



Źródło: <http://www.fotolia.com>

KURS

Podstawy/Elementy prawa
administracyjnego

MODUŁ

Istota administracji i zakres prawa
administracyjnego

3 Istota administracji i zakres prawa administracyjnego

3.1 Źródła prawa administracyjnego

3.1.1 Wiadomości wstępne

W literaturze prawniczej najczęściej spotyka się dwie teorie na temat źródeł prawa. Według pierwszej są to fakty uznawane za prawotwórcze, np. stanowienie aktów prawnych zawierających w swojej treści nakazy, zakazy, uprawnienia lub obowiązki (tzw. formalne źródła prawa). Najbardziej rozpowszechnionym znaczeniem terminu „źródło prawa” w praktyce jest rozumienie go jako aktu normatywnego, zawierającego obowiązujące normy prawa. W tym znaczeniu mówi się o źródłach prawa cywilnego (akty prawne obowiązujące w zakresie prawa cywilnego), źródłach prawa pracy, prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego itp.

Trzeba tu jednak zaznaczyć, że normatywne podstawy organizacji i działania administracji publicznej mieszczą się w przepisach zakwalifikowanych do różnych gałęzi prawa. **Podstawową jednak grupę stanowią przepisy zaliczane do prawa administracyjnego.** One też regulują struktury organizacyjne jednostek wykonujących zadania administracji i ich kompetencje, stosunki prawne powstające w toku ich działalności administracyjnej, a także tryb postępowania oraz prawne formy i metody działania organów administracji.

Punktem wyjścia budowy systemu źródeł prawa administracyjnego jest ich wzajemne usytuowanie. Ponieważ źródła oparte są na prawie pozytywnym, tworzonym przez określone podmioty, to w zależności, od którego podmiotu prawo pochodzi, takie miejsce zajmuje w hierarchii odpowiadającej hierarchii tworzących je organów. Hierarchiczne usytuowanie aktów prawnych w systemie źródeł prawa oznacza, że akty niższego rzędu nie mogą być sprzeczne z aktami o wyższej mocy prawnej.

Normy wydawane przez organy wyższego stopnia są podstawą kierowania działalnością organów niższych stopni w systemie organów podporządkowanych. Wyrazem podległości ustrojowej, jaka istnieje między sejmem a rządem, jest stosunek ustawy do rozporządzenia.

Samo jednak kryterium przeprowadzenia hierarchizacji źródeł prawa jest niewystarczające dla budowy systemu prawa, gdyż ten sam organ administracji może wydawać akty prawne zajmujące różne pozycje w tym systemie, np. minister może wydawać rozporządzenia i zarządzenia.

Dlatego też należy przyjąć tu i drugie kryterium, którym jest stosunek prawa ogólnego i zasadniczego do szczególnego. Jest to zresztą ściśle związane z pierwszym kryterium, gdyż organ wyższy musi mieć możliwość bardziej ogólnego traktowania sprawy aniżeli organ niższego stopnia, który musi działać konkretniej. Aby nie było sprzeczności między dyrektywami prawnymi, przepisy bardziej szczegółowe muszą być zgodne z przepisami bardziej ogólnymi.

3.1.2 Rodzaje źródeł praw administracyjnych

W systemie źródeł prawa administracyjnego można wyróżnić kilka ich rodzajów. Jeżeli przyjmie się kryterium usytuowania organu stanowiącego akt normatywny, to można wyodrębnić następujące źródła:

- prawa stanowione przez naczelne organy państwa;
- prawa stanowione przez centralne organy administracji;
- prawa stanowione przez organy administracji rządowej w województwie i organy jednostek samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia sfer działania administracji (zewnętrznej i wewnętrznej) wyróżnić można źródła:

- prawa powszechnie obowiązującego (np. ustawy);
- prawa wewnętrznego (np. zarządzenia ministra).

Przyjmując za kryterium rozróżnienia treści aktu prawnego, można dokonać podziału na źródła:

- ustrojowe (konstytucja);
- funkcjonalne (np. ustawy tworzące urzędy ministrów);
- określające prawa i obowiązki obywateli (np. ustawa Ordynacja wyborcza do Sejmu).

