

Prawo i postępowanie administracyjne w pigułce

Wydanie 2.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

DZIAŁ I. PRAWO ADMINISTRACYJNE

Czy wiesz, że...?

W 2021 r. NIK przeprowadzi m.in. kontrole funkcjonowania szpitali, szkół i administracji publicznej w warunkach pandemii? Sprawdzi także skuteczność tarczy antykrzysowej oraz zastosowania ulg i zwolnień podatkowych, a także sprawność funkcjonowania systemów i instytucji finansowych.

W „Planie pracy NIK na 2021 r.” znalazły się 103 kontrole. Największa z nich to jak zawsze kontrola wykonania budżetu państwa.

Trwająca pandemia determinuje obecnie życie gospodarcze i społeczne w Polsce. Jej skutki będą odczuwane jeszcze przez długi czas. Zgodnie z informacją zawartą na stronie <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kogo-nik-skontroluje-w-2021.html>: „Intencją NIK jest nie tylko przedstawienie stanu realizacji przez instytucje publiczne zadań związanych ze zwalczaniem skutków pandemii. Niezwykle ważne będzie także wskazanie możliwości wypracowania takich rozwiązań, które w przyszłości pozwolą zabezpieczyć państwo i społeczeństwo przed destrukcyjnymi następstwami sytuacji kryzysowych, zagrażających stabilności finansowej i gospodarczej oraz szeroko rozumianemu bezpieczeństwu obywateli. Na pierwszej linii walki z chorobą znajdują się szpitale, dlatego kontrolerzy sprawdzą, czy zmiany w organizacji i finansowaniu szpitali w czasie pandemii zapewniły ich prawidłowe funkcjonowanie. W całym nowym świecie znalazło się też szkolnictwo, które musiało przestawić się na nauczanie za pomocą sieci komputerowych. Zaplanowana kontrola ma wykazać, jak zorganizowano i realizowano kształcenie dzieci i młodzieży w sytuacji zagrożenia wirusem.

Kluczową rolę w walce z pandemią odgrywają rząd wraz z wojewodami oraz samorządy. Zbadana zostanie także ich działalność, w szczególności udzielanie ulg, zwolnień podatkowych i innych elementów wsparcia podatników oraz w jaki sposób wypłacano zwrot podatków.

Jeden z najważniejszych elementów walki ze skutkami pandemii to pomoc państwa określona jako Tarcza Antykrzysowa. NIK przyjrzy się, jak została wdrożona i czy stała się skutecznym narzędziem w udzielaniu pomocy gospodarce (...).”

Jak w każdym roku, poza kontrolami planowymi, NIK przeprowadzi też szereg kontroli doraźnych.

CZĘŚĆ I. UWAGI OGÓLNE O PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

ROZDZIAŁ 1. DEFINICJA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Prawo administracyjne to bardzo **obszerny zespół norm** zróżnicowanych pod względem ich przedmiotu i budowy, **regulujący organizację i działanie administracji publicznej** w sposób swoisty, tzn. nieodnoszący się zarazem do innych dziedzin życia społecznego.

W prawie administracyjnym rozróżnia się:

normy ustanawiające bezpośrednio uprawnienia lub obowiązki adresata, który znajdzie się w sytuacji określonej przez prawo, wraz z normami ustanawiającymi kompetencje organów administracji do kontroli przestrzegania prawa i orzekania o skutkach jego naruszenia

normy, których realizacja następuje w formie decyzji administracyjnych, wydawanych przez właściwe organy administracyjne i ustalających prawa i obowiązki adresatów normy

normy prawa procesowego regulujące tok podejmowanych przez organy administracyjne czynności procesowych mających na celu wydawanie decyzji administracyjnych i kontrolowanie ich prawidłowości, a także czynności mających na celu przymusowe wykonanie decyzji administracyjnych

**Ważne**

Należy podkreślić, że pomimo iż pojęcie administracji publicznej występuje w wielu aktach prawnych, jest ono pojęciem doktrynalnym.

ROZDZIAŁ 2. KONTROLA I NADZÓR

Kontrola to pojęcie używane dla określenia funkcji organu polegającej wyłącznie na sprawdzeniu działalności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych poprzez wydawanie wiążących nakazów lub poleceń (*M. Wierzbowski (red.)*, Prawo administracyjne, Warszawa 2007, s. 103).

Kontrola **nie obejmuje egzekwowania udzielonych** zaleceń oraz wyciągania konsekwencji stwierdzonych naruszeń (*E. Bojanowski, K. Żukowski (red.)*, Leksykon prawa administracyjnego, Warszawa 2009, s. 128).

