

Bartłomiej JAWORSKI\*

## Niewładcze formy działania administracji – potrzeba redefinicji?

### Wprowadzenie

Organy administracji publicznej, posługując się co do zasady władczymi, określonymi przepisami prawa typami konkretnych czynności, wyposażone zostały w instrumenty prawne służące nie tylko wykonywaniu ustaw, ale i realizowaniu stawianych przed administracją publiczną celów. Te jednak na przestrzeni lat ulegają przeobrażeniom, zmieniają się bowiem rola i funkcje wyznaczane administracji publicznej, a w konsekwencji, z uwagi na służebną rolę prawnych form działania wobec realizowanych zadań publicznych<sup>1</sup>, następuje zmiana preferencji w wyborze i konstrukcji tychże instrumentów prawnych. Ten nieuchronny i nieustający proces stymuluje więc ciągłą ewolucję sposobów administrowania, co z kolei stanowi wyzwanie dla teorii prawnych form działania administracji w ramach nauki prawa administracyjnego, której zadaniem jest stała refleksja co do adekwatności ustalonego, aczkolwiek bywa, że tylko „utartego” przez doktrynę, katalogu form działania. Celem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego powinno być bowiem poszukiwanie nowych pojęć-narzędzi, które umożliwiłyby właściwy naukowy opis i przystającą do rzeczywistości systematykę prawnych form działania ad-

---

\* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: bartlomiej.jaworski@uwr.edu.pl.

<sup>1</sup> T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 608 i n.; *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1977.

ministracji. Rzecz jednak w tym, że w doktrynie przeważa obecnie przekonanie, zgodnie z którym stałe, implikowane powyższymi procesami modyfikacje dotychczasowych form działania, dwoistość sfer działania organów administracji, a także zróżnicowanie form działania administracji w zależności od pozycji organu administracji wobec adresata jego działania, nie pozwalają na rekonstrukcję ostatecznej typologii prawnych form działania administracji<sup>2</sup>. W konsekwencji takiego twierdzenia obserwowana dziś wielopostaciowość w zakresie wykonywania administracji publicznej nie znajduje swojego odzwierciedlenia w przyjętym obecnie katalogu prawnych form działania, co skutkuje zarówno niewłaściwą efektywnością administracji publicznej, jak i niedostateczną ochroną interesów podmiotów znajdujących się w relacji z jej organami.

## Geneza wyróżnienia niewładczej administracji publicznej

Nauka prawa administracyjnego proponuje wiele podziałów prawnych form działania. Przyjmując różne kryteria, starano się dookreślić i skategoryzować formy prawne przyjmowane w działaniach administracji. Pomimo że ewolucja prawnych form działania jest często analizowana od czasu ustalenia przez J. Starościaka powszechnie akceptowanego w polskiej nauce prawa administracyjnego katalogu prawnych form działania administracji<sup>3</sup>, w zaskakujący sposób (zważywszy gwałtowność transformacji ustrojowej) nie uległ on zbyt wielkim zmianom. Zdumiewający wydaje się także fakt, że od lat 50. XX w. katalog ten został wzbogacony o jedną, może dwie prawne formy działania – przykładowo przyrzeczenie publiczne, czy warunkowo – umowę administracyjną. Czasem wyodrębnia się także nowe rodzaje czynności materialno-technicznych. Żaden jednak z prezentowanych w literaturze podmiotu podziałów prawnych nie jest wyczerpujący i uznany za pełne usystematyzowanie istniejących obecnie w prawie administracyjnym form działania<sup>4</sup>. Jednym z części

<sup>2</sup> Zob. J. Paśnik, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa–Poznań 2013, s. 108.

<sup>3</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

<sup>4</sup> Klasyfikacją i identyfikacją form działania administracji zajmowało się wielu autorów, m.in.: J. Starościak, *op. cit.*; *idem*, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1978; T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963; F. Longchamps, *O zjawiskach „niekonfliktowych” w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 4; W. Chrościelewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6; M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] *Polskie prawo*

