

## Pojęcie prawnych form działania administracji

### Abstrakt

Opracowanie zawiera propozycję definicji kategorii pojęciowej „prawna forma działania administracji” wraz z jej uzasadnieniem i krytycznym odniesieniem się do sposobu rozumienia tego pojęcia prawniczego w doktrynie. Wskazuje także praktyczną doniosłość prawidłowego ujmowania tego zagadnienia.

### Słowa kluczowe

administracja publiczna, bezczynność administracji publicznej, czynności faktyczne, działania administracji publicznej, formy działania, milczenie administracji publicznej, przejawy działania, zadania publiczne, zewnętrzne przejawy działania

Jedną z podstawowych dziedzin nauki prawa administracyjnego jest nauka o prawnych formach działania administracji publicznej. Przedmiotem jej są zasady i przepisy prawa, na podstawie których doktryna i orzecznictwo administracyjne usiłują usystematyzować, a także oceniać działania organów administracji publicznej. Rezultatem tych badań jest m.in. zbiór twierdzeń:

- 1) określających i wyodrębniających typowe, zewnętrzne przejawy zachowań organów administrujących, ukształtowanych przez obowiązujące prawo, charakteryzujących się pewnymi, pozwalającymi na ich wzajemne rozróżnienie, cechami<sup>1</sup>,
- 2) ustalających skutki i warunki prawidłowości poszczególnych działań, konsekwencje niedotrzymania tych warunków, a także
- 3) wyznaczających funkcje, jakie różne typy zachowań są w stanie spełniać przy właściwym ich zastosowaniu.

Nie można jednak pominąć milczeniem faktu, że wielu badaczy prawa administracyjnego i administracji publicznej nie posługuje się pojęciem „prawne formy działania administracji”, używając w swych rozważaniach nad aktywnością tej administracji pojęcia „formy działania administracji” (np. B. Raschauer, J. Zimmermann) lub jeszcze bardziej skróconej postaci – „działania administracji” (np. O. Meyer, H. Maurer, W. Antonioli, L.K. Adamovich i B.-Ch. Funk). Pierwsze z tych podejść pozwala objąć analizą te zachowania, które nie są niemal zupełnie zdeterminowane przepisami określającymi, czym dane działania mają się przejawiać. Drugie – prowadzi do analizy samych działań, bez względu na to, czy z obowią-

---

<sup>1</sup> Taką propozycję definicji prawnych form działania administracji zaproponowała P.J. Suwaj, *Instrumenty administrowania, formy działania administracji i polityka publiczna*, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 309.

zującego prawa wynika, jaką formę mają przyjąć (tak uczynili np. L.K. Adamovich i B.-Ch. Funk, opisując takie działania administracji, jak akty administracyjne, akty rządzenia, planowanie, koordynację, informowanie, organizowanie<sup>2</sup>). Oba podejścia mają swoje zalety. Jednak, skoro dane badania mają przyczyniać się do pogłębienia wiedzy z zakresu prawa administracyjnego, to – powtarzając za K. Ziemiakiem – może warto pozostawić rozważania nad niedeterminowanymi tym prawem i niewywołującymi określonych nim skutków działaniami administracji publicznej, przedstawicielom innych nauk<sup>3</sup>. Jednocześnie należy być ostrożnym w tym odgradzaniu się od przedmiotu badań nauki administracji, czy nauki prawa prywatnego i międzynarodowego, pamiętając zastrzeżenia J. Starościaka, że nie należy mylić ze sobą pojęć „prawne formy działania administracji” z pojęciem „administracyjnoprawne formy działania”<sup>4</sup>. Administracja publiczna działa bowiem niewątpliwie w formach regulowanych nie tylko prawem administracyjnym, ale także przepisami prawa adresowanymi powszechnie, do każdego (czyli prawem cywilnym, międzynarodowym, a nawet karnym). W tym zakresie wprawdzie nie znajdziemy w przepisach regulujących dane zachowania wyraźnej zapowiedzi, że obejmują one także działania administracji publicznej, jednak konieczność ich przestrzegania, możliwość wykorzystywania, a także stosowania, przez organy administrujące wynika właśnie stąd, że owego zastrzeżenia brak, czyli z ich powszechności. Jeżeli dany organ lub inna jednostka organizacyjna wykonująca zadania publiczne ma obowiązek ich realizacji, a zachowania służące wykonaniu tych zadań podlegają regulacji prawa prywatnego lub międzynarodowego, to jest to wystarczające do przyjęcia, że – o ile normy tych gałęzi prawa przewidują nadanie (lub możliwość nadania) danemu zachowaniu określonej formy – to winien ją przyjąć także organ administrujący.