Najczęstsze kryteria kontroli to:

legalność	zgodność z prawem, zarówno z tym powszechnym, jak i wewnętrznym
celowość	zgodność działalności z przypisanymi zadaniami
rzetelność	uczciwość, staranność
gospodarność	optymalne wykorzystanie zasobów
przejrzystość	dostęp do procedur
jawność	podawanie do publicznej wiadomości sprawozdań, bilansów

Z przeprowadzonej kontroli sporządzane jest sprawozdanie, przedstawiane następnie wraz z wnioskami wynikającymi z kontroli organowi wyższego stopnia.

W ramach kontroli możemy wyróżnić m.in.:

- 1) **inspekcję** – będącą kontrolą wykonywaną poprzez bezpośrednią obserwację danej jednostki i porównanie jej do pewnego wzorca poprawnego zachowania/działania;
- 2) **lustrację** – nakierowaną nie na zachowanie podmiotu, a na określony przedmiot;
- 3) **rewizję** – polegającą zwykle na kontroli finansowej;

4) **wizytację** – zmierzającą do oceny przez bezpośredni wgląd w całokształt działalności podmiotu kontrolowanego.



Przykład

W myśl art. 202 Konstytucji RP, NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlegającym bezpośrednio Sejmowi i działającym na zasadach kolegalności. Konstytucja przewiduje, że do NIK należy kontrola w oparciu o kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działalności: organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych, innych państwowych jednostek organizacyjnych.

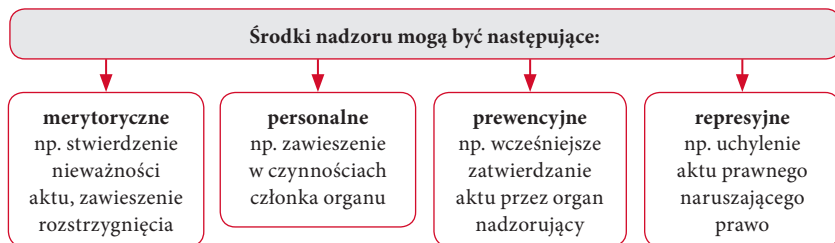
Nadzór to pojęcie **szersze od pojęcia kontroli**, gdyż polega na stałym i bieżącym kontrolowaniu danej jednostki, a organ nadzorujący wyposażony jest w **środki oddziaływania** na postępowanie organów nadzorowanych, czyli podległych lub podporządkowanych (M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne..., s. 103).



Ważne

W przeciwieństwie do kontroli nadzór wiąże się z możliwością wpływania na nadzorowane organy. Nadzór dozwolony jest tylko w przypadkach prawem przewidzianych.

Środki nadzoru mogą być następujące:



TESTY DO CZĘŚCI I. UWAGI OGÓLNE O PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

1. Przejrzystość, jako kryterium kontroli, polega na:

- a) dostępie do procedur,
- b) optymalnym wykorzystaniu zasobów,
- c) uczciwości, staranności.

2. Nadzór polega na:

- a) wrywkowym i bieżącym kontrolowaniu danej jednostki,
- b) stałym i wrywkowym kontrolowaniu danej jednostki,
- c) stałym i bieżącym kontrolowaniu danej jednostki.

3. Inspekcja to:

- a) kontrola wykonywana przez bezpośrednią obserwację danej jednostki i porównanie jej do pewnego wzorca poprawnego zachowania/działania,
- b) lustracja wykonywana przez pośrednią obserwację danej jednostki i porównanie jej do pewnego wzorca poprawnego zachowania/działania,
- c) kontrola wykonywana przez pośrednią obserwację danej jednostki i porównanie jej do pewnego wzorca poprawnego zachowania/działania.

4. Kontrola:

- a) obejmuje egzekwowanie udzielonych zaleceń oraz wyciąganie konsekwencji stwierdzonych naruszeń,
- b) nie obejmuje egzekwowania udzielonych zaleceń ani wyciągania konsekwencji stwierdzonych naruszeń,
- c) nie obejmuje egzekwowania udzielonych zaleceń, ale obejmuje wyciąganie konsekwencji stwierdzonych naruszeń.

5. NIK jest:

- a) centralnym organem kontroli państwowej, podlegającym bezpośrednio Sejmowi,
- b) naczelnym organem kontroli państwowej, podlegającym bezpośrednio Sejmowi,
- c) naczelnym organem kontroli państwowej, niepodlegającym bezpośrednio Sejmowi.

6. Kto jest formalnym zwierzchnikiem NIK?

- a) Prezes Rady Ministrów,
- b) Prezydent RP,
- c) Sejm.

