

Joanna BIGOS*

Zmienność (wymienność) form działania administracji publicznej

Rozważania dotyczące kwalifikacji form działania organów administracji publicznej jako prawnych towarzyszą nauce polskiego prawa administracyjnego od początku XX w. Próba przeglądu stanowisk przedstawianych w doktrynie w zakresie rozumienia prawnych form działania administracji publicznej doprowadza do refleksji, iż można wyznaczyć podstawy definiowania, a raczej kwalifikowania działań organów administracji publicznej jako prawnych, wśród których większość autorów (w sposób bezpośredni lub pośredni) odwołuje się do kryterium, jakim jest cel podejmowania działania – ściśle rzecz ujmując, czy dane działanie ma na celu wywołanie bezpośrednich skutków prawnych¹.

Za czynności prawne, konkludując, można więc uznać te czynności, które podejmowane są przez podmioty administracji w celu wywołania bezpośredniego skutku prawnego, gdy sam cel jest nawet bardziej istotny niż fakt wywołania takiego skutku, którego bezpośredniość rozumiana jest jako bezpośrednie następstwa podejmowanych w tym celu czynności konwencjonalnych. Skutki prawne działań prawnych dotyczyć będą zarówno podmiotów trzecich, jak i podmiotów administrujących².

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: joanna.bigos2@uwr.edu.pl.

¹ K.M. Ziemiński, *Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 45.

² K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*, Poznań 2005, s. 103.

Prawodawca rzadko w przepisach prawa konstruuje normy dające podstawę do zmienności (wymienności) prawnych form działania dla organów administracji publicznej³. Jednym z takich przypadków jest regulacja zawarta w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej⁴. W przepisie tym ustawodawca wskazuje, iż „niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, o których mowa w art. 21 i art. 22, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu kłęski żywiolowej wprowadza, odpowiednio w zakresie kompetencji wynikających z art. 8: wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 9 ust. 5 – w drodze zarządzenia albo decyzji; starosta albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 10 ust. 5 – w drodze zarządzenia albo decyzji; wojewoda albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 11 ust. 4 – w drodze rozporządzenia albo decyzji”. Zakres podmiotowy regulacji związanej z ograniczaniem wolności i praw człowieka i obywatela jest niezbędnym elementem tej regulacji również w kontekście wyznaczenia prawnych form działania, jakie będą zastosowane.

W przypadku wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej ustawa przyznaje kompetencje do zrealizowania dyspozycji zawartej w normie prawnej organowi wykonawczemu gminy (wójtowi / burmistrzowi / prezydentowi miasta), stojącemu na czele zarządu powiatu staroście, wojewodzie oraz pełnomocnikowi, którzy mogą ją realizować samodzielnie⁵, odpowiednio w zakresie swoich kompetencji miejscowych, co zgodnie ze wskazaną regulacją art. 8 ustawy oznacza, iż wójt / burmistrz / prezydent miasta właściwy będzie do wprowadzania niezbędnych ograniczeń w przypadku wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej na terenie jednej gminy, starosta będzie realizował przydaną mu kompetencję w sytuacji objęcia stanem kłęski żywiolowej obszaru większego niż jedna gmina, który terytorialnie wchodzi w skład powiatu, natomiast w przypadku gdy stan kłęski żywiolowej zostanie wprowadzony na terytorium więcej niż jednego powiatu wchodzącego obszarowo w skład województwa, kompetencję realizować będzie właściwy miejscowo wojewoda. Odpowiednio w czasie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania przez wójta / burmistrza / prezydenta miasta lub starostę działaniami, które mają przeciwdziałać wystąpieniu skutków kłęski żywiolowej lub je usunąć, wojewoda ma kom-

³ Ze względu na wyjątkowość zagadnienia temat zostanie ograniczony do wskazania przykładów dotyczących prawnych form działania organów administracji publicznej.

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1897.

⁵ J. Wilk, *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie kłęski żywiolowej*, „Acta Erasiana III. Prace Prawnicze” 2012, s. 158, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/40317/001.pdf (27.11.2017).

petencję do zawieszenia uprawnień wymienionych podmiotów i powołania w ich miejsce pełnomocnika. W przypadku wystąpienia analogicznych przesłanek w stosunku do wojewody kompetencję do wyznaczenia pełnomocnika posiada właściwy minister. Mimo zaznaczenia w regulacji art. 8 pkt 4, iż w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na terenie więcej niż jednego województwa kompetencje do kierowania działaniami posiada minister właściwy ds. administracji publicznej lub inny minister, do którego zakresu działania należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów (zwany później zbiorczo właściwym ministrem), ustawodawca w art. 23 ust. 1 nie przewiduje możliwości niezbędnego ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela przez tegoż ministra, ale nadaje takie kompetencje pełnomocnikowi. W tym momencie należy poczynić jednak uwagę, iż z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku, gdy właściwy minister zrealizuje swoją kompetencję w zakresie wyznaczenia pełnomocnika, w razie niezrealizowania takiego stanu można mówić o istnieniu tzw. luki prawnej⁶.

