

GRZEGORZ SMYK

Podmioty administrujące i prawne formy ich działania  
w europejskiej doktrynie prawa administracyjnego  
przełomu XIX i XX wieku

---

Administrative entities and legal forms of their actions in European doctrine of  
administrative law at the turn of the 20<sup>th</sup> century

I. W stojącej na gruncie idei państwa prawnego dziewiętnastowiecznej literaturze administracyjno-prawnej panowało zgodne przekonanie, że wykonywanie funkcji administracji publicznej pozostaje w ścisłym związku z koniecznością wyodrębnienia jednostek organizacyjnych powołanych do realizacji zadań państwa w tej dziedzinie. Stanowisko takie wymagało z kolei wskazania podmiotów realizujących funkcje państwa w zakresie administracji publicznej, a więc określenia administracji w znaczeniu podmiotowym. Jako podmioty administrujące, tworzące system administracyjny państwa, wymieniano zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne, które wykonywały funkcje administracji publicznej. Jednakże kwestia określenia istoty organu administracyjnego wywoływała tak liczne kontrowersje, że w rezultacie nie doszło do wypracowania jednolitego stanowiska w tej materii. Wynikało to zarówno z dynamicznego rozwoju struktur administracyjnych w poszczególnych państwach, pozostającego w ścisłym związku z ewolucją ich ustroju politycznego, jak i z braku formalnych definicji ustawowych. W efekcie pojęcie organu administracyjnego i jego istota prawna pozostawały przede wszystkim kategorią teoretyczną, budowaną przez kolejnych autorów w oparciu o rodzime rozwiązania systemowe prawa administracyjnego. Zagadnienia te były żywo dyskutowane w piśmiennictwie francuskim, niemieckim i polskim, natomiast całkowicie pomijano je w literaturze rosyjskiej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Największe różnice wywoływało pojęcie organu administracyjnego w doktrynie francuskiej i niemieckiej. Francuska koncepcja organu administracyjnego wywodziła się z utożsamiania państwa z narodem i traktowaniu państwa jako prawnej personifikacji narodu. Natomiast koncepcja niemiecka opierała się na przyznaniu państwu osobowości prawnej w prawie publicznym, odręb-

II. We francuskiej doktrynie prawa administracyjnego problematyka organu administracyjnego była świadomie pomijana jako nienależąca do zakresu zagadnień regulowanych przez prawo administracyjne<sup>2</sup>. Skutkiem takiego podejścia było niewypracowanie na gruncie francuskim w ogóle pojęcia organu administracyjnego. Wynikało to zarówno z przyjmowania w nauce francuskiej wąskiego zakresu treści prawa administracyjnego, ograniczanego jedynie do regulacji dwustronnych stosunków prawnych zachodzących pomiędzy obywatelami a organami państwa, a odnoszących się bezpośrednio do praw i interesów obywateli, jak i z utożsamiania podmiotów administrujących z urzędnikami państwa lub szerzej – z funkcjonariuszami służb publicznych. Konsekwencją takiego stanowiska było wyłączenie problematyki struktury administracji oraz wzajemnych relacji pomiędzy organami administracyjnymi z zakresu nauki prawa administracyjnego i uznanie jej za przedmiot nauki administracji<sup>3</sup>.

Zagadnienie określenia prawnej istoty organu administracyjnego doczekało się bardzo bogatej literatury w piśmiennictwie niemieckim. Panowało tam żywe zainteresowanie zagadnieniami strukturalnymi, ich wzajemnymi relacjami, ujmowanymi następnie w konstrukcje teoretyczne. Podejmowano takie problemy, jak samodzielność organów administracyjnych, ich osobowość prawna czy stosunek organu administracyjnego i osób go reprezentujących w relacjach zewnętrznych. Ale i tu nie wypracowano spójnej konstrukcji organu administracyjnego. Punktem

---

nej od narodu. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 36. W rosyjskim piśmiennictwie prawno-administracyjnym pojęcie organu administracyjnego utożsamiano z ogólnym pojęciem organu władzy państwowej, realizowanej ze względu na swoje funkcje w zróżnicowanych strukturach, ale zależnych wyłącznie od panującego. Z tego względu charakterystyczne dla piśmiennictwa rosyjskiego było wyodrębnianie organów (władz) administracyjnych o charakterze osobistym, tj. organów uczestniczących w wykonywaniu osobistych uprawnień monarchy, takich jak np. Rada Państwa, Własna J.C.M. Kancelaria czy też urząd namiestnika. N.M Korkunow, *Ruskoje gosudarstwiennoje prawo*, t. 1, Sankt Petersburg 1908, s. 85–176; W.M. Gribowski, *Gosudarstwiennoje ustrojstwo i uprawlenije Rossijskoj Imperii*, Odesa 1912, s. 123–128.