CZĘŚĆ II. ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

ROZDZIAŁ 1. UWAGI OGÓLNE

Charakterystyczne dla źródeł prawa administracyjnego są następujące cechy:

- 1) źródłami prawa administracyjnego materialnego mogą być wyłącznie **akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej**;
- 2) **liczba źródeł prawa administracyjnego jest większa niż w innych gałęziach prawa**, ponieważ przedmiot regulacji jest rozległy i zmienny, a prawo musi dostosowywać się do zmieniających się warunków społecznych, ekonomicznych, politycznych itp.;
- 3) prawo administracyjne **powstaje w wielu ośrodkach prawotwórczych** – nie tylko w centralnych organach państwowych, ale i terenowych organach administracji publicznej; niekiedy generuje to problemy prawne wyłaniające się na tle relacji hierarchicznych pomiędzy poszczególnymi źródłami prawa administracyjnego;
- 4) **źródła prawa administracyjnego są, co do zasady, nieskodyfikowane** – wyjątek stanowi regulacja KPA;
- 5) **ciężar regulacji prawnej w zakresie prawa administracyjnego spoczywa na aktach rangi podustawowej** (Leksykon prawa administracyjnego..., s. 577).

ROZDZIAŁ 2. ŹRÓDŁA KONSTYTUCYJNE

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP **źródłami prawa powszechnie obowiązującego** w Rzeczypospolitej Polskiej są:

- 1) Konstytucja;
- 2) ustawy;
- 3) ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz
- 4) rozporządzenia.

Dodatkowo, źródła prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły, stanowią akty prawa miejscowego.

W Konstytucji RP zostały określone:

- 1) zasada, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP);
- 2) zasada trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji RP);
- 3) tryb rozpoznawania petycji, skarg i wniosków (art. 63 Konstytucji RP);
- 4) inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP);
- 5) kompetencje Rady Ministrów (art. 146 Konstytucji RP);
- 6) skład oraz organy Rady Ministrów (art. 147 Konstytucji RP);
- 7) kompetencje Prezesa Rady Ministrów (art. 148 Konstytucji RP);
- 8) uprawnienia kierownicze ministrów (art. 149 Konstytucji RP);
- 9) tryby powoływania i odwoływania wymienionych podmiotów;
- 10) odpowiedzialność związana z wykonywaniem władzy;
- 11) kwestie związane z samorządem terytorialnym.

Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stanowi **część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana**, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.



Ważne

Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.



Ważne

Istnieją dwa rodzaje ratyfikowanych umów międzynarodowych:

- ▶ umowy niewymagające zgody Sejmu, zawarte na drodze samodzielnej ratyfikacji przez Prezydenta (wymagana jest jedynie publikacja w Dz.U., wówczas staje się taka umowa źródłem prawa krajowego). O zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm;
- ▶ umowy ratyfikowane, które wymagają zgody Sejmu wyrażonej w ustawie. W następnej kolejności ratyfikuje umowę Prezydent, który ma możliwość zwrócenia się do TK o potwierdzenie zgodności umowy z Konstytucją RP. Ostatnim krokiem jest publikacja umowy w Dz.U.

Ratyfikacja przez Polskę umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych;
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji;
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej;
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
- 5) spraw uregulowanych w ustawie, lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu **kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach**. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej jest uchwalana przez Sejm **większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów**. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być także uchwalone w referendum ogólnokrajowym.

W Rzeczypospolitej Polskiej inicjatywa ustawodawcza przysługuje:

- 1) posłom;
- 2) Senatowi;
- 3) Prezydentowi RP;

- 4) Radzie Ministrów;
- 5) grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Sejm rozpatruje projekt ustawy w **trzech czytaniach**. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje **wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów**. Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

Sejm uchwała ustawy **zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów**, chyba że Konstytucja RP przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.

Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Senat w ciągu **30 dni od dnia przekazania ustawy** może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, **jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów**.

Następnie Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP, który podpisuje ją w ciągu **21 dni od dnia przedstawienia** i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP.

Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją RP. **Prezydent RP nie może odmówić podpisania ustawy, którą TK uznał za zgodną z Konstytucją RP**, natomiast jeśli zostanie uznana za niezgodną z Konstytucją RP, Prezydent odmawia jej podpisania. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją RP dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a TK nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją RP albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Jeżeli Prezydent RP nie wystąpił z wnioskiem do TK, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm **większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów**, Prezydent RP w **ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP**. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm, Prezydentowi nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego.



Ważne

Wystąpienie przez Prezydenta RP do TK z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją RP lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg terminu do podpisania ustawy.

Przykładowy przebieg procesu legislacyjnego **Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2021**

30.9.2020 r.

Projekt wpłynął do Sejmu – druk Nr 640

30.9.2020 r.

