

# **PRAWO ADMINISTRACYJNE**

---

**FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI – UMOWA ADMINISTRACYJNA, POROZUMIENIE ADMINISTRACYJNE, UGODA ADMINISTRACYJNA, PRZYRZECZENIE ADMINISTRACYJNE, UMOWA CYWILNOPRAWNA ORAZ DZIAŁANIA FAKTYCZNE**

# **FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI**

---

**[PRAWNE]  
FORMY DZIAŁANIA  
ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ**

# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

Pojęcie **formy działania administracji** należy do kategorii pojęć prawnych, ukształtowanych na gruncie literatury i orzecznictwa.

W doktrynie funkcjonuje także termin **prawne formy działania administracji** – rozumiany może być on na dwa sposoby:

- **sensu stricto** - oznacza formy działania tożsame z czynnościami prawnymi i przeciwstawiane działaniom faktycznym
- **sensu largo** - oznacza wszystkie formy działania administracji, bowiem wszystkie działania administracji powinny być poddane regulacjom prawnym.

# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

*Prawne formy działania administracji to prawnie określony, wyodrębniony lub dający się wyodrębnić typ czynności konwencjonalnej lub faktycznej o utrwalonych cechach, a także zespół takich czynności, o ile powołane są one do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej.*

Krystian Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005

*Prawna forma działania administracji to prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji, a zatem dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację celem załatwienia określonej sprawy.*

Jerzy Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978

# **FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI**

---

## **TYPOLOGIA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

# TYPOLOGIA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

**CZYNNOŚCI PRAWNE** - czynności podejmowane w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych, w tym nawiązania, zmiany lub rozwiązania stosunku prawnego

**CZYNNOŚCI FAKTYCZNE** - czynności, które nie są skierowane bezpośrednio na wywołanie skutków prawnych, choć pośrednio mogą oddziaływać na sferę praw i obowiązków jednostki

\*\*\*

**DZIAŁANIA WEWNĘTRZNE** - działania podejmowane w ramach organizacyjnych zespołu organów administracyjnych wobec organów podległych służbowo lub osób powiązanych z organem                      więzami                      podległości                      służbowej

**DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE** - działania podejmowane wobec osób i jednostek, które nie są powiązane z organem podległością służbową

# TYPOLOGIA FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

**FORMY WŁADCZE (*IMPERIUM*)** - czynności, które opierają się na władztwie, a zatem możliwości jednostronnego rozstrzygnięcia przez organ o sferze praw i obowiązków drugiej strony stosunku prawnego oraz stosowania środków przymusu państwowego

**FORMY NIEWŁADCZE (*DOMINIUM*)** - czynności pozbawione atrybutu władztwa, w których strony stosunku prawnego są sobie równe