przyjmowanych kryteriów klasyfikacji jest to, zgodnie z którym formy działania administracji publicznej określa się mianem władczych i *a contrario* niewładczych<sup>5</sup>. Podstawą dla takiego rozróżnienia niewątpliwie stały się rozważania prowadzone w latach 60. ubiegłego wieku przez F. Longchamps w zakresie tzw. zjawisk niekonfliktowych oraz prawa niekonfliktowego w administracji publicznej<sup>6</sup>. Zaproponowany wówczas podział na dwie sfery prawnego działania administracji publicznej – tę niewątpliwie władczą oraz tę realizowaną w formach niewładczych<sup>7</sup> – zapoczątkował w doktrynie prawa administracyjnego skutek w postaci trwającego do dziś charakteryzowania wszystkich innych niż te klasycznie władcze form działania administracji przez pryzmat konieczności udowodnienia, że są one pozbawione władztwa publicznego. Przyjąć można, że od tamtego czasu rozpoczęło się konsekwentnie antynomijne charakteryzowanie wszelkiej działalności publicznoprawnej jako władczej lub niewładczej, a przyjmowanych prawnych form działania jako jednostronnych lub dwustronnych. Podział ten okazał się jednak zdecydowanie nieprzystający do prawnie skomplikowanej i wielopostaciowej aktywności administracji publicznej powodowanej stawianymi przed nią społecznymi oczekiwaniami, ewoluującymi wraz z cywilizacyjnym postępem państwa. Wielokrotnie dostrzegano, że kategoryzacja działania władcze – działania niewładcze nie jest wartościowym narzędziem poznawczym w zakresie podejmowanej próby charakteryzowania prawnych form działania administracji i konieczna jest dalsza analiza występujących w prawie administracyjnym tzw. form niewładczych<sup>8</sup>. Obecnie

---

*administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956; Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjny (w świetle orzecznictwa i doktryny)*, Warszawa 1988; K. Ziemiński, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998; a także w literaturze obcej, chociażby: J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 2003.

<sup>5</sup> Zob. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 56 i n.; W. Chrościelewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 54 i n.; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007; J. Starościk, *Prawne formy...*; *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 229 i n.; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 102 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 189 i n.

<sup>6</sup> F. Longchamps, *op. cit.*, s. 675 i n.; por. A. Błaś, *Niewładcze formy działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 221.

<sup>7</sup> F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 894–895 za: A. Błaś, *op. cit.*, s. 221.

<sup>8</sup> Zob. chociażby: J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 139, 149; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 7–8.

najbardziej rozpowszechnione jest twierdzenie przedstawione przez J. Zimmermanna, że „do form niewładczych zalicza się te formy, które albo są podejmowane według norm prawa cywilnego – umowy cywilnoprawne, albo wprawdzie ich podstawą jest prawo publiczne, niemniej jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównoważeniu – np. umowy administracyjne, porozumienia administracyjne”<sup>9</sup>. Wskazywane powszechnie dziś w doktrynie prawa administracyjnego założenie istnienia tzw. administracji niewładczej opiera się na twierdzeniu o równorzędności stron niewładczego stosunku prawnego administracyjnego<sup>10</sup> i, w konsekwencji, istnieniu dwustronnych prawnych form działania administracji o prywatnoprawnej proveniencji. W związku z twierdzeniem o możliwej pełnej dwustronności w działaniach administracji publicznej dopuszcza się również założenie o identyczności form dwustronnych działania administracji publicznej z instytucjami prywatnoprawnymi (przykładowo umowy), co powinno zastanawiać przede wszystkim z uwagi na wykorzystywanie tego typu form dla realizacji zadań publicznych, których podstawą są normy prawa publicznego, a także z uwagi na prezentowane powszechnie założenie, że administracja publiczna we wszystkich podejmowanych działaniach posługuje się władztwem publicznym lub też ma możliwość jego bezpośredniego zastosowania w momencie, kiedy interes ogólny przez nią chroniony jest zagrożony<sup>11</sup>. Jeżeli jednak uznalibyśmy, że posługująca się pierwotnie w realizacji swych zadań władztwem administracyjnym i klasycznie władczymi formami działania administracja publiczna nie mogłaby w pełni (totalnie i w każdym przypadku) zrzec się swojego fundamentalnego przymiotu na rzecz pełnej dwustronności i umożliwić podrzędnemu dotychczas podmiotowi równorzędnego kształtowania treści stosunku prawnego, to jakimi kryteriami należy się posłużyć, by odróżnić działania niemal w pełni dwustronne od tych mniej dwustronnych, którym bliżej do działań klasycznie władczych<sup>12</sup>? Dzięki

<sup>9</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 284.

<sup>10</sup> Zob. także M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992, s. 88.

<sup>11</sup> Por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 31.

