

Rozdział I. Podstawy problematyki

Spis treści

	Nb
§ 1. Podstawy problematyki	1
§ 2. Określenie pojęcia formy prawnej działania administracji publicznej	3
§ 3. Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji	6
§ 4. Podstawowe kryteria podziału form prawnych działania administracji przyjmowane w polskiej nauce prawa administracyjnego. Próba usystematyzowania	142
I. Kryterium celu podejmowania określonych działań jako podstawa wyróżniania działań (czynności) prawnych oraz działań (czynności) faktycznych	142
II. Kryterium sfery działania administracji jako podstawa wyróżniania grup form podejmowanych odpowiednio w sferze zewnętrznej oraz wewnętrznej działań administracji	157
III. Kryterium charakteru norm prawnych stanowiących podstawę prawną działań administracji jako podstawa wyróżniania form publiczno- i prywatnoprawnych działań administracji	165
IV. Podział form prawnych działania administracji na działania władcze i niewładcze	170
§ 5. Próba rekonstrukcji typologii form prawnych działania administracji przyjmowanej w doktrynie	189
I. Wyróżnianie działań (czynności) prawnych oraz faktycznych	191
II. Wyróżnianie działań (czynności) podejmowanych w sferach zewnętrznej i wewnętrznej administracji	194
III. Wyróżnianie działań (czynności) publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych	199
IV. Wyróżnienie działań (czynności) jednostronnych oraz dwustronnych i wielostronnych pośród działań publicznoprawnych oraz działań prywatnoprawnych	203
V. Charakterystyka działań (czynności) publicznoprawnych jednostronnych zewnętrznych	207
1. Ogólna charakterystyka aktów normatywnych	211
2. Ogólna charakterystyka aktów indywidualnych wydawanych w sferze zewnętrznej	215
VI. Ogólna charakterystyka działań (czynności) publicznoprawnych dwustronnych i wielostronnych	217
VII. Ogólna charakterystyka działań prywatnoprawnych jednostronnych oraz dwustronnych i wielostronnych	223
VIII. Ogólna charakterystyka działań (czynności) prawnych w sferze wewnętrznej	226

IX. Ogólna charakterystyka działań (czynności) faktycznych administracji publicznej	230
X. Ogólna charakterystyka działań (czynności) materialno-technicznych ..	235
XI. Czynności trudne do zakwalifikowania do którejkolwiek z wyróżnianych w nauce grup form prawnych działania	243
XII. Czynności społeczno-organizatorskie	245

Literatura: *J. Boć, T. Kuta*, Prawo administracyjne, Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1984; *J. Borkowski*, Decyzja administracyjna, Warszawa 1970; tenże, Prawo administracyjne, Warszawa 1975; tenże, Zmiana i uchylene ostatecznej decyzji administracyjnej, Warszawa 1967; *W. Chróścielewski*, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994; tenże, Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych), PiP 1995, Nr 6; *Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski*, Prawo administracyjne, Część ogólna, Warszawa 2000; *W. Dawidowicz*, Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I, Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1965; tenże, Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej, PiP 1970, Nr 12; *K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik*, Dylematy prawnych form działania administracji publicznej, w: Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin profesora Ernesta Knosali (pod red. *L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczycy*), Warszawa 2008; *Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl*, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2000; *J. Filipek*, Stosunek administracyjnoprawny, Kraków 1968; *E. Frankiewicz, M. Szewczyk*, Generalny akt administracyjny, PiP 2003, Nr 12; *H. Izdebski, M. Kulesza*, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1999; *W.L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924; *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1943; *K. Kłosowska*, Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji, Rzeszów 2009; *K.W. Kumaniecki*, Akt administracyjny: studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego trybunału administracyjnego, Kraków 1913; tenże, Pojęcie działań niewładczych w administracji, Wrocław 1963; tenże, Zagadnienia prawne niewładczych działań administracji, ZNUWr 1961, Nr 34; *Z. Leoński*, Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych, Warszawa 1968; tenże, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 1998; tenże, Ustrój samorządu terytorialnego w RP, Poznań 1991; tenże, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004; tenże, Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji, Warszawa 2001; *J. Lętowski*, Polecenie służbowe w administracji, Warszawa 1972; tenże, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 1994; tenże, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2006; *M. Ofiarska*, Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2008; *E. Olejniczak-Szałowska*, Prawne formy działania administracji, w: Zasady organizacji działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego (pod red. *M. Stahl*), Warszawa 1991; *A. Peretiatkowicz*, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1947; Polskie prawo administracyjne (pod red. *J. Służewskiego*), Warszawa 1995; Prawo administracyjne, cz. II (pod red. *M. Jaroszyńskiego*), Warszawa 1952; Prawo administracyjne. Część ogólna (pod red. *L. Bieleckiego, P. Ruczkowskiego*), Warszawa 2011; Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie (pod red. *M. Stahl*), Warszawa 2009; Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (pod red. *K. Sanda*), Wrocław 1979; *H. Rot, K. Sierkiewicz*, Zasady tworzenia prawa miejscowego, Warszawa 1994; *J. Służewski, O. Bujko, K. Sobczak*, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1961; *J. Starościk*, Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957; tenże, Prawo administracyjne, Warszawa 1977; tenże, Prawo administracyjne, Warszawa 1987; *J. Świątkiewicz*, Przyczynek do klasyfikacji form prawnych działania terenowych organów administracji państwowej, Problemy Rad Narodowych 1979, Nr 44; *E. Ura*, Prawo administracyjne, Warszawa 2010; *E. Ura, E. Ura*, Prawo administracyjne, Warszawa 1999; *J. Wyporska-Frankiewicz*, Publicznoprawne for-

my działania administracji o charakterze dwustronnym, Warszawa 2010; Zarys prawa administracyjnego (pod red. Z. Leońskiego), Poznań 1985; K.M. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006; M. Zimmermann, Nauka administracji i prawo administracyjne. Część I. Wykłady dr A.M. Zimmermanna, Poznań 1949; M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, Polskie prawo administracyjne, Część ogólna, Warszawa 1956.

