

Katarzyna KŁOSOWSKA-LASEK*

Władczość i niewładczość administracji w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym

Wielopostaciowość administracji publicznej można badać w różnych aspektach i na różnych płaszczyznach. Warto m.in. zwrócić uwagę, że w tym samym postępowaniu administracyjnym organ administracji może ukazywać różne oblicza: administracji władczej i niewładczej. Podstawową formą działania administracji, prowadzącą do ustalenia praw i obowiązków jednostki w sprawach indywidualnych, jest decyzja administracyjna będąca rodzajem aktu administracyjnego. Sam akt ma charakter władczy, podobnie jak charakterystyczny dla prawa administracyjnego stosunek administracyjnoprawny. Natomiast sposób dochodzenia do rozstrzygnięcia określonej treści niekoniecznie już musi mieć taki charakter.

Celem artykułu jest ukazanie przejawów władczości i niewładczości administracji publicznej w ramach postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych i rozważenie, czy dokonywane ostatnimi czasy zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)¹ rzeczywiście są przejawem współczesnych tendencji w zarządzaniu sprawami publicznymi do bardziej partnerskiego podejścia do obywatela², a równocześnie czy zmiany te są do pogodzenia z istotą stosunku admini-

* Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: kklos@univ.rzeszow.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

² Zob. uzasadnienie projektu ustawy (uchwalonej następnie dnia 7 kwietnia 2017 r.) o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183 z 28 grudnia 2016 r.

stracyjnoprawnego. Wypada więc rozpocząć od przynajmniej skrótowej definicji stosunku administracyjnoprawnego.

Ogólnie rzecz biorąc, stosunek administracyjnoprawny, jako jeden z rodzajów stosunków prawnych, jest wzajemnym układem zachowań między dwoma podmiotami, kwalifikowanym przez prawo administracyjne, charakteryzującym się określoną specyfiką pozwalającą odróżnić go od innych rodzajów stosunków prawnych³. Wskazuje się więc, że jednym z podmiotów tego stosunku jest zawsze organ administracji publicznej, którego zdolność do nawiązania tego stosunku lub żądania określonego zachowania albo świadczenia opiera się na kompetencji, natomiast drugim – w przypadku tzw. stosunków zewnętrznych⁴ – jest podmiot administrowany, np. obywatel czy inny podmiot praw lub obowiązków administracyjnych, do którego kierowany jest nakaz (zakaz) albo który żąda określonego zachowania się organu⁵. Wzajemne uprawnienia i obowiązki będące przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego wynikają zawsze – bezpośrednio lub pośrednio – z prawa materialnego, a nie są kształtowane przez same strony stosunku (jak np. w stosunkach cywilnoprawnych). Muszą przy tym należeć do kompetencji organów administracji publicznej (organów administrujących). Właśnie istnienie kompetencji (dzięki której organ jest władny określać szczegóły stosunku administracyjnoprawnego i dbać o realizację jego treści) powoduje, że jako stronę stosunku administracyjnoprawnego uznaje się organ administracyjny, a nie państwo, mimo że zachowanie drugiej strony stosunku (podmiotu administrowanego) jest realizowane wobec samego państwa na podstawie wydanych przez nie norm. Brak również ekwiwalentności i porównywalności uprawnień i obowiązków stron tego stosunku. Organ administracji nie jest bowiem odbiorcą zachowania się drugiej strony i odwrotnie – jej zachowanie nie jest skierowane do tego organu i nie jest wykonywane na jego rzecz⁶.

Co istotne, znamioną cechą stosunku administracyjnoprawnego jest właśnie pozycja organu administracji, który – reprezentując państwo i dysponując z tego tytułu władztwem administracyjnym – ma w zewnętrznym stosunku administracyjnym pozycję nadrzędną względem podmiotu administrowanego. Nadrzędność ta oznacza możliwość (czasem wręcz powinność) autorytatywnego, jednostronnego, choć zawsze na pod-

³ Zob. J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 366.