3.1.3 System źródeł prawa administracyjnego,

Wszystkie wymienione grupy tworzą **system źródeł prawa administracyjnego**, chociaż dokonany podział nie jest wyczerpujący. Doktryna bowiem znaczenie szerzej ujmuje źródła praw, zaliczając do nich, oprócz aktów normatywnych, także tzw. nieformalne źródła prawa.



Rysunek 3.1 System źródeł prawa administracyjnego

Źródło: opracowanie własne

„Prawo konstytucyjne przemija, a prawo administracyjne pozostaje”¹.

Konstytucja jako źródło prawa administracyjnego.

Według art. 8 konstytucji jest ona najwyższym prawem RP, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że konstytucja stanowi inaczej. Konstytucja jako źródło prawa powszechnie obowiązującego wiąże wszystkie organy władzy publicznej i wszystkich obywateli, a więc również organy administracji publicznej oraz inne podmioty administracji. Normy konstytucji mają nadrzędne znaczenie zarówno dla kształtowania ustroju administracji publicznej, jak i działalności administracyjnej, podstaw prawnych jej funkcjonowania oraz kontroli jej działań. Konstytucja określa, że ustrój RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej.

Istotne znaczenie dla prawa administracyjnego mają przepisy Konstytucji RP zawarte w rozdziałach:

- Ustrój państwa;
- Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela;
- Źródła prawa;
- Rada Ministrów i administracja rządowa;
- Samorząd terytorialny;
- Organy ochrony państwowej i ochrony prawa.

Konstytucja stanowi, że RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, w którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konstytucja określa kompetencje Prezydenta RP, RM, prezesa RM oraz ustala pozycję ministrów oraz innych członków rządu, wojewodów i samorządu terytorialnego, przesądza też o istnieniu samorządu terytorialnego. Konstytucja stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. W drodze ustawy mogą być tworzone samorządy zawodowe.

Kolejnym źródłem prawa administracyjnego są ustawy. Ustawa zajmuje szczególne miejsce w procesie administrowania. Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Administracja publiczna może legalnie działać, gdy działanie jej znajduje podstawy w obowiązujących ustawach.

Dla administracji wynikają dwie ważne zasady:

- nadrzędności ustaw w systemie prawa, zgodnie z którą wszystkie inne źródła prawa muszą być zgodne z ustawami oraz materialnie powinny służyć ich wykonywaniu;

¹ O. Mayer, Verwaltungsrecht, wyd. 3. tom I, 1924, s. 2

- wyłączności ustaw (wyłącznej materii ustawowej), zgodnie z którą najważniejsze sprawy dla funkcjonowania państwa i jego organów oraz dla życia obywateli powinny być rozstrzygane w drodze ustawowej.

Realizacji tych podstawowych zasad służy teoria stopniowej budowy prawa. Cała budowa prawa jest budową stopniową. Na czele znajduje się konstytucja, która normuje prawne warunki tworzenia ustaw i innych aktów prawnych. Konstytucję należy traktować jako akt nadrzędny. Ustawy są wykonywane przez rozporządzenia, decyzje, wyroki i umowy. Rozporządzenia i statuty mają charakter dwoisty – są zarówno aktami wykonawczymi, jak i normotwórczymi. Hierarchiczna budowa porządku prawnego zakłada, że akt niższej rangi nie może być sprzeczny z aktem wyższej rangi. Badaniem konstytucyjności ustaw oraz zgodności aktów niższej rangi z aktami wyższej oraz z ustawą zajmują się sądy konstytucyjne (w Polsce Trybunał Konstytucyjny).

3.2 Pojęcie i rola administracji oraz prawa administracyjnego

3.2.1 Administracja publiczna

Pojęcie **administracja** pochodzi od łacińskiego słowa *administrare* lub *administro* i oznacza „zarządzać, kierować, posługiwać się”. Administrowanie to ogół czynności zarządzania, ogół organów zajmujących się zarządzaniem. W potocznym ujęciu administracja występuje w trzech znaczeniach:

- wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych;
- określona i o specjalnych cechach działalność podejmowana w ramach realizacji celów o charakterze publicznym;
- ludzie zatrudnieni (powołani, nominowani, wybierani, przyjęci do pracy na podstawie umowy cywilnej) w strukturach organizacyjnych, powołani do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych.

Aby dowiedzieć się więcej o administracji publicznej, przejdź do prezentacji.