<sup>12</sup> Warto w tym miejscu przytoczyć prezentowaną w nauce prawa administracyjnego przez J. Zimmermanna tezę o stopniowości władztwa administracyjnego działań administracji publicznej, jednak nie wydaje się ona cenna dla odpowiedzi na zadane pytanie. Zimmermann stwierdza jedynie, że zjawisko nierównomierności stosowanego władztwa istnieje, jednak nie podejmuje ustaleń przyczyn takiego stanu rzeczy ani nie prezentuje kryteriów, dzięki którym można byłoby rozróżnić działania bardziej władcze od tych mniej władczych, a także, co najważniejsze, nie analizuje skutków stosowania każdej z postaci władczości dla właściwej realizacji zadań publicznych przez administrację. *Ibidem*, s. 291.

jakim kryteriom stworzyć klasyfikację prawnych form działania, która uwzględni dostrzeżoną obecnie wielopostaciowość współczesnej administracji publicznej?

**Kluczowa kwestia: czy formy nielegitymujące się klasycznie rozumianym atrybutem władztwa są niewładcze? (Czyli o potrzebie uwzględniania wielopostaciowości administrowania)**

Tym samym, podejmując próbę odpowiedzi na pytanie o zasadność twierdzenia, że dwustronność, przy użyciu której kształtowane są prawne formy działania tzw. administracji niewładczej, zrównywać można z dwustronnością w ujęciu prywatnoprawnym, wskazać należy, że zgodnie z ugruntowanym konstruktem nauki prawa administracyjnego w tym zakresie jedną ze stron stosunku administracyjnoprawnego musi być zawsze *a priori* wyposażony co do zasady we władztwo podmiot administrujący, co wynika również z faktu, że prawo administracyjne określa prawa i obowiązki człowieka wobec państwa i na odwrót – prawa i obowiązki państwa wobec człowieka, w imię dobra wspólnego. Organ administracji publicznej zawsze więc korzysta ze swojej podmiotowości administracyjnoprawnej, reprezentując państwo (władzę publiczną), jednak nie zawsze wykorzystuje ją dla samego nawiązania stosunku i określenia jego treści – nie zawsze posługuje się władztwem publicznym. Tym samym od strony podmiotowej niemożliwe jest zupełne pozbawienie władztwa tzw. stosunku niewładczego administracyjnoprawnego – przesądzenie o jego pełnej dwustronności i założenie o możliwości równorzędnego ustalania jego treści przez obie strony stosunku. Nie oznacza to oczywiście, że każdy stosunek administracyjny powstaje jako skutek zastosowania klasycznie władczo postrzeganej prawnej formy działania, jaką jest akt administracyjny. Nie uzasadnia to jednak twierdzenia nieuwzględniającego także obserwowanej obecnie wielopostaciowości podejmowanych przez administrację działań, że o wszelkich innych niż klasycznie władcze formach działania można mówić jako o formach niewładczych (dwustronnych) w administracji publicznej – w dodatku traktowanych jednakowo w perspektywie „dewładczyzacji”, co więcej – z założeniem pełnej (prywatnoprawnej) równorzędności stron tzw. niewładczego stosunku administracyjnoprawnego.

Nie sposób bowiem zgodzić się z przeważającą interpretacją, jakoby przykładowo porozumienie administracyjne było dwustronną (w rozumieniu prywatnoprawnym) formą działania administracji, w której podmioty są wobec siebie w pełni równorzędne. Po pierwsze wskazać należy,