Gdy przyjrzymy się dokładniej obowiązującemu w Polsce prawu pozytywnemu, możemy bez trudu zauważyć obowiązywanie norm prawa administracyjnego, z których wynika pośrednio, że także przy zawieraniu umów cywilnoprawnych czyniący to funkcjonariusze publiczni ponosić mogą odpowiedzialność publicznoprawną za naruszanie reguł prawa prywatnego. Co więcej, ponosić mogą taką odpowiedzialność za niewłaściwe działania faktyczne<sup>5</sup>. Może się zatem okazać, że czynność z pozoru prawnie indyferentna może jednak wywoływać skutki prawne, co uzasadniałoby przyjęcie, że kwalifikuje się do którejś z wyodrębnionych lub wymagających wyodrębnienia prawnych form działania administracji.

<sup>2</sup> Zob. L.K. Adamovich, B.-Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-New York, 1980, s. 199–248.

<sup>3</sup> Zob. K. Ziemiaki, *Podstawy problematyki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2012, s. 4.

<sup>4</sup> Zob. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] J. Łętowski, T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 39–40.

<sup>5</sup> Chodzi mi tu o przepisy art. 13 pkt 6, art. 17, 18 i 18b ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

Zarysowane powyżej pojęcie (proponowana przeze mnie, przedstawiona wytłuszczonym drukiem definicja) prawnych form działania administracji wymaga głębszego rozważenia i uzasadnienia. Opiera się wprawdzie na koncepcji zaproponowanej przez Jubilata<sup>6</sup>, jednak w pewnym, istotnym stopniu się od niej różni, podobne jak od innych koncepcji ujęcia tej kategorii teoretyczno-prawnej proponowanych przez doktrynę.

W powojennej literaturze prawniczej, jako jeden z pierwszych autorów, na temat pojęcia prawnych form działania administracji wypowiedział się w najbardziej wyczerpujący sposób J. Starościak<sup>7</sup>. Jego zdaniem, przez prawną formę działania administracji należy rozumieć „prawnie określony sposób realizacji zadań przez organy administracyjne”<sup>8</sup>. W ostatnim ze swych dzieł autor ten zmodyfikował wcześniejsze podejście do tego pojęcia, twierdząc, że prawne formy działania administracji, to „regulowane prawem instrumenty, za pośrednictwem których administracja może działać”<sup>9</sup>. Nieco inaczej wyrazili to jego uczniowie, twierdząc, że prawna forma działania administracji to „prawnie określony typ czynności organu administracji”, i utrzymując, że takie „formy” „są pewnymi rodzajami działań administracji”<sup>10</sup> (opierając się zapewne na twierdzeniach swego mistrza zawartych w podręczniku do prawa administracyjnego z 1974 r.). Tym, co uderza w powyższych próbach zdefiniowania przedmiotowego pojęcia, jest ontologiczna wręcz rozbieżność w podejściu do istoty tego zjawiska. Prawna forma działania administracji postrzegana jest raz jako „sposób działania”, raz jako „instrument” (środek) „działania”, a innym razem jako „typ” lub nawet „rodzaj czynności”. Podobne podejście możemy odnaleźć u innych autorów<sup>11</sup>. Tymczasem nie wydaje się, aby było możliwe, że jednocześnie coś jest typem, sposobem, rodzajem czynności lub nawet samą czynnością.