⁴ Ich przeciwieństwem są tzw. stosunki administracyjnoprawne wewnętrzne, tzn. między organami administracji publicznej, które nie zawsze opierają się na nierównorzędnej pozycji stron tych stosunków. Tematyka artykułu odnosi się jednak tylko do stosunków zewnętrznych.

⁵ Zob. np. J. Boć, *op. cit.*, s. 366; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 77–78.

⁶ Szerzej zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 75–80.

stawie prawa i w zgodzie z tym prawem, decydowania o treści praw i obowiązków wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego (z wyjątkiem stosunków powstałych z mocy prawa). Podnosi się, że możliwość ta, opierająca się na konstrukcji władztwa administracyjnego, oznacza, iż kształtowanie czy konkretyzacja pozycji prawnej podmiotu administrowanego odbywa się niezależnie od tego, czy inicjatywa nawiązania stosunku wyszła od organu administracyjnego (z urzędu), czy od drugiej strony (na wniosek) oraz niezależnie od woli podmiotu administrowanego czy bez jego udziału⁷. Biorąc jednak pod uwagę instytucję mediacji czy ugody w postępowaniu administracyjnym, w przypadku których organ jest do pewnego stopnia związany poczynionymi w ich ramach ustaleniami, o ile są zgodne z prawem, powstaje pytanie, czy następuje w tych przypadkach co najmniej złagodzenie, jeśli nie eliminacja władczości, czy raczej należy zmodyfikować powyższą definicję w następujący sposób: możliwość autorytatywnego i jednostronnego kształtowania, zgodnie i na podstawie prawa, sytuacji prawnej podmiotu administrowanego przez organ występuje niezależnie od tego, czy inicjatywa nawiązania stosunku administracyjnoprawnego wyszła od organu administracji czy od drugiej strony, oraz niezależnie od tego, czy treść praw i obowiązków stron była określana samodzielnie przez organ czy też uzgadniana bądź współtworzona z podmiotem administrowanym. Równocześnie możliwość ta nie oznacza, że organ musi z niej korzystać. Organ może bowiem zdecydować – autorytatywnie i jednostronnie – o uwzględnieniu preferencji strony, oczywiście zawsze w granicach i na podstawie prawa. Prawo to może wręcz w określonych sytuacjach narzucać obowiązek uwzględnienia tych preferencji, co nie narusza istoty ani stosunku administracyjnoprawnego ani też samego władztwa administracyjnego.

W literaturze różnie podchodzi się do zagadnienia braku władczości czy też niewładczości działania administracji w ramach stosunków administracyjnoprawnych. Na przykład I. Lipowicz wskazuje, że przy bliższym przyjrzeniu się każdy z elementów instytucji stosunku administracyjnoprawnego ulega ewolucji, m.in. typowa dla stosunku administracyjnoprawnego jednostronność ulega erozji i musi być obwarowywana coraz większymi zastrzeżeniami na rzecz niewładczości i dwustronności⁸. Z kolei I. Niżnik-Dobosz opisuje konstrukcję niewładczych stosunków administracyjnoprawnych jako takich, które posiadają typowy dla każde-

⁷ Por. J. Boć, *op. cit.*, s. 366–367; S. Wrzosek, *Podstawowe pojęcia z zakresu ogólnej części prawa administracyjnego*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 48; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 75–76.

⁸ I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 30.

go stosunku prawnego wymiar władczości prawa (są zatem zabezpieczone bezpośrednio lub pośrednio zinstytucjonalizowanym przymusem państwa), ale ich treść dotycząca praw i obowiązków w zakresie administrowania sprawami publicznymi została skonkretyzowana bez użycia instytucji władztwa administracyjnego w znaczeniu jednostronnej konkretyzacji treści dokonanej przez organ administracyjny (który oczywiście, jak w każdym stosunku administracyjnoprawnym, jest obligatoryjnym podmiotem tego stosunku). Nieautorytatywny sposób kształtowania treści nie oznacza przy tym, że treść stosunku nie może dotyczyć obowiązków administracyjnych, które są wykonywane przez jedną ze stron przy użyciu władztwa⁹.