§ 1. Podstawy problematyki

1
Formy prawne działania administracji stanowią jedno z kluczowych zagadnień nauki prawa administracyjnego, któremu poświęca się sporo uwagi tak w opracowaniach monograficznych, przyczynkarskich, jak i w licznych podręcznikach akademickich. Ustalenie stanu nauki nie jest jednak zagadnieniem łatwym. Brak wspólnej aparatury pojęciowej, posługiwanie się hermetycznym językiem przez poszczególnych autorów, powstawanie odmiennych paradygmatów w licznych ośrodkach akademickich, pozostających pod znaczącym wpływem takich autorytetów jak np. M. Zimmermann, J. Starościak, T. Kuta, J. Filipek czy W. Dawidowicz¹, nie ułatwiają analiz zastanego stanu nauki w tym zakresie. Kolejne generacje autorów zwykły odwoływać się do poglądów swoich mistrzów, więcej uwagi poświęcając refleksjom na temat poszczególnych, wyróżnianych typów form niż samej definicji form i kryteriom ich wyróżniania. Prowadzi to do licznych sporów i nieporozumień głównie natury pojęciowej². Doniosłość zagadnień związanych z istotą form prawnych działania oraz wyróżnianiem ich typów jest dostrzegana przez większość autorów z uwagi na konsekwencje, jakie niesie ich stosowanie tak dla administrujących, jak i administrowanych. W literaturze przedmiotu można spotkać również poglądy kwestionujące zasadność porządkowania form prawnych działania administracji w sposób zbyt szczegółowy, nieuwzględniający potrzeb praktyki³. Działania podejmowane w odmiennych formach wymagają stosowania zróżnicowanych trybów postępowania, odmiennych środków nadzoru nad prawidłowością ich stosowania, co determinuje odmienne tak procesowe, jak i materialnoprawne konsekwencje dla uczestników obrotu prawnego, w tym także dla samej administracji, oraz implikuje konieczność odwoływania się do odmiennych środków dochodzenia przez jednostkę jej praw na wypadek ich naruszenia przez administrację.

2
Próba syntetycznego zaprezentowania wszystkich poglądów ma zobrazować stan polskiej nauki prawa administracyjnego. Z uwagi na zróżnicowaną materię oraz różnorodny język, jakim zwykło się opisywać ten nie najłatwiejszy wycinek rzeczywistości, konieczne jest ujednoczenie choćby w podstawowym zakresie terminologii, jaką będziemy się posługiwać. Umożliwi to obserwację ewolucji poglądów oraz wychwylenie istotnych różnic w zapatrywaniach poszczególnych autorów. Intencją autorów niniejszego opracowania jest próba zrekonstruowania istoty poglądów poszczególnych autorów oraz ich zaprezentowania w ujednoczony sposób, bez ingerencji w ich treść, ograniczając polemikę do minimalnych rozmiarów.

¹ Wskazane autorytety zostały powołane jedynie przykładowo jako dające początek tzw. szkołom prawa administracyjnego.

² Bliżej na ten temat patrz np. K.M. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny, *passim*.

³ Tak np. K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, Dylematy prawnych form działania administracji publicznej, w: Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej, s. 49 i n.

§ 2. Określenie pojęcia formy prawnej działania administracji publicznej

- 3 Zagadnieniem o charakterze wstępnym jest określenie przedmiotu opracowania, a więc wskazanie, co należy rozumieć przez pojęcie formy prawnej działania administracji. Przytoczyć tutaj można próbę zdefiniowania tego pojęcia sformułowaną w opracowaniu *K.M. Ziemskiego* poświęconym jednej z najbardziej charakterystycznych dla administracji publicznej form, tj. indywidualnemu aktowi administracyjnemu: „Przez formę prawną działania administracji rozumieć będziemy wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”⁴.
- 4 Przywołana definicja została sformułowana jako w pewnym sensie synteza przeważających poglądów doktryny. Już w tym miejscu zwrócić należy uwagę, iż powyższa definicja obejmuje swoim zakresem wyłącznie działania, które zostały choćby bardzo ogólnie uregulowane prawem. Poza zakresem pojęcia „formy prawne” pozostają zatem rozliczne działania faktyczne w żaden sposób prawem nieuregulowane. Działania takie nie mają przecież żadnej doniosłości prawnej. Nie kwestionując zatem ich wagi, należy jednoznacznie podnieść, że skoro określone działania mają stanowić przedmiot zainteresowań nauki prawa administracyjnego, to muszą one być prawnie doniosłe. Działania faktyczne prawem nieuregulowane stanowią przedmiot zainteresowań innych nauk zajmujących się administracją, w tym administracją publiczną, nie zaś nauki prawa administracyjnego. Zastrzeżenie powyższe jest istotne również z tego powodu, iż niektórzy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego próbują obejmować pojęciem form prawnych działania administracji wszelkie działania administracji, dodatkowo komplikując rozważania nad i tak dostatecznie trudną materią poprzez rozszerzenie pola badawczego o elementy niemające żadnej konotacji prawnej⁵.
- 5 Sprawą wymagającą ustosunkowania się są także poglądy niektórych przedstawicieli doktryny, traktujących jako formę prawną działania administracji jej beczynność oraz odróżniane od niej milczenie⁶. Nie wdając się w polemikę co do możliwości zakwalifikowania jako formy prawnej działania powstrzymywania się przez administrację z podejmowaniem wykonywania zadań bądź kompetencji, należy wskazać, że nie może ono być traktowane jako przejaw aktywności. Przyjmując zatem, iż formę działania stanowi określone zachowanie, a więc aktywność podmiotów administrujących, pod znakiem zapytania stawiamy to, czy beczynność, a więc brak zachowania kwalifikowany może być jako forma działania. Kwalifikowanie beczynności jako postaci działania administracji związane jest – jak się zdaje – z pragmatycznym podejściem do zagadnienia. Skoro beczynność jako zjawisko jest dostrzegana przez prawodawcę, który przewiduje różne jej konsekwencje, to nie można tego zjawiska pominąć, mówiąc o formach

⁴ *K.M. Ziemiński*, Indywidualny akt administracyjny, s. 138.

⁵ *T. Kuta*, w: *J. Boć, T. Kuta*, Prawo administracyjne, s. 135 i n.

⁶ Tak np. *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 356–359.

§ 3. Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji

działania administracji⁷. Podobne wątpliwości można podnieść co do milczenia administracji sprowadzającego się, zdaniem zwolenników takiego poglądu, do zaniechania w pewnych okolicznościach podejmowania działań, które to zaniechania wywołują skutki prawne. Stanowisko takie związane jest z pojawiającą się w prawodawstwie praktyką legislacyjną, przewidującą, iż organy administracji publicznej mogą swoimi działaniami podejmowanymi w określonych prawem formach (najczęściej w formie indywidualnego aktu administracyjnego) zapobiegać określonym skutkom prawnym, czy wręcz eliminować je z obrotu prawnego – np. w odniesieniu do skutków wywołanych aktywnością innego organu (np. drogą wydania aktu administracyjnego) bądź aktywnością podmiotu administrowanego (np. drogą złożenia oświadczenia o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających uzyskania pozwolenia budowlanego) – czy też wywoływać skutki odmienne od już zaistniałych (np. sprzeciw od decyzji o wpisie na listę adwokatów lub radców prawnych). Najczęściej w takich przypadkach określony skutek prawny zostaje (został) wywołany z mocy prawa albo w rezultacie aktywności podmiotu innego (np. akt wpisania określonej osoby na listę adwokatów lub radców prawnych) bądź nastąpi wobec ziszczenia się ustawowo określonych przesłanek, a podmiotowi administrującemu przyznano kompetencje do dokonania określonej czynności, która uchyli bądź uniemożliwi wywołanie danego skutku prawnego. Zwolennicy tezy, że milczenie stanowi swoistą formę działania administracji, przyjmują domyślnie, że mamy w takim przypadku do czynienia z domniemaniem dokonania czynności organu (najczęściej wydania aktu administracyjnego o określonej treści). Pomija się wówczas to, że w takich sytuacjach skutki prawne już istnieją bądź w rezultacie bez czynności organu z mocy prawa wystąpią, a prawodawca udzielił organowi kompetencji do uchylenia określonych skutków lub zapobieżenia im poprzez dokonanie konkretnych czynności konwencjonalnych, a więc kompetencji do podjęcia aktywności w prawem określonej formie. Sprawą dyskusyjną jest zatem, czy milczenie organu może być rozpatrywane w kategoriach form prawnych działania administracji.