<sup>2</sup> „[...] Rozumienie pojęcia organu administracyjnego i organu państwa pokrywa się w zasadzie z pojęciem przedstawicielstwa narodu. Obejmuje ono nie tylko organy podejmujące akty woli suwerennego narodu, ale także pozostałe ogniwa aparatu państwowego, które, choć władne są występować w imieniu narodu, czy też państwa, podejmując decyzje władcze, działają zawsze pod zwierzchnictwem przedstawicielstwa narodu. Pojęcie organu państwa obejmuje zatem zarówno organy przedstawicielskie narodu, jak i jego funkcjonariuszy”. C. de Malberg, *Contribution à la theorie generale de l'etat*, t. 1, Paris 1920, s. 388.

<sup>3</sup> Najdobitniej pogląd ten wyraził Eduard Laferrier, pisząc: „[...] Organizacja służb publicznych, ich struktura, stosunki pomiędzy tworzącymi hierarchię urzędnikami tworzą stronę czysto techniczną administracji i w związku z tym stanowią przedmiot badań wyłącznie nauki administracji”. E. Laferrier, *Cours de droit public et administratif*, t. 1, Paris 1854, s. 378. Jeszcze bardziej radykalną postawę prezentował Anselme P. Batbie, dla którego nawet prawo urzędnicze nie wchodziło do zakresu prawa administracyjnego. A.P. Batbie, *Precis du cours de droit public et administratif*, Paris 1876, s. 52.

wyjścia dla rozważań nad zagadnieniem podmiotów administrujących stała się, ukształtowana w końcu XIX wieku, niemiecka teoria osobowości prawnej państwa. Jej założenia sformułował na gruncie prawa państwowego Paul Laband, a następnie twórczo rozwinęli ją Georg Jellinek i Otto von Gierke<sup>4</sup>. Koncepcje autorów niemieckich, tworzone w oparciu o charakterystyczną dla pozytywizmu prawniczego metodę formalno-dogmatyczną, zasadały się na przyjęciu – wzorem instytucji prawa prywatnego – zasady fikcyjnej (Laband) lub realnej (Gierke) osobowości prawnej państwa w zakresie prawa publicznego, a w konsekwencji na uznaniu, że tylko państwo jest samodzielnym podmiotem prawa, wyposażonym w kompetencje władcze w dziedzinie zarządu administracyjnego. W rezultacie takiego podejścia wszystkie organy państwa, w tym i organy administracyjne jako organy osoby prawnej, z założenia są pozbawione samodzielnej podmiotowości prawnej (ale nie względnie swobodnego działania) i działają jedynie zastępczo w imieniu państwa na podstawie ściśle określonej delegacji ustawowej (kompetencji). W takim ujęciu organami administrującymi były zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej oraz inne podmioty, tak publiczne, jak i niepubliczne, jeżeli były wyodrębnione organizacyjnie, zostały wyposażone przez prawo we władztwo administracyjne, miały ustawowo określony sposób funkcjonowania, działały w interesie publicznym w zakresie kompetencji przyznanych im w delegacji ustawowej<sup>5</sup>.

**III.** W odróżnieniu od autorów niemieckich, stosujących metodę formalno-dogmatyczną, założyciele polskiej szkoły prawa administracyjnego: Antoni Okolski, Józef Oczapowski i Franciszek Ksawery Kasperek, podjęli próbę zdefiniowania pojęcia organu administracyjnego w oparciu o metodę prawno-porównawczą. Konfrontując poszczególne systemy prawne, w tym i zaborcze, autorzy polscy próbowali ustalić wspólne, powtarzające się cechy właściwe wszystkim organom aparatu państwowego, funkcjonującego w warunkach burżuazyjnego państwa prawnego. Ich myślą przewodnią było podkreślanie publicznoprawnego charakteru organów administracyjnych, których istnienie powinno być uzasadnione potrzebami ogólnospołecznymi państwa, a nie zależeć od wyłącznej woli panującego. Wypracowana przez nich definicja organu administracyjnego opierała się na współistnieniu pięciu elementów, składających się na to pojęcie: 1) wyodrębnienie organizacyjne, oparte na określonej prawem strukturze i zasięgu terytorialnym działania, 2) wyodrębnienie kompetencyjne, czyli ustawowo określony zakres praw i obowiązków, 3) swoiste, właściwe tylko organom administracyjnym formy i metody działania, 4) działanie w imieniu państwa i z jego upoważnienia, czyli dysponowanie atrybutami władzy państwowej, w tym i prawem sto-

<sup>4</sup> M. Stolleis, *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. 2, München 1992, s. 341–348, 450–455.

