowi ustawa o Radzie Ministrów. W myśl jej przepisów istnieje możliwość utworzenia organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności:

- stałego komitetu lub komitetów Rady Ministrów,
- komitetów do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy,
- rad i zespołów.

Organy pomocnicze tworzone są w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, z jego własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów.

W celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów, Prezes Rady Ministrów może utworzyć stały komitet lub komitety Rady Ministrów, określając ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania.

Prezes Rady Ministrów może tworzyć organy pomocnicze w postaci komitetów do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy. Z brzmienia przepisu stanowiącego podstawę do utworzenia takiego rodzaju komitetów wynika, iż mają one charakter czasowy, doraźny, co oznacza utratę ich bytu prawnego po rozpatrzeniu określonej sprawy czy też określonych kategorii spraw.

Tworzone są również rady i zespoły jako organy pomocnicze o charakterze opiniodawczym lub doradczym w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

W rozdziale „Organy wewnętrzne Rady Ministrów” ustawy o Radzie Ministrów zawarto regulacje dotyczące Rady Legislacyjnej, Rządowego Centrum Legislacji oraz Centrum Analiz Strategicznych.

Rada Legislacyjna działa przy Prezesie Rady Ministrów, który powołuje jej członków. Jest organem o charakterze opiniodawczo-doradczym w sprawach stanowienia prawa i oceny jego stanu w określonych dziedzinach. Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady ustala w drodze rozporządzenia zasady techniki prawodawczej a także zasady rejestrowania normatywnych aktów prawnych wydawanych przez organy administracji rządowej oraz zasady ogłaszania tych aktów, pod warunkiem braku regulacji w odrębnych przepisach.

Przy Prezesie Rady Ministrów działa również Rządowe Centrum Legislacji, będące państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów. Centrum, kierowane przez Prezesa Centrum, zapewnia:

- koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej,
- obsługę prawną Rady Ministrów, a w szczególności:
 - 1) opracowuje stanowiska prawno-legislacyjne do rządowych projektów aktów prawnych,
 - 2) koordynuje przebieg uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych,
 - 3) opracowuje pod względem legislacyjnym rządowe projekty aktów prawnych skierowane do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w tym poprzez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum,

- 4) redaguje Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”,
- 5) współdziała z Komitetem Integracji Europejskiej w sprawie harmonizacji prawa polskiego z wymogami prawa Wspólnot Europejskich,
- 6) współdziała z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją RP oraz spójności z systemem prawa.

Państwową jednostką organizacyjną, podległą Prezesowi Rady Ministrów, jest działające przy nim Centrum Analiz Strategicznych. CAS prowadzi prace służące Prezesowi Rady Ministrów, w tym związane z pracami Rady Ministrów, do programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego. W szczególności do zadań CAS, kierowanego przez Prezesa, należy:

- 1) przygotowywanie prognoz oraz długookresowych strategicznych programów rozwoju gospodarczego i społecznego,
- 2) przygotowywanie koncepcji i programów polityki zagospodarowania przestrzennego kraju oraz długofalowych strategii rozwoju regionalnego kraju,
- 3) opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej,
- 4) sporządzanie ocen skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji,
- 5) przygotowywanie innych analiz, prognoz, koncepcji, programów i ocen, zleconych przez Prezesa Rady Ministrów.

Posiedzenia Rady Ministrów

W myśl art. 2 ustawy o Radzie Ministrów, Rada Ministrów wykonując ustanowione dla niej w Konstytucji RP i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach (in pleno). Ustawa ta dopuszcza, by Rada Ministrów rozstrzygała poszczególne sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową). Wówczas sprawa, która podlega rozstrzygnięciu w tym trybie wymaga uprzedniego zajęcia stanowiska przez poszczególnych członków Rady Ministrów.

Posiedzenia Rady Ministrów zwołuje Prezes Rady Ministrów. On też im przewodniczy i ustala porządek obrad. Jedynie w sytuacji zwołania przez Prezydenta Rady Gabinetowej Prezes Rady Ministrów nie przewodniczy posiedzeniu Rady Ministrów. Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów.

Przygotowanie i obsługa posiedzeń Rady Ministrów należy do obowiązków sekretarza Rady Ministrów. Przyjmuje on od wnioskodawców projekty dokumentów rządowych oraz przekazuje je członkom Rady Ministrów, opracowuje protokół ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów, przygotowuje dokumenty rozpatrywane przez Radę Ministrów oraz przedkładane do podpisu Prezesowi Rady Ministrów. Sekretarz uczestniczy w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów.

Posiedzenia Rady Ministrów są niejawnie. Jednakże, Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy bądź na wniosek członka Rady Ministrów, może zezwolić zaproszonym osobom na przysłuchiwanie się posiedzeniu Rady Ministrów w całości lub w części oraz na udzielanie wyjaśnień.