§ 3. Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji

Przystępując do przeglądu stanowiska doktryny, należy wskazać, iż zazwyczaj uważa 6
ga przedstawiciele nauki prawa koncentruje się wokół prób porządkowania form, które sprowadzają się raczej do charakteryzowania zbiorów działań posiadających cechy wspólne niż do wyróżniania i bliższego charakteryzowania poszczególnych form. Ta dość powszechnie przyjmowana metodologia zdaje się być środkiem użytecznym, zbliżającym nas do skonstruowania w przyszłości klasyfikacji form prawnych działania, a już obecnie pozwalającym na formułowanie zespołu kryteriów ułatwiających odróżnienie przynajmniej najczęściej stosowanych form, z którymi związane są nie tylko odmienne prawem określone tryby ich dokonywania, lecz także przysługujące środki ochrony prawnej, środki nadzoru nad poszczególnymi formami i ewentualnie dalsze elementy.

⁷Tak np. *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 356–359.

7 Opisując dorobek współczesnej nauki prawa administracyjnego, nie sposób pominąć pionierskie opracowania, które zapoczątkowały podejmowanie działań w tym zakresie. Wskazać tutaj w pierwszej kolejności należałoby opracowanie *K.W. Kumanieckiego*⁸. Tytuł opracowania „*Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*” może wprowadzać dzisiejszego czytelnika w błąd. Pojęciu „akt” autor przypisywał bowiem swoiste znaczenie, odbiegające od współcześnie przyjmowanego. *K.W. Kumaniecki* wyróżniał pojęcie „akt autorytetu państwowego”, przez który rozumiał każdą aktywność podmiotów reprezentujących państwo, począwszy od aktów ustawodawczych poprzez inne akty stwarzające normy prawne, aż po akty stwarzające nowe sytuacje faktyczne⁹. Szeroko rozumianymi aktami autorytetu państwowego zdaniem tego autora są zarówno akty wymiaru prawa (dziś powiedzielibyśmy wykonania bądź stosowania prawa) sprowadzające się do zastosowania już istniejących norm prawa, a także akty tworzące nowe normy (a więc akty prawotwórcze)¹⁰. Akty wymiaru (wykonania) prawa stanowią przejaw aktywności zarówno sądów, jak i władzy administracyjnej. W ujęciu tego autora akt administracyjny stanowił odpowiednik współczesnego pojęcia „czynność administracyjno prawna”, a więc przedmiotem opracowania z 1913 r. były wszelkie czynności prawnie doniosłe w administracji publicznej, nie zaś wyłącznie akt administracyjny we współczesnym ujęciu. Istotę administracji zdaniem *K.W. Kumanieckiego* stanowił akt administracyjny w ścisłym tego słowa znaczeniu, który to akt cechuje element twórczy. Aktem takim tworzy się nie tylko nowe stosunki faktyczne, lecz także nowe zindywidualizowane stany prawne¹¹.

8 Wszelkie akty (czynności) władzy administracyjnej autor podzielił na akty zasadnicze oraz akty pomocniczo uzupełniające. Akty zasadnicze charakteryzują się tym, iż są twórcze i regulują nowe stany faktyczne i zindywidualizowane, konkretne stany prawne. Akty pomocniczo uzupełniające mogą stanowić akty wymiaru prawa będące aktami stosowania prawa oraz akty wykonawcze w stosunku do innego aktu. Kryteria wyróżniania poszczególnych typów działań administracji nie zostały jednak przez *K.W. Kumanieckiego* sprecyzowane, co nie pozwala na ich zrekonstruowanie. Stwierdzić jednak należy, iż autor ten wyróżniał spośród aktów zasadniczych dwa ich rodzaje, a mianowicie akty pieczy publicznej¹² oraz akty regulująco-nadzorcze¹³.

9 Akty pieczy publicznej, w ujęciu tego autora, charakteryzują się tym, że są wydawane przez organy państwa bądź inne upoważnienie przez państwo podmioty. Istotą aktów pieczy publicznej jest to, iż nie tylko tworzą one nowe stany prawne, ale także nowe stosunki faktyczne. Samo utworzenie stanu prawnego nie jest elementem wystarczającym do zakwalifikowania działań administracji jako aktu pieczy publicznej. Lakoniczność stwierdzeń autora nie pozwala na zrekonstruowanie istoty tych aktów. Podobnie trudna do uchwycenia jest istota zasadniczych aktów administracyjnych regulująco-nadzorczych. Te z kolei mają tworzyć wyłącznie nowe stosunki (stany) prawne, a więc ich

⁸ *K.W. Kumaniecki*, Akt administracyjny, *passim*.

⁹ Tak *ibidem*, s. 9.

¹⁰ Tak *ibidem*, s. 10.

¹¹ Tak *ibidem*, s. 11.

¹² Tak *ibidem*, s. 27 i 29.

¹³ Tak *ibidem*, s. 29–32.

charakter twórczy w odróżnieniu od aktów pieczy publicznej ogranicza się do bezpośredniego tworzenia nowych stanów prawnych w pewnych konkretnych przypadkach¹⁴.