W doktrynie próbuje się także sformułować pojęcie prawnej formy działania administracji w odmienny nieco sposób. Według A. Błasia, prawne formy działania administracji to „przejawy działań administracji publicznej sprowadzone do prawnie określonych, typowych postaci”. Jak widać, Jubilat nie utożsamia formy z działaniem, czy jego typem lub rodzajem. Forma działania ma być jego „przejawem”. Jednocześnie warto podkreślić, że powyższy sposób rozumienia interesującego nas w tym miejscu pojęcia nie przeszkadza temu autorowi dostrzec różnorodności form i zależności jego konstrukcji od koncepcji pojmowania samej administracji publicznej. Inny bowiem będzie – jak

<sup>6</sup> Por. A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 282 i Wrocław 2004, s. 320–322.

<sup>7</sup> Wcześniejsze wypowiedzi S. Kasznicy, M. Zimmermanna i A. Peretiatkowicza odnotował K. Ziemiński, *op. cit.*, s. 10–15.

<sup>8</sup> Zob. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 40.

<sup>9</sup> Zob. *idem*, *Prawne formy i metody działania administracji...*, s. 39.

<sup>10</sup> Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski [et. al.] (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 247.

<sup>11</sup> Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 107, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 289.

twierdzi – jej realny kształt wówczas, gdy administracja publiczna będzie pojmowana jako obejmująca jedynie wykonywanie prawa, a inna wówczas, gdy założymy, że administracja ta może mieć nie tylko wykonawczy charakter, gdy uwzględnimy możliwość jej twórczego, samodzielnego charakteru (także w zakresie kreowania form, w jakich realizuje swoje powinności)<sup>12</sup>.

Przeciwstawne, jak się wydaje, podejście do pojęcia prawnej formy działania administracji, zaproponował K. Ziemiński. Jego zdaniem, jest to „wyodrębniony lub dający się wyodrębnić, prawem określony typ czynności konwencjonalnej lub faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wykonywania zadań administracji publicznej”. Jak widać, autor ten podtrzymuje konwencję prezentowaną w doktrynie (przez M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowską oraz przez E. Ura), że kategorialematycznie prawna forma działania administracji to typ czynności, a zatem któraś z nich. Ważniejsze jest jednak to, co proponuje on dalej. Otóż wyraża przekonanie, że prawnymi formami działania administracji nie są działania faktyczne w żaden sposób prawem nieuregulowane. Jeżeli dane działania miałyby być przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego, to – jego zdaniem – muszą być prawnie doniosłe. Ponadto podważa zasadność kwalifikowania do kategorii prawnych form działania administracji bezczynności i milczenia organu administrującego<sup>13</sup>.

Można żałować, że K. Ziemiński nie ilustruje swoich wywodów żadnymi przykładami z praktyki administracyjnej, pozwalającymi zweryfikować trafność powyższych tez. Jednak nawet bez tego można zgłosić wątpliwość co do prawidłowości przedstawionego ujęcia kategorii pojęciowej prawnych form działania administracji. Po pierwsze, mam wrażenie, że nie istnieją jakiegokolwiek działania administracji, które nie są w żaden sposób uregulowane prawem. Nawet, gdy danej czynności faktycznej prawo nie reguluje, to z uwagi na to, że podejmuje ją organ administracji publicznej, wynika konieczność zapewnienia, aby dana czynność dokonana była zgodnie z zasadami ogólnymi rządzącymi całym prawem administracyjnym (a nawet szerzej – publicznym). Jest to konsekwencją obowiązywania zasad demokratycznego państwa prawnego, jakie w naszym państwie należy uznać za obowiązujące na mocy art. 2 Konstytucji RP. Nie jest tu miejsce na ich wyliczanie i objaśnianie, ale wobec niekontrowersyjności twierdzenia, że zasady te stanowią element polskiego systemu prawa, można stwierdzić, iż działań faktycznych administracji, które nie są w żaden sposób uregulowane prawnie, nie ma.