Istotą wskazanej regulacji jest forma prawna, w jakiej kompetentne organy mogą dokonywać niezbędnych ograniczeń. Zgodnie z brzmieniem wskazanego art. 23 ust. 1 wyróżnić można akty generalne – zarządzenia i rozporządzenia, oraz akty indywidualne – decyzje administracyjne. Wybór formy działania pozostaje w gestii organu. Jak zostało wskazane w opracowaniach dotyczących tej instytucji prawnej⁷ akty generalne traktowane są jako akty prawa miejscowego⁸.

Wskazane jako akty indywidualne decyzje administracyjne podlegają procedurze przewidzianej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁹ z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4 pkt 1–5 ustawy o stanie klęski żywiołowej, zgodnie z którymi decyzje te podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia, mogą być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie¹⁰.

⁶ *Ibidem*, s. 154.

⁷ Chodzi tu o formę przewidzianą w art. 23 ust. 1.

⁸ Będą one ogłaszane jak przepisy porządkowe, jednak w zakresie ich wejścia w życie stosowane będą przepisy właściwe dla przepisów wykonawczych z oczywistym w tym przypadku uwzględnieniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1523; J. Wilk, *op. cit.*, s. 156–157.

⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

¹⁰ Odwołanie od decyzji wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie decyzji wydanej ustnie. Wniesione odwołania podlegają przekazaniu organowi odwoław-

Alternatywność w zakresie wyboru formy działania jest przejawem dyskrecjonalności administracji publicznej, utożsamianej ze swobodą działania organu administracji publicznej¹¹. Przyczyną wprowadzenia przez ustawodawcę możliwości wydawania aktów prawa miejscowego bądź decyzji administracyjnych wydaje się aktualny stan faktyczny związany z dużą zmiennością, jaka towarzyszy wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej oraz charakter wolności lub praw podlegających ograniczeniu. Literalna wykładnia regulacji dotyczącej prawnych form działania doprowadza do wniosku, iż w przypadku funktora „albo” użytego w przepisie art. 23 ust. 1 mamy do czynienia z alternatywą rozłączną, tak więc wydanie aktu normatywnego w zakresie niezbędnego ograniczenia praw i wolności obywatelskich oznaczać ma niemożność wydania w tym zakresie aktu indywidualnego, taka interpretacja wydaje się jednak nie wyczerpywać możliwości konieczności określonego zachowania się uprawnionych podmiotów. Warto bowiem zwrócić uwagę na sytuację, kiedy w przypadku zastosowania decyzji administracyjnej może dojść do konieczności rozszerzenia zakresu podmiotowego niezbędnego ograniczenia, co dokonane zostanie w formie aktu prawa miejscowego. W razie objęcia miejscowej ludności regulacją zarządzenia lub rozporządzenia istnieje prawdopodobieństwo konieczności ograniczenia dodatkowych praw lub wolności wąskiej grupie podmiotów poprzez wydanie uzupełniających decyzji administracyjnych indywidualnym podmiotom¹². Skutkiem tak konstruowanej regulacji – zamienności (wymienności) form działania administracji publicznej – jest nadanie podmiotom i organom administracji publicznej możliwości elastycznego reagowania na zmieniający się w czasie trwania stanu klęski żywiołowej stan faktyczny.

Innym przykładem wymienności prawnych form działania organów administracji publicznej jest możliwość zawarcia ugody administracyjnej w sprawie załatwianej w formie klasycznej decyzji administracyjnej. W tym przypadku zakończenie postępowania administracyjnego odbywa się poprzez wydanie władczej, autorytatywnej konkretyzacji normy prawnej w akcie administracyjnym lub zawarcie konsensualnej ugody administracyjnej będącej czynnością materialną stron. Należy tu jednoznacznie

czemu w terminie 3 dni, a rozpatrzeniu – w terminie 7 dni od dnia doręczenia odwołania. Organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydanych przez starostę i wójta / burmistrza / prezydenta miasta jest wojewoda.

¹¹ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 219–325.

