

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-popandemii-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.

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

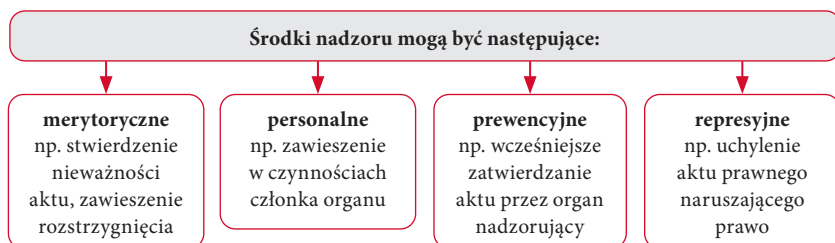
W myśl art. 202 Konstytucji RP, NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlegającym bezpośrednio Sejmowi i działającym na zasadach kolegalności. Konstytucja przewiduje, że do NIK należy kontrola w oparciu o kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działalności: organów administracji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



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) 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.

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 podstawowej** (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.



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 **podstawowym**, 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);