Powstaje więc pytanie, czy przejawy niewładczości w ramach postępowania administracyjnego należy traktować jako asumpt do zredefiniowania pojęcia stosunku administracyjnoprawnego, uznania ich za stosunki niewładcze, przejaw uwewnętrznienia stosunków administracyjnoprawnych (obywatel współkształtując swoją pozycję prawną, przestaje być podmiotem zewnętrznym wobec administracji), czy też mimo wszystko należy poszukiwać dla nich miejsca w ramach tradycyjnie pojmowanego stosunku administracyjnoprawnego i władztwa administracyjnego.

Jak wspomniano, władztwo administracyjne jest traktowane jako podstawowy przymiot wyróżniający prawo administracyjne w systemie prawa obowiązującego, a stosunek administracyjnoprawny spośród innych stosunków prawnych¹⁰. Jego istotę upatruje się w konieczności podporządkowania się podmiotów administrowanych działaniom administracji wynikającym z realizacji zadań publicznych przez organy administracji w określonych prawnie formach działania. W przypadku braku dobrowolnego podporządkowania może nastąpić przymusowe wykonanie danego działania lub zastosowanie odpowiedniej sankcji¹¹. Wśród atry-

⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Istota i znaczenie stosunków niewładczych w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014, s. 17. Przy tym konstrukcja ta nie odnosi się raczej do postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych, w którego ramach każde wiążące prawnie rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej podmiotów administrowanych stanowi władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej. Można natomiast mówić o niewładczych metodach dochodzenia do treści rozstrzygnięcia lub zapewnienia jego wykonalności.

¹⁰ Por. np. Z. Cieślak, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 91; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 76.

¹¹ Por. A.M. Arkuszewska, *Mediacja a ugoda administracyjna*, [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014, s. 102; M. Błachucki, *Negocjacyjny sposób uzgadniania treści aktu administracyjnego a istota władztwa administracyjnego (na przykładzie prawa antymonopolowego)*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 67; Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 91.

butów władztwa administracyjnego wymienia się więc zazwyczaj zdolność autorytatywnej konkretyzacji norm, domniemanie legalności podjętych przez administrację działań oraz możliwość (wystarczy potencjalna) zastosowania przymusu państwowego¹². Atrybuty te jednak pojedynczo nie muszą przesądzać o władztwie administracyjnym (np. działania jednostronne podmiotów prywatnych pozbawione są przymiotu możliwości zastosowania przymusu państwowego, a przymiot domniemanie legalności przysługuje wszelkim działaniom administracji publicznej, nie tylko tym o charakterze władczym)¹³.

Najbardziej klasycznym przejawem władztwa administracyjnego jest wydawanie przez organy administracji publicznej aktów administracyjnych¹⁴. Jak jednak potraktować w tym kontekście mediację, ugody czy tzw. milczące załatwienie sprawy uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego? Analiza literatury i unormowań prawnych skłania do postawienia następujących tez:

1) Rozstrzygnięcie w sprawach indywidualnych ma charakter władczy, ale sposób dochodzenia do niego może być zarówno władczy, jak i niewładczy (pozawładczy). Sedno tej tezy odzwierciedla art. 96a § 3 k.p.a. mówiący o celu mediacji, a równocześnie sposobie załatwienia sprawy¹⁵. Cel ten można sprowadzić właśnie do niewładczego sposobu ustalenia władczego rozstrzygnięcia w postaci decyzji lub zatwierdzonej przez organ ugody.

Ogólnie rzecz biorąc, do niewładczych sposobów dochodzenia do rozstrzygnięcia można zaliczyć: wyjaśnianie stronom zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwieniu sprawy, by w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu (art. 11 k.p.a.), zasadę współdziałania organów w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy (art. 7b i 106a k.p.a.), zasadę polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków (art. 13 k.p.a.),

¹² Por. W. Chrościelewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 51; I. Lipowicz, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski..., s. 43; M. Stahl, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 86; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 118; *idem*, *Podstawy problematyki*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 53.