¹² W takiej sytuacji organy muszą spełniać wymóg zgodności aktów indywidualnych z aktami prawa miejscowego. J. Wilk, *op. cit.*, s. 158.

zastrzec, że ugoda sama w sobie nie jest formą działania administracji publicznej, lecz dzięki jej zatwierdzeniu poprzez wydanie postanowienia w tym zakresie¹³ zastępuje decyzję administracyjną. Jak wskazuje regulacja art. 114 k.p.a., „w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugode, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne”. Zgodnie z art. 114–116 te same ustawy przyjęcie ugody jest możliwe wyłącznie w sprawie administracyjnej załatwianej w formie decyzji administracyjnej – co zostało potwierdzone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁴ – w trakcie trwania postępowania, której to przesłance nadane zostało podstawowe znaczenie¹⁵. Przepisy warunkują możliwość zastosowania tej formy działania również do spornego charakteru sprawy administracyjnej. Ze względu na materialny charakter ugody jej zawarcie jest możliwe tylko pomiędzy dwiema stronami posiadającymi interesy prawne lub obowiązki o charakterze spornym¹⁶. Wykorzystaniu tej konsensualnej formy nie może się również sprzeciwiać przepis prawa, bowiem ustawy materialne mogą wyłączać możliwość stosowania rozdziału 8 k.p.a.¹⁷ Ograniczeniem dla zawarcia ugody są także: czas jej zawarcia, wymóg złożenia zgodnych oświadczeń woli stron oraz możliwość zastosowania mediacji. Brzmienie art. 116 k.p.a. jednoznacznie wskazuje, że w przypadku ziszczenia się wszystkich przesłanek organ odracza wydanie decyzji administracyjnej i wskazuje termin do zawarcia ugody. W tym przypadku mamy do czynienia z przerwaniem postępowania prowadzonego w sprawie w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie i możliwość rozstrzygnięcia sprawy przy użyciu wymiennej formy działania organów administracji publicznej. W sytuacji gdy strony nie dotrzymają terminu do zawarcia ugody, przerwane uprzednio postępowanie administracyjne zostaje na nowo podjęte przez organ, który kończy je poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Taki sam skutek prawny ma miejsce w sytuacji gdy strona lub strony dokonają cofnięcia

¹³ Art. 119 k.p.a.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 1983 r., II SA 297/83, orzeczenia.nsa.gov.pl (27.11.2017).

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 1277/10, legalis.pl (27.11.2017).

¹⁶ Ugoda, zgodnie ze wskazaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie może zatem być zawarta pomiędzy stroną a uczestnikiem na prawach strony, a także pomiędzy stroną a organem administracji publicznej. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 1988 r., IV SA 855/88, orzeczenia.nsa.gov.pl (27.11.2017).

¹⁷ Przykładowo wskazać można art. 188 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.

oświadczenia woli o zawarciu ugody¹⁸. W momencie gdy normy prawa materialnego wymagają autorytatywnej konkretyzacji w postaci decyzji administracyjnych, przepis art. 114 k.p.a. daje możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków w formie pisemnej ugody administracyjnej, wskazując jako warunek jej zatwierdzenie w formie postanowienia przez organ administracji publicznej lub mediatora. Ugoda nie wywołuje skutków prawnych do momentu złożenia przez strony zgodnych oświadczeń woli przed organem prowadzącym postępowanie lub przed mediatorem. Przyczyną wprowadzenia takiej konstrukcji prawnej jak alternatywność wydania decyzji administracyjnej lub zawarcia ugody administracyjnej można się doszukiwać w wyznaczonej w art. 13 k.p.a. zasadzie polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz wyrażonej w art. 12 § 1 zasadzie szybkości postępowania (nawet, zgodnie z uzasadnieniem wprowadzenia zmian, „jeśli powoduje pewne przedłużenie postępowania w ścisłym znaczeniu, może finalnie istotnie skrócić czas załatwienia danej sprawy, gdyż w większości takich przypadków wyeliminowana zostanie potrzeba zaskarżenia władczego aktu administracyjnego”¹⁹).

Ratio legis wprowadzenia regulacji w tym zakresie, oprócz ułatwienia, usprawnienia i zbliżenia relacji pomiędzy stronami a organem administracji publicznej, a także zmniejszenia liczby sytuacji, w których mamy do czynienia z przewlekłością działania organu, jest realizacja zasady zaufania obywateli do organów państwa oraz walka z „nadmiernym formalizmem oraz rygorystycznym pojmowaniem władczości przy rozstrzygnięciu spraw administracyjnych”²⁰. Konkludując, można stwierdzić, iż skutek prawny zatwierdzonej ugody administracyjnej jest taki sam jak skutek prawny decyzji wydanej w toku postępowania administracyjnego²¹, zatem jest ona w stosunku do decyzji administracyjnej objawem przedmiotowo ujętej wielopostaciowości współczesnej administracji publicznej. Ugoda jest więc wymienną prawną formą działania administracji publicznej, kształtującą treść stosunku administracyjnoprawnego i kończącą postępowanie w sprawie w danej instancji.