3.2.2 Prawo administracyjne

Po definicji administracji i administracji publicznej należy przejść do zdefiniowania prawa administracyjnego. **Prawo administracyjne** to zespół norm regulujących działalność administracyjną lub inaczej to prawo, które normuje administrację publiczną². Według J. Starościaka prawo administracyjne stanowi „gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych, podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich, wypełnianych w swoistych formach działania”³.

² E. Ochenkowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2000

³ J. Starościak, E. Iserzon, Prawo administracyjne, Warszawa 1996

Polskie definicje prawa administracyjnego

1. **W. L. Jaworski:** „prawo administracyjne reguluje działalność państwa, która jest kontrolowana przez jednostkę”;
2. **J. S. Langrod:** „dział publicznoprawnego wewnątrzpaństwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych = względnie nadto i stanowionych – przez nią z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezstronną kontrolą zachowania tych granic”;
3. **F. Longchamps:** „prawo administracyjne dotyczy administracji publicznej (pojętej jako pewna dziedzina kultury społecznej) i jest dla niej swoiste, to jest obejmuje to, co jest wytworzone właśnie dla organizacji i działania administracji publicznej, a nie zarazem dla innych dziedzin kultury społecznej”. Był też zwolennikiem poszukiwania definicji **aksjologicznej** (prawo administracyjne to zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednio realizacja wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne).

*Rysunek 3.2 Polskie definicje prawa administracyjnego
Źródło: J. Zimmerman, Prawo administracyjne, Wyd. Oficyna, Warszawa 2008*

Prawo administracyjne jest to ta część systemu prawa, która:

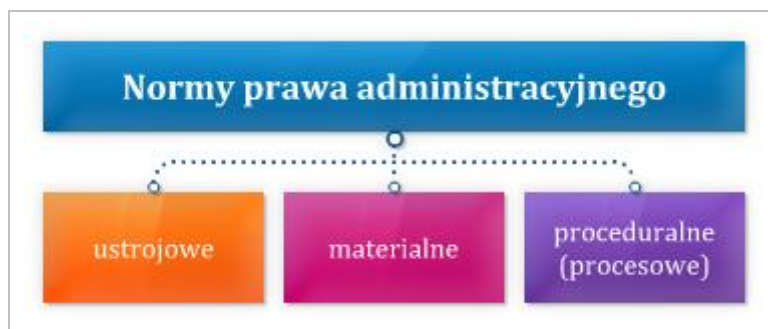
- zawiera normy o charakterze władczym;
- dotyczy administracji publicznej, czyli reguluje jej powstawanie i funkcjonowanie.

Cechy prawa administracyjnego:

- to prawo publiczne, co oznacza inne usytuowanie dwóch podmiotów stosunku administracyjno-prawnego, a więc nie ich równorzędność, zawiera element władztwa;
- jest to prawo dynamiczne, ulegające istotnym przekształceniom zależnym od rozwoju życia społecznego, gospodarczego i politycznego;
- jest ono narażone na partykularyzm resortowy i lokalny;
- w prawie administracyjnym szczególne organy administracji publicznej są odpowiedzialne za realizację jego norm i kształtowanie interesu publicznego.

W prawie administracyjnym rozróżnia się dwie definicje:

- definicja sensu LARGO (w szerokim znaczeniu) – prawo, którego normy regulują działanie podmiotów administrujących oraz zachowania wszelkich jednostek, czyli osób fizycznych i prawnych, nawiązujących stosunki prawne z administracją w zakresie nieuregulowanym innymi dziedzinami prawnymi;



Rysunek 3.3 Rodzaje norm prawa administracyjnego

Źródło: opracowanie własne

- definicja sensu STRICTE – prawo, które zawiera normy dwustronnie wiążące określające obowiązki, uprawnienia, zadania podmiotów administrujących oraz osób fizycznych i prawnych niepodporządkowanych tym podmiotom organizacyjnie.

Prawo administracyjne różni się od innych gałęzi prawa tym, że nie ma tzw. części ogólnej. Jest ono wynikiem refleksji naukowej, badań orzeczniczych, obejmuje wszelkie instytucje prawne wspólne dla wszystkich podsystemów prawa administracyjnego.

Na temat pozycji prawa administracyjnego w systemie innych gałęzi prawa czytaj na: http://www.piotr_marek_przybysz.republika.pl/teksty/intro.pdf.