Stworzenie nowych stanów prawnych może nastąpić w rezultacie zaistnienia nowych stanów faktycznych, które powstają wskutek „faktów przyrodniczych”, takich jak np. narodziny czy zgon, albo też jako rezultat aktywności administrowanych (autor posługuje się tutaj określeniem „rządzonej części społeczeństwa”¹⁵). Akty regulująco-nadzorcze mogą zatem tylko pośrednio doprowadzić do powstania stosunków prawnych poprzez np. podniesienie zaistniałych zdarzeń faktycznych do rangi prawnej (np. wpis do rejestru zgonów czy urodzeń) albo też, poprzedzając nowe stosunki faktyczne, regulować zakres i treść działalności faktycznej administrowanych np. poprzez udzielenie koncesji na prowadzenie określonej działalności. W przypadku aktów regulująco-nadzorczych aktywność administrujących zostaje wywołana na skutek pojawienia się jakiegoś zdarzenia przyrodniczego bądź wystąpienia przejawów woli administrowanych¹⁶. Akty regulująco-nadzorcze różnią się zatem od aktów pieczy publicznej również tym, że w przypadku tych ostatnich inicjatywa należy do podmiotu administrującego. Mają one charakter bezpośrednio twórczy, bowiem tworzą nowe zindywidualizowane stany prawne, czy, jak byśmy dzisiaj powiedzieli, w ich rezultacie dochodzi do powstania czy też wywołania bezpośrednich skutków prawnych, oraz charakter pośrednio twórczy, gdyż mogą prowadzić do powstania nowych stosunków faktycznych będących rezultatem zaistniałych stanów prawnych.

Wydawać mogłoby się, że podział na akty pieczy publicznej oraz regulująco-nadzorcze stanowił pierwszą próbę odróżnienia aktów o charakterze władczym od aktów o charakterze niewładczym. Przemawia za tym choćby przytaczany przykład aktów pieczy publicznej, które polegają np. na przystąpieniu przez państwo do budowy kolei czy dróg wodnych (działania niewładcze), natomiast przykładem aktu regulująco-nadzorczego (władczego) jest udzielenie koncesji. Powoływane przez tego autora kryterium nie w pełni odpowiada jednak współczesnemu rozróżnianiu aktów władczych i niewładczych. Autor ten wyraźnie zaznaczał, że podstawą do wyrażenia tych dwóch typów aktów jest „stopień bezpośredniości samej twórczości funkcji autorytetowej”¹⁷.

Obok aktów zasadniczych *K.W. Kumaniecki* wyróżnił jak już wspomniano akty pomocniczo-uzupełniające, które podzielił na trzy grupy. Grupa pierwsza stanowiąca reakcję na zamach na porządek prawny będący następstwem działania bądź zaniechania jednostki albo stwierdzenie mocą autorytetu państwa istnienia prawa konkretnych osób w konkretnych sytuacjach, którą przyrównuje do wyroków odpowiednio sądów karnych czy cywilnych. Są to tak zwane akty wymiaru prawa stanowiące wyłącznie reakcje na przypadki nierespektowania prawa oraz przypadki, kiedy państwo musi swoim autorytetem rozstrzygać o istnieniu prawa oraz o jego treści.

Druga kategoria aktów pomocniczo-uzupełniających to akty wcielające. Akty te charakteryzują się tym, że prowadzą do utworzenia nowej, ogólnej reguły prawnej albo

¹⁴ Tak *ibidem*, s. 29.

¹⁵ Tak *ibidem*, s. 29.

¹⁶ Tak *ibidem*, s. 31.

¹⁷ Tak *ibidem*, s. 32.

szczegółowej reguły prawnej¹⁸. Jako akty pomocnicze wcielające *K.W. Kumaniecki* kwalifikował zatem akty prawotwórcze (normatywne) stanowione przez administrację, sprowadzające się do wykonywania postanowień ustaw czy ich dostosowywania do wymogów życia publicznego, oraz uzupełnienia luk prawnych¹⁹. Jako akty inne niż prawotwórcze *K.W. Kumaniecki* postrzegał akty wydawane przez władze administracyjne celem np. zapobieżenia rozruchom, przepisy o zachowaniu się w miejscach publicznych, które „choć mają postanowienia względnie szczegółowe”, to jednak są skierowane do adresatów nieoznaczonych indywidualnie. W tym wypadku chodziło autorowi najwyraźniej o przepisy o charakterze porządkowym, przez które rozumiał zarówno przepisy mające zapobiegać naruszeniom prawa już ustanowionego, jak również mające wzmocnić skuteczność działań administracji na wypadek istniejących zagrożeń²⁰.

- 14 Autor, dostrzegając różnicę „stopnia szczegółowości” takich regulacji, których zakres zastosowania mógł być ograniczony do określonej miejscowości, czy też wręcz do konkretnego miejsca, określał je właśnie jako „szczegółową regułę prawną”²¹. Najwyraźniej nie chodziło tutaj o rozróżnienie na akty prawotwórcze, a zatem akty normatywne (generalne) i akty indywidualne we współczesnym ich pojmowaniu, gdyż kryterium wyróżniającym był raczej ich zasięg terytorialny (zakres terytorialny zastosowania).
- 15 Trzecią kategorię aktów pomocniczo-upełniających stanowiły akty wykonawcze będące w istocie różnego rodzaju czynnościami faktycznymi mającymi zagwarantować wykonanie nakazów i zakazów płynących z innego aktu zasadniczego bądź pomocniczo-upełniającego. Do czynności tych autor wprost zaliczył również czynności *stricte* egzekucyjne²².
- 16 Pobieźny przegląd poglądów *K.W. Kumanieckiego* pozwala na stwierdzenie, że odbiegają one od współczesnych tak dalece, że we współczesnych opracowaniach trudno dopatrzeć się jakiegoś bezpośredniego odniesienia do wątków wyróżnianych jako istotne przez tego autora. *K.W. Kumaniecki* skupiał się na tych cechach aktywności administracji, które nie miały specjalnej doniosłości z punktu widzenia teoretycznoprawnego. Przyjmowane przez tego autora terminologia oraz kryteria podziału działań administracji tak dalece odbiegają od współcześnie stosowanych, że trudno jest odnieść je do współczesnych poglądów i stosowanej terminologii nawet przy jej obecnym zróżnicowaniu.
- 17 Jedno z ważniejszych opracowań na temat form prawnych działania administracji stanowi dzieło autorstwa *W.L. Jaworskiego*²³. W rozdziale zatytułowanym „Akt administracyjny” autor zawarł rozważania wskazujące, iż podobnie jak *K.W. Kumaniecki* określenie „akt administracyjny” rozumiał inaczej niż dość powszechnie pojmujemy je współcześnie. Autor ten podobnie jak *K.W. Kumaniecki* przypisywał pojęciu temu zdecydowanie szersze znaczenie od współczesnego. Podkreślenia wymaga, że opracowanie to znacząco odbiegało od ujęć mu współczesnych, zdecydowanie wyprzedzając sposo-

¹⁸ Tak *ibidem*, s. 32.

¹⁹ Tak *ibidem*, s. 32.

²⁰ Tak *ibidem*, s. 33.

²¹ Tak *ibidem*, s. 33.