Trzeci analizowany przypadek, gdy mamy do czynienia z alternatywnością form działania administracji publicznej, został zasygnalizowany w art. 1 pkt 1 k.p.a., który wskazuje, że ustawa ta normuje postępowanie

¹⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 632–633.

¹⁹ Druk nr 1183, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie, s. 52, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E> (27.11.2017).

²⁰ *Ibidem*, s. 4.

²¹ Art. 121 k.p.a.

przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. W przypadku tej instytucji prawnej należy wskazać, że w doktrynie istnieje spór co do określenia, jaką formą działania organów administracji publicznej jest milczenie²². Ze względu na fakt, iż zagadnienie milczenia organu administracji publicznej jest analizowane w oparciu o prawo procesowe, materialne i ustrojowe, coraz częściej w literaturze przedmiotu spotyka się próby kwalifikowania milczenia jako odrębnej, swoistej prawnej formy działania organów administracji. Pogląd taki wyraża chociażby P. Dobosz, wskazując, iż „polski ustawodawca, ze względów ekonomiki działania prawa administracyjnego i administracji publicznej, coraz częściej sięga do instytucji milczenia rozumianej jako specyficzna, ale zarazem pełnoprawna forma działania administracji publicznej, nastawiona bezpośrednio na wywołanie przez organ administracyjny lub administrujących oczekiwanych przez ustawodawcę skutków prawnych (stosunków administracyjnych) w obrębie materialnego i/lub formalnego (ustrojowego i powiązanego z nim proceduralnego) prawa administracyjnego”²³. Za uznaniem milczenia administracji za swoistą prawną formę działania organów można opowiadać się również, jak wskazuje M. Stahl²⁴, w oparciu o koncepcję władztwa administracyjnego B. Adamiak²⁵.

Zakwalifikowanie milczenia administracji jako prawnej formy działania²⁶ lub swoistej prawnej formy działania pozwala na dalszą refleksję nad regulacją zawartą w art. 122a k.p.a.²⁷ Zakresem instytucji milczenia organów administracji publicznej można objąć dwa odrębne stany prawne. Pierwszym, w oparciu o art. 122a § 2, jest załatwienie sprawy, w ramach którego dopuszcza się możliwość zastosowania milczenia w klasycznej koncepcji władztwa administracyjnego oraz w ramach którego

²² M. Stahl, *Koncepcja milczenia jako prawnej formy działania administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5..., s. 390.

²³ P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2012, s. 170–171.

²⁴ M. Stahl, *op. cit.*, s. 393.

²⁵ B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjne. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009, s. 23–35.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 359.

²⁷ W tym momencie należy dodać, że w § 1 ustawodawca jednoznacznie wskazuje, iż przepis wskazanego artykułu nie jest samodzielną podstawą prawną dla zastosowania milczącego załatwienia sprawy, ale niezbędny w tym zakresie jest wyrażony *expressis verbis* przepis materialnego prawa administracyjnego, tak samo jak niezbędny jest on do wydania decyzji administracyjnej.

czynność materialną strony poddaje się kontroli właściwego organu²⁸. Drugim zakresem regulacji milczenia organów, wyrażonym w pkt 1 omawianego przepisu, jest milczące zakończenie postępowania (tzw. forma pasywna). Pkt 2 regulacji wprowadza aktywną formę milczenia nazwaną milczącą zgodą. Rozróżnienie tych dwóch form jest istotne o tyle, iż w przypadku zastosowania pkt 2 dorozumianą formą działania organu jest wydanie decyzji administracyjnej, a milczenie pełni tu jedynie formę zabezpieczenia przed bezczynnością organu, instytucja milczącej zgody jest zaś elementem uproszczenia postępowania administracyjnego poprzez niewniesienie sprzeciwu w przewidzianym przepisami prawa terminie. W zamyśle prawodawcy milczące załatwienie sprawy jest fikcją decyzji pozytywnej, która dochodzi do skutku po upływie ustawowego terminu dla załatwienia tej sprawy. Dodatkowo na fakt, iż milczenie jest szczególną formą działania organów administracji publicznej, wskazuje również art. 122g k.p.a., zgodnie z którym do spraw załatwionych milcząco nie stosuje się zaskarżenia rozstrzygnięcia w formach przewidzianych w k.p.a., a także w drodze skargi do sądu administracyjnego.