Rada Ministrów zobowiązana jest do informowania opinii publicznej o przedmiocie posiedzenia a także o podjętych rozstrzygnięciach – oczywiście obowiązek ten nie dotyczy spraw w stosunku do których Prezes Rady Ministrów zarządził tajność obrad.

Urzędy centralne i agencje

Przepisy Konstytucji nie normują statusu prawnego centralnych organów administracji. Niemniej jednak, na szczeblu centralnym oprócz naczelnych organów administracji rządowej istnieje liczna grupa centralnych organów administracji rządowej, które nazywane są urzędami centralnymi. W ustawodawstwie przyjęło się, iż pod pojęciem urzędy centralne, czy też centralne organy administracji rządowej, należy rozumieć kierownika organu lub urzędu podlegającego lub nadzorowanego przez:

- Prezesa Rady Ministrów,
- właściwego ministra.

Wynika z tego, że wszystkie urzędy centralne podporządkowane są organom stopnia rządowego. Centralne organy administracji nie wchodzi w skład Rady Ministrów. Kierownik urzędu nie ma rangi ministra ani też niektórych kompetencji zastrzeżonych ministrowi. Jednakże wszystkie urzędy centralne wyposażone są we własne, określone prawem kompetencje.

Kierownicy urzędów centralnych, podobnie jak ministrowie, są organami monokratycznymi. Czasami występują też jako organy kolegialne. Jako przykład może tu posłużyć Polski Komitet Normalizacyjny podlegający Prezesowi Rady Ministrów, powołany do organizowania i prowadzenia krajowej działalności normalizacyjnej oraz tworzenia Polskich Norm, czy Centralna Komisja do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych.

Centralne organy administracji powoływane są do zarządzania sprawami ze sfery administracji publicznej. Zarządzanie obejmuje zarówno podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych jak również o charakterze generalnym. Art. 35 ustawy o Radzie Ministrów określa zakres kompetencji ministra sprawującego nadzór nad określonym urzędem centralnym; składa premierowi wnioski o nadanie urzędowi centralnemu statutu oraz wnioski o powołanie i odwołanie kierownika urzędu centralnego, powołuje zastępców kierownika urzędu centralnego, zapewnia współdziałanie podległych urzędów centralnych.

Oprócz wymienionych organów centralnych istnieje, aczkolwiek nie tak liczna, grupa organów centralnych nazywanych inspekcjami. Obszar ich działania, kompetencje, organizacja czy usytuowanie w istocie zbliża je do roli urzędów centralnych. Wskazać tutaj można m.in. Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Handlową, Państwową Inspekcję Pracy. Inspekcje wykonują swoje zadania poprzez organy działające w terenie, wchodzące w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz zespolonej administracji powiatowej, a także będące organami administracji niezespolonej. Główni Inspektorzy, którzy są centralnymi organami administracji rządowej podlegają ministrom kierującym określonym działem.

Ponadto, wśród organów na szczeblu centralnym funkcjonują państwowe jednostki organizacyjne noszące nazwę agencji, nie będące jednak ani naczelnymi ani też centralnymi organami administracji państwowej. Chodzi tu na przykład o następujące Agencje: Agencję Rezerw Strategicznych, Polska Agencję Kosmiczną, czy też Państwową Agencję Żeglugi Powietrznej.

Wojewoda oraz organizacja zespolonej administracji rządowej

Podstawowe wyznaczniki statusu wojewody zawiera Konstytucja. Przepis art. 152 ust.1 tej ustawy, zawarty w rozdziale VI „Rada ministrów i administracja rządowa” określa wojewodę jako przedstawiciela Rady Ministrów. Z kolei art. 171 ust. 2 zalicza go – obok Prezesa Rady Ministrów i regionalnych izb obrachunkowych – do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Organizacja administracji na terenie województwa nie jest sprawowana przez organy o jednolitym charakterze. Struktura tej administracji jest złożona, uwzględnia m.in. funkcjonowanie na trzech szczeblach podstawowego podziału terytorialnego samodzielnego samorządu terytorialnego, posiadającego własne kompetencje oraz administracji zespolonej skupionej wokół wojewody oraz administracji niezespolonej.

Podstawową regulacją organiczną normującą funkcjonowanie administracji rządowej w województwie jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie. Administrację rządową na obszarze województwa wykonują:

- działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu wojewody, z ustawowego up., a własnym, jeżeli ustawy tak stanowią;
- organy administracji niezespólonej;
- organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia;
- działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach;
- organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia.