<sup>5</sup> P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. 2, Tübingen 1879, s. 58; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Heidelberg 1905, s. 11.

sowania środków władczych, 5) względna samodzielność (swoboda) działania<sup>6</sup>. W takim ujęciu wypracowana w końcu XIX wieku polska definicja organu administracyjnego w swoich zasadniczych elementach pozostaje bliska także współczesnemu pojęciu tej instytucji prawa administracyjnego<sup>7</sup>.

Autorów polskich różniło jednak podejście do zagadnienia granic samodzielności działania organów administracyjnych. Jedni, jak Józef Oczapowski, stali na gruncie zasady pełnej niezależności funkcjonowania organów administracyjnych, tak centralnych, jak i pośrednich. Inni, jak Antoni Okolski, przyznawali pełną samodzielność tylko organom centralnym, zastrzegając ograniczoną swobodę działania organom niższym, realizowaną pod kontrolą organów centralnych<sup>8</sup>. To zróżnicowanie poglądów w kwestii koncentracji i zakresu możliwej dekoncentracji w administracji publicznej było – jak się wydaje – efektem ścierania się tradycji napoleońskiej koncepcji funkcjonowania administracji publicznej, utożsamiającej organy administracyjne z osobą monarchy – szefa państwa, z ideą samoograniczenia się państwa na rzecz bezpośredniego udziału społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 56–61, 98, 346; F.K. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego, razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. 1, Kraków 1877, s. 733; t. 2, Kraków 1881, s. 680–688, 694–696.

<sup>7</sup> Współcześnie za organ administracyjny uważa się wewnętrzną jednostkę organizacyjną danego podmiotu prawa, która jest wyposażona w uprawnienia wyrażania woli tego podmiotu. Uprawnienie to opiera się na prawie i jest ujęte jako wykaz zadań i kompetencji danego organu. Istotne cechy kompetencji organu to określony prawnie zakres i możliwości podejmowania działań władczych. Do powszechnie wskazywanych elementów pojęcia organu administracji zaliczyć można: 1) wyodrębnienie organizacyjne, 2) sposób działania, 3) upoważnienie do stosowania środków władczych, 4) działanie w interesie publicznym, 5) działanie w zakresie przyznanej przez prawo kompetencji. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 230–231; J. Filippek, *Prawo administracyjne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 201–202; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 55–57; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 187.

<sup>8</sup> Największym zwolennikiem rzeczywistej dekoncentracji w administracji publicznej był Józef Oczapowski, który stał na stanowisku, że w zakresie zadań poruczonych przez władze centralne organy pośrednie i niższe powinny cieszyć się pełną swobodą działania, a funkcje ministrów powinny ograniczać się jedynie kształtowania jednolitej polityki administracyjnej, a nie polegać na wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych (minister „rządzi”, a nie „zarządza”). J. Oczapowski, *Roztrząsania i rozbiory w naukach politycznych z lat kilkunastu zebrane*, Warszawa 1889, s. 213–218.

<sup>9</sup> „[...] Każde państwo uosobione jest w swoim naczelniku, bez względu na to czy naczelnikiem tym będzie monarcha nieograniczony, czy monarcha konstytucyjny, czy też na pewien czas wybierany prezydent Rzeczypospolitej. Naczelnik państwa uosabia go tak na zewnątrz, w stosunkach z innymi państwami, jak i wewnątrz, w stosunku do pojedynczych obywateli. On jest przedstawicielem najwyższym władzy państwowej, w skutek czego w jego osobie koncentruje się cały zarząd, administracja kraju”. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 60.

Pisząc o organach administracyjnych jako o podmiotach administrujących, polscy autorzy zgodnie dzielili je na organy państwowe (rządowe) i społeczne (samorządowe), przyznając obu tym kategoriom odrębne, ale i równorzędne stanowisko prawne. Pierwsze tworzone były przez państwo dla wykonywania zadań ogólnopaństwowych i ogólnospołecznych, drugie – wyłaniane przez obywateli, służyć miały realizacji potrzeb lokalnych społeczności. Wśród podmiotów społecznych wyodrębniali z kolei instytucje samorządu terytorialnego, wykonujące za pośrednictwem obywateli funkcje i zadania administracji publicznej państwa, oraz stowarzyszenia tworzone przez obywateli na zasadzie dobrowolności dla realizacji samodzielnie określanych celów szczególnych, nienależących do zakresu zadań państwa w przedmiocie administracji publicznej, a więc wykonujące swoje funkcje we własnym imieniu i na własny rachunek<sup>10</sup>. Charakterystyczny dla autorów polskich był brak odróżnienia pojęć „organ administracyjny” i „urząd administracyjny” oraz utożsamianie organu administracyjnego wprost z władzą administracyjną<sup>11</sup>.