²² Jako przykład *K.W. Kumaniecki* wskazał sposób ściągania kosztów leczenia na podstawie tytułu prawa publicznego, patrz przypis 1 na s. 35 powoływanego opracowania – *K.W. Kumaniecki*, Akt administracyjny.

²³ *W.L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego.

bem prezentacji skomplikowanych zagadnień ówczesne opracowania, co w znacznym stopniu ułatwiało zrozumienie koncepcji tego autora. *W.L. Jaworski* przez akt administracyjny rozumiał wszelkie czynności administracji publicznej: „(...) władzy, urzędu, organu administracyjnego tak rządowego, jak samorządowego (...)”²⁴, które wywołują skutek prawny, nawet jeśli dana czynność nie jest regulowana przepisami prawa. Tak rozumianego aktu administracyjnego nie można utożsamiać z którąkolwiek ze znanych nam form prawnych działania administracji. Najwyraźniej autor utożsamiał pojęcie aktu administracyjnego z każdą czynnością administracji, także czynnością faktyczną, taką jak np. fakt zatrzymania osoby przed dokonaniem czynności egzekucyjnych²⁵.

Wszelkie czynności administracji autor w sposób jednoznaczny podzielił na akty (czynności) władcze podejmowane przez organy administracji z mocy ich imperium oraz akty (czynności) pozostałe prowadzące do wywoływania skutków prawnych chociażby drogą faktów²⁶. W opracowaniu tym wskazano na cechy istotne pojęcia „akt administracyjny” stanowiące swoisty wzorzec dla ukształtowania się definicji współczesnej formy prawnej działania administracji. Przez akt administracyjny autor ten rozumiał bowiem czynność przedsięwziętą przez państwo (jego organy) bądź z jego upoważnienia, która wywołuje jakiś określony ustawą skutek prawny, a także i to, że czynność ta ma „pewną określoną i ograniczoną formę”²⁷. Akty (czynności) administracyjne mogą być przedsięwzięte w różnych prawem określonych formach, a więc, jakbyśmy to współcześnie określili, formach prawnych działania. Już wtedy autor wskazał, że formy te muszą ulegać ciągłej ewolucji, wskutek czego określenie ich zamkniętego katalogu jest „nieproduktywne”²⁸.

Niecelowość formułowania zamkniętego katalogu form prawnych nie stała jednak zdaniem tego autora na przeszkodzie celowości podejmowania prób wyróżnienia poszczególnych form prawnych działania. I tak autor ten wyróżnił czynności (akty), które konstytuują normy wiążące dla adresata oraz czynności (akty) innego rodzaju, które współcześnie nazwalibyśmy faktycznymi. Jako wspólną cechę istotną wszystkich działań autor wymieniał to, że muszą one wywoływać pewien skutek prawny. Najwyraźniej takie stanowisko związane było z tym, iż *W.L. Jaworski* jednakowo traktował skutki prawne wywołane wprost (bezpośrednio) daną czynnością, jak i skutki wywołane pośrednio. Pośród czynności (aktów) konstytuujących normy zachowań dla adresatów *W.L. Jaworski* wyróżniał czynności konstytuujące normy generalne, jak i czynności (akty) konstytuujące (normy) wiążące konkretnych adresatów, a więc normy indywidualne²⁹. To ostatnie odróżnienie bliskie jest zatem współczesnemu pojmowaniu aktu administracyjnego indywidualnego. Jako szczególną formę działania autor wskazywał możliwość zawierania umów i jako przykład takich umów wskazywał umowy zawierane przez podmioty administrujące z osobami trzecimi, to jednak nie można kategorycznie stwierdzić, czy dopuszczał zakwalifikowanie jako umów także umów zawiązywanych pomiędzy podmiotami administrującymi. Poza zakresem zainteresowań tego

²⁴ *Ibidem*, s. 71.

²⁵ *Ibidem*, s. 80.

²⁶ *Ibidem*, s. 82.

²⁷ *Ibidem*, s. 82 i 84.

²⁸ *Ibidem*, s. 86.

²⁹ *Ibidem*, s. 92 i n.

autora znajdowały się formy aktywności administracyjnej, które pozostają obojętne pod względem prawnym, w tym jednak sensie, że nie wywołują żadnych skutków prawnych (choćby pośrednio). Można zatem stwierdzić, że nie obejmował badaniem czynności, które współcześnie są określane jako faktyczne działania administracji, które nawet pośrednio nie wywołują skutków prawnych.

- 20 W licznych współczesnych opracowaniach dotyczących form prawnych działania dopatrzeć się można rozwijanych przez kolejnych autorów wątków, które już wcześniej występowały w wywodach *W.L. Jaworskiego*. Dotyczy to zwłaszcza charakterystyki skutków prawnych działania administracji, czy np. rozróżnienia czynności dochodzących do skutku w wyniku działań jednostronnych administracji oraz działań wymagających współdziałania (współuczestniczenia) innych podmiotów. Chociaż autor ten nie definiował kryteriów wyróżniania poszczególnych działań bądź wskazywał je bardzo ogólnie, to jednak w sposób dający się z łatwością zrekonstruować.
- 21 Pierwsze współczesne próby zaprezentowania typologii form prawnych pojawiły się już w okresie II wojny światowej, a także bezpośrednio po niej. Usystematyzowaną typologię form prawnych zaprezentował *S. Kasznica* w podręczniku, który powstał w czasie wojny, a publikowany był również bezpośrednio po niej³⁰. W opracowaniu tym zaprezentowano różne typy form działania jednak bez głębszej analizy ich charakterystyki. Wzorem opracowań przedwojennych autor każde działanie administracji kwalifikował jako „czynność administracyjną”, która stanowiła odpowiednik aktu w ujęciu wcześniejszych autorów. Całość czynności autor ten podzielił wstępnie na czynności prawne oraz czynności faktyczne, dając tym samym podwaliny pod, do dzisiaj stosowany, podział form prawnych administracji na prawne oraz faktyczne. Kryterium tego podziału nie zostało przez *S. Kasznicę* sformułowane w sposób jednoznaczny. Czynności prawne zostały wyodrębnione w oparciu o kryterium celu ich podejmowania, które to kryterium zostało zastosowane później m.in. przez *M. Zimmermanna*³¹. Celem, dla jakiego podejmowane są czynności prawne, jest wywołanie skutku prawnego w postaci przyznania jakiemuś adresatowi uprawnienia bądź nałożenia na niego obowiązku. Pozostałe czynności, tj. czynności faktyczne, w ujęciu tego autora, podejmowane są w celu przygotowania bądź wykonania czynności prawnych. Tak więc czynności faktyczne w ujęciu tego autora mają charakter wyłącznie instrumentalny (pomocniczy) w stosunku do czynności prawnych. Czynności (akty) prawne według *S. Kasznicy* mogły być podejmowane wyłącznie przez podmioty wykonujące administrację publiczną („służby publiczne”) i to w interesie publicznym. Część tych czynności podejmowana jest w ramach administracji zawiadowczej, kiedy to administracja realizuje swe cele wyłącznie przy użyciu takich samych środków, jakie pozostają do dyspozycji osób prywatnych³². Czynności (akty) autor dzieli w związku z tym na akty publiczno- oraz prywatnoprawne. Z punktu widzenia współczesnej terminologii prawniczej powiedzieć można, że autor ten wyróżnił po pierwsze czynności (akty) publicznoprawne charakteryzujące się władczością. Administracja występuje wówczas w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do

³⁰ *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne (autor działał pod pseudonimem *Doktor A. Lużycki*).