\*\*\*

**FORMY STANOWIENIA PRAWA**

**FORMY STOSOWANIA PRAWA**

**FORMY PRZESTRZEGANIA PRAWA**

# KARTKÓWKA

---

Czas pisania: **7 minut**

Liczba punktów do zdobycia: **6**

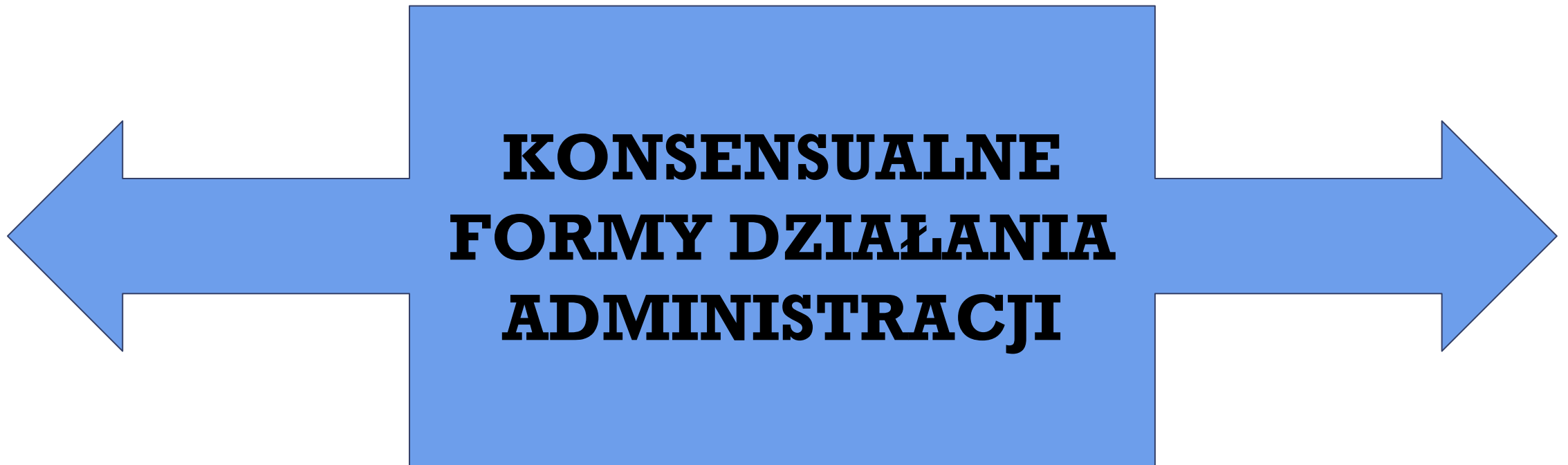
Liczba punktów wymagana do zaliczenia sprawdzianu: **3,5**

**Sprawdzian na zaliczenie - kartkówki niezaliczone należy poprawić w ciągu 2 tygodni. Poprawa sprawdzianu podczas konsultacji.**



# **FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI**

---



# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

## UMOWA ADMINISTRACYJNA

AKT  
ADMINISTRACYJNY

POROZUMIENIE  
ADMINISTRACYJNE

AKT  
NORMATYWNY

UMOWA  
CYWILNOPRAWNA

UGODA  
ADMINISTRACYJNA

CZYNNOŚCI  
MATERIALNO –  
TECHNICZNE

DZIAŁANIA  
SPOŁECZNO -  
ORGANIZATORSKIE

# UMOWA ADMINISTRACYJNA

---

*Umowa administracyjna to działanie dwustronne podejmowane z jednej strony przez organ administracji publicznej, z drugiej zaś strony przez podmiot będący poza strukturami administracji publicznej.*

J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018

*Umowa publicznoprawna to dwustronna czynność prawna na podstawie której organ administracji i niepodporządkowany mu podmiot prawa ustalają treść przysługujących im uprawnień lub wiążących je obowiązków.*

Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012

# **UMOWA ADMINISTRACYJNA**

---

**UMOWA  
ADMINISTRACYJNA**

**UMOWA  
PUBLICZNOPRAWNA**

# UMOWA ADMINISTRACYJNA

---

Pojęcia **UMOWY ADMINISTRACYJNEJ** oraz umowy publicznoprawnej bywają niekiedy utożsamiane.

Niemniej istnieje w doktrynie polskiego prawa administracyjnego nurt, który uznaje za umowę publicznoprawną wszelkie dwustronne działania w sferze publicznoprawnej, niebędące umowami cywilnoprawnymi, podejmowane przez jakiegokolwiek dwa podmioty. Reprezentantem tego nurtu był Jan Boć, którego zdaniem pojęcie umowy publicznoprawnej obejmuje także porozumienia administracyjne.

Zdaniem większości przedstawicieli prawa administracyjnego w prawie polskim nie istnieje umowa publicznoprawna w czystej postaci.

# UMOWA ADMINISTRACYJNA

---

Szeroko stosuje się tę formę w Niemczech, gdzie umowa administracyjna służy wykonaniu norm prawnych prawa publicznego, zobowiązuje do wydania aktu administracyjnego lub podjęcia innej czynności władczej oraz określa publicznoprawne uprawnienie lub obowiązek obywatel, bądź zwalnia go z tego obowiązku. Ma ona charakter równorzędny wobec aktu administracyjnego, a niedopuszczalna jest wyłącznie wówczas, gdy wyraźnie nakazana jest w ustawie forma aktu administracyjnego.

We Francji forma ta została stworzona przez orzecznictwo i naukę prawa – jest to umowa zawierana przez państwo i inne osoby prawne prawa publicznego z podmiotami prywatnymi, które mają na celu uzyskanie dóbr i usług o cechach użyteczności publicznej.

# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

## POROZUMIENIE ADMINISTRACYJNE

AKT  
NORMATYWNY

AKT  
NORMATYWNY

UMOWA  
ADMINISTRACYJNA

UMOWA  
CYWILNOPRAWNA

UGODA  
ADMINISTRACYJNA

CZYNNOŚCI  
MATERIALNO –  
TECHNICZNE

DZIAŁANIA  
SPOŁECZNO -  
ORGANIZATORSKIE

# **POROZUMIENIE ADMINISTRACYJNE**

---

**POROZUMIENIE ADMINISTRACYJNE** to prawna forma działania administracji o **dwustronnym niewładczym charakterze**, służąca wykonywaniu zadań administracji publicznej, które wymagają współdziałania lub współadministrowania.

Porozumienie administracyjne służy realizacji zadań organu administracji poprzez współdziałanie podmiotów, uwarunkowane faktycznie i prawnie. Istotą porozumienia administracyjnego jest stworzenie formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań publicznych. Porozumienie nie kreuje nowych zadań publicznych, a jego przedmiotem są zadania wyznaczone wcześniej przez ustawodawcę, których zasady i warunki realizacji podmioty określają w porozumieniu.



# **POROZUMIENIE ADMINISTRACYJNE**

---

Porozumienia mogą zawierać rozwiązania polegające na:

- przekazaniu zadań jednemu z podmiotów zawierających porozumienie
- powierzeniu zadań jednemu z podmiotów zawierających porozumienie
- utworzeniu nowej jednostki organizacyjnej i przekazaniu jej zadań przez podmioty zawierające porozumienie
- utworzeniu nowej jednostki organizacyjnej i powierzeniu jej zadań przez podmioty zawierające porozumienie
- wspólnym wykonywaniu zadań przez podmioty zawierające porozumienie

# POROZUMIENIE ADMINISTRACYJNE

---

**PRZEKAZANIE ZADANIA** oznacza definitywne wyłączenie z zakresu działania podmiotu i przejęciu zadania, jak i odpowiedzialności za jego realizację, przez inny podmiot na czas obowiązywania porozumienia.

**POWIERZENIE ZADANIA** oznacza przejęcie zadania do realizacji przez inny podmiot, przy czym zadanie nadal pozostaje zadaniem podmiotu powierzającego, które wykonywane jest w jego imieniu. Podmiot przejmujący zadanie odpowiedzialny jest za jego realizację, a podmiot powierzający pozostaje odpowiedzialny za efekt, jaki ma być osiągnięty w drodze realizacji zadania.

W przypadku **KREOWANIA** nowego **PODMIOTU** należy wyposażyć go w odpowiednie środki finansowe, rzeczowe i osobowe, które będą niezbędne do realizacji zadania przekazanego lub powierzonego.

# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

## UMOWA CYWILNOPRAWNA

AKT  
NORMATYWNY

AKT  
NORMATYWNY

UMOWA  
ADMINISTRACYJNA

POROZUMIENIE  
ADMINISTRACYJNE

UGODA  
ADMINISTRACYJNA

CZYNNOŚCI  
MATERIALNO –  
TECHNICZNE

DZIAŁANIA  
SPOŁECZNO -  
ORGANIZATORSKIE

# UMOWA CYWILNOPRAWNA

---

**UMOWY CYWILNOPRAWNE** administracji należą do sfery niewładczych działań administracji ze względu na brak posługiwania się władztwem administracyjnym przez organy. Odnoszą się do sfery stosunków prywatnoprawnych oraz mają dwustronny i negocjacyjny charakter. Forma ta rozpowszechniła się w tych obszarach działania administracji, w których niezbędna jest elastyczność regulacji stosunków między organem, a podmiotem zewnętrznym.

Warunkiem zawierania umów cywilnoprawnych jest możliwość samodzielnego występowania w obrocie prawnym w charakterze podmiotu praw i obowiązków, a zatem jako strona stosunku cywilnoprawnego.

# UMOWA CYWILNOPRAWNA

---

Zasadnicze zagadnienia związane z umową cywilnoprawną uregulowane są w Kodeksie Cywilnym. Jednakże, pomimo oparcia działań organów na przepisach prawa cywilnego, swoboda ich działania administracji publicznej mogą być ograniczone przepisami prawa administracyjnego.