IV. Problematyka prawnych form zewnętrznej aktywności aparatu administracyjnego i związana z nią konstrukcja aktu administracyjnego stały się jednymi z centralnych zagadnień teorii prawa administracyjnego przełomu XIX i XX wieku. Wiązało się to ściśle z rozwojem konstrukcji konstytucyjnego państwa prawa, stojącego na gruncie podziału władz publicznych i legalizmu działania aparatu państwowego. Dla administracji funkcjonującej w warunkach ustrojowych państwa absolutnego, gdzie nie występowało prawne rozgraniczenie kompetencji ustawodawczych, wykonawczych i sądowych pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej, kwestie te pozbawione były zarówno podstaw doktrynalnych, jak i znaczenia praktycznego. Z punktu widzenia aparatu administracyjno-zarządzającego państwa absolutnego wola monarchy była najwyższym prawem, a formy jej wyjawienia – czy to bezpośrednio, czy za pośrednictwem poszczególnych organów – miały znaczenie drugorzędne<sup>12</sup>. Natomiast koniecz-

<sup>10</sup> „[...] Tak więc mamy dwie formy władz administracyjnych. Jedna państwowa, objawiająca się w urzędach mianowanych przez państwo, druga społeczna, przejawiająca się w organach samorządu lub wolnych stowarzyszeniach. [...] To współczesne istnienie obydwóch form winno służyć za dowód ich równouprawnienia, winno okazywać, że obydwie mają jednakowe prawo do istnienia. [...] Pokrzywdzenie bowiem którejkolwiek z nich na korzyść drugiej zawsze spowoduje najgłębniejsze następstwa dla państwa lub społeczeństwa. Tak np. przewaga stanowcza władz państwowych zniszczy wolność osobistą obywateli, przewaga znów władz społecznych może zagrozić anarchią państwa”. *Ibidem*, s. 58.

<sup>11</sup> „[...] Urząd publiczny jest to zawisły od panującego organ władzy państwowej, przeznaczony do spełniania zadań państwowych w pewnym zakresie przedmiotów i w pewnym okręgu geograficznym”. F.K. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego*, t. 1, Kraków 1888, s. 428. „[...] Organem, który państwo tworzy do urzeczywistnienia pewnego zadania i któremu powierza w skutek tego pewne prawa, jest urząd w obszernym tego słowa znaczeniu, czyli jak się pospolicie wyrażają władza administracyjna”. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 57.

<sup>12</sup> Zagadnienie prawnych form działania aparatu państwowego w okresie monarchii absolutnej szerzej zostało omówione w pracach: E.W. Bockenforde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, Berlin

ność przestrzegania zasady legalizmu przez aparat państwowy, funkcjonujący w warunkach konstytucyjnego państwa prawnego, wymagała zdefiniowania prawnych form zewnętrznych aktów woli organów administracyjnych, umożliwiających określenie ich mocy wiążącej oraz ewentualną kontrolę przez organy nadrzędne, jak i przez ich adresatów, a więc przede wszystkim przez zainteresowanych obywateli. Ze względu na ścisły związek z prawnymi formami działalności całego aparatu państwowego zagadnienie aktu administracyjnego stało się przedmiotem równoległych zainteresowań teorii prawa administracyjnego jak i – szerzej ujmując tę kwestię – nauki prawa państwowego<sup>13</sup>.

W pierwszej połowie XIX wieku zagadnienie aktu administracyjnego nie występowało jako samodzielny przedmiot badawczy, ale stanowiło kwestię będącą pochodną tematyki związanej z sądownictwem administracyjnym (ujęcie francuskie) lub problematyką ustawy (ujęcie niemieckie). Akt administracyjny traktowano wówczas jeszcze jako jeden z wewnętrznych elementów działalności administracyjnej. Podejście to uległo zmianie w drugiej połowie tego stulecia. Ujednolicenie zasad postępowania administracyjnego, którego celem było wydanie wiążącej decyzji administracyjnej, nazywanej postanowieniem lub rozporządzeniem administracyjnym, spowodowało, że akt administracyjny zaczęto postrzegać już nie jako wewnętrzną sprawę administracji, ale jako typową formę zewnętrznego wyrażania woli władzy wykonawczo-administracyjnej, charakteryzującą się władcym działaniem organu administracyjnego, opartym na kompetencji wynikającej z ogólnie obowiązujących przepisów prawa, a skierowanym na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych<sup>14</sup>.