że porozumienie administracyjne jest formą prawną działania administracji, i to o publicznoprawnym (administracyjnoprawnym) charakterze, a celem i przedmiotem porozumienia jest współdziałanie przy wykonywaniu zadań przez administrację publiczną<sup>13</sup>. Z uwagi na przyjętą obecnie w prawie administracyjnym konstrukcję normatywną stronami porozumienia mogą być jedynie podmioty administracji publicznej – państwowe i samorządowe jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne, czy jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej<sup>14</sup>. Możliwość wystąpienia cechy równorzędności stron w porozumieniach (zarówno na etapie zawierania, jak i realizowania) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej może jednak zastanawiać z uwagi chociażby na nadzór państwa nad organami jednostek samorządu terytorialnego, który obejmuje także wykonywanie zadań powierzonych przez administrację rządową administracji samorządowej. Czy możemy więc mówić o równorzędności stron porozumienia, skoro wojewoda zachowuje swoje kompetencje nadzorcze wobec jednostki samorządu terytorialnego i może nadzorować realizację powierzonego jej w porozumieniu zadania publicznego? Tym samym wskazywanie niekiedy w nauce prawa administracyjnego na porozumienie jako umowę cywilnoprawną<sup>15</sup> wydaje się z założenia bezpodstawne<sup>16</sup>. Kwestią, którą należy poddać analizie, jest również zasadność założenia o równorzędności stron porozumienia zawieranego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Powołując się na problem ochrony praw uczestników umów o charakterze administracyjnym, nie sposób także przyznać racji argumentom opowiadającym się za uznaniem umowy stosowanej w wykonywaniu administracji publicznej za umowę cywilnoprawną. Funkcja, sposób zawierania, a także organiczny związek z wykonywaniem przez administrację publiczną jej zadań ustawowych nakazywałyby zaliczać umowę w wykonywaniu administracji publicznej do kategorii form działania o charakterze publicznoprawnym, jako form realizacji ustawowych zadań administracji, i sytuowania jej poza obszarem prawa cywilnego. W konsekwencji rozstrzyganie sporów między administracją a innymi podmiotami prawa, wynikających z realizacji aktów typu „umowa” na gruncie prawa publicznego, powinny realizować sądy administracyjne.

<sup>13</sup> Zob. Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 119.

<sup>15</sup> P. Brzezicka, *Porozumienie administracyjne – problemy węzłowe*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6, s. 50; A. Agopszowicz, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 41.

<sup>16</sup> Zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1994 r., S.A./Łd 1906/94, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1995, nr 4, poz. 161.

## Zakończenie

Powyższe twierdzenie zgodne jest z podstawową, wskazywaną w literaturze luką w zakresie rozwoju prawnych form działania administracji, jaką stała się w Polsce „nieobecność” zawierania umowy administracyjnej i stosowania innych konsensualnych form działania administracji<sup>17</sup>. Pytaniem jednak, jakie należy zadać, jest – czy być może to właśnie niewłaściwe pojmowanie tejże konsensualności (dwustronności) w działaniach administracji publicznej stanowi przeszkodę w rozwoju form alternatywnych dla form klasycznie władczych? Jak bowiem wyjaśnić fakt, że pomimo istniejących opracowań monograficznych, doprecyzowujących elementy umowy administracyjnej<sup>18</sup>, a także wystarczającej liczby wzorców w innych krajach europejskich wciąż nie udaje się pokonać bariery i wcielić umowy administracyjnej w realne działania administracji publicznej? Jak również wytłumaczyć brak upowszechnienia się instytucji ugody administracyjnej i wciąż powracające doktrynalne dyskusje, czy ugodę w działaniach administracji możemy nazwać formą działania administracji, czy raczej formą działania przed administracją? Wnioski, jakie płyną z podjętej próby odpowiedzi na powyższe pytania, mogą prowadzić do twierdzenia, że jeżeli nauka prawa administracyjnego wciąż będzie się posługiwać pojęciami, których nie jest w stanie w pełni zdefiniować na gruncie prawa publicznego (choćby terminem dwustronności, umowy, niewładczości, konsensualności), daremna jest nadzieja na skonstruowanie odpowiednich prawnych form działania, które pozwolą na właściwą realizację zadań publicznych i umożliwią wypełnienie postulatu elastyczności w działaniach administracji czy wzmocnienia zaufania obywateli do państwa. Jedynie zredefiniowanie wymienionych pojęć może dać szansę na uznanie i prawne umocowanie stosowania form działania administracji, które dziś nazywamy bliżej nieokreślonym elementem innowacji działań administracji (jak przykładowo umowy aktywizacyjne czy umowy skierowane do osób korzystających z pomocy społecznej, znajdujących się np. w rodzinie dysfunkcyjnej)<sup>19</sup>.

Warto więc może skłonić się ku utrzymaniu pierwotnie postawionej granicy pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym, niepozwalającym na twierdzenie o możliwości bezpośredniego inkorporowania in-

<sup>17</sup> Por. *System prawa administracyjnego*, t. 5...; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.

<sup>18</sup> Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.