Po drugie, teza o konieczności zaliczania do kategorii prawnych form działania administracji jedynie tych czynności faktycznych, które są prawnie relewantne, nie da

<sup>12</sup> Por. A. Błaś, *op. cit.*, s. 320–321.

<sup>13</sup> Por. K. Ziemiński, *op. cit.*, *passim*.

się obronić w kontekście znaczenia pojęć działania prawnie relewantne (czynności konwencjonalne) i czynności faktyczne. Istotą czynności faktycznych wydaje się bowiem właśnie to, że nie są to czynności prawnie relewantne. Uzasadnienie tezy, że pojęcie prawne formy działania administracji nie obejmuje czynności faktycznych, powinno zatem zostać oparte na innym uzasadnieniu. Dlatego bliższe prawdzie i czystości naukowej zdaje się podejście A. Błasia, domagającego się, aby dany typ czynności był określony prawem. Czynność faktyczna może być prawem regulowana, ale nie zawsze będzie nim określona. Dlatego też nie należy wykluczać zasadności twierdzeń K. Ziemskiego, że nie każda czynność faktyczna podejmowana będzie w prawem określonej formie. Jednak żadna czynność administracji formą prawną działania administracji nie jest.

Należy podkreślić, że – ze względów nie tylko semantycznych, ale również w celu ułatwienia rozumienia wyjaśnianych sformułowań – powinniśmy odróżniać czynności organów administracji od form, w jakich są podejmowane. „Forma” oraz „czynność” lub „działanie” to pojęcia nierównoznaczne, a wręcz odrębne kategorie pojęciowe. Te ostatnie mogą występować w różnych, dostrzegalnych dla otoczenia formach (w prawie cywilnym i jego doktrynie zasadnie mówi się np. o „pisemnej” lub „ustnej” czynności prawnej i dlatego nieprzekonująco brzmią zastrzeżenia J. Zimmermanna i E. Ura o braku uzasadnienia porównywania prawnych form działania administracji do form czynności cywilnoprawnych, gdyż w obu przypadkach chodzi właśnie o zewnętrzny przejaw danego działania). W związku z powyższym powinno się dostrzegać w formach działania administracji zewnętrzne przejawy zachowań administracji publicznej.

Po trzecie, nie wydaje się słuszne mówienie o „akcie administracyjnym” lub „akcie normatywnym” (zwrotach znanych i stosowanych już nawet w mowie potocznej), że są to „działania” lub „czynności” (bądź ich „typy”). Zachowaniami są raczej wydanie albo podjęcie tego lub innego aktu, czy także – bezczynność (milczenie) organu administracji publicznej. Sam akt (decyzja, polecenie służbowe, rozporządzenie czy zarządzenie) jest jedynie formą, w jakiej dane działanie się wyraża. Gdy spróbujemy znaleźć w obowiązującym prawie odpowiedź na pytania, czym przejawia się na zewnątrz bezczynność organu administracji publicznej, względnie jej (dopuszczone prawem) milczenie, to „koniam z rzędem temu”, kto je znajdzie (a tym bardziej – przepisy wskazujące, czym przejaw owej bezczynności lub milczenia ma się charakteryzować). Bez trudu znajdziemy natomiast przepisy prawa określające konsekwencje prawne bezczynności (zwłaszcza tej stwierdzonej orzeczeniem właściwego organu władzy publicznej) bądź milczenia organu administracji w przypadkach, w których sam ustawodawca przewiduje, że takie zachowanie jest nie tylko prawem dopuszczalne, ale wręcz nakazane (np. jeżeli inwestor zgłasza roboty budowlane, do których prowadzenia przepisy nie wymagają pozwolenia, a zamierzenie jest obiektywnie zgodne z prawem budowlanym, organ administracji architektoniczno-

budowlanej nie ma prawa zgłosić sprzeciwu; ergo – obowiązany jest zachować milczenie). W przypadku bezczynności administracji (jej milczenia) możemy mieć do czynienia co najwyżej z czynnością poinformowania, że organ nie załatwił sprawy albo że nie zamierza podjąć żadnego aktu. Takie informacje nie są jednak formą prawną bezczynności (milczenia), lecz wręcz przeciwnie – działaniem organu (mogącym mieć nawet pewne prawem określone konsekwencje zarówno dla organu, jak i dla stron).

Posiadanie pewnych, powtarzających się, wspólnych – odróżniających od innych przejawów aktywności administracyjnej – cech, pozwala natomiast mówić o danym przejawie zachowania jako „typowym”. Działania podejmowane przy zastosowaniu jednostkowych, niepowtarzających się nawet za każdym razem zewnętrznych ich przejawów, chociaż przewidziane prawem i posiadające w nim wyznaczniki ich prawidłowości, trudno będzie traktować jako działania przybierające określoną, prawną formę. Odnosząc to do praktyki oraz prawa pozytywnego, można tu wskazać przykład czynności podejmowanych w ramach usług opiekuńczych świadczonych przez personel ośrodka pomocy społecznej – np. pielęgnowanie osoby obłożnie chorej składa się z licznych, różnorodnych, czasami powtarzających się, a czasami całkowicie odmiennych czynności, zależnych od indywidualnych okoliczności, w jakich znajduje się każda kolejna, danego dnia pielęgnowana osoba. Warunki ich poprawności określają przepisy o pomocy społecznej, ale nie będzie ich cechować żadna, albo mało która cecha zewnętrzna. Natomiast urzędowe potwierdzenia miejsca zameldowania osoby na pobyt stały, czy wydawane właścicielom pojazdów mechanicznych dowody rejestracyjne i karty pojazdów cechować będzie wiele elementów wspólnych danemu typowi dokumentu. I to są przykłady dających się wyodrębnić prawnych form działania administracji.

Wprawdzie nie wszystkim działaniom administracji przypisać możemy cechę czynności lub działań prawnych (wywołujących skutki w sferze praw i obowiązków jednostek, do których są kierowane oraz organów administrujących, albo podejmowane w celu wywołania takich skutków), fakt uregulowania zasad, a czasami – także trybu ich podejmowania w przepisach prawa, uzasadnia traktowanie zewnętrznych przejawów działań administracji właśnie jako prawnych (a nie tylko faktycznych) form działania administracji. W szczególności można tu wskazać takie formy działań faktycznych, jak specyfikacje zamówienia publicznego<sup>14</sup>, informacje kryminalne<sup>15</sup>, informacje o środowisku<sup>16</sup>, informacje

<sup>14</sup> Uregulowane przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn.zm.).

<sup>15</sup> Uregulowane ustawą z dnia 23 listopada 2015 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1930).

<sup>16</sup> Z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353).

o terenie<sup>17</sup>, zawiadomienia o sposobie załatwienia wniesionej skargi (k.p.a.). Administracja publiczna zawsze musi działać na podstawie przepisów prawa, ale nie zawsze będzie ono określało zasady i tryb podejmowania czynności realizujących jej zadania, a w tym – formalną postać, jaką ma przyjąć zewnętrzny przejaw danego działania. Gdy regulacji takiej brak, podejmuje ona takie same zachowania, jak podmioty prywatne, korzystając – w ramach własnego zakresu właściwości – z tych samych form, należących przeważnie do instrumentarium prawa cywilnego.