3.3 Formy działania administracji

Przez prawną formę działania administracji należy rozumieć prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji. Typ czynności nie zależy od zakresu spraw, w jakich te czynności występują, ani od tego, czy są powiązane z innymi czynnościami. Przykładowo, ten sam typ czynności może być stosowany zarówno w sprawach z zakresu prawa budowlanego, jak i prawa paszportowego.

Pojęcie prawnej formy działania administracji na gruncie prawa administracyjnego jest odpowiednikiem pojęcia czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego.

Prawne formy działania administracji dzielą się na:

- czynności prawne, które są podejmowane w sferze działań zewnętrznych – wobec administrujących:
 - czynności administracyjno-prawne, gdy administracja działa władczo;
 - czynności prawa cywilnego, gdy administracja nie działa władczo.
- inne działania administracji, niepolegające na wydawaniu aktów prawnych, niebędące czynnościami prawnymi (działania społeczno-organizatorskie, czynności materialno-techniczne, zwykłe poświadczenia).

Prawne formy działania to prawem określone, nadające się do wielokrotnego stosowania typy działań podmiotów administrujących. Oznacza to, że w określonych

sytuacjach różne podmioty władzy wykonawczej mogą się nimi posługiwać w powtarzalny sposób. Na działanie administracji należy patrzeć jako na mające cechy autonomiczności. Podmioty administrujące wychodzą od przepisów prawa i będąc w zgodzie z nimi, mogą w wielu sytuacjach wybierać taką, a nie inną formę działania. Mogą stosować różne formy, mogą posługiwać się instrumentami prawa podatkowego poprzez politykę celną za pomocą środków ekonomizujących, np. pewne tereny pod inwestycje itd. Są to metody działania podmiotów administracyjnych.

Metody działania podmiotów administracyjnych oznaczają pewną politykę w sposobie realizacji prawnych form, częstotliwość czy też intensywność posługiwania się nimi.

3.4 Akt administracyjny – pojęcie i cechy charakterystyczne

Czynności administracyjno-prawne zarówno można podzielić na akty generalne i indywidualne, jak i na zewnętrzne i wewnętrzne. **Akt administracyjny** to jedna z prawnych form działania administracji publicznej.

Akt administracyjny to jednostronne, władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej, rozstrzygające w sposób prawnie wiążący o sytuacji indywidualnie określonego podmiotu prawa w konkretnej sprawie, wydane przez ten organ w toku postępowania administracyjnego na podstawie przepisów proceduralnego prawa administracyjnego (i w wykonaniu przepisów materialnego prawa administracyjnego).

Najczęściej stosowaną formą aktu administracyjnego jest decyzja administracyjna. Innymi aktami administracyjnymi są także postanowienia, nakazy, licencje, koncesje, pozwolenia etc. Za pomocą aktu administracyjnego norma prawna abstrakcyjna i generalna zostają przekształcone w normę konkretną i (w większości przypadków) indywidualną.

Akt administracyjny w teorii prawa jest uznawany za podstawową prawną formę działania administracji publicznej. Władcze rozstrzygnięcie (oświadczenie woli) organu administracji publicznej jest oparte na przepisach prawa administracyjnego, wydawane w konkretnej sprawie i dotyczące indywidualnie oznaczonego adresata.

Takie oświadczenie woli ma charakter jednostronny i zmierza do wywołania skutków prawnych w postaci ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego. Oświadczenie to jest zawsze wydawane w imieniu i na rachunek państwa oraz niezależnie od dalszego istnienia organu administracyjnego, który go wydał, ma zagwarantowany byt w hierarchii aktów prawnych i moc wiążącą w stosunku do adresatów.