Administracja zespolona w województwie obejmuje wojewodę (realizującą kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego) oraz kierowników służb, inspekcji i straży, wykonujących zadania pod zwierzchnictwem wojewody (komendy, inspektoraty i jednostki organizacyjne tych służb są aparatem pomocniczym kierowników). Zespolecie dotyczy – co do zasady – tych organów, którym przypisana jest działalność inspekcyjna, posiadających funkcje nadzorczo-kontrolne. Wojewoda posiada możliwość oddziaływania merytorycznego i organizacyjnego na zespolone służby, inspekcje i straże, co jest podstawą do przyjęcia przez niego odpowiedzialności za skutek ich działania.

Mimo że zasadą jest zespolenie, poza zespoloną strukturą pozostała część organów administracji specjalnej, która na gruncie ustawy nazywana jest niezespólona. Uzasadnieniem wyodrębnienia organów administracji niezespólonej jest ogólnopaństwowy charakter wykonywanych zadań lub terytorialny zasięg działania przekraczający obszar jednego województwa. Stąd zespoleniem nie została objęta m.in. administracja celno-skarbowa, górnicza, żegluga śródlądowej czy skarbowa.

Silna pozycja wojewody znalazła swój wyraz nie tylko w odniesieniu do administracji zespolonej. Wojewoda zapewnia bowiem współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa, również innych niż zespolone organów i jednostek, w tym organów administracji niezespólonej i samorządowych.

Wojewoda jest konstytucyjnym organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, nie tylko wtedy, gdy realizują one zadania z zakresu administracji rządowej, tj.

zadania zlecone (a zatem gdy wykonują administrację rządową w województwie), lecz również w zakresie wypełniania przez nie zadań własnych, np. kontrolując legalność uchwał rad gmin (rad powiatów, sejmików województw).

Wojewodzie przynależna jest również pozycja organu administracji publicznej władczo rozstrzygającego o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych.

Nadzór nad wojewodą oraz dokonywanie okresowych ocen jego pracy, powierzone jest również Prezesowi Rady Ministrów. Sprawuje go on m.in. poprzez wydawanie zarządzeń i poleceń wojewodzie. Ponieważ brak jest dookreślenia spraw, które akty te mogą dotyczyć, przyjmuje się, że ich zakres odpowiada zakresowi działania wojewody. Ścisłe powiązanie pozycji wojewody z Radą Ministrów a przejawiają się m.in. w razie przyjęcia dymisji Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wówczas bowiem dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie.

Zespolenie służb, inspekcji i straży w administracji rządowej w województwie następuje pod zwierzchnictwem wojewody. Organizację zespolonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę, podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów i ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wojewoda posiada zatem znaczący wpływ na organizacyjny kształt zespolonej administracji. Statut zawiera m.in. ustalenia dotyczące: nazwy i siedziby urzędu, nazwy stanowisk dyrektorów wydziałów, nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu, zakres kompetencji przypisanych określonym w ustawach stanowiskom lub funkcjom urzędowym, nazwy stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, nazwy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, skład kolegium wojewody i tryb jego pracy. Szczegółowe wskazania co do organizacji i trybu pracy urzędu wojewódzkiego zawiera regulamin ustanowiony przez wojewodę w drodze zarządzenia.

Wyrazem zespolenia osobowego jest możliwość powoływania i odwoływania przez wojewodę kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży (art. 31 ust. 1 ustawy), przy czym ustawy normujące działalność poszczególnych służb, inspekcji i straży uzależniają obsadę od spełnienia dodatkowych przesłanek, np. uzgodnienia z organem centralnym.

Wskazany generalny przepis nie ma zastosowania do wszystkich kierowników, np. komendant wojewódzki Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej powoływany jest w odmienny sposób ze względu na charakter tych służb. Ich powołanie leży w gestii właściwego ministra.

Do zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich należy:

- a) Policja,
- b) Państwowa Straż Pożarna,
- c) Inspekcja Handlowa,
- d) Służba Ochrony Zabytków,
- e) Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych,
- f) Służba Geodezyjna i Kartograficzna,
- g) Inspekcja Ochrony Środowiska,
- h) Inspekcja Farmaceutyczna,
- i) Inspekcja Budowlana,
- j) Inspekcja Ochrony Roślin i Nasienna,
- k) Inspekcja Weterynaryjna,
- l) Kuratorium Oświaty.

Wojewoda jest zwierzchnikiem zespolonych służb, inspekcji i straży, posiadając liczne atrybuty kontroli terenowej.

Wojewoda sprawuje nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, niezależnie od ich szczebla. Podstawowe kompetencje nadzorcze wojewody w stosunku do samorządu terytorialnego, sprowadzają się do:

- płaszczyzny merytorycznej, tj.: rozstrzygnięć nadzorczych wojewody w odniesieniu do uchwał organów gmin, powiatów i samorządu województwa, dotyczących zadań własnych i zleconych ustawowo i na mocy porozumienia,

Aby zapewnić możliwość nadzorowania uchwał wójt lub burmistrz obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały w sprawie przepisów porządkowych wójt lub burmistrz przekazuje w ciągu dwóch dni od ich podjęcia (art. 90 ust. 1 ustawy o sam. gmin). Na staroście, z mocy art. 78 ustawy o samorządzie powiatowym ciąży taki obowiązek w odniesieniu do uchwał rady powiatu, a w stosunku do uchwał zarządu województwa podlegających nadzorowi obowiązek ich przedstawienia dotyczy marszałka województwa (art. 81 ustawy o samorządzie wojewódzkim).

Nadto wojewoda ma prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu, województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych (art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 80 ustawy o samorządzie województwa).

- płaszczyzny personalnej, tj.: wnioskowanie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej o wyznaczenie osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta (w przewidzianych prawem sytuacjach).

Wojewoda – jako organ nadzoru - może wkraczać w działalność jednostek samorządu tylko w przypadkach określonych ustawami (np. art. 87 ustawy o sam. gmin.), nie może zatem poszerzać ani zawężać katalogu środków nadzoru i spraw nimi objętych.

Jeżeli organ wykonawczy j.s.t. dopuszcza się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw, wojewoda wzywa ten organ do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie.

3.3. Administracja samorządowa

Model administracji ściśle wiąże się z podziałem terytorialnym państwa. Podział terytorialny dokonywany jest w aktach normatywnych i jest on tworzony dla potrzeb wykonywania administracji państwowej i samorządowej - czyli publicznej. Obecnie w Polsce mamy podział trójstopniowy, wprowadzonym ustawą z dn. 24.07.1998 r. - o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, na jego mocy istnieją województwa, powiaty i gminy.

Samorząd terytorialny charakteryzuje:

- 1) wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa,
- 2) powołana do wykonywania zadań administracji, w granicach określonych przez prawo, w sposób samodzielny,
- 3) posiadająca własną strukturę organizacyjną określoną w przepisach prawa, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą grupy społecznej, która ją wybrała,
- 4) konstrukcja na zasadzie decentralizacji, działa na podstawie prawa i pozostaje pod nadzorem organów państwa,

Podstawowym kryterium jest wyodrębnianie więzi łączącej członków danej grupy. Wiąż ta powstaje poprzez zamieszkiwanie nie określonym terenie, konkretnej jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa). Z członkostwa we wspólnocie samorządowej nie można wykluczyć.

Ustawy samorządowe przyznają j.s.t. podmiotowość prawną zarówno w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego. Gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na

własną odpowiedzialność. Jednostki samorządu terytorialnego mogą występować samodzielnie w obrocie prawnym. Samodzielność j.s.t. podlega ochronie sądowej.

TERYTORIUM (TWORZENIE, ZNOSZENIE, PODZIAŁ). Rada Ministrów posiada kompetencje do kształtowania terytorium gminy i powiatu. Może: tworzyć, łączyć, dzielić, znosić gminy oraz ustalać ich granice; nadawać gminom status miasta, ustalać i zmieniać nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Dokonuje w/w czynności w drodze rozporządzenia z własnej inicjatywy lub z inicjatywy właściwej rady gminy. Zmiana granic dokonywana jest w sposób, które ma zapewnić terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Należy tak kształtować terytorium, by na nim sprawnie wykonywać zadania publiczne.

Miastami na prawach powiatu są:

- 1) miasta, które w dniu 31 XII 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców,
- 2) miasta, które z dniem 31 XII 1998r. przestały być siedzibami województw (stolicami woj.), chyba, że na wniosek właściwej rady odstąpiono od nadania miastu statusu miasta na prawach powiatu,
- 3) niektóre miasta w dużych aglomeracjach miejskich, niekoniecznie liczące 100 tys. mieszkańców, którym nadano status miasta powiatowego przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju.

W przypadku województw podkreślić należy, że mają one zarówno charakter „rządowy”, jak i samorządowy. W dwóch województwach siedziba władz samorządowych województwa i siedziba władz administracji rządowej nie pokrywa się:

- 1) woj. kujawsko-pomorskie (siedziba władz sam. znajduje się w Toruniu, siedziba wojewody w Bydgoszczy),
- 2) woj. lubuskie (siedzibą wojewody jest Gorzów Wielkopolski, a władz samorządowych województwa Zielona Góra).

Województwa zostały utworzone w drodze ustawy, a więc zniesienie jakiegoś województwa czy utworzenie nowego również wymaga regulacji rangi ustawowej. Dopuszcza się zmiany w zakresie granic województw. Zmiana granic województwa dokonywana jest w drodze rozporządzenia RM, po zasięgnięciu opinii organów stanowiących j.s.t., których zmiany dotyczą. Opinia ma charakter niewiążący.

Zakres działania - oznacza sprawy należące do sfery publicznej, które przekazano do realizacji danego samorządu. Zakres działania jest wyznaczany przez określone zadania, w zakresie których mają działać gminy, powiaty, województwa.

Zadania to określone grupy spraw, do załatwiania których właściwy jest samorząd.

Kompetencje, to zespół praw obejmujący formy prawne działania, głównie o charakterze władczym.

GMINY

Gminy są jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego utworzone dla potrzeb samorządu terytorialnego. Ich tworzenie, łączenie, znoszenie ustalanie ich granic, nazw i siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami zainteresowanych gmin. Gmin w Polsce jest – 2489.

ZAKRES DZIAŁANIA I ZADANIA GMINY

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zadania gminy można podzielić na zadania dotyczące:

- 1) spraw społecznych (edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna),
- 2) infrastruktury technicznej (drogi, gminne budownictwo mieszkaniowe, targowiska, cmentarze)
- 3) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa),
- 4) ochrony środowiska,
- 5) zagospodarowania przestrzennego,
- 6) lokalnego transportu zbiorowego,
- 7) inne (promocja gminy, współpraca z innymi j.s.t.)

Na gminę mogą być nakładane jeszcze inne zadania. Może to nastąpić w formie aktów normatywnych lub w wyniku porozumień.

POWIAT

Powiat jest to jednostka zasadniczego podziału terytorialnego powołana przede wszystkim dla potrzeb samorządu terytorialnego, ale i dla potrzeb administracji zespolonej. Obejmuje ona całe obszary graniczących ze sobą gmin, albo cały obszar miasta na prawach powiatu.

Mamy do czynienia z dwoma rodzajami powiatów :

- powiaty ziemskie,
- powiaty grodzkie – miasta na prawach powiatów

Tworzenie, łączenie, znoszenie i dzielenie powiatów dokonywane jest przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii zainteresowanych Rad Gmin, Rad Powiatów i Sejmików Wojewódzkich. Powiat powinien obejmować możliwie jednorodny pod względem przestrzennym, osiedleńczym, więzi społecznych i gospodarczych obszar.

Powiatów ziemskich jest - 308.

Powiatów grodzkich jest - 64.

ZAKRES DZIAŁANIA I ZADANIA POWIATU

Zakres działania samorządu powiatowego został określony w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z tym przepisem powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. W ustawie wymieniono wykaz 22 zadań jakimi zajmuje się powiat. Dodatkowo do zakresu działania powiatu należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zadania powiatu dotyczą m.in.:

- 1) zapewnienia ponadpodstawowej infrastruktury społecznej,
- 2) ponadpodstawowej infrastruktury technicznej,
- 3) zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli w wymiarze ponad gminnym,
- 4) ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego,
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 6) administracji architektoniczno-budowlanej,
- 7) transportu publicznego,
- 8) ochrony praw konsumenta.

WOJEWÓDZTWO

Województwo jest to jednostka zasadniczego podziału terytorialnego utworzona dla potrzeb samorządu terytorialnego i administracji rządowej (zespolonej i niezespolej).

Procedura tworzenia, znoszenia, ustalania ich nazwy, siedziby władz następuje w trybie ustawowym.

Województw jest - 16.

ZAKRES DZIAŁANIA I ZADANIA WOJEWÓDZTWA

Z ustawy o samorządzie województwa wynika, że jako j.s.t. wykonuje ono zadania publiczne o charakterze wojewódzkim niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

Do zadań samorządu województwa należy m.in.:

- 1) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- 2) pobudzanie aktywności lokalnej,
- 3) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego,
- 4) opracowywanie strategii rozwoju województwa.

Administracja samorządowa – występuje na szczeblu lokalnym i regionalnym (wojewódzkim), składa się z jednoosobowych (monokratycznych) organów wykonawczych wybieranych bezpośrednio w wyborach (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) lub organów kolegialnych (zarządy powiatów i województw) wybieranych przez rady powiatów i sejmiki województw. **Administracja samorządowa** – to organy działające na szczeblu gmin (jednoosobowe – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast), powiatów lub województw (kolegialne – zarząd powiatu lub zarząd województwa). Ustawy szczegółowe przyznają również status oddzielnych organów administracji starostom powiatów oraz marszałkom województw.

Organy samorządu terytorialnego:

- są wyodrębnione organizacyjnie,
- działają w imieniu i na rachunek danej jednostki samorządu,
- mogą wykonywać zlecone im zadania w imieniu państwa,
- korzystają ze środków władczych,
- działają w zakresie przysługujących im kompetencji.

ORGANY GMINY

Od 1990 r., kiedy to przywrócono w Polsce samorząd terytorialny ustrój gminy oparty był na współdziałaniu dwóch organów: rady gminy - będącej organem stanowiącym i kontrolnym, 2. zarządem gminy – będącym kolegialnym organem wykonawczym, na którego czele stał wójt lub burmistrz lub prezydent miasta, który pełnił funkcję przewodniczącego zarządu. System ten został zmieniony w 2002 r. Wprowadzone zostały bezpośrednie wybory **wójta/burmistrza/prezydenta** oraz co do zasady, dotychczasowe kompetencje kilkusobowego zarządu zostały przypisane wójtowi/b./p.

Ustawa o samorządzie gminnym reguluje w jakich gminach organem wykonawczym jest wójt, a w jakich burmistrz lub prezydent miasta. Kryterium rozróżnienia to siedziba władz gminy. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której władze mają siedzibę w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Prezydent miasta jest także organem wykonawczym w

miastach poniżej 100 tys. mieszkańców, w których w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej podział administracyjny kraju (1 stycznia 1999 r.) pełnił on taką funkcję. W pozostałych gminach organem wykonawczym jest wójt (gminy wiejskie).

RADA GMINY

W skład rady gminy (rady miasta, rady miejskiej) wchodzi radni w liczbie:

- 1) 15 w gminach do 20 tys. mieszkańców,
- 2) 21 w gminach do 50 tys. mieszkańców,
- 3) 23 w gminach do 100 tys. mieszkańców,
- 4) 25 w gminach do 200 tys. mieszkańców
- 5) oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęcie 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych
- 6) skład Rady m.st. Warszawy wchodzi radni w liczbie 60.

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. W ramach kompetencji stanowiących rada podejmuje uchwały, natomiast w ramach działalności kontrolnej kontroluje nie tylko działalność wójta, ale również gminnych jednostek organizacyjnych.

GOSPODARKA FINANSOWA GMINY

Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy. Budżet jest uchwalany na rok kalendarzowy. Projekt budżetu przygotowuje organ wykonawczy. Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada organ wykonawczy. Procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi określa rada gminy.

Dochodami gminy są:

- podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy,
- udziały w podatkach w wysokości określonej odrębną ustawą,
- dochody z majątku gminy,
- subwencja ogólna z budżetu państwa (w tym: subwencja oświatowa), są ustalane dla gmin według zobiektywizowanych kryteriów, które określa odrębna ustawa. Ich wysokość i rozdział pomiędzy gminy ustala Minister Finansów.

Dochodami gminy mogą być:

- część wyrównawcza i równoważąca subwencji ogólnej z budżetu państwa,
- dotacje celowe na realizację zadań zleconych oraz na dofinansowanie zadań własnych,
- wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,
- spadki, zapisy i darowizny,

- inne dochody.

Uchwały organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte.

ORGANY POWIATU

Organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Ustawa nie wymienia wśród organów powiatu starosty powiatu. Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu. W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 15 w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych. Rada Powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących. Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu. W skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Zarząd w liczbie 3-5 osób, wybiera rada powiatu. Liczbę członków zarządu określa się w statucie powiatu.

KOMPETENCJE ZARZĄDU POWIATU

Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady i zadania powiatu określone przepisami prawa. Do zadań zarządu należy w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwały rady,
- 2) wykonywanie uchwał rady,
- 3) gospodarowanie mieniem powiatu,
- 4) wykonywanie budżetu powiatu,
- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu.

W zakresie gospodarki budżetowej zarząd odpowiada za prawidłowe wykonanie budżetu. Do jego wyłącznej kompetencji należy:

- 1) zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę,
- 2) emitowanie papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę,
- 3) dokonywanie wydatków budżetowych,
- 4) zgłaszanie propozycji zmian w budżecie powiatu,
- 5) dysponowanie rezerwą budżetu powiatu.

KOMPETENCJE STAROSTY

Kompetencje własne starosty, których żaden organ powiatu nie może od niego przejąć obejmują: 1) kierowanie bieżącymi sprawami powiatu,

- 2) reprezentowanie powiatu na zewnątrz,
- 3) organizowanie pracy starostwa powiatowego,
- 4) kierownictwo starostwa powiatowego,
- 5) zwierzchnictwo służbowe pracowników starostwa i kierowników jedn. organizacyjnych,
- 6) zwierzchnictwo powiatowych służb, inspekcji i straży,
- 7) opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego.

Ponadto ustawa o s. p. przewiduje domniemanie kompetencji starosty w indywidualnych sprawach z zakresu adm. publ. należących do właściwości powiatu. Decyzje w tych sprawach wydaje co do zasady starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.

ORGANY SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA

Organami sam. województwa są sejmik województwa i zarząd województwa. Sejmik województwa jest kolegialnym organem stanowiącym i kontrolnym, który pochodzi z wyborów bezpośrednich. Zarząd Województwa jest kolegialnym organem wykonawczym. W jego skład liczący obligatoryjnie 5 osób. Na czele zarządu stoi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie zarządu.

SEJMIK WOJEWÓDZTWA

Sejmik województwa pełni dwie funkcje: stanowiącą i kontrolną. Kontroluje działalność organu wykonawczego tj. zarządu województwa. Sejmik to organ pochodzący z bezpośrednich wyborów. W skład sejmiku wchodzi radni w liczbie 30 - w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 0,5 mln mieszkańców. Kadencja sejmiku trwa 5 lata i liczy się ją od dnia wyborów. Odwołanie sejmiku przed upływem kadencji jest możliwe tylko w drodze referendum wojewódzkiego.

ZARZĄD WOJEWÓDZTWA

Zarząd to kolegialny organ wykonawczy województwa. Jest to organ obligatoryjnie wybierany przez sejmik. Zarząd zapewnia ciągłość funkcjonowania struktur samorządowych w województwie, tak więc działa do momentu wyboru nowego zarządu. Działania zarządu województwa w okresie między kadencjami sejmiku są ograniczone i nie mogą wykraczać poza „zwykły zarząd”. W skład zarządu wchodzi: 1) marszałek województwa jako jego przewodniczący, 2) wicemarszałek (lub 2 wicemarszałków), 3) pozostali członkowie. Liczba członków – 5 osób. Członkowie zarządu (w tym także marszałek) mogą pochodzić ze składu sejmiku lub spoza niego.

KOMPETENCJE ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA

Do zadań zarządu należy w szczególności:

- 1) wykonywanie uchwał sejmiku,
- 2) gospodarowanie mieniem województwa,
- 3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu woj.,
- 4) przygotowywanie projektów strategii rozwoju woj.,
- 5) przygotowywanie planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie,
- 6) organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi,
- 7) koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników,
- 8) uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

KOMPETENCJE MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA

Marszałek województwa.:

- 1) jest przewodniczącym zarządu i organizuje jego pracę,
- 2) kieruje urzędem marszałkowskim,
- 3) jest zwierzchnikiem pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych,
- 4) kieruje bieżącymi sprawami województwa i reprezentuje województwo na zewnątrz,
- 5) wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu województwa.

Marszałek może upoważniać do wydawania decyzji w jego imieniu wicemarszałków, pozostałych członków zarządu, pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych

3.4. Główne zasady postępowania administracyjnego

Zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej w swojej pracy, a więc i w relacjach działają przede wszystkim w oparciu o ogólne przepisy postępowania administracyjnego. Oczywiście, działania każdej z administracji reguluje szereg przepisów szczegółowych dotyczących konkretnych i różnorodnych obszarów życia jak np. farmaceutyki, ochrony środowiska, budownictwa, ruchu drogowego, oświaty, energetyki, pomocy społecznej, etc. Jednak dla wszystkich działań, we wszystkich obszarach działania administracji wspólne

jest podejmowanie poszczególnych czynności zgodnie i na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - kodeks postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne - regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administrujące oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej.

Całość zagadnień z zakresu postępowania administracyjnego stanowi dziedzinę niezwykle obszerną, której poświęcono bardzo wiele uwagi zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Na potrzeby niniejszego opracowania konieczne jest ograniczenie się jedynie do omówienia głównych zasad postępowania administracyjnego, których przestrzeganie wiąże każdy organ prowadzący postępowania i które równocześnie stanowią określone gwarancje prawne dla stron postępowania (obywateli - osób prawnych i fizycznych).

Zasada legalizmu (art. 6 kpa) – organy administracyjne działają na podstawie przepisów prawa. Przez przepisy prawa rozumie się tutaj ogół regulacji prawnych obowiązujących w państwie, ze szczególnym naciskiem na przepisy kompetencyjne procesowe i materialnoprawne. Na mocy przepisów prawa powołuje się organy, które działają w ramach i według reguł stworzonych przez ustawodawcę. Jeśli przepis prawa wskazując na sposób podejmowania rozstrzygnięcia przez organ posługuje się terminami niedookreślonymi np. zasady współżycia społecznego, słuszny interes obywateli, itp. organ rozstrzyga w ramach tzw. uznania administracyjnego (luz decyzyjny). Uznanie administracyjne nie oznacza dowolności. Ramy swobody wyznaczają ogólne zasady postępowania i orzecznictwo.

VI SA/Wa 2371/11 wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2012

Działanie na podstawie prawa obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy.

I OSK 685/12 wyrok NSA z 19.07.2012 r.

Generalnie wyjaśnienia, instrukcje i pisma resortowe nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem nie mogą stanowić podstawy dla wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, iż organ administracji rozstrzygając indywidualną sprawę administracyjną, nie może w ogóle posługiwać się przy wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości wskazówkami interpretacyjnymi organów, zwłaszcza organów centralnych.

Zasada prawdy obiektywnej (art. 7) - w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki, z urzędu lub na wniosek stron do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zasada ta ukierunkowuje postępowanie organów oraz wyznacza cel postępowania administracyjnego. Jej rozwinięcie znajdujemy w postępowaniu dowodowym.

Zasada wyrażania interesu społecznego i interesu obywateli (art. 7) – zasada wyznaczająca ogólny kierunek działania organów, ramy stosowania innych zasad postępowania.

I OSK 641/12 wyrok NSA z 28.11.2012

Wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy. Organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a., a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych, zmierzających do rozpatrzenia wniosku strony.

I OSK 1152/12 wyrok NSA z 2.08.2012

Z przyjętej w art. 7 k.p.a. zasady dochodzenia prawdy obiektywnej wynika, że organ prowadzący postępowanie jest gospodarzem postępowania wyjaśniającego. To on decyduje o zakresie tego postępowania oraz o środkach dowodowych, które mają być przeprowadzone w jego toku. Jeżeli dowody te znajdują się w posiadaniu strony, to organ jest zobowiązany do wezwania jej, aby je przedstawiła w wyznaczonym terminie.

I OSK 289/12 wyrok NSA z 27.04.2012

W każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny, podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej.

Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony (art. 7a)

§ 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają

wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

IV SA/GI 609/18, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 r.

W przypadku, gdy rezultat przeprowadzonej wykładni, mimo zastosowania różnych metod interpretacji, pozwala na przyjęcie alternatywnych względem siebie treści normy prawnej, prawidłowym rozwiązaniem jest wybór znaczenia, które jest korzystne dla strony. Jeśli jednak wynik przeprowadzonej wykładni daje jasność co do treści normy prawnej, to nie ma podstaw do zastosowania art. 7a § 1 k.p.a. Tylko niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów stosowanego prawa rozstrzyga się na korzyść strony.

Zasada współdziałania organów administracji (art. 7b). W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

II OSK 3116/17, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2018 r.

Prawna doniosłość art. 7b k.p.a. polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy.

IV SA/Po 902/17, wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

Organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy. Sposób współdziałania powinien być odpowiedni do sytuacji.

Zasada pogłębiania zaufania do organów Państwa (art. 8 kpa). Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

II GSK 1627/11 wyrok NSA z 20.11.2012

Sprzeczne z art. 8 k.p.a. jest takie działanie organu prowadzącego postępowanie polegające na egzekwowaniu od strony wykonania ciężącego na niej obowiązku w sytuacji, gdy same organy administracji uniemożliwiły stronie jego wykonanie w zgodzie z obowiązującym prawem.

Zasada informowania stron (art. 9 kpa)

Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zasada ta znosi w postępowaniu administracyjnym ogólną zasadę *ignotantia iuris nocet* (nieznajomość prawa szkodzi). Zobowiązuje organy administracyjne do udzielania informacji o przepisach prawa materialnego i procesowego, mających zastosowanie w sprawie w której toczy się postępowanie. Nie należy jej mylić z doradztwem prawnym.

II OSK 1301/11 wyrok NSA z 20.11.2012

Obowiązek ujęty w art. 9 k.p.a. nakazuje informowanie stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej. Mowa o stronach uczestniczących już w określonym w postępowaniu, w którym obowiązek z art. 9 k.p.a. obciąża organ prowadzący to postępowanie. Nie można wywieść naruszenia art. 9 k.p.a. przez organ, który nie prowadzi jeszcze postępowania i w odniesieniu do sytuacji prawnej podmiotu, który nie jest jeszcze stroną lub uczestnikiem toczącego się postępowania.

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 kpa). Organy administracyjne mają obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Postępowanie, w którym strona nie mogła nie z własnej winy brać udziału jest wadliwe (przesłanka wznowienia postępowania). Od tej zasady można odstąpić tylko w obliczu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, niepowetowanej szkody materialnej lub w związku z wyraźnym zapisem ustawowym.

Zasada przekonywania (art. 11 kpa) – pierwszeństwo przekonywania nad przymusem. Organy administracji powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się

przy załatwianiu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Łączy się z zasadą pogłębiania zaufania. Nakłada na organy obowiązek starannego i pełnego uzasadnienia rozstrzygnięcia.

Zasada szybkości i prostoty postępowania (art. 12 kpa) – zasada ekonomii procesowej. Organy administracyjne powinny działać w sprawie możliwie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Zasada ugodowego załatwiania spraw (art. 13 kpa) – sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwione w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji. Uгода zatwierdzona przez organ jako zgodna z obowiązującym prawem ma moc decyzji.

Zasada pisemności (art. 14 kpa) – postępowanie jest dokumentowane; nawet ustnie załatwiona sprawa musi zostać udokumentowana. Sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się.

Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej.

Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Zasada dwuinstancyjności (art. 15 kpa) – postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Organ odwoławczy rozpoznaje sprawę od początku, sprawdzając czy postępowanie organu I instancji było prawidłowe.

Zasada trwałości decyzji (art. 16 kpa) – decyzję ostateczną może wzruszyć tylko właściwy organ, w trybie wskazanym przepisami, o ile spełnione zostaną przesłanki ustawowe.