¹³ Szerzej zob. K.M. Ziemiński, *Indywidualny...*, s. 118–137.

¹⁴ Zob. M. Błachucki, *op. cit.*, s. 67.

¹⁵ Celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody.

w tym mediację i ugode administracyjną (art. 96a–96n i art. 114–122 k.p.a.).

2) W stosunku administracyjnoprawnym tylko organ administracji publicznej jest stroną uprawnioną (mającą kompetencję) do określenia ostatecznej treści praw i obowiązków podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Nawet jeśli podmiot administrowany współuczestniczy w kreowaniu treści stosunku administracyjnego, to i tak same jego ustalenia nie mają mocy prawnej bez co najmniej ich zatwierdzenia przez organ administracji. Widać to choćby na przykładzie instytucji mediacji, której wprowadzenie w wyniku nowelizacji obowiązującej od czerwca 2017 r. do kodeksu postępowania administracyjnego zrodziło pytanie, czy nie kłóci się ona z istotą stosunku administracyjnoprawnego. Trzeba jednak zauważyć, że same ustalenia stron (niezależnie, czy w mediacji będą brać udział strony, czy organ i strona) nie mają mocy prawnej. Co prawda jeśli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji, co do pewnego stopnia łagodzi władczość owego rozstrzygnięcia. Jednak to zawsze organ będzie podejmował decyzję, czy dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy mieszczą się w granicach prawa, a poza tym bez decyzji organu zawierającej stosowne rozstrzygnięcie poczynione ustalenia nie mają mocy prawnej i w żaden inny sposób nabyć jej nie mogą, jak tylko poprzez wydanie decyzji administracyjnej przez uprawniony organ. Oczywiście istotna jest też kwestia ochrony strony w przypadku, gdy w wyniku mediacji zgodziła się ona na określone rozwiązania, które później przez organ nie zostały uwzględnione w treści decyzji. Konieczność zapewnienia takiej ochrony wynika chociażby z zasady pogłębiania zaufania do organów władzy.

Co prawda mediacja jest dobrowolna (co wynika wprost lub pośrednio z art. 96a § 2, art. 96c i art. 96d § 1 k.p.a.). To strona bądź strony decydują, czy chcą mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, czy wolą poddać się od razu władczemu rozstrzygnięciu organu. To one też, jeśli dojdzie do mediacji, dokonują ustaleń, a mediator (którym, w przeciwieństwie do ugody administracyjnej, nie może być pracownik organu, przed którym toczy się postępowanie) ma jedynie wspierać uczestników mediacji w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych. Mimo to organ administracji nie traci kontroli nad postępowaniem – to on z urzędu lub na wniosek strony zawiadamia o możliwości przeprowadzenia mediacji, wyznacza mediatora, jeśli strony same tego nie uczynią, wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji (oczywiście w przypadku wariantu, w którym jest uczestnikiem mediacji, dodatkowo ma wpływ na treść po-

czynionych ustaleń) i wreszcie, o czym była już mowa, to on wydaje decyzję kończącą postępowanie (niezależną od poczynionych ustaleń w przypadku niepowodzenia mediacji lub z nimi zgodną w przypadku jej powodzenia i zgodności z prawem jej ustaleń) lub też zatwierdza zawartą przed mediatorem ugodę.

Podobnie w przypadku ugody administracyjnej widoczne jest wyraźne przeplatanie się elementów władczych i niewładczych, działalności samych stron i organu administracji, o czym jeszcze przed nowelizacją przepisów o ugodzie administracyjnej pisała A.M. Arkuszewska, nazywając w związku z tym tę instytucję hybrydą w postępowaniu administracyjnym¹⁶.