Rysunek 3.4 Cechy aktu administracyjnego

Źródło: opracowanie własne

3.5 Klasyfikacja aktów administracyjnych

Można dokonać podziału aktów administracyjnych wg różnych kryteriów:

- treści rozstrzygnięcia:
 - nakazujące: nakazy i zakazy;
 - kształtujące – ustalają parametry do spełnienia; ustanawiają, zmieniają lub znoszą ustaloną sytuację prawną;
 - ustalające – ustalają prawo lub prawnie istotną właściwość – rozgraniczenie, np. nieruchomości, wywłaszczenie;
- adresata:
 - wewnętrzne – to akty wydawane w sferze wewnętrznej administracji, a więc akty kierowane do podmiotów znajdujących się w pozycji podległości organizacyjnej czy służbowej w stosunku do organu wydającego akt. Będą to więc akty skierowane do podległych jednostek organizacyjnych, jak również polecenia przełożonych kierowane do pracowników, których stosunek pracy ma charakter administracyjno-prawny. Aktem wewnętrznym będzie np. zarządzenie premiera skierowane do wojewody. Akty wewnętrzne nie wymagają żadnej szczególnej podstawy prawnej, wystarcza tu ogólne uprawnienie do kierowania podmiotami będącymi adresatami aktu.
 - zewnętrzne – w administracji są to akty kierowane do wszystkich innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie podmiotowi wydającemu akt. W grupie tej znajdują się akty kierowane nie tylko do obywateli i ich organizacji, ale również akty kierowane do jednostek wchodzących w skład aparatu administracyjnego, które nie są podporządkowane organizacyjnie organowi wydającemu akt. Typowym przykładem aktu administracyjnego zewnętrznego jest decyzja administracyjna. Akty administracyjne zewnętrzne mogą być wydawane w rozmaitych formach, co znajduje odbicie nie tylko w ich nazewnictwie, ale także treści (istocie) danego aktu;
- sposobu kształtowania sytuacji prawnej:

- konstytutywne – zmieniają sytuację prawną, np. wpis przedsiębiorstwa do rejestru przedsiębiorców; tworzą, znoszą lub zmieniają stosunki prawne. W przeciwieństwie do aktów deklaratoryjnych wywołują skutki prawne dopiero od chwili ich wydania, to jest *ex nunc*. Wszystkie akty wydawane w ramach uznania administracyjnego, tzw. akty swobodne, są aktami konstytutywnymi. Akty te z reguły noszą nazwy: „zezwolenie”, „pozwolenie”, „zakaz”, „nakaz”, „zarządzenie”, np. pozwolenie wodnoprawne, zezwolenie na osiedlenie się cudzoziemca na terytorium RP, zakaz wywozu dóbr kultury za granicę. Większość aktów administracyjnych stanowią takie właśnie akty. Należy zauważyć, że każdy akt konstytutywny ma w sobie pewne elementy aktu deklaratoryjnego, zawiera on bowiem stwierdzenie dotyczące sytuacji, która już zaistniała i która uzasadnia wkroczenie organu administracji do sprawy;
- deklaratoryjne – potwierdzają istnienie określonego stanu prawnego, np. zameldowanie, koncesja lub inne uprawnienia; ustalają w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z ustawy dla adresata obowiązki i prawa, sam akt jednak tych praw i obowiązków nie tworzy;
- wpływu adresata na:
 - zależnie od woli adresata – zainteresowany występuje z wnioskiem o podjęcie decyzji, wnioskiem o pozwolenie na budowę; to takie, do których wydania konieczny jest uprzedni wniosek adresata o wydanie aktu. Przykładem takiego aktu może być zezwolenie na wykonywanie pewnego zawodu, decyzja o zmianie nazwiska, pozwolenie na broń. Taki akt nie może być wydany bez zgody strony. W większości przypadków od uznania strony zależy korzystanie z uprawnień przyznanych aktem, a ponadto strona może zrzec się korzystania z tych uprawnień. Nie jest to jednak regułą – przykładowo: osoba, której zmieniono nazwisko, musi występować ponownie o zmianę nazwiska, gdyby chciała powrócić do nazwiska dawnego. Akty zależne od strony woli są niemal zawsze aktami przyznającymi uprawnienia;
 - niezależne od woli adresata – np. powołanie do służby wojskowej. Wydawane są z urzędu, mogą też być wydane na wniosek strony lub innej osoby. Wniosek adresata nie jest tu jednak niezbędny do wykonania aktu. Takimi aktami z reguły nakłada się obowiązki. Przykładami takich aktów mogą być: decyzja wywłaszczeniowa, nakaz rozbiórki obiektu budowlanego, decyzja o wydaleniu cudzoziemca;
- uprawnień, które przyznaje:
 - akty administracyjne związane;
 - tzw. swobodne.