Przedstawiony sposób podejścia do pojęcia prawnej formy działania administracji zdaje się pokrywać z tym, co w początkowym okresie funkcjonowania wypracował Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA). Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 17 grudnia 1985 r. (w sprawie III SA 988/85), „Organy administracji państwowej działają w różnych prawnych formach. W literaturze prawa administracyjnego wprawdzie występują różnice zdań w sprawie klasyfikacji form działania, jednakże panuje zgodność co do tego, że akt administracyjny jest tylko jedną z kategorii tego podziału, a decyzje administracyjne w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego podkategorią wśród aktów administracyjnych (por. J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, oraz w: *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, str. 71–89; J. Borkowski: *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, str. 56–88)”. W tym okresie (do wejścia w życie ustawy o NSA z 1995 r.) przepisy prawa przewidujące sądową kontrolę administracji posługiwały się takimi typowymi formami, jak decyzja administracyjna, a następnie (od 1990 r.) – również postanowienie, uchwała (organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej), akt nadzoru. Oceniając dopuszczalność wniesienia skargi, sąd badał, czy zaskarżony do niego przejaw działania administracji publicznej daje się zakwalifikować do którejś z przewidzianych przepisami prawnych form działania administracji<sup>18</sup>.

Sytuacja skomplikowała się nieco z dniem wejścia w życie ustawy o NSA. Wprawdzie NSA nadal traktował jako prawne formy działania administracji to, co zostało wymienione w art. 16 tej ustawy, ale w katalogu tym pojawiła się nowa kategoria pojęciowa „inna czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”. Podobne w kształcie jest obecnie obowiązujące prawo (art. 3 § 2 pkt 4), traktujące jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego „inne czynności dotyczące uprawnień lub obowiązków

<sup>17</sup> Przewidziane przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.).

<sup>18</sup> Zob. postanowienie NSA z dnia 20 listopada 1981 r., w sprawie II SA 848/81 oraz wyroku z dnia 17 grudnia 1985 r., w sprawie III SA 988/85, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej CBOSA). Tak samo traktował to pojęcie Sąd Najwyższy (zob. postanowienie z dnia 14 marca 1991 r., w sprawie III ARN 3/91 – dostępne jw.)

ków 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. 3) 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<sup>19</sup>. Takie rozwiązanie spowodowało, że zarówno poprzednio obowiązująca ustawa (w art. 16), jak i aktualna (w art. 3 § 2) wymieniają nie tylko prawne formy działania administracji publicznej (do których zaliczają się także indywidualne interpretacje podatkowe), ale także niektóre działania tej administracji bez stawiania wymogu co do formy, w jakiej zostały przyjęte.

Z powyższego względu orzeczenia sądów administracyjnych sprowadzające pojęcie prawnej formy działania administracji do takich jej przejawów, które wymienione zostały w art. 3 p.p.s.a.<sup>20</sup>, zdają się pozostawać w konflikcie z zaproponowaną w tym miejscu koncepcją tego pojęcia. Czy jest to powód uzasadniający odstępnie od tej koncepcji? W przekonaniu autora – nie jest. Wręcz przeciwnie. Ujęcie przedmiotu skargi do sądu administracyjnego, rozpoczęte ustawą o NSA z 1995 r. należy traktować jako wielki postęp w prawnym regulowaniu sądowej kontroli administracji. W Polsce, podobnie jak w Austrii, przez wiele lat dominowało bardzo formalne podejście do tej materii (L.K. Adamovich nazwał je w powoływanym wcześniej podręczniku redukcjonizmem formalistycznym) – uzależniające dostęp do sądu w sprawie administracyjnej od tego, czy działanie organu władzy wykonawczej przyjęło formę prawną przewidzianą ustawą regulującą funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. W efekcie znaczna część zachowań administracji niejako wymykała się spod kontroli. Będąc głównymi inicjatorami procesu legislacyjnego i wykorzystując nikły poziom kultury prawnej parlamentarzystów, politycy pełniący funkcje rządowe proponowali często takie rozwiązania prawne, w których nie przewidywano załatwiania spraw administracyjnych w formach prawnych podlegających zaskarżeniu do sądów. Sąd Najwyższy (SN) i NSA