Trzeba jednak mieć na względzie, że ani mediacja (nawet w wariacie, w którym jedną ze stron jest organ administracji publicznej), ani ugoda administracyjna nie są formami działania administracji, jak ma to miejsce w przypadku decyzji administracyjnej, i to nie tylko z uwagi na to, że (w przypadku ugody i mediacji z udziałem samych stron) organ administracji nie bierze w nich udziału, lecz przede wszystkim dlatego, że są to w istocie sposoby dochodzenia do rozstrzygnięcia. Trudno więc uznać, że mediacja kłóci się z istotą stosunku administracyjnoprawnego (jako władczego), skoro jest jedynie niewładczą metodą dochodzenia do – w ostatecznym rozrachunku – władczego rozstrzygnięcia.

3) Z uwagi na władczość działania organu administracji i jego nadrzędność w stosunku do podmiotu administrowanego ustawodawca wprowadza do postępowania administracyjnego wiele rozwiązań, które mają łagodzić (rekompensować) ową nierównorzędność, w tym: zasadę rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej lub stanu faktycznego na korzyść strony (chyba że zachodzą przewidziane prawem wyjątki); należytego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz czuwania, by strony nie poniosły szkody z powodu nieznamomości prawa (odmiennie od ogólnej zasady *ignorantia iuris nocet*); dokładanie starań, by zadośćuczynienie wezwaniu (jako władczej formie działania) nie było uciążliwe, a w określonych przez prawo przypadkach dokonanie czynności, przyjęcie wyjaśnienia albo przesłuchanie osoby wezwanej w miejscu jej pobytu; jak również ograniczenia przeciwdziałające nieuzasadnionemu żądaniu przez organy administracji publicznej zaświadczeń dla załatwienia sprawy¹⁷.

Ponadto E. Ura wskazuje, że nierównorzędność podmiotów stosunku administracyjnoprawnego łagodzi m.in.: zasada dwuinstancyjności pro-

¹⁶ Zob. A.M. Arkuszewska, *Ugoda – hybryda w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Władztwo administracyjne...*, s. 19.

¹⁷ Zob. art. 7a i 81a, art. 9, art. 50 § 2 i 3, art. 220 k.p.a.

cesu administracyjnego, możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych do sądu administracyjnego, obowiązek czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu administracyjnym niezbędny dla przestrzegania zasad prawdy obiektywnej i swobodnej oceny dowodów, zasada jawności działań administracji oraz dobrze zorganizowany system kontroli nad organami administracji¹⁸.

4. Wreszcie mówiąc o decyzji administracyjnej jako typowo władczym akcie, nie sposób pominąć instytucji milczenia administracyjnego (milczącej decyzji i milczącej zgody) w kontekście władczości takiej formy rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu administrowanego. Taka forma rozstrzygnięcia nie traci waloru władczości, ponieważ to organ decyduje, czy załatwić sprawę milcząco zgodnie z żądaniem strony lub milcząco wyrazić zgodę. Równocześnie uregulowanie takiego sposobu zakończenia postępowania lub wyrażenia zgody mobilizuje organy administracji do aktywności, aby przez ich bezczynność nie doszło do takiego zakończenia sprawy, co do treści którego nie zamierzały wyrazić zgody. Usprawnia też proces wydawania decyzji w sytuacjach, gdy nie ma wątpliwości, że należy się przychylić do wniosku strony.

Określenie właściwych proporcji między władczością a niewładczością w postępowaniu administracyjnym nie jest rzeczą prostą, gdyż można znaleźć argumenty przemawiające zarówno za jedną, jak i za drugą. Dla pewności obrotu prawnego trudno zrezygnować z form władczych działania administracji, wręcz nie należy tego robić¹⁹. Jednak rosnąca świadomość obywateli w zakresie praw i obowiązków, coraz większa chęć po ich stronie wywierania wpływu na otaczającą rzeczywistość, zwłaszcza gdy ma to związek lub w jakikolwiek sposób oddziałuje na ich interesy, powodują, że administracja jest zobligowana w coraz większym stopniu do zapraszania obywateli do współtworzenia treści podejmowanych rozstrzygnięć. Idzie to w parze z przemianami w zarządzaniu publicznym w nurcie *public governance*, w ramach którego obywatel staje się współdecydem.

