**Prawne formy działania administracji publicznej**

**Konspekt wykładu dr Barbara Kowalczyk**

Na pytanie w jaki sposób administracja publiczna działa poszukują odpowiedzi zarówno przedstawiciele nauki administracji, jak i prawa administracyjnego. W nauce prawa administracyjnego dominuje normatywne spojrzenie, właściwe jej jest dogmatyczne badanie działania administracji publicznej przez pryzmat prawnie określonych zadań i prawnych form działania administracji, rozpatrywanych z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywateli.

Wyodrębnienie, opis i analiza poszczególnych form działania jest zasługą nauki prawa administracyjnego i orzecznictwa sądowego; rola ustawodawcy wcale nie jest najważniejsza, ustawodawstwo raczej odbija poglądy doktryny niż je tworzy. Wkład doktryny w opracowanie katalogu prawnych form działania zależy przy tym od rozumienia pojęcia administracji publicznej i stosunku tej administracji do prawa: czy administracja to wyłącznie stosowanie prawa czy też działalność podejmowana przez organy administracji nie tylko po to, by wiernie i dokładnie stosować prawo, ale także po to, by w ramach prawa realizować ze znaczną dozą samodzielności i w sposób twórczy zadania publiczne. Z tego też powodu nie udało się stworzyć katalogu form działania, który uzyskałby powszechną akceptację doktryny. Katalog jest zwykle bardzo szeroki, formy konkurują ze sobą lub się uzupełniają, stanowiąc system; występują ciągi działań administracyjnych, czyli szereg kolejnych działań zmierzających do jednego celu.

Prawne formy działania administracji trzeba odróżnić od metod działania- metoda to sposób osiągania celów przez administrację czy też sposoby realizacji odpowiednich form działania, także odmiany polityki działania; styl rozwiązywania spraw określonego typu; wynikają z prawa i praktyki administracyjnej, związane są z zasadą efektywności. Najważniejsze to metoda przymusu i przekonywania, inne: podejmowania działalności prewencyjnej, metoda cywilistyczna, oddziaływania ekonomicznego.

Te same cele administracja może osiągać na rożne sposoby, w zależności od polityki administrowania (np. bezpośrednio organizować świadczenia określonych usług, albo stwarzać warunki dla wykonywania takich usług przez inne podmioty). Na stosowane środki wpływa także rodzaj realizowanych zadań. Szerokie spectrum działań wymusza różnorodność sposobów funkcjonowania administracji publicznej.

**Pojęcie** Prawną formą działania administracji publicznej jest szczególnie nazwany rodzaj powtarzalnej czynności wyróżnionej z całości zachowań podmiotów administrujących w oparciu o jednoczesne zastosowanie kryteriów charakteru adresata, miejsca położenia adresata względem struktury administracji publicznej, prawa stanowiącego podstawę działania, elementu władczości, cechy samokonsumpcji. Kryteria te scalane są przez kryterium skutku prawnego (J. Boć).

**Czynniki kształtujące rozwój form działania:**

1/ zmiany ustrojowe (zasady ogólne prawa administracyjnego, decentralizacja władzy publicznej);

2/ zmiana zakresu zadań administracji (europeizacja administracji publicznej, decentralizacja władzy)

3/ rozwój cywilizacji

4/ zmiany społeczne (społeczeństwo obywatelskie)

5/ zmiana wizerunku administracji

**Kryteria podziału prawnych form działania:**

- władztwo – 3 elementy: jednostronność (autorytatywność) konkretyzacji, przymus, domniemanie ważności; jest stopniowalne, wyodrębnia się działania w pełni władcze i o władztwie ograniczonym, element zagrożenia przymusem może być wyłączony jako bezprzedmiotowy (np. nadanie uprawnienia);

- skutek prawny- czynności prawne podejmowane są w celu wywołania skutku prawnego; czynności faktyczne nie wywołują skutków prawnych, albo wywołują pośrednio, nie są nakierowane na wywołanie skutku;

- stosunek do obowiązującego prawa- realizowania prawa : stanowienie prawa i stosowanie prawa;

- charakter działania prawnego- oparcie na normach prawa publicznego lub prawa prywatnego;