<sup>19</sup> Por. *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2016; R. Mędrzycki, *Nowe formy działania administracji publicznej i partnerów społecznych w zakresie przeciwdziałania bezdomności*, [w:] *Bezdomność – problemy prawne...*, s. 62 i n.

stytucji ogólnych o prywatnoprawnej proveniencji dla realizacji przy ich użyciu zadań publicznych, i zweryfikować posługiwanie się nieprzystającym do wielopostaciowości współczesnej administracji oraz niosącym ogromny багаż doktrynalny antynomijnym pojęciem administracja władcza – administracja niewładcza (formy prawne działania jednostronne–dwustronne). Wydaje się, że należy powrócić do dającego historyczny początek rozróżnienia działań władczych i niewładczych ujęcia Longchamps'a i przystać na wyodrębnienie form klasycznie władczych oraz alternatywnie władczych, które z uwagi na publicznoprawny charakter norm je kształtujących nie będą mogły być uznane za w pełni niewładcze (dwustronne w rozumieniu prywatnoprawnym). Mając na względzie stawiany przed administracją postulat właściwego realizowania zadań publicznych, wskazać należy na konieczność stałego poszukiwania nowych, alternatywnie władczych form działania, których konstrukcja z jednej strony będzie przystawać do obserwowanych przeobrażeń w zakresie realizowanych przez administrację zadań, a z drugiej służyć właściwej i efektywniejszej ich realizacji.

Inspirację do dalszych działań w tym zakresie może stanowić pogląd wygłoszony przez J. Łętowskiego, który stwierdza, że „nie ulega [...] najmniejszej wątpliwości, że także prawo musi przewartościować dotychczasową hierarchię pojęć i uznać, że tzw. sfera niewładcza w działaniu administracji jest w dzisiejszej rzeczywistości nie tylko najbardziej władczą, ale po prostu najważniejszą. Jest więc koniecznością, aby znaleziono dla niej odpowiednie, adekwatne do rzeczywistości, środki regulacji i kontroli”<sup>20</sup>.

## Bibliografia

### Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1994 r., S.A./Łd 1906/94, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1995, nr 4, poz. 161.

### Opracowania

Agopszowicz A., *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999.

*Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2016.

Błaś A., *Niewładcze formy działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.

Brzezińska P., *Porozumienie administracyjne – problemy węzłowe*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6.

<sup>20</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 205.



- Chrościelewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Chrościelewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Cieślak Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.
- Ipsen J., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 2003.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kmieciak Z., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjnym (w świetle orzecznictwa i doktryny)*, Warszawa 1988.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963.
- Longchamps F., *O zjawiskach „niekonfliktowych” w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 4.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
- Mędrzycki R., *Nowe formy działania administracji publicznej i partnerów społecznych w zakresie przeciwdziałania bezdomności*, [w:] *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2016.
- Paśnik J., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa–Poznań 2013.
- Rabska T., *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, Kraków 2001.
- Starościec J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościec J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1978.
- Starościec J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1977.
- System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992.
- Ziemski K., *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Zimmermann M., *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956.

NON-IMPERATIVE FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTIONS –  
IN NEED OF REDEFINITION?

**Abstract:** The social expectations regarding satisfaction of collective needs, while accounting for individual ones, change, and so do the functions of public administration. Due to the strong

connection between public administration tasks and the legal forms of actions used for their implementation, the objective of science of administrative law is to constantly look for new concepts and tools that would enable a proper scientific description and a systematic approach to legal forms of administrative actions. At present, none of the divisions presented in the literature is exhaustive and none can be considered to be offering a full systematization of the legal forms of actions which currently exist in administrative law. One of the most frequently accepted classifications divides the forms of action into imperative and “non-imperative” ones; this classification provides certain antinomy and does not conform to the public administration which is legally complex and takes many forms. The existence of imperative administrative actions is unquestionable, but the current doctrinal understanding of “non-imperative” actions needs to be analyzed in more detail. Is the administration really fully imperative or fully “non-imperative”? If we use such an alternative, do we actually deprive ourselves of the possibility of creating a catalogue of legal forms, which reflects the multiformity of contemporary administration, perceives the full spectrum of public administration dominance and diversity of forms, and which assumes a decrease in (or even elimination) of this attribute? Bearing in mind the predilection for the above-mentioned dominance, are we not forced, here and now, to affirm the possibility of full bilateralism in administrative actions?

**Keywords:** BILATERALISM IN THE EXERCISE OF PUBLIC ADMINISTRATION, EXERCISE OF PUBLIC ADMINISTRATION, IMPLEMENTATION OF PUBLIC TASKS, NON-IMPERATIVE PUBLIC ADMINISTRATION, NON-IMPERATIVE LEGAL FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTIONS