



Bartłomiej Krzyczkowski

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

Prawne formy działania administracji — uwagi terminologiczne i systematyka

Do kluczowych pojęć występujących w literaturze przedmiotu, poświęconej badaniom działalności administracji publicznej należą między innymi metody i formy jej działania. Spełniają one rolę narzędzi badawczych, którymi posługuje się zarówno nauka prawa administracyjnego, jak i nauka administracji¹. Niekiedy (choć znacznie rzadziej) pojawia się także pojęcie instrumentu prawnego, ale ma ono inny walor użytkowy. Uważane jest bowiem za użyteczne do prowadzenia takich analiz, które mają podkreślić specyfikę badanej materii prawa administracyjnego², podczas gdy metody i formy służą raczej syntezie i uogólnieniu większej liczby zjawisk. Niekiedy różnica między formą działania a instrumentem zostaje jednak zatarta i oba te pojęcia są stosowane zamiennie³.

Obecne w literaturze przedmiotu klasyfikacje form działania administracji są niejednolite. Zwrócić należy uwagę, że w obszernym omówieniu prawnych form działania administracji, uwzględniającym tylko literaturę polską, Krystian M. Ziemiński przywołuje na 62 stronach monografii „Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji” łącznie poglądy dwudziestu jeden autorów. Zauważa przy tym wielokrotnie, że poszczególnym badaczom postawić można różne zarzuty: „pewnej niekonsekwencji w posługiwaniu się kryteriami wyróżniania form”, rezygnacji z bliższego uzasadnienia stanowisk, „co nie pozwala na zrekonstruowanie intencji autora”, skrótowości wypowiedzi, skutkującej niemożliwością „ustalenia charakteru badanych aktów” itp.⁴ Odnosić w każdym bądź razie należy, że do pierwszych opracowań poświęconych formom prawnym działania administracji zalicza się studium

¹ Słowo wstępne J. Jeżewskiego do drugiego wydania rozprawy F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 4 i tam cytowana literatura.

² J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, W. Radecki (red.), Wrocław 2006, s. 184 i n.

³ J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 26.

⁴ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 42 i n.

Władysława Kumanieckiego z 1913 r.⁵ W okresie II RP znaczący wkład w badania wniósł także Władysław L. Jaworski⁶. Obaj autorzy posługują się jednak pojęciami, które zdecydowanie wykraczają poza współczesne ich pojmowanie (zwłaszcza dotyczy to aktu administracyjnego)⁷. W okresie powojennym pierwszą usystematyzowaną typologię przedstawił Stanisław Kasznica⁸, a po nim Marian Zimmermann⁹ (który jako pierwszy wprowadza pojęcie „formy działania”) oraz Jerzy Starościak. Ten ostatni opracowaniem monograficznym poświęconym w całości formom prawnym działania administracji, wywarł chyba największy wpływ na poglądy nauki polskiej. Przede wszystkim odróżnił on pojęcie formy prawnej od metody działania administracji.

Metody działania administracji rozumie on jako polityki stosowania określonych form i środków działania, które wyrastają z powtarzalności i preferencji dla niektórych z nich. Układają się one w logicznie i świadomie ze sobą powiązane ciągi występowania określonych prawnych form, służących rozwiązywaniu przez administrację postawionych przed nią zadań. O ile dobór formy prawnej determinowany jest z reguły bezpośrednio przez przepis prawa, o tyle dobór metody zależy głównie od oceny skuteczności stosowania wybranej metody działania w rozwiązaniu zadań państwowych. Poza tym metody działania są wyrazem kultury stosowania prawa¹⁰. Dwie podstawowe metody to metoda działalności reglamentacyjno-dystrybutorskiej oraz metoda działalności organizatorskiej¹¹.