- sfera skutku prawnego- działania zewnętrze i wewnętrzne

- adresat skutku – adresat ściśle określony lub grupa podmiotów, której składu nie można do końca określić- działania indywidualne i generalne

**Klasyfikacja - propozycje doktryny**

Katalogi nawiązują na ogół do katalogu ustalonego przez **J. Starościaka** w 1957 roku, który przez prawną formę działania rozumiał: dozwolony prawem, czy uregulowany prawem sposób działania organów administracji w konkretnej sprawie. Odróżniał formę od metody działania, czyli polityki stosowania środków realizacji zadań. Głównym kryterium była relacja między podmiotami:

1/ sfera zewnętrzna-

-stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów prawa (akty normatywne) - władcze

- wydawanie aktów administracyjnych - władcze

- zawieranie porozumień administracyjnych- dwustronne

-zawieranie umów- dwustronne

-prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej- bez obowiązku podporządkowania się adresata

- wykonywanie czynności materialno- technicznych

- zapoznawanie się z opinią innego organu

2/sfera wewnętrzna (zależność służbowa)

- polecenia służbowe (akty generalne i indywidualne)

- prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej

- wykonywanie czynności materialno-technicznych

**M. Wierzbowski i A. Wiktorowska-** prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji publicznej: 1/ akt normatywny, 2/ akt administracyjny, 3/ ugoda, 4/ porozumienie administracyjne, 5/ czynności cywilnoprawne, 6/ czynności faktyczne

(działalność społeczno-organizatorska i czynności materialno-techniczne)

Autorzy wskazują na działania o cechach hybrydalnych (np. przyrzeczenie administracyjne) i ciągi działań prawnych lub działania złożone administracji.

**A. Błaś** podkreśla zależność między pojęciem administracji a prawną formą działania administracji (wykonawcze i twórcze): 1/ akty administracyjne- decyzja, zezwolenie, licencja, koncesja, 2/ akty normatywne, 3/ umowy- cywilnoprawne i publicznoprawne (administracyjnoprawne), 4/ formy działań faktycznych, a/ w stosowaniu prawa (w postępowaniu administracyjnych), b/ zmierzające do nawiązania współpracy z obywatelami, c/ działania informacyjne, 4/ działania faktyczne o charakterze materialno- technicznym.

**M. Stahl -** forma działania- dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację dla załatwienia określonej sprawy : 1/ akt normatywny, 2/ akt generalny stosowania prawa, 3/ akt administracyjny, 4/ polecenie służbowe, 5/ umowy, porozumienia, ugody, 6/ przyrzeczenie publiczne, 7/ czynności materialno-techniczne, 8/ działalność społeczno-organizatorska

**J. Zimmermann -** autor klasyfikuje prawne formy działania w oparciu o różne kryteria: władztwa, skutku prawnego, stosunku do obowiązującego prawa, charakteru działania prawnego, sfery skutku prawnego, adresata skutku prawnego: 1/ akty stanowienia prawa, 2/ akt administracyjny (decyzja), 3/ akty i czynności egzekucyjne, 4/ działania bezpośrednio zobowiązujące, 5/ dwustronne działania administracji (umowa cywilna, porozumienie administracyjne, umowa administracyjna, ugoda administracyjna, przyrzeczenie administracyjne), 6/ działania faktyczne administracji, 7/ milczenie administracji, 8/ nowe formy- plany, strategie, programy, koncepcje.

**Swoistą systematykę** form działania administracji, bo stworzoną w celu wyznaczenia przedmiotowego zakresu kontroli sądu administracyjnego nad administracją publiczną, zawiera ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi:

**Art. 3.** § 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

1) decyzje administracyjne;

2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;

4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.1)) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego;

8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

**Akt normatywny** - czynność prawna – akt prawa- 1/ wskazuje na rezultat aktywności podmiotu występującego z pozycji władzy publicznej, którego istota sprowadza się do jednostronnego ustalenia treści reguły postępowania, 2/ zorientowany jest na wywołanie skutku prawnego (w postaci tworzenia, zmieniania, uchylania norm prawnych- kreowania reguł postępowania w postaci norm generalnych i abstrakcyjnych, 3/ forma działania administracji publicznej, 4/ źródło prawa administracyjnego (powszechnie obowiązujące lub wewnętrzne)

Akt normatywny- akt organu państwowego, rzadziej innego upoważnionego podmiotu, wydany w określonej formie, na podstawie konstytucyjnie lub ustawowo przyznanych kompetencji prawodawczych, nadający moc obowiązującą normom wyznaczającym określonym adresatom (podmiotom) określone postępowanie ilekroć powstaną wskazane w tych normach okoliczności (W. Gromski).

Abstrakcyjność norm wyraża się w tym, że mają one zastosowanie ilekroć spełni się ich zakres zastosowania, są wzorem zachowania, ulegają aktualizowaniu zawsze wtedy, gdy adresat znajdzie się w zakresie ich zastosowania, nie konsumują się po jednorazowym zastosowaniu, zachowania są powtarzalne.

Generalność normy wyraża się w tym, że norma określa adresata nie z imienia, czy nazwy, ale przez wymienienie jego cech; taka norma może dotyczyć każdego z wyjątkiem osób przez nią wyłączonych, może wiązać wszystkich, adresat określony jest w sposób powszechny, niejednostkowy. Ogólność jest cechą stopniowalną (np. każdy, nikogo, przedmiot regulacji sprzyja ograniczeniom: np. lekarze, przedsiębiorcy- wyodrębnienie ze względu na cechy). Generalności nie można utożsamiać z obowiązkiem oznaczenia adresatów w sposób bezpośredni, np. akty podziału terytorialnego, akt o utworzeniu organu- z takiego aktu wynikają konsekwencje i dla obywateli i dla organu , innych podmiotów administracyjnych (adresatem jest każdy, kto ma do czynienia z …)

Powszechne obowiązywanie aktu normatywnego (akty zewnętrzne) oznacza, że jest kierowany i do administrowanych i do administrujących, aczkolwiek w niektórych przypadkach zakres ich oddziaływania może być ograniczony tylko do administrujących (np. prawo ustrojowe). Akt normatywny obowiązujący wewnętrznie wiąże tylko podmioty podporządkowane organowi wydającemu akt (por. art. 93 Konstytucji).

Akty normatywne mają różnie skonstruowane podstawy prawe: 1/ upoważnienie ustawowe dla rozporządzeń (zob. art. 92 Konstytucji), akty prawa miejscowego o wykonawczym charakterze, 2/ ogólna norma kompetencyjna (klauzula generalna)- porządkowe akty prawa miejscowego.

Podział aktów normatywnych - kryteria:

organ stanowiący, terytorialny zasięg działania, nazwa nagłówkowa, sfera obowiązywania, procedura podjęcia, podstawa prawa, funkcja, forma publikacji, kryteria kontroli, organ kontrolujący zgodność z prawem.

Do aktów generalnych zaliczane są także akty nienormatywne, np. obwieszczenie, komunikaty (zob. też definicję aktu administracyjnego generalnego W. Chróścielewskiego).

**Akt administracyjny** - sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administrującego, podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa (J. Boć).

Cechy aktu administracyjnego (elementy decydujące o istnieniu aktu):

- akt stosowania prawa - typowa (najczęściej stosowana forma), podstawowy sposób nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, zawiera normy konkretne i indywidualne,

- bezwzględnie wiążący- stronę (adresata), organ, który wydał, inne organy, także sądy; wiąże także w stosunkach z zagranicą (np. wzajemna uznawalność dyplomów),

- dwustronnie wiążący - wynikają z niego prawa i obowiązki o charakterze nieekwiwalentnym- ani w sytuacji zdeterminowanej przez prawo, ani w sytuacji skonkretyzowanej przez organ administracji obowiązku obywatela nie równoważy relacyjnie sformułowane uprawnienie organu; organ nie jest odbiorcą zachowania się obywatela, a jedynie podmiotem wyznaczającym, weryfikującym, czy wymuszającym to właśnie zachowania; obywatel nie realizuje obowiązku na rzecz organu, ale tylko pod jego kontrolą; działanie organu – przy relacyjnym układzie- byłoby korzystne jedynie dla niego, dla jego interesów; uprawnienie oznaczałoby tylko możność działania, a kompetencja to też obowiązek. Zatem zarówno w sytuacji obowiązku prawnego obywatela, jak i jego prawem ustalonego uprawnienia, określone zachowanie się organu, do którego upoważnia go przepis, jest jego obowiązkiem,

- władczy i jednostronny (władczość jest cechą stopniowalną)

- skutek w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy w innych dziedzinach prawa .

**Decyzja administracyjna**- jest to kwalifikowany a.a., charakteryzujący się określoną formą (pisemna), zawartością treściową i formalną, wydany po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego. W aktach normatywnych występują różne określenia na oznaczenie działań będących w istocie decyzjami (pozwolenie, zezwolenie, zgoda, licencja, koncesja, promesa, potwierdzenie). Minimalne elementy pozwalające uznać działanie organu za decyzję administracyjną to: wskazanie organu i strony, rozstrzygnięcie, podpis.

Klasyfikacja aktów administracyjnych (podstawowe kryteria):

1/ wewnętrzne i zewnętrzne

2/ konstytutywne i deklaratoryjne

3/ swobodne i związane

4/ za zgodą i bez zgody adresata

5/ akty zobowiązujące i uprawniające

6/ nakazujące, zakazujące, kształtujące, ustalające, poświadczające

7/ akty skierowane do osób i do rzeczy

8/ pozytywne i negatywne

9/ ostateczne i nieostateczne

10/ prawomocne i nieprawomocne

11/ wadliwe i prawidłowe

**Akty generalne stosowania prawa** – niejednolicie określane w doktrynie prawa administracyjnego

B. Jaworska- Dębska:

- zawierają wskazówki interpretacyjne, władcza forma działania, służą ustaleniu sposobu stosowania norm prawnych,

- podstawa prawna – normy kompetencyjne zawarte nie tylko w ustawach, ale też w aktach podustawowych

- są to akty kierownictwa wewnętrznego

- przykłady: wytyczne, okólniki, instrukcje, wyjaśnienia, np. urzędowa interpretacja przepisów

Inaczej E. Frankiewicz, M. Szewczyk: **generalny akt administracyjny** jest to forma pośrednia, graniczna, pomiędzy aktem normatywnym a aktem administracyjnym, choć bliższa temu drugiemu. Jest to akt stosowania prawa, odmiana aktu administracyjnego. Generalny akt administracyjny - władcze i jednostronne oświadczenie woli organu wykonującego administrację publiczną, oparte na przepisach prawa administracyjnego, określające sytuację ogólnie wskazanego adresata w konkretnie określonej sytuacji.

Według W. Chróścielewskiego - **akt administracyjny generalny** (w odróżnieniu od indywidualnego)- wydany przez organ administracji publicznej, na podstawie przepisów prawa , akt o charakterze ogólnym i władczym, który zawiera w swej treści nowe normy prawne lub dokonuje interpretacji norm już wcześniej ustanowionych, a niekiedy zawiera jedynie informacje rzutujące na proces stosowania prawa. Akt ten najczęściej będzie aktem abstrakcyjnym, nie konsumującym się przez jednorazowe zastosowanie, ale nie jest to warunek *sine qua non* jego określenia.

**Urzędowe akty wykładni prawa**

W obowiązującym systemie prawa istnieją upoważnienia dla organów administracji do dokonywania wykładni prawa pozostające bez bezpośredniego związku z procesami stanowienia lub stosowania prawa - są to specyficzne formy działania, które trudno jednoznacznie zakwalifikować. Cechy:

- umocowanie w ustawie,

- znane także w porządku prawnym UE (rozporządzenia),

- procedura wywoływania – określona bezpośrednio lub charakter niedookreślony,

- przedmiotem wykładni są przepisy powszechnie obowiązujące (ustawy lub własne przepisy podmiotu dokonującego wykładni),

- nie jest przewidziana szczególna forma,

- skutki prawne- zewnętrzne lub wewnętrzne (związanie horyzontalne i wertykalne).

**Przyrzecznie administracyjne**

1/ promesa - d.a., oświadczenie, w którym organ zobowiązuje się do konkretnego zachowania w przyszłości (przede wszystkim wydania decyzji określonej treści), jeżeli adresat aktu spełni pewne warunki lub podejmie pewne działanie; celem jest umożliwienie lub ułatwienie adresatowi podjęcia działań przygotowawczych; przykłady w prawie pozytywnym, brak generalnej regulacji;

2/ Wg J. Zimmermanna - szczególna odmiana przyrzeczenia publicznego z k.c., niesformalizowane działanie, generalnie nieuregulowane, „samozwiązanie” się administracji, pochodzenie przesłanek prejudycjalnych od samej administracji, determinujących ich ostateczne rozstrzygnięcie; cechy właściwe dwustronnym działaniom administracji; gwarancją jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa; przyrzecznie dotyczy wydania decyzji lub dokonania innych działań: aktów normatywnych, działań wewnętrznych.

3/ W. Taras- oświadczenie woli (nie informacja urzędowa), w którym występuje element zawieszenia, tj. przeszkoda faktyczna lub prawna uniemożliwiająca organowi niezwłoczne załatwienie sprawy; ma charakter zobowiązujący, nie wywołuje bezpośrednio skutku prawnego; nie musi być podwójnie konkretne (wszyscy, którzy…).

4/ J. Łukaszewicz- usytuowane między decyzją a umową: związanie organu co do przyszłych rozstrzygnięć, związanie wolne- może się wstrzymać od dokonania przyrzeczenia (zbliżenie do umowy); przeddecyzyjne działanie, w sensie wolicjonalnym zależne od organu, ale pod względem treści zawiera elementy przyszłego rozstrzygnięcia, zawiera znamiona umowy między stroną a organem.

**Działania faktyczne: wewnętrzne i zewnętrzne**

1/ społeczno- organizatorskie- organizowanie życia obywateli, ich aktywizowanie; odpowiednik działań organizacji społecznych; realizacja zasady subsydiarności, przekonywania, zmniejszenie stopnia władczości administracji (akcje informacyjne, szkolenia, sfera kultury i rozrywki);

2/ materialno- techniczne- łączą się z techniką administrowania i techniką oddziaływania na stosunku materialno prawne; czynności biurowe, rejestracja, czysto techniczne; niektóre wywołują skutki prawne w sposób pośredni- drogą faktów lub zdarzeń (czynności egzekucyjne, związane z ruchem drogowym), przez fakt rejestracji mogą być osiągnięte dalsze skutki; podejmowane w postępowaniu administracyjnym (np. doręczenia) i poza postępowaniem.

3/ zaświadczenia

**Milczenie (prawne) administracji**

W przeciwieństwie do bezczynności administracji publicznej, milczenie administracji jest dopuszczonym przez ustawę, świadomym zaniechaniem, wywołującym skutki prawne. Jest to sposób uzewnętrznienia woli organu, polegający na świadomym i celowym powstrzymaniu się od wydania aktu lub dokonania określonej czynności (M. Masternak, M. Szalewska).

**Szczególne akty generalne. Plany przestrzenne i plany (przykład ochrony środowiska)**

Planistyczne formy (ochrony środowiska) to takie postacie aktów, które: 1) są regulowane w aktualnie obowiązującym prawie jako plany nazwane szczególnie (plany, strategie, programy i inne dokumenty planowe), 2) mają określoną prawem treść i regulowaną prawem procedurę ich formowania, 3) w prawie mają określone znaczenie dla innych czynności prawnych podejmowanych wobec adresata zewnętrznego czy wewnętrznego. Szeroko pojmowane akty planowania, ze względu na ich różnorodność nie poddają się łatwo kategoryzacji na gruncie teorii prawa administracyjnego. Omawiane formy mogą mieć charakter informacyjny, indykatywny lub imperatywny. Ich opracowanie i stosowanie może być obligatoryjne, może też być objęte władzą dyskrecjonalną. Zwykle są aktami abstrakcyjno-generalnymi, zdarza się, że także indywidualnymi i konkretnymi. Wyznaczają one najczęściej obowiązki podmiotów administrujących, nie są jednak obojętne dla podmiotów administrowanych, wyznaczając zwykle ich sytuację prawną, a niekiedy ich publiczne prawa podmiotowe. To powoduje, że mogą one przyjąć postać aktów normatywnych bądź innych aktów generalnych czy aktów indywidualnych, czynności materialno-technicznych, działalności społeczno-organizacyjnej i innych typów czynności trudnych do umieszczenia w tradycyjnie przyjmowanym katalogu prawnych form działania.