Podział ten opiera się na kryterium swobody organu administracji przy wydawaniu aktu i wynika z istnienia instytucji uznania administracyjnego, odróżniającego prawo administracyjne od innych dziedzin prawa.

- według uwzględnienia żądań adresata:
 - pozytywne – zostaje przyznane prawo, udzielona zgoda, adresat uzyskuje możliwość działania; akt załatwiający sprawę zgodnie z przedstawionym wnioskiem;
 - negatywne – odmawia się adresatowi udzielenia określonego pozwolenia. Nałożenie jakiegoś obowiązku na podmiot, np. nakaz rozbiórki jakiegoś budynku; akt, który odmawia całkowicie lub częściowo żądaniu strony. Odmowa (np. odmowa wydania prawa jazdy) jest również aktem administracyjnym, stwarza bowiem dla wnoszącego podanie pewną sytuację prawną, np. daje mu prawo wniesienia odwołania.

Oprócz aktu o charakterze normatywnym należy wyróżnić akt nienormatywny. Akt nienormatywny to decyzja organu państwowego w konkretnej sprawie, dotycząca określonych osób lub instytucji. Rozstrzyga on spory, załatwia wnioski, likwiduje urząd itp. Może być wydany w imieniu państwa przez różne organy państwowe i mieć różnoraki charakter.

3.6 Akt administracyjny a akt normatywny

Akty normatywne i akty prawne to pojęcia związane z przepisami prawa i systemem prawnym. Są one pojęciami bardzo zbieżnymi, nieraz stosowanymi zamiennie.

Akty normatywne są spisane językiem prawnym, zbiorem przepisów prawnych o określonej budowie (na którą składają się: rodzaj aktu, data, tytuł, część ogólna, część szczególna, przepisy końcowe, a czasem także preambuła), które stanowią rezultat działalności prawodawczej organów określonych w konstytucji (która również stanowi akt prawny).

Akt administracyjny jest podstawową i tradycyjną formą działania administracji, podobnie jak wyrok jest typową formą działania sądu, a akt normatywny – działalności parlamentu. Akt administracyjny jest opartym na przepisach prawa administracyjnego władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji publicznej, które określa sytuację prawną (prawa i obowiązki) konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie.

Należy zaznaczyć także, że istotną cechą aktów normatywnych i prawnych jest abstrakcyjny i generalny charakter. Generalność oznacza skierowanie do danej grupy osób (a nie do indywidualnej jednostki), natomiast abstrakcyjność wiąże się z ogólnymi regułami postępowania, jakie są podejmowane w wyniku np. wielokrotnego przekraczania danego zapisu prawa.

Z pojęciem aktów normatywnych wiąże się także interesująca kwestia promulgacji. Żeby dany akt normatywny mógł wejść w życie, konieczna jest jego wcześniejsza promulgacja – czyli ogłoszenie w odpowiednim dzienniku. Czas między

ogłoszeniem danego aktu normatywnego a jego wejściem w życie nazywa się *vacatio legis*.

3.7 Moc obowiązująca aktu administracyjnego

Moc obowiązująca aktu administracyjnego jest uzależniona od następujących przesłanek:

- akt administracyjny musi być wydany zgodnie z normami zawartymi w prawie materialnym. Mówimy tu o szczegółowych uregulowaniach ustawowych, w których dopuszcza się rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach stron drogą aktu administracyjnego;
- akt administracyjny musi być wydany zgodnie z przepisami prawa ustrojowego, które nadają kompetencję organowi do załatwienia danej sprawy poprzez wydanie aktu administracyjnego;
- akt administracyjny musi być wydany zgodnie z przepisami proceduralnymi. Procedurę wydawania aktów administracyjnych reguluje przede wszystkim k.p.a., choć są i inne regulacje rangi ustawowej normujące postępowanie w sprawach regulowanych drogą aktu administracyjnego, np. ordynacja podatkowa.

Jeżeli akt został wydany zgodnie z tymi przesłankami, to możemy powiedzieć, że nie jest on dotknięty nieważnością i zgodnie z art. 110 k.p.a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, jeśli kodeks nie stanowi inaczej.

Rozróżniamy dwa rodzaje prawomocności:

- formalna – oznacza niemożność uchylecia bądź zmiany aktu administracyjnego na skutek wniesienia zwyczajnych środków odwoławczych. Stronie nie przysługują zwyczajne środki odwoławcze, jeżeli upłynął termin do ich wniesienia, a strona nie skorzystała ze swoich uprawnień, jak również jeżeli na skutek ich wniesienia sprawa została zamknięta przez organ odwoławczy ostateczną decyzją, od której odwołanie nie przysługuje;
- materialna – oznacza niewzruszalność aktu. Nie może on być zmieniony ani zniesiony na skutek działania strony, ani działania organu. Pojęcie prawomocności materialnej jest szersze od pojęcia prawomocności formalnej. Jeżeli akt jest prawomocny materialnie, oznacza to, że odznacza się on również cechą prawomocności formalnej. Natomiast prawomocność formalna aktu wcale nie musi oznaczać, że jest on prawomocny materialnie.

Prawomocność aktu nie stoi na przeszkodzie do wydania kolejnych aktów administracyjnych, dotyczących tej samej sprawy w sytuacji zmiany okoliczności.

Przykładowo organ odmówił wydania zezwolenia obywatelowi na prowadzenie działalności detektywistycznej ze względu na to, że nie spełnił on wszystkich przewidzianych ustawą wymogów. Po upływie pewnego czasu obywatel ten, czyniący już zadość tym wymogom, ponownie składa wniosek i otrzymuje zezwolenie.

Ostateczne decyzje, które cechują się prawomocnością, mogą być jednak uchylane bądź zmieniane w trybie art. 161 k.p.a., stanowiącego, że minister może uchylić

lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa.

Stronie zaś, która poniosła szkodę na skutek uchylecia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił decyzję. Organ ten, w drodze decyzji, orzeka również o odszkodowaniu.

Na prawomocność aktu administracyjnego wpływ może mieć też wykorzystanie tzw. *lex surneniens*, czyli możliwość uchylecia aktu administracyjnego przez ustawę lub akt normatywny wydany na podstawie ustawowego upoważnienia.

3.8 Literatura

3.8.1 Literatura obowiązkowa

- Ćwierz-Matysiak B., Wprowadzenie do prawa, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 77 – 80.
- Leoński Z., Samorząd terytorialny w RP, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2001.
- Leoński Z., Zarys prawa administracyjnego, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Łukosz T., Prawo dla ekonomistów, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Mayer O., Verwaltungsrecht, wyd. 3, tom I, 1924, s. 2.
- Niewiadomski Z., Prawo administracyjne, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- Ochenkowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna, DOM ORGANIZATORA, TNOiK, Toruń 2000.
- Starościak J., Iserzon E., Prawo administracyjne, Warszawa 1996.
- Zimmerman J., Prawo administracyjne, Wyd. Oficyna, Warszawa 2008.

3.8.2 Literatura uzupełniająca

- Ura E., Prawo administracyjne, Wyd. PWN, Warszawa 2008.

3.8.3 Netografia

- www.rcl.gov.pl;
- www.sejm.gov.pl;
- www.lex.pl;
- www.lex.edu.pl.

3.9 Spis rysunków

Rysunek 3.1 System źródeł prawa administracyjnego	3
Rysunek 3.2 Polskie definicje prawa administracyjnego	6
Rysunek 3.3 Rodzaje norm prawa administracyjnego	7
Rysunek 3.4 Cechy aktu administracyjnego	9

3.10 Spis treści

3 Istota administracji i zakres prawa administracyjnego	2
3.1 Źródła prawa administracyjnego	2
3.1.1 Wiadomości wstępne	2
3.1.2 Rodzaje źródeł praw administracyjnych	3
3.1.3 System źródeł prawa administracyjnego,	3
3.2 Pojęcie i rola administracji oraz prawa administracyjnego	5
3.2.1 Administracja publiczna	5
3.2.2 Prawo administracyjne	5
3.3 Formy działania administracji	7
3.4 Akt administracyjny – pojęcie i cechy charakterystyczne	8
3.5 Klasyfikacja aktów administracyjnych	9
3.6 Akt administracyjny a akt normatywny	11
3.7 Moc obowiązywania aktu administracyjnego	12
3.8 Literatura	13
3.8.1 Literatura obowiązkowa	13
3.8.2 Literatura uzupełniająca	13
3.8.3 Netografia	13
3.9 Spis rysunków	14