Ograniczenia te mogą objawiać się w obowiązku zawierania umów określonej treści, uzyskania akceptacji dla zawarcia umowy czy uzyskania zatwierdzenia projektu umowy przed jej zawarciem. Zawarcie umowy cywilnoprawnej niekiedy musi być poprzedzone wydaniem odpowiedniego aktu administracyjnego.

# UMOWA CYWILNOPRAWNA

---

Forma umowy cywilnoprawnej jest stosowana przez organy administracji publicznej w celu realizacji nałożonych na nie zadań. Może to dotyczyć zapewnienia odpowiednich usług i świadczeń jednostkom, ale także zapewnienia dóbr niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania administracji.

Przykładowymi sferami zastosowania umów cywilnoprawnych są działania z zakresu administracji świadczącej, a także sfera działań związanych z dysponowaniem majątkiem Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego.

# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

## UGODA ADMINISTRACYJNA

AKT  
NORMATYWNY

AKT  
NORMATYWNY

UMOWA  
ADMINISTRACYJNA

POROZUMIENIE  
ADMINISTRACYJNE

UGODA  
ADMINISTRACYJNA

CZYNNOŚCI  
MATERIALNO –  
TECHNICZNE

DZIAŁANIA  
SPOŁECZNO -  
ORGANIZATORSKIE

# UGODA ADMINISTRACYJNA

---

*Ugoda administracyjna to zawarte w postępowaniu administracyjnym porozumienie stron, regulujące wzajemne prawa i obowiązki w indywidualnej sprawie należącej do właściwości organu administracji publicznej i zatwierdzone przez organ prowadzący postępowanie.*

J. Wyporska – Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010

*Ugoda administracyjna to układ między stronami postępowania administracyjnego zawierany przed organem prowadzącym to postępowanie i zatwierdzany przez ten organ, zastępujący decyzję administracyjną.*

J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018



# UGODA ADMINISTRACYJNA

---

Ugoda administracyjna z założenia ma wywoływać takie same skutki jak decyzja, a zatem na jej podstawie może powstać, zmienić się lub ustać stosunek administracyjnoprawny. Zatwierdzona ugoda zastępuje akt administracyjny. Ugoda nie jest jednak w pełni samodzielną formą załatwienia sprawy, bowiem wymaga ona zatwierdzenia przez organ.

Zagadnienia związane z ugodą administracyjną regulują przepisy k.p.a.

## **art. 114**

W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne.

## **art. 115**

Ugoda może być zawarta przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze, do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie.

# UGODA ADMINISTRACYJNA

---

## **art. 116**

§ 1. Organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, pouczając strony o trybie i skutkach zawarcia ugody.

§ 2. W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody lub niedotrzymania przez strony terminu wyznaczonego w myśl § 1, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji.

## **art. 117**

§ 1. Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego, na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Jeżeli ugoda jest sporządzana w formie pisemnej, oświadczenia składa się przed upoważnionym pracownikiem organu.

(...)

## **art. 118**

§ 1. **Ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta.**

§ 2. Jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, stosuje się odpowiednio przepis art. 106 wymóg uzyskania stanowiska innego organu.

§ 3. Organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nie uwzględniającej stanowiska organu, o którym mowa w § 2, albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron.

# UGODA ADMINISTRACYJNA

---

## **art. 119**

§ 1. Zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie; postanowienie w tej sprawie powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody.

§ 2. W przypadku gdy ugoda zawarta została w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugode, traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym zamieszcza się wzmiankę w tym postanowieniu.

§ 3. Łącznie z postanowieniem zatwierdzającym ugode doręcza się stronom odpis ugody.

## **art. 120**

§ 1. Ugoda staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne.

§ 2. Organ administracji publicznej, przed którym została zawarta ugoda, potwierdza jej wykonalność na egzemplarzu ugody.

## **art. 121**

Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego.

# **UGODA ADMINISTRACYJNA**

---

**CZY UGODA ADMINISTRACYJNA  
JEST FORMĄ DZIAŁANIA  
ADMINISTRACJI?**

# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

## PRZYRZECZENIE ADMINISTRACYJNE

AKT  
NORMATYWNY

AKT  
NORMATYWNY

UMOWA  
ADMINISTRACYJNA

POROZUMIENIE  
ADMINISTRACYJNE

UGODA  
ADMINISTRACYJNA

CZYNNOŚCI  
MATERIALNO –  
TECHNICZNE

DZIAŁANIA  
SPOŁECZNO -  
ORGANIZATORSKIE

# PRZYRZECZENIE ADMINISTRACYJNE

---

*Przyrzeczenie administracyjne to oświadczenie organu administracji publicznej, w którym zobowiązuje się on do konkretnego zachowania w przyszłości.*

J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018

Przedmiotem zobowiązania organu jest przeważnie wydanie decyzji administracyjnej pod warunkiem spełnienia określonych warunków. Przyrzeczenie administracyjne realizuje ideę samozwiązania i samoograniczenia administracji.

# PRZYRZECZENIE ADMINISTRACYJNE

---

W zamian zobowiązanie organu często wymagane jest pewne działanie ze strony adresata przyrzeczenia albo spełnienie przez niego pewnych warunków. Celem przyrzeczenia jest ułatwienie adresatowi podjęcia pewnych działań przygotowawczych do zamierzonego przedsięwzięcia. Jest to zatem odmiana przyrzeczenia publicznego.

Przykładem przyrzeczenia o charakterze zinstytucjonalizowanym, przyjmującym formę aktu administracyjnego, jest instytucja **promesy**, występująca w regulacjach prawa gospodarczego publicznego czy też **przyrzeczenie wydania wizy**, występujące na gruncie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji [w poprzednim stanie prawnym].

# **PRZYRZECZENIE ADMINISTRACYJNE**

---

**CZY PRZYRZECZENIE ADMINISTRACYJNE  
JEST SAMOISTNĄ FORMĄ DZIAŁANIA  
ADMINISTRACJI?**



# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

## CZYNNOŚCI MATERIALNO - TECHNICZNE

AKT  
NORMATYWNY

AKT  
NORMATYWNY

UMOWA  
ADMINISTRACYJNA

POROZUMIENIE  
ADMINISTRACYJNE

UGODA  
ADMINISTRACYJNA

UMOWA  
CYWILNOPRAWNA

DZIAŁANIA  
SPOŁECZNO -  
ORGANIZATORSKIE

# **CZYNNOŚCI MATERIALNO - TECHNICZNE**

---

**CZYNNOŚCI MATERIALNO - TECHNICZNE** należą do działań faktycznych administracji, które służą bezpośredniej i praktycznej realizacji konkretnych zadań administracji.

Działania faktyczne muszą mieć podstawę prawną i mieścić się w granicach obowiązującego prawa, choć nie są zdeterminowane prawnie w stopniu takim jak czynności prawne.

# CZYNNOŚCI MATERIALNO - TECHNICZNE

---

Czynności materialno-techniczne bywają dzielone na:

- **zewnętrzne czynności materialno-techniczne** – za ich pomocą administracja wkracza w sposób władczy w sferę praw i obowiązków obywateli i podmiotów niepodporządkowanych administracji, a zatem czynności te poprzez fakty wywołują określone skutki prawne
- **wewnętrzne czynności materialno-techniczne** – związane z organizacją pracy aparatu administracji publicznej

# FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

---

## DZIAŁANIA SPOŁECZNO - ORGANIZATORSKIE

AKT  
NORMATYWNY

AKT  
NORMATYWNY

UMOWA  
ADMINISTRACYJNA

POROZUMIENIE  
ADMINISTRACYJNE

UGODA  
ADMINISTRACYJNA

CZYNNOŚCI  
MATERIALNO -  
TECHNICZNE

UMOWA  
CYWILNOPRAWNA

# **DZIAŁANIA SPOŁECZNO - ORGANIZATORSKIE**

---

**DZIAŁANIA SPOŁECZNO - ORGANIZATORSKIE** to niewładcza forma działania administracji, która zbliżona jest do środków stosowanych przez organizacje społeczne. Należą one do zakresu działań faktycznych i mogą stanowić zarówno samodzielną formę realizacji działań publicznych, jak i formę subsydiarną, uzupełniającą inne formy działania, w tym formy władcze.