Z kolei formy działania to prawnie określone typy konkretnej czynności organu administracji, czyli dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację do załatwienia określonej sprawy¹². M. Wierzbowski wskazuje, że pojęcie prawnej formy działania administracji na gruncie prawa administracyjnego jest odpowiednikiem pojęcia czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego¹³. Typ czynności nie zależy od zakresu spraw, w jakich te czynności występują, ani od tego, czy są one powiązane z innymi czynnościami. Typy wyróżniane przez J. Starościaka w ramach sfery zewnętrznej administracji można ujmować w trzy większe grupy form: (1) akty jednostronne, tj. akt normatywny i akt administracyjny; (2) działania o charakterze dwustronnym, tj. umowy oraz porozumienia; (3) działania materialno-techniczne oraz społeczno-organizacyjne.

Zasługą przypisywaną J. Starościakowi jest podjęcie próby usystematyzowania wszystkich prawnie nieobojętnych działań administracji, próby wykazania różnic pomiędzy działaniami jedno- a dwustronnymi, a także prywatno- i publicznoprawnymi

⁵ *Akt administracyjny, Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*, Kraków 1913.

⁶ *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

⁷ K.M. Ziemiński, *op. cit.*, s. 19 i n.

⁸ *Polskie prawo administracyjne*, Wydanie 1, Warszawa 1943 (pod pseudonimem dr A. Łużycki).

⁹ M. Zimmermann, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński (red.), PWN, Warszawa 1956, s. 320 i n.

¹⁰ J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 15 i n.

¹¹ T. Skoczny, *Zagadnienia teorii metod i form działania administracji*, „Studia Prawnicze” Nr 3–4/1982, s. 179 i n. i tam cytowana literatura.

¹² J. Starościak, *op. cit.*, s. 15 i n.

¹³ *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Wolters Kluwer Polska 2017, s. 260 i n.

oraz wyraźne wskazanie na potrzebę wyróżnienia form z uwzględnieniem charakterystyki sfery działania administracji¹⁴.

Poczynaniom późniejszych autorów przypisać można kontynuację tego dorobku z dążeniem do pogłębienia refleksji o poszczególnych typach form działania¹⁵. Problematyka prawnych form działania administracji pojawia się także w podręcznikach akademickich jako element podstawowego wykładu. Tytułem przykładu autorzy podręcznika „Prawo administracyjne” (pod red. M. Wierzbowskiego)¹⁶ wyróżniają, wśród form podstawowych, pięć kategorii: akty normatywne, akty administracyjne, ugody, porozumienia administracyjne, czynności cywilnoprawne i czynności faktyczne. W innym podręczniku wskazuje się na cztery zasadnicze: akt administracyjny, akt normatywny, zróżnicowane formy działań faktycznych (działania faktyczne w stosowaniu prawa, działania zmierzające do nawiązania współpracy z obywatelami, działania informacyjne i działania o charakterze materialno-technicznym) oraz umowy¹⁷.

Powszechnie wyodrębnia się podział form działania na: władcze i niewładcze, publiczno- i prywatnoprawne, jedno- i dwustronne (wielostronne), działania prawne i faktyczne, działania podejmowane w sferze zewnętrznej i wewnętrznej administracji. W Systemie Prawa Administracyjnego w pracy *Prawne formy działania administracji* wymienione i omówione zostały również szerzej kolejno:

- działania (czynności) jedno- oraz dwustronne i wielostronne pośród działań publiczno- oraz prywatnoprawnych;
- działania (czynności) publicznoprawne jednostronne zewnętrzne;
- działania (czynności) publicznoprawne dwu- i wielostronne;
- działania prywatnoprawne jedno- oraz dwu- i wielostronne;
- działania (czynności) prawne w sferze wewnętrznej;
- działania (czynności) faktyczne administracji publicznej;
- działania (czynności) materialno-technicznych;
- czynności trudne do zakwalifikowania do którejkolwiek z wyróżnianych w nauce grup form prawnych działania;
- czynności społeczno-organizatorskie¹⁸.

W literaturze przedmiotu podział form prawnych działania administracji na władcze i niewładcze określa się jako podział o charakterze powszechnym, a kryterium to występuje jako samoistne bądź jako kryterium posiłkowe¹⁹. Władcze formy działania administracji charakteryzują się tym, że są podejmowane jednostronnie na podstawie

¹⁴ K.M. Ziemiński, *op. cit.*, s. 36.

¹⁵ Skrótowy przegląd: Tadeusz Kuta rozwijał badania w zakresie działań niewładczych, Janusz Łętowski analizował polecenia służbowe jako wewnętrzny akt administracyjny, Janusz Borkowski poddawał wnikliwej ocenie decyzje administracyjne, Marek Wierzbowski — zaświadczenia, Aleksandra Wiktorowska — ugodę administracyjną, Zbigniew Cieślak — porozumienia administracyjne, Zbigniew Kmiecik — czynności faktyczne, a Wojciech Chróścielewski — akty generalne. *Ibidem*, s. 76 i n.

¹⁶ *Prawne formy działania administracji*, *op. cit.*, s. 287 i n.

¹⁷ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2005, s. 314 i n.

¹⁸ K.M. Ziemiński, [w:] *Prawne formy działania administracji*, *System Prawa Administracyjnego*, tom 5, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Wyd. C.H. Beck 2013, s. 62 i n.

¹⁹ *Ibidem*, s. 55.

nakazów lub zakazów zachowania się²⁰. Natomiast działania w formach niewładczych są podejmowane według norm prawa cywilnego (umowy cywilnoprawnej), albo wprowadzie ich podstawą jest prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównaniu (umowy administracyjne, porozumienia administracyjne)²¹. Działania niewładcze mają zwykle charakter dwustronny, a zatem obie strony stosunku prawnego mają wpływ na treść podejmowanego aktu²².

Działania władcze niejednokrotnie określa się jako jednostronne co ma przesądzać o ich publicznoprawnym charakterze, zaś działania prywatnoprawne utożsamia się z działaniami dwustronnymi²³.

K.M. Ziemiński przypomina, iż elementem pozwalającym na wstępne odróżnienie działań prywatno- od publicznoprawnych jest występowanie władczości. Wyłącznie czynności publicznoprawne mogą się charakteryzować władczością i że wystąpienie tego elementu przesądza o publicznoprawnym charakterze danych działań²⁴. K.M. Ziemiński stwierdza, że brak tego czynnika nie przesądza o charakterze prywatnoprawnym danych czynności (działań), ponieważ pewne czynności (działania) publicznoprawne pozbawione są elementu władczości²⁵. I dookreśla, że w takich przypadkach pomocniczymi kryteriami pozwalającymi na ustalenie charakteru czynności (działania) mogą być takie elementy, jak dopuszczalność stosowania środków nadzoru administracyjnego, tryb rozstrzygania kwestii spornych, tryb dochodzenia wykonania praw i obowiązków, dopuszczalna droga egzekucji²⁶.

Aspektem jednostronności działań administracji jest powoływana często w nauce możliwość kształtowania przez podmiot administrujący sytuacji prawnej podmiotu czy też podmiotów administrowanych bez ich woli, a nawet wbrew tej woli. Działania dwustronne jako przeciwieństwo działań jednostronnych charakteryzują się tym, że prowadzą do skutku w rezultacie złożenia zgodnych oświadczeń woli przez co najmniej dwa podmioty²⁷.

Czynności prawne administracji publicznej to czynności, które podejmowane są w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych, podczas gdy czynności faktyczne podejmowane są w celu wywołania skutków faktycznych, choć następstwem tych ostatnich mogą być także skutki prawne²⁸. Przy czym, o czym przypomina A. Błaś, w żadnym przypadku działania faktyczne nie mogą być przeciwstawiane działaniom prawnym w tym znaczeniu, że działania prawne krępują swobodę administracji, a działania faktyczne umożliwiają taką swobodę²⁹.

²⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska 2016, s. 55 i n.

²¹ *Ibidem*, s. 55 i n.

²² H. Knysiak-Molczyk, *Inne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Wolters Kluwer Polska 2007, s. 492.