³¹ *M. Zimmermann*, w: *M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne, s. 320–359.

³² *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne, s. 8.

§ 3. Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji

jednostki. Jednocześnie wyróżnił czynności (akty) cywilno-, czy też prywatnoprawne, kiedy to administracja występuje w pozycji równorzędnej w stosunku do jednostki.

W dalszej kolejności *S. Kasznica* wyróżnił spośród aktów publicznoprawnych akty generalne (normatywne) oraz akty indywidualne. Kryterium odróżnienia obydwu rodzajów aktów publicznoprawnych nie było jednak precyzyjne. W przypadku aktów normatywnych kryterium wyróżniającym był bowiem rodzaj norm postępowania w nich zawartych, tj. norm o charakterze ogólnym, a w przypadku aktów indywidualnych kryterium tym był nie rodzaj norm, lecz charakter sytuacji, jakich dotyczyły. Były to „(...) akty dotyczące ściśle określonych, konkretnych, indywidualnych sytuacji i wypadków”³³.

Jako akty indywidualne *S. Kasznica* wskazywał np.: zaświadczenia, zawiadomienia, obwieszczenia oraz akty administracyjne w rozumieniu przepisów o procedurze administracyjnej, stanowiące odpowiednik decyzji administracyjnych. Jak widać zatem do aktów indywidualnych *S. Kasznica* zaliczał nie tylko akty wyrażające normy postępowania (decyzje), ale także czynności sprowadzające się do urzędowego stwierdzenia pewnych zdarzeń (faktów) o doniosłości prawnej „(...) mających znaczenie dla stosunków prawnych (...)”³⁴ albo stwierdzające istnienie stosunku prawnego (zaświadczenia)³⁵, jak również urzędowego informowania o faktach mających znaczenie prawne (zawiadomienia oraz obwieszczenia). Pojęcie aktu indywidualnego w ujęciu tego autora stanowiło zatem swoiste przemieszanie zarówno działań prawnych, jak i faktycznych we współczesnym rozumieniu.

Typologię form prawnych działania administracji przedstawił również *A. Peretiatkowicz*, który w ramach rozważań wstępnych nad aktem administracyjnym wskazał, że wszelkie czynności administracyjne podobnie jak u *S. Kasznicy* dają się podzielić na czynności prawne i faktyczne³⁶. Jako kryterium odróżniania obu typów form autor wskazał, iż czynności faktyczne są czynnościami niewywołującymi skutków prawnych, podczas gdy czynności prawne skutki te wywołują. Jako przykład czynności prawnej *A. Peretiatkowicz* wskazał akt administracyjny pojmowany jako rozstrzygnięcie konkretne, mające charakter zarządzenia albo orzeczenia. Kryteriów różnicowania zarządzeń i orzeczeń autor jednak nie sprecyzował. Celem przykładu jako akt o charakterze zarządzenia wskazał nominację urzędnika oraz akt zatwierdzający uchwałę samorządową. Natomiast jako przykład orzeczenia *A. Peretiatkowicz* wskazał rozstrzygnięcie co do tego, która z gmin ma obowiązek utrzymywać określonego ubogiego, a więc aktu w istocie rozstrzygającego spór kompetencyjny³⁷. Stwierdzić zatem można, iż pod pojęciem „akt administracyjny” autor rozumiał każde rozstrzygnięcie o charakterze konkretnym, zarówno podejmowane w ramach nadzoru, jak i rozstrzygające spory kompetencyjne i prawdopodobnie każde inne. Wskazane przez *A. Peretiatkowicza* przykłady współcześnie dałoby się zakwalifikować jako należące do działań ze sfery zewnętrznej, jednak powołanie się na takie przykłady może być dziełem przypadku, niedającym

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Pojęciu „zaświadczenie” autor przypisywał dość swoiste znaczenie odbiegające od współcześnie przyjmowanego na gruncie regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 217 KPA).

³⁶ *A. Peretiatkowicz*, Podstawowe pojęcia, s. 59 i n.

³⁷ *Ibidem*, s. 60.

podstaw do sformułowania dalej idących wniosków co do tego, czy autor pojęciu aktu administracyjnego przypisywał wyłącznie charakter aktu zewnętrznego.

- 25 Pośród czynności prawnych *A. Peretiatkowicz* wyróżnił również akty o charakterze prawotwórczym, tj. akty normatywne (generalne), które określał jako rozporządzenia bądź statuty³⁸. Rozrządzenia podzielił autor na prawotwórcze, wykonawcze oraz wewnątrzadministracyjne. Rozporządzenia prawotwórcze stanowią działalność prawotwórczą zbliżoną do działalności prawotwórczej władzy ustawodawczej i z założenia mają zastępować ustawę (odpowiednik współczesnych rozporządzeń z mocą ustawy). Rozporządzenia wykonawcze są aktami wykonawczymi w stosunku do ustaw i mają mieć charakter aktów prawa powszechnie obowiązującego, podczas gdy rozporządzenia wewnątrzadministracyjne mają mieć charakter instrukcji, a więc są odpowiednikiem współczesnego prawa wewnętrznie obowiązującego. Autor ten najwyraźniej dostrzegł zatem potrzebę odróżniania zarówno działań w sferze zewnętrznej, jak i sferze wewnętrznej administracji, ale również potrzebę różnicowania form prawnych w zależności od sfery, w jakiej są podejmowane.
- 26 Druga grupa aktów normatywnych (generalnych) to statuty, akty stanowiące przez organy samorządu, które swoim charakterem odpowiadają rozporządzeniom wykonawczym, jednak stanowiące są przez władze samorządów terytorialnych³⁹. Jako jeszcze inną postać aktów normatywnych (generalnych) *A. Peretiatkowicz* wskazał akty zakładowe, tj. akty stanowiące przez organy zakładów oraz przedsiębiorstw publicznych dotyczące ich ustroju i funkcjonowania, przybierające postać regulaminów⁴⁰. Jako odrębną formę działania administracji wskazywał wydawanie zaświadczeń potwierdzających stan faktyczny lub prawny, nie wskazując jednak, czy działania takie należy zakwalifikować jako prawne, czy też jako faktyczne⁴¹.
- 27 Istotną pozycję w literaturze stanowi opracowanie autorstwa *M. Zimmermanna* z 1956 r., w którym autor podjął próbę sformułowania kryteriów wyróżniania poszczególnych typów aktów, do których w pewnej mierze odwołujemy się również współcześnie⁴². Już we wcześniejszym opracowaniu *M. Zimmermann* wyróżnił działania podejmowane w celu wywołania następstw „skutków prawnych” oraz działania, które nie są nakierowane na ich wywołanie⁴³. W tytułach rozdziałów poświęconych tej materii *M. Zimmermann* posłużył się określeniem „formy działania administracji państwowej”⁴⁴. Tak więc pojęcie „formy działania administracji” zostało odniesione do poszczególnych typów działań administracji i w tym znaczeniu posługujemy się nim również współcześnie. Co prawda autor wskazywał w powołanym opracowaniu, iż formy działania dotyczą wyłącznie działań administracji państwowej, jednak nie może to być odczytywane jako celowe ograniczenie charakteryzowanych form wyłącznie do

³⁸ *Ibidem*, s. 23–26.

³⁹ *Ibidem*, s. 25.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 26.

⁴¹ *Ibidem*, s. 60.

⁴² *M. Zimmermann*, w: *M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne, s. 320–359.

⁴³ *M. Zimmermann*, *Nauka administracji*, s. 80.

⁴⁴ *M. Zimmermann*, w: *Prawo administracyjne, cz. II* (pod red. *M. Jaroszyńskiego*), Rozdział IX, *Formy działania administracji i postępowanie administracyjne*, s. 91 i n.

właściwych dla wąsko rozumianej administracji państwa (wykonywanej w imieniu i na rzecz państwa). Posłużenie się tym określeniem przypisać raczej należy temu, że według dość powszechnie przyjmowanego w doktrynie w tamtym czasie poglądu całość działań administracji publicznej dokonywana była bezpośrednio przez państwo, wskutek czego nie było uzasadnienia dla rozróżniania pojęć „administracja państwowa” oraz „administracja publiczna”.

M. Zimmermann całość działań administracji podzielił na działania prawne oraz faktyczne, nawiązując tutaj w pewnej mierze do poglądów *W.L. Jaworskiego*, *S. Kasznicy* oraz *A. Peretiatkowicza*. Podkreślić jednak należy, że autor ten wyraźnie wskazał, iż wszelkie działania administracji państwowej muszą opierać się na podstawie prawnej, pisząc: „(...) dana czynność (...) musi być przewidziana i regulowana chociażby najogólniej przez przepisy prawne (...)”⁴⁵. Co prawda autor nie posługiwał się jeszcze określeniem „**prawne** formy działania”, jednak wyraźnie wskazał na tę cechę, która stała się podstawą do przyjęcia współczesnej nazwy „prawne formy działania administracji”. Istotnym wkładem w rozwój doktryny w tym zakresie było dobitne sformułowanie kryterium wyróżniania obu grup działania administracji. Do działań prawnych *M. Zimmermann* zaliczył działania, które stanowią przejaw woli organów państwa podejmowanych w celu spowodowania powstania, zmiany bądź zniesienia stosunku prawnego, a więc w celu wywołania zamierzonego skutku prawnego.

28

Odnosnie do czynności faktycznych *M. Zimmermann* wskazywał, że są to działania, które nie są skierowane bezpośrednio na wywołanie określonych skutków prawnych⁴⁶. Autor ten kładł najwyraźniej nacisk nie na to, czy dane działania wywołują skutki prawne, lecz to, w jakim celu są one podejmowane (wątek ten wcześniej pojawiał się już u *W.L. Jaworskiego*, a później u *S. Kasznicy*, jednak nie tak dobitnie sformułowany). *M. Zimmermann* dostrzegał, że takie kryterium rozróżniania dwóch kategorii działań administracji obciążone jest pewną słabością sprowadzającą się do tego, iż niekiedy zaliczenie określonych działań do kategorii prawnych bądź faktycznych może być kłopotliwe. Jako przykład takich trudności *M. Zimmermann* wskazywał kwalifikację sporządzania protokołu stanowiącego dokument publiczny np. protokołu stwierdzenia popełnienia wykroczenia, na którego podstawie nakłada się karę na jednostkę. Trudności takie są dostrzegane również współcześnie przez wielu autorów, którzy podnoszą, iż kryterium podziału działań na faktyczne i prawne może okazywać się w niektórych sytuacjach zawodne. Dyskusyjne bowiem może być, czy działanie podejmowane jest w celu wywołania bezpośredniego skutku prawnego, w szczególności wówczas, gdy dane działanie podejmowane jest w celu zrealizowania różnych celów, w tym wywołania bezpośredniego skutku prawnego.

29

M. Zimmermann wskazywał, że skutki wywoływane przez czynności prawne dotyczyć mogą tak sfery prawa administracyjnego, jak i sfery prawa cywilnego⁴⁷. Do działań prawnych wywołujących skutki w sferze prawa administracyjnego *M. Zimmermann* zaliczył szeroko rozumiane akty administracyjne (rozumiane jako czynności wywołu-

30

⁴⁵ *M. Zimmermann*, w: *M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne, s. 320.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 321, a także *M. Zimmermann*, w: *Prawo administracyjne, cz. II* (pod red. *M. Jaroszyńskiego*), s. 91.

⁴⁷ *M. Zimmermann*, w: *Prawo administracyjne, cz. II* (pod red. *M. Jaroszyńskiego*), s. 91.

jące skutki w sferze prawa administracyjnego), pod którymi pojmował zarówno akty w węższym rozumieniu, stanowiące działania⁴⁸ skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych, jak i akty generalne (ogólne). Pośród aktów ogólnych *M. Zimmermann* wyróżniał rozporządzenia wykonawcze w stosunku do ustaw oraz rozporządzenia policyjne (zawierające nakazy i zakazy podejmowane w celu zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa, stanowiące odpowiednik współczesnych tzw. przepisów porządkowych) oraz rozporządzenia instrukcyjne. Choć autor nie wskazał na to wprost, to jednak najwyraźniej odróżniał akty ogólne stosowane w sferze zewnętrznej (powszechnie obowiązujące) od aktów o charakterze wewnętrznie obowiązującym stosowanych w sferze wewnętrznej⁴⁹ (rozporządzenie instrukcyjne). Podobnie jak *A. Peretiatkowicz* jako rodzaj aktu ogólnego *M. Zimmermann* wyróżnił również statuty samorządowe jako akty pochodzące nie od organu państwa, lecz od organów samorządów terytorialnych⁵⁰. Jako szczególny rodzaj działań *M. Zimmermann* wskazywał akty planowania⁵¹.

- 31** Do działań ukierunkowanych na wywoływanie skutków administracyjnoprawnych *M. Zimmermann* zaliczył także porozumienia (układy), zawierane przez podmioty administrujące ze skutkiem dla osób trzecich. Jako przykład porozumień *M. Zimmermann* wskazywał układy zbiorowe pracy oraz umowy związków samorządowych⁵². *M. Zimmermann*, podobnie jak *A. Peretiatkowicz*, wyróżniał jako odrębną formę zmierzającą do wywołania skutków administracyjnoprawnych regulaminy zakładowe jako akty kierowane przez zakłady pracy wyłącznie do jego użytkowników oraz regulaminy stanowiące przez organy przedsiębiorstw publicznych adresowane do użytkowników takich przedsiębiorstw. Wśród aktów indywidualnych *M. Zimmermann* wyróżniał akty przybierające postać orzeczeń albo zarządzeń, przy czym orzeczenia to kategoria aktów o charakterze deklaratoryjnym, natomiast zarządzenia to akty o charakterze konstytutywnym⁵³, nawiązując tutaj najwyraźniej do poglądów wcześniej wyrażonych, choć nie do końca sprecyzowanych przez *A. Peretiatkowicza*.
- 32** Do działań prawnych wywołujących skutki w sferze prawa cywilnego *M. Zimmermann* zaliczył akty prawa cywilnego, których zawieranie oraz skuteczność podlegają ocenie w świetle norm prawa cywilnego⁵⁴.
- 33** Część działań faktycznych *M. Zimmermann* kwalifikował, podobnie jak *S. Kasznica*, jako instrumentalne (pomocnicze) w stosunku do działań prawnych. Pozostałe zaś kwalifikował jako służące inicjowaniu i organizowaniu czynności pomocniczych, organizowaniu akcji społecznych i innych niezbędnych dla funkcjonowania administracji. Pośród tych ostatnich celem przykładowo wskazywał sporządzenie protokołu popełnienia wykroczenia jako niezbędnego do nałożenia kary w trybie administracyjnym oraz spo-

⁴⁸ Pogląd taki wyraził wprost *M. Zimmermann*, w: *Prawo administracyjne*, cz. II (pod red. *M. Jaroszyńskiego*), s. 91 i 92.

⁴⁹ *M. Zimmermann*, *Nauka administracji*, s. 37.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 82.

⁵¹ *M. Zimmermann*, w: *M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński*, *Polskie prawo administracyjne*, s. 135 i n.

⁵² Patrz np. *M. Zimmermann*, *Nauka administracji*, s. 37.

⁵³ *Ibidem*, s. 83.

⁵⁴ *M. Zimmermann*, w: *M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński*, *Polskie prawo administracyjne*, s. 325.

§ 3. Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji

rządzenie sprawozdania z inspekcji, protokołu poinwentaryzacyjnego czy zorganizowanie czynu społecznego, prowadzenie rejestrów, kartotek itd.

W zasadzie można stwierdzić, iż w odniesieniu do działań faktycznych *M. Zimmermann* koncentrował się nie na wyróżnianiu poszczególnych ich typów, lecz ograniczał się do przykładowego ich wskazania z jednym zastrzeżeniem. Jako odrębną formę wyraźnie wyróżnił wydawanie poświadczeń, przez które rozumiał wydawanie świadectw, dowodów, wyciągów z protokołów itd. W przeciwieństwie zatem do *S. Kasznicy* poświadczenia zaliczył on do działań faktycznych, a nie do działań prawnych. 34

Jako szczególne formy działania administracji *M. Zimmermann* wskazywał czynności egzekucyjne, nie podejmując się jednak wyraźnego zakwalifikowania ich do czynności prawnych bądź faktycznych. Autor ten wskazywał, że celem czynności egzekucyjnych nie jest wywołanie bezpośrednich skutków prawnych, lecz wykonanie aktu administracyjnego, a zatem spowodowanie określonego stanu faktycznego⁵⁵. Ta cecha właśnie zdaniem *M. Zimmermanna* nakazywała mu kwalifikować czynności egzekucyjne, stanowiące „ostatnie ogniwo czynności prawnej”, jako podlegające odrębnym regulacjom. Wszystko zdaje się przemawiać za tym, że czynności egzekucyjne *M. Zimmermann* zaliczył do kategorii działań prawnych o charakterze wyjątkowym⁵⁶. 35

Jednym z istotniejszych elementów opracowania *M. Zimmermanna* jest to, iż dostrzegwał on nie tylko potrzebę różnicowania form prawnych działania administracji w zależności od sfery jej działania, tj. w zależności do tego, czy adresowane są one do podmiotów organizacyjnie podporządkowanych bądź też nie⁵⁷, ale podjął także próbę zdefiniowania tego kryterium. 36

Poglądy zaprezentowane przez *M. Zimmermanna* stanowią w wielu punktach twórczą kontynuację wywodów *S. Kasznicy* oraz *A. Peretiatkowicza*, wywierając istotny wpływ na dalszy rozwój nauki prawa administracyjnego w zakresie form prawnych działania administracji w polskiej nauce prawa. Wnikliwe, przejrzyste prezentowane analizy stanowiły i nadal stanowią źródło inspiracji dla kolejnych autorów. 37

Innym autorem, którego opracowania wywarły istotny wpływ na rozwój nauki prawa administracyjnego w zakresie form prawnych, był *J. Staroścjak*, twórca monograficznego opracowania w całości poświęconego tej problematyce⁵⁸. Wywody odnośnie do systematyki form prawnych działania administracji autor ten nieustannie modyfikował, prezentując coraz to nowsze wersje w kolejnych wydaniach podręcznika prawa administracyjnego, na którym wykształciło się wielu prawników w całej Polsce⁵⁹. Ostatnim opracowaniem pióra *J. Staroścjaka* było opracowanie opublikowane w pracy zbiorowej stanowiącej syntezę dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego do końca lat 70., a mianowicie w Systemie Prawa Administracyjnego⁶⁰. 38

⁵⁵ *M. Zimmermann*, w: *M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne, s. 323.

⁵⁶ Inaczej na ten temat *W. Chróścielewski*, Akt administracyjny, s. 54.

⁵⁷ Bliżej na ten temat patrz na przykład *W. Chróścielewski*, Akt administracyjny, s. 41–51 oraz poglądy tam omówione.

⁵⁸ *J. Staroścjak*, Prawne formy, *passim*.

⁵⁹ *J. Staroścjak*, Prawo administracyjne, 1977, oraz wcześniejsze wydania tego opracowania.

⁶⁰ *J. Staroścjak*, Prawne formy i metody działania administracji, w: System Prawa Administracyjnego, t. III, s. 39–129.