Skierowano do **I czytania** na posiedzeniu Sejmu

7.10.2020 r.

I czytanie na posiedzeniu Sejmu / Praca w komisjach po I czytaniu / Sprawozdanie komisji

15.12.2020 r.

II czytanie na posiedzeniu Sejmu / Praca w komisjach po II czytaniu / Sprawozdanie komisji

17.12.2020 r.

III czytanie na posiedzeniu Sejmu

Nr posiedzenia: 24

Głosowanie: całość projektu ustawy

Wynik: 234 za, 220 przeciw, 1 wstrzymał się (głos. Nr 46)

Decyzja: uchwalono

Komentarz: wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości, wnioski mniejszości, poprawki

23.12.2020 r.

Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu

12.1.2021 r.

Stanowisko Senatu/Praca w komisjach nad stanowiskiem Senatu/Sprawozdanie komisji

20.1.2021 r.

Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu

22.1.2021 r.

Ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu

28.1.2021 r.

Prezydent podpisał ustawę

Ustawa budżetowa na rok 2021; uchwalono na pos. Nr 25 20.1.2021 r.

Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wydaje **rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5 Konstytucji RP**, co oznacza, że „powinny one wkraczać w sferę praw człowieka jedynie w zakresie niezbędnym i zawierać mechanizmy prawne zmierzające do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2011, s. 37). Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Rozporządzenia są to akty prawne o charakterze **podustawowym**, które wydawane są na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, w celu jej wykonania.

Rozporządzenia mogą wydawać:

- 1) Prezydent RP (art. 142 ust. 1 Konstytucji RP);
- 2) Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP);
- 3) Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 3 Konstytucji RP);
- 4) minister kierujący określonym działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP);
- 5) przewodniczący określonych w ustawie komisji (art. 149 ust. 3 Konstytucji RP);
- 6) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2 Konstytucji RP).

Powyższy katalog organów upoważnionych do wydawania rozporządzeń wykonawczych jest katalogiem zamkniętym.

W przypadku Prezydenta RP wskazać należy, że jest w swojej działalności prawodawczej ograniczony. Po pierwsze, może on wydać rozporządzenie, jeżeli zyska ku temu stosowne upoważnienie zawarte w ustawie, tzn. że głowa państwa może realizować kompetencje tylko w takim zakresie, w jakim zostają jej powierzone decyzją parlamentu. Po drugie, ustawa zasadnicza projektuje zasadę, że poszczególne rozporządzenia Prezydenta RP muszą zawierać kontrasygnatę udzieloną przez Prezesa RM w trybie przewidzianym w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP (M. Saffan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Legalis 2021, komentarz do art. 142).



Przykład

Rozporządzenie Prezydenta RP z 4.7.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1202) wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 43 ustawy z 2.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137).

ROZDZIAŁ 3. ŹRÓDŁA EUROPEJSKIE

Unia Europejska posiada osobowość prawną i jako taka ma własny system prawny, odmienny od międzynarodowego porządku prawnego. Ponadto, prawo UE ma bezpośredni lub pośredni wpływ na prawo jej państw członkowskich i staje się częścią systemu prawnego każdego z państw członkowskich. Unia Europejska sama w sobie jest źródłem prawa.

Prawo UE obejmuje akty prawne wypracowane przez Wspólnoty Europejskie i przez Unię Europejską, a także częściowo przez same państwa członkowskie. W ten sposób powstał system prawny Unii Europejskiej określany terminem *acquis communautaire*, co w sensie szerokim oznacza całość dorobku prawnego Unii Europejskiej.

Prawo europejskie możemy podzielić na prawo **pierwotne** i **pochodne**. **Prawo pierwotne** zajmuje w hierarchii źródeł prawa to samo miejsce co prawo pochodne, o ile zostało ustanowione **przed 1.5.2004 r.**, tj. przed przystąpieniem Polski do UE, gdyż jako takie stanowi integralną część traktatu akcesyjnego podpisanego w Atenach 16.4.2003 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Sam traktat akcesyjny również ma formę umowy międzynarodowej, ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Prawo pochodne, ustanowione **po wskazanej dacie**, kwalifikuje się jako prawo stanowione przez organizację międzynarodową, którego bezpośrednie stosowanie wynika z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej tę organizację międzynarodową (Leksykon prawa administracyjnego..., s. 574).

Od 1.5.2004 r., z dniem uzyskania członkostwa w strukturach UE, na terytorium RP obowiązują i są stosowane równolegle dwa niezależne od siebie porządki prawne – wspólny dla państw członkowskich porządek prawa Unii oraz odrębny wewnętrzny konstytucyjny porządek państwa polskiego.

Przejdź do księgarni →



ksiegarnia.beck.pl