²³ K.M. Ziemiński, [w:] *Prawne formy działania administracji*, *op. cit.*, s. 55.

²⁴ *Ibidem*, s. 55.

²⁵ *Ibidem*, s. 55.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ A. Błaś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, *op. cit.*, s. 514 i n.

Przy działaniach podejmowanych w sferze zewnętrznej i wewnętrznej administracji uwzględnia się kryterium rozróżnienia sfer działania administracji na sferę zewnętrzną i wewnętrzną. Pisząc o sferze wewnętrznej działania administracji J. Starościak ocenia, że nie jest konieczne występowanie jakichkolwiek powiązań pomiędzy organami administracji, aby można było daną czynność zaliczyć do sfery wewnętrznej³⁰.

W doktrynie zwraca się uwagę na różne kryteria klasyfikacji prawnych form działania administracji. M. Ofiarska wymienia następujące kryteria³¹: podstawy prawnej działań administracji, skutków prawnych wywoływanych przez działanie administracji, dysponowania władztwem administracyjnym, celu podejmowania działań, statusu prawnego podmiotu podejmującego działania z zakresu administracji publicznej oraz statusu prawnego adresata działania, wzajemnych relacji między podmiotem administracji publicznej a podmiotem, do którego jego aktywność jest skierowana i inne. Autorka dodaje, że niektórzy autorzy, proponując określoną systematykę działań administracji, opierali się na jednym wybranym kryterium, inni natomiast klasyfikowali działania administracji na podstawie kilku kryteriów (w tym także w rozmaity sposób uporządkowanych)³².

Zauważa się, że nie udało się stworzyć wyczerpującego katalogu prawnych form działania administracji, powszechnie akceptowanego przez naukę. Wynika to, jak się wydaje, z okoliczności obiektywnych oraz subiektywnych. Względem subiektywnych to indywidualizacja wypowiedzi (unikanie powielania cudzych klasyfikacji), natomiast przyczyny obiektywne to, z jednej strony, hybrydalne cechy niektórych form działania, występujących na styku tych tradycyjnych i dobrze rozpoznanych (przykładem jest nieostry charakter niektórych typów „zarządzeń”, lokujących się na pograniczu decyzji i aktów normatywnych), z drugiej — obfitość form niewładczych.

Podkreśla się w literaturze przedmiotu dynamiczny charakter takich klasyfikacji, wskazując na ich historyczność³³. A. Wiktorowska wskazuje, iż prawne formy działania administracji wraz z rozwojem i zmieniającymi się wymaganiami i rolą administracji podlegają ewolucji i zmianom. Píše również, iż zmiany w koncepcji prawnych form działania administracji są immanentnie związane z późniejszymi zmianami zachodzącymi w samej administracji³⁴. Równocześnie dostrzega wtórność koncepcji prawnych form działania administracji wobec sposobu rozumienia samej administracji. Koncepcja administracji jest bowiem pojęciem pierwotnym, przesądzającym o jej zadaniach, funkcjach i celach, którym określone formy działania podporządkowane są instrumentalnie³⁵. Wielość i różnorodność form działania uwzględnia wielość i różnorodność zadań, które realizuje administracja, przyczyniając się do elastyczności

³⁰ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wyd. PAN 1976, s. 40 i n.

³¹ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. C.H. Beck 2008 s. 177 i n.

³² *Ibidem*.

³³ J. Supernat, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 23.

³⁴ A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, *op. cit.*, s. 359 i n.

³⁵ *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, *op. cit.*, s. 288.

i skuteczności takiego działania. Każda z tych form stała się także odrębnym przedmiotem zainteresowania nauki.

Bibliografia

1. Błaś A., *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Wolters Kluwer Polska 2007.
2. Błaś A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2005.
3. Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
4. Jeżewski J., Słowo wstępne do drugiego wydania rozprawy F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.
5. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Wydanie 1, Warszawa 1943.
6. Knysiak-Molczyk H., *Inne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Wolters Kluwer Polska 2007.
7. Kumaniecki W., *Akt administracyjny, Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*, Kraków 1913.
8. Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. C.H. Beck 2008.
9. Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, W. Radecki (red.), Wrocław 2006.
10. Skoczny T., *Zagadnienia teorii metod i form działania administracji*, „Studia Prawnicze” Nr 3–4/1982.
11. Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
12. Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wyd. PAN 1976.
13. Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
14. Wierzbowski M., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska 2017.
15. Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Wolters Kluwer Polska 2007.
16. Ziemiński K.M., [w:] *Prawne formy działania administracji, System Prawa Administracyjnego*, tom 5, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Wyd. C.H. Beck 2013.
17. Ziemiński K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
18. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska 2016.
19. Zimmermann M., [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński (red.), PWN Warszawa 1956.

Streszczenie

Do kluczowych pojęć występujących w literaturze przedmiotu, poświęconej badaniom działalności administracji publicznej, należą między innymi metody i formy jej działania. Spełniają one rolę narzędzi badawczych, którymi posługuje się zarówno nauka prawa administracyjnego, jak i nauka administracji. Niekiedy (choć znacznie rzadziej) pojawia się także pojęcie instrumentu prawnego, ale ma ono inny walor użytkowy. Uważane jest bowiem za użyteczne do prowadzenia takich analiz, które mają podkreślić specyfikę badanej materii prawa administracyjnego, podczas gdy metody i formy służą raczej syntezie i uogólnieniu większej liczby zjawisk. Niekiedy różnica między formą działania, a instrumentem zostaje jednak zatarta i oba te pojęcia są stosowane zamiennie. Powszechnie wyodrębnia się podział form działania na: władcze i niewładcze, publicznoprawne i prywatnoprawne, jednostronne i dwustronne (wielostronne), działania prawne i faktyczne, działania podejmowane w sferze zewnętrznej i wewnętrznej administracji. W pracy omówiono szerzej prawne formy działania administracji, tym nie mniej zauważono, że nie udało się stworzyć wyczerpującego katalogu prawnych form działania administracji, powszechnie akceptowanego przez naukę. Wynika to z okoliczności obiektywnych oraz subiektywnych. Względem subiektywnych to indywidualizacja wypowiedzi (unikanie powielania cudzych klasyfikacji), natomiast przyczyny obiektywne to, z jednej strony, hybrydalne cechy niektórych form działania, występujących na styku tych tradycyjnych i dobrze rozpoznanych (przykładem jest nieostry charakter niektórych typów „zarządzeń”, lokujących się na pograniczu decyzji i aktów normatywnych), z drugiej, obfitość form niewładczych.

Słowa kluczowe

prawne formy działania administracji, formy władcze, formy niewładcze, formy publicznoprawne, formy prywatnoprawne

Legal forms of administration activity — terminology and systematics

Abstract

Key terms found in subject literature on the activities of public administration contain, among others, methods and forms of public administration activity. They serve as research tools for both the administrative law and administration education. Occasionally, although with decreasing frequency, the notion of an instrument of law appears, but it bears a different utilitarian value. It is considered useful for such analyses that underline the specifics of the researched administrative law, while methods and forms rather serve to synthesise and generalise a larger number of phenomena. Sometimes the difference between the form of activity and the instrument becomes blurry and the notions are used interchangeably. Commonly, the forms of activity are classified as authoritative and non-authoritative, public law and private law, unilateral and bilateral (or multilateral), legal and actual, external and internal to administration. This work describes forms of administrative activities, but it also mentions that attempts at creating an exhaustive catalogue of legal forms of administrative activity, commonly accepted by academia, have been unsuccessful. This is the result of objective and subjective obstacles. The latter ones are individualisation of declarations — avoidance of copying another's classification; the former are on one side hybrid features of some forms of activities on the border of the traditional and well-recognised (with the example of a blurry character of some of the types of “rulings” bordering on decisions and normative acts) and on the other — the abundance of non-authoritative forms.

Keywords

legal forms of administrative activity, authoritative forms, non-authoritative forms, public law forms, private law forms