<sup>19</sup> Takie kazuistyczne wręcz określenie owych innych czynności ma niewątpliwie swoje praktyczne uzasadnienie i – wbrew pozorom – raczej nie ogranicza sądowej kontroli podobnych czynności podejmowanych w ramach wymienionych w przytoczonym przepisie procedur, a jedynie oddala tę kontrolę w czasie (mogą się stać przedmiotem skargi na ostateczną decyzję lub postanowienie wydane w danej sprawie). Możliwość zaskarżania takich czynności w trakcie prowadzonych postępowań narażałaby na nadmierny zalew sądów sprawami i zbytecznie przedłużanie postępowań (ze szkodą zarówno dla interesu publicznego, jak i interesu zainteresowanych załatwieniem sprawy stron). Przepis art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. pozwala natomiast na wniesienie skargi na bezczynność lub przewlekłe podejmowanie czynności procesowych w toku postępowań administracyjnych.

<sup>20</sup> Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 kwietnia 2011 r., w sprawie II SA/Ke 176/11, postanowienie NSA z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie II GSK 369/13, wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., w sprawie I OSK 359/14, postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2016 r., w sprawie I OSK 320/16, postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 marca 2016 r., w sprawie II SA/Go 205/16, postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 14 kwietnia 2016 r., w sprawie II SA/Rz 145/16 (podobnych orzeczeń znajdziemy w CBOSA ponad tysiąc).



przez wiele lat „walczyły” z takimi rozwiązaniami prawnymi, dowodząc, że działania przewidziane ustawami są jednak decyzjami administracyjnymi, czyli – podlegają kontroli sądowej<sup>21</sup>. Zmiana w prawie, polegająca na dopuszczeniu skargi do sądu na „inną czynność”, nieco złagodziła powyższy problem (ale go nie zakończyła). Stąd też obecnie można powiedzieć, że skargę do sądu administracyjnego możemy wnieść na wymienione w ustawie formy prawne działania administracji oraz na niektóre inne czynności, niezależnie od formy prawnej, w jakiej zostały dokonane. Jak z powyższego wynika, utrzymanie zaproponowanej konwencji rozumienia pojęcia „prawna forma działania administracji” ma swoje uzasadnienie i praktyczny sens. Utraci go natomiast wówczas, gdy – korzystając z wzorów innych państw – przestaniemy uzależniać prawo jednostki do wystąpienia do sądu w sporze z administracją publiczną od tego, w jakiej formie działała (dopuszczając skargę we wszystkich sporach o charakterze administracyjnoprawnym).

## The concept of legal forms of administrative action

### Abstract

The study proposes a definition of a conceptual category of a “legal form of administrative action”, its rationale, and a critical reference to the way this legal term is understood in the doctrine. It also indicates the practical importance of a proper formulation of this problem.

### Keywords

public administration, inactivity of administration, factual activities, activities of public administration, forms of action, silence of public administration, manifestations of activities, public tasks, external manifestations of activity.

## Wykaz literatury

Adamovich L.K., Funk B.-Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York, 1980

Antoniolli W., Kojas R., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 2004

Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, 2004

---

<sup>21</sup> Zob. np. Uchwała Składu Pięciu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie III AZP 9/92 (dot. uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska), Uchwała Składu Pięciu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., w sprawie III AZP 19/93 (dot. potwierdzenia okoliczności podlegania represji karnej z przyczyn politycznych, narodowościowych, podobnie NSA w sprawie V SA 320/98 – postanowienie z dnia 17 września 1998 r.), Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 19 stycznia 1998 r., w sprawie OPS 8/97 (dot. orzeczeń wojskowych komisji lekarskich, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 12 listopada 1998 r., w sprawie II SA/Wr 1516/98 (dot. odmowy potwierdzenia uprawnień ogrodu działkowego do nabycie prawa użytkowania nieruchomości).

- Maurer R., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009
- Meyer O., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1920 (reprint)
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011
- Raschauer B., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 2003
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] J. Łętowski, T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1974
- Suwaj P.J., *Instrumenty administrowania, formy działania administracji i polityka publiczna*, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski [et al.] (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015
- Ziemski K., *Podstawy problematyki* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2012
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012