Prawo i postępowanie administracyjne w pigułce

Wydanie 4.

Fragment

Przejdź do produktu na **ksiegarnia.beck.pl**

DZIAŁ I. PRAWO ADMINISTRACYJNE

Czy wiesz, że…?

Czy wiesz, że państwo ma prawo i musi kontrolować proces zarządzania organizmem jaki tworzy? Wskazuje się, że jedynymi skutecznymi kontrolerami państwa pozostają kontrolerzy zewnętrzni, czyli obywatele oraz działająca przede wszystkim w ich interesie Najwyższa Izba Kontroli wraz z podległymi jej instytucjami (https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-do-kontroli-debata-na-szczycie.html).

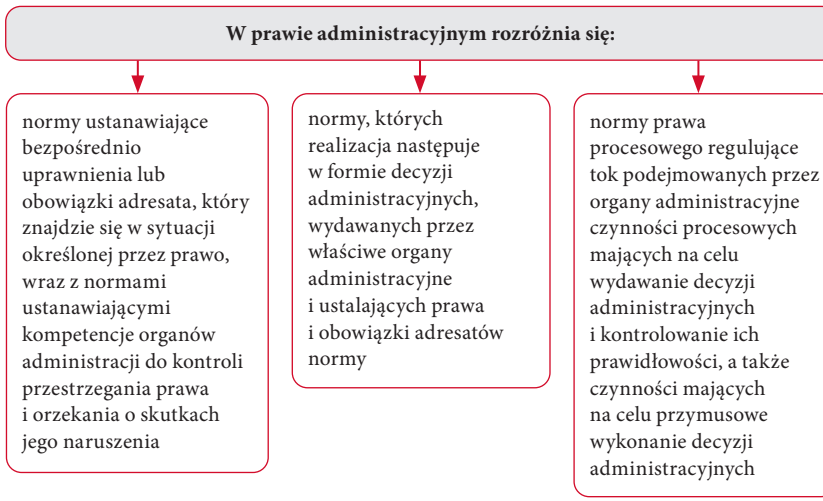
I tak na przykład, Najwyższa Izba Kontroli dokonała bilansu postaw rządzących w okresie pandemii. 25.10.2022 r. w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie odbyła się debata pn. „Bilans popandemiczny, jak Polska przetrwała COVID. Wnioski na przyszłość". Obok przedstawicieli NIK udział w niej wzięli lekarze, naukowcy i parlamentarzyści.

„(…) W ocenie panelistów główną bolączką okresu pandemii był brak jasno określonych, konkretnych wytycznych czy procedur postępowania z chorymi na COVID-19. Brakowało szybkiego reagowania po stronie decydentów, szwankowała komunikacja z podmiotami medycznymi, brakowało też konsekwencji w działaniach. Ministerstwo Zdrowia, jak i NFZ nie zawsze były postrzegane jako wiarygodne źródła informacji, co z kolei czasem skutkowało niepoważnym traktowaniem ich zaleceń zarówno przez podmioty medyczne, jak i pacjentów. Uczestnicy debaty byli zgodni, że konieczne jest niezwłoczne opracowanie strategicznego dokumentu, zawierającego konkretne wytyczne określające sposób postępowania z chorymi na COVID-19 oraz organizację systemu ochrony zdrowia, w tym dostępność środków ochrony osobistej. Pojawił się też pomysł utworzenia interdyscyplinarnej rady, w skład której wejdą nie tylko lekarze, ale też biznesmeni i przedstawiciele innych środowisk. Paneliści podkreślali, że warto korzystać z doświadczeń innych krajów, takich jak Włochy czy Tajwan, które dzięki wypracowaniu skutecznych rozwiązań dobrze poradziły sobie z pandemią" (szerzej zob.: https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bilans-po-pandemii-covid-19-debata-w-nik.html).

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.



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.

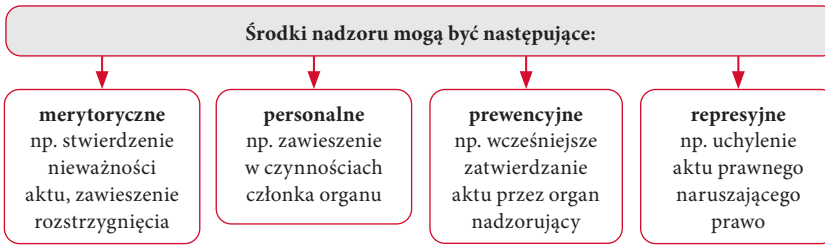
Przykład

W myśl art. 202 Konstytucji RP, NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlegającym bezpośrednio Sejmowi i działającym na zasadach kolegialności. 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.



TEST 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) wyrywkowym i bieżącym kontrolowaniu danej jednostki,
b) stałym i wyrywkowym 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.

7. Prezesa NIK powołuje:

a) na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów – powołuje Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu,
b) Prezes Rady Ministrów,
c) Prezydent RP.

8. Jednostkami organizacyjnymi NIK są:

a) departamenty, laboratoria i biura,
b) departamenty, wydziały i biura,
c) departamenty, delegatury i biura.

9. Zgodnie z NIKU, postępowanie kontrolne prowadzone jest:

a) wyłącznie w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz w miejscach i czasie wykonywania jej zadań,
b) w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz w miejscach i czasie wykonywania jej zadań, a jeżeli tego wymaga dobro kontroli – również w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy,
c) wyłącznie w siedzibie jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

10. NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia:

a) legalności, gospodarności, celowości i rzetelności,
b) legalności, gospodarności, celowości i efektywności,
c) legalności, gospodarności, celowości i proporcjonalności.

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 Rzeczpospolitej 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 Rzeczpospolitej 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 uchwala 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 nierozerwalnie 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 o dodatku węglowym – dotyczy regulacji zasad i trybu przyznawania, wypłacania oraz wysokości dodatku węglowego oraz właściwości organów w tych sprawach.

1. 19.7.2022 r. – **Projekt wpłynął do Sejmu** – druk nr 2471
2. 19.7.2022 r. – **Skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu**
3. 20.7.2022 r. – **I czytanie na posiedzeniu Sejmu**

Nr posiedzenia: **59** Skierowano do: Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Finansów Publicznych

Praca w komisjach po I czytaniu

4. 20.7.2022 r. – **Sprawozdanie komisji** druk nr 2485

Sprawozdawca: Rafał Bochenek

Wnioski mniejszości: 1

Wniosek komisji: załączony projekt ustawy

5. 21.7.2022 r. – **II czytanie na posiedzeniu Sejmu**

Nr posiedzenia: **59**

Decyzja: skierowano ponownie do komisji w celu przedstawienia sprawozdania

Skierowano do: Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Finansów Publicznych

Komentarz: poprawki

Praca w komisjach po II czytaniu

6. 21.7.2022 r. – **Sprawozdanie komisji** druk nr 2485-A

Sprawozdawca: Rafał Bochenek

Wniosek komisji: przyjąć część poprawek

7. 22.7.2022 r. – **III czytanie na posiedzeniu Sejmu**

Nr posiedzenia: **59**

Głosowanie: całość projektu ustawy

Wynik: 261 za, 36 przeciw, 149 wstrzymało się (głos. nr 141)

Decyzja: uchwalono

Komentarz: wniosek mniejszości, poprawki

Tekst ustawy po III czytaniu
8. 22.7.2022 r. – **Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu**
9. 4.8.2022 r. – **Stanowisko Senatu**

Uchwała Senatu **druk nr 2513**

Wniósł poprawki

Skierowano do: Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych dnia 04-08-2022 oraz Komisji Finansów Publicznych dnia 04-08-2022

Praca w komisjach nad stanowiskiem Senatu
10. 5.8.2022 r. – **Sprawozdanie komisji druk nr 2526**

Sprawozdawca: Rafał Bochenek

Wniosek komisji: przyjąć część poprawek
11. 5.8.2022 r. **– Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu**

Nr posiedzenia: **59**

Decyzja: przyjęto część poprawek
12. 8.8.2022 r. – **Ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu**
13. 11.8.2022 r. – **Prezydent podpisał ustawę**

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);

Przejdź do księgarni ➜

ksiegarnia.beck.pl