Również kwestia odpowiedzialności za podejmowane decyzje powoduje, że administracja publiczna, nawet w sytuacji współtworzenia treści rozstrzygnięcia, a może właśnie z jej powodu, nie może zrezygnować z władztwa administracyjnego dla zapewnienia realności odpowiedzialności za podejmowane przez siebie decyzje.

¹⁸ E. Ura, *op. cit.*, s. 77.

¹⁹ Zob. np. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *W sprawie władczości działań niewładczych administracji*, [w:] *Władztwo administracyjne...*, s. 176; Z. Janku, *Władztwo administracyjne jako instrument zapewnienia skuteczności działań administracji*, [w:] *Władztwo administracyjne...*, s. 199.

Włączanie jednak w różnym stopniu i w różny sposób obywateli do współkreowania treści rozstrzygnięć wpływa na sprawność działania administracji, zwłaszcza pod względem ekonomiczności i skuteczności. Administracja bowiem zyskuje w ten sposób większą pewność skuteczności powstałych w ten sposób rozstrzygnięć bez konieczności sięgania po środki przymusu państwowego oraz większą pewność obrotu prawnego przez szybsze doprowadzenie do ostateczności decyzji.

Wydaje się więc słuszne pozostawianie władczych form działania administracji, szczególnie w postaci aktów administracyjnych, i jedynie uzupełnianie ich, a nie zastępowanie formami niewładczymi. Równocześnie wskazane jest coraz szersze stosowanie niewładczych metod dochodzenia do treści rozstrzygnięcia lub zapewnienia jego wykonalności. Dają one bowiem większe możliwości osiągnięcia założonych celów w sposób polubowny i w ostatecznym rozrachunku – nawet jeśli nie w szybszy (a czasami wręcz dłuższy), to jednak skuteczniejszy sposób. Obecne zmiany w podejściu administracji do obywatela, których wyrazem mają być m.in. zmiany w k.p.a. obowiązujące od czerwca 2017 r., należy więc uznać za zgodne z istotą stosunku administracyjnoprawnego i ocenić pozytywnie.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

Opracowania

Arkuszewska A.M., *Mediacja a ugoda administracyjna*, [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014.

Arkuszewska A.M., *Ugoda – hybryda w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.

Błachucki M., *Negocjacyjny sposób uzgadniania treści aktu administracyjnego a istota władztwa administracyjnego (na przykładzie prawa antymonopolowego)*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.

Chrościelewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6.

Jagielski J., Gołaszewski P., *W sprawie władczości działań niewładczych administracji*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.

Janku Z., *Władztwo administracyjne jako instrument zapewnienia skuteczności działań administracji*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.

- Lipowicz I., *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Konceptcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Niżnik-Dobosz I., *Istota i znaczenie stosunków niewładczych w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wrzosek S., *Podstawowe pojęcia z zakresu ogólnej części prawa administracyjnego*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Ziemski K.M., *Podstawy problematyki*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Inne źródła

Uzasadnienie projektu ustawy (uchwalonej następnie dnia 7 kwietnia 2017 r.) o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183 z 28 grudnia 2016 r.

THE AUTHORITATIVE AND NON-AUTHORITATIVE POWERS OF ADMINISTRATION IN JURISDICTIONAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Abstract: The implementation of a new administration culture (based on a partnership approach of public administration to citizens) causes the growing use of non-imperious forms and methods of public administration activity. This tendency also includes jurisdictional administrative proceedings, in which authoritative and non-authoritative actions of the public administration are intertwined. The aim of the article is to look at these tendencies and determine whether they are in accordance with the essence of the administrative law relation as a key notion of administrative law.

Keywords: ADMINISTRATIVE POWER, ADMINISTRATIVE LAW RELATION