Ratio legis wprowadzenia milczącego załatwienia sprawy jako formy zakończenia postępowania jest niewątpliwie chęć przyspieszenia, uproszczenia i zmniejszenia kosztów prowadzenia postępowania administracyjnego. Jak zaznacza sam projektodawca, jest ono „alternatywą dla klasycznego modelu zakończenia postępowania administracyjnego decyzją”²⁹. Zaproponowane brzmienie art. 122a k.p.a. jednoznacznie wskazuje, iż praktyczny zakres zastosowania tej instytucji prawnej będzie ograniczony nie tylko w oparciu o kryterium instancji, w jakiej prowadzone jest postępowanie, ale także charakterem sprawy. Milczące załatwienie sprawy będzie zatem skuteczne w przypadku wszelkiej działalności rejestrowej i regulacyjnej prowadzonej przez organy administracji publicznej ze względu na możliwość szybkiego i łatwego stwierdzenia bądź niestwierdzenia wystąpienia wymaganych przesłanek lub spełniania narzuconych przepisami prawa wymagań.

Refleksje doktrynalne i jednoznaczne stanowisko prawodawcy w zakresie celu tworzenia regulacji prawnej dotyczącej milczenia organów administracji publicznej jako prawnej formy działania niewątpliwie pozwalają na stwierdzenie, że jest ona wymienną względem decyzji administracyjnej prawną formą zakończenia postępowania administracyjnego i doprowadzenia do wystąpienia bezpośrednich skutków administracyjnych.

²⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 646.

²⁹ Druk nr 1183..., s. 45.

Prezentowane refleksje nie stanowią wyczerpującego omówienia problematyki zmienności prawnych form działania administracji publicznej, są jedynie próbą zasygnalizowania istnienia takich form przedmiotowo ujmowanej wielopostaciowości współczesnej administracji publicznej. Wydaje się, że analiza poszczególnych przykładów regulacji pozwala każdorazowo na wskazanie uzasadnienia prawnego takiego działania oraz wyznaczenie skutków takiego załatwienia spraw administracyjnych. Przykłady drugi i trzeci wskazują w sposób jednoznaczny, iż prawodawca próbuje poprawić pozycję procesową strony, ułatwić jej udział w postępowaniu, skrócić czas jego trwania oraz zmniejszyć koszty za cenę rezygnacji z klasycznie rozumianego władztwa administracyjnego.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1523.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1897.
- Druk nr 1183, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E> (27.11.2017).

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 1983 r., II SA 297/83, orzeczenia.nsa.gov.pl (27.11.2017).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 1988 r., IV SA 855/88, orzeczenia.nsa.gov.pl (27.11.2017).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 1277/10, legalis.pl (27.11.2017).

Opracowania

- Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjne. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2012.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.

- Stahl M., *Koncepcja milczenia jako prawnej formy działania administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Wilk J., *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, „Acta Erasmiana III. Prace Prawnicze” 2012, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/40317/001.pdf (27.11.2017).
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*, Poznań 2005.
- Ziemski K.M., *Kształtowanie się doktryny wobec prawnych form działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

VARIABILITY (INTERCHANGEABILITY) OF FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION'S ACTIVITY

Abstract: The focal point of this paper is an analysis of instances of regulations that prescribe the variability (interchangeability) of legal forms of public administration's actions. Therefore, it is a matter of special (if only because rarely occurring) cases, in which the multiformity of public administration's activity results from the consent to accept alternative administration. The author's intention is to present a multifaceted contemporary public administration in terms of indication and description of legal institutions, within which the legislator has introduced the possibility of choosing different forms of action by the authority, such as: the ability to issue a regulation, order or decision by the relevant authority if it proves necessary to restrict freedom and rights during the state of natural disaster, the exchangeability of an administrative decision and the administrative settlement and alternative use of administrative silence. The considerations concern the legal forms of actions on the part of public administration, because (for them) interchangeability of the forms of public administration's actions is extremely rare and incidental, while looking at the actual (non-legal) forms of public administration allows seeing greater acceptance of the alternative behavior in the analyzed context. The reflections are supported by an attempt to answer questions about the reasons, variants and consequences of building legal regulations in a way that allows the legal forms of public administration's action to change.

Keywords: LEGAL FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION'S ACTION, VARIABILITY OF FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION'S ACTION, INTERCHANGEABILITY OF FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION'S ACTION, ADMINISTRATIVE SETTLEMENT, ADMINISTRATIVE DECISION, ACTS OF LOCAL LAW, ADMINISTRATIVE SILENCE