V. Zagadnienie aktu administracyjnego pojawiło się najwcześniej w nauce francuskiej, pozostając w ścisłym związku z problematyką sądownictwa admi-

---

1958, s. 63–75; C.K. Allen, *Law in the making*, Oxford 1958, s. 421–435; G. Lepointe, *Histoire des institutions du droit public français au XIX siècle*, Paris 1953, s. 33; J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France modern 1789–1958*, Paris 1967, s. 17.

<sup>13</sup> Analizę procesu wyodrębniania się aktów administracyjnych w nauce prawa publicznego i okresu formowania się idei konstytucyjnego państwa prawnego zawiera opracowanie Leona Łustacza, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968, *passim*.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 77–79. Wypracowane wówczas pojęcie aktu administracyjnego pozostaje w zasadzie aktualne i współcześnie. Eugeniusz Ochendowski definiuje akt administracyjny jako „[...] władcze działanie prawne organu administracji skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych”. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 185. Do elementów aktu administracyjnego Jerzy Starościk zalicza: „[...] 1. wydanie aktu administracyjnego przez administrujący organ państwa, działający w granicach przysługującej mu kompetencji, 2. jego podstawą prawną mogą być tylko przepisy ogólnie obowiązującego prawa administracyjnego, 3. jednostronność rozstrzygnięcia, prowadząca do nadania charakteru bezwzględnej prawom i obowiązkom wytworzonym przez akt administracyjny oraz 4. jego podwójna konkretność, przejawiająca się w konkretnym oznaczeniu adresata oraz w konkretnym oznaczeniu sytuacji normowanej przez akt administracyjny”. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, s. 237–238.

nistracyjnego. Zainteresowanie tą instytucją prawa administracyjnego wynikało z konieczności sprecyzowania, które z przejawów zewnętrznej woli organów administracji publicznej państwa podlegały kontroli sądownictwa administracyjnego. Punktem wyjścia teorii aktu administracyjnego we Francji stał się podział aktów władzy wykonawczej na: akty władzy (*les actes administratifs d'autorite ou de puissance publique*) i akty zarządzania (*les actes administratifs de gestion*). Pierwsze miały charakter bezwzględnie obowiązujących nakazów i zakazów, drugie obejmowały – pozbawione tej cechy – pozostałe czynności administracyjne<sup>15</sup>. Wśród aktów władzy rozróżniano: rozporządzenia (*reglements d'administration publique*), czyli akty administracyjne ogólnie obowiązujące, akty indywidualne (*actes individuelle*) oraz akty nadzoru lub prewencji (*actes de surveillance, actes tu telle*)<sup>16</sup>. Jak zauważa Maria Gromadzka-Grzegorzewska, najobszerniejsze i najbardziej dojrzałe rozważania w zakresie problematyki aktu administracyjnego zostały zawarte w pracy Franoisa Rodolphe'a Dareste'a *La justice administrative en France*, wydanej w Paryżu w 1862 roku<sup>17</sup>. Autor ten przeprowadził rozróżnienie aktów administracyjnych o charakterze ogólnym (*reglements*), takich jak dekrety, ordonanse i rozporządzenia, wymagające wyraźnej delegacji ustawowej, oraz aktów administracyjnych sensu stricto (*actes de pure administration*). W tej ostatniej grupie rozróżniał akty będące wynikiem dyskrecjonalnej władzy administracji (swobodnego uznania), akty ściśle związane z prawem oraz akty zarządzania, poprzez które państwo postępowało jako podmiot prawa nie publicznego, ale prywatnego<sup>18</sup>.

W niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego, odmiennie niż w literaturze francuskiej, zagadnienie aktu administracyjnego wiązano z poszukiwaniami kryteriów odróżnienia ustawy od pozostałych przejawów woli aparatu państwowego<sup>19</sup>. Dominujące było tu podejście negatywne. Akt administracyjny starano się zdefiniować drogą eliminacji tych cech, które były charakterystyczne dla działalności władz ustawodawczych państwa i których treść stanowiły materie zarezerwowane dla ustawodawstwa. Podstawy doktrynalne aktu administracyjne-

<sup>15</sup> Podział ten wprowadził Eduard Laferriere, który wychodził z założenia, że władza administracyjna państwa spełnia dwie funkcje: z jednej strony czuwa nad zarządzaniem majątkiem publicznym, z drugiej – jest depozytariuszem części władzy państwowej i jako taka jest wyposażona w moc wykonywania ustaw oraz regulowania stosunków administracyjnych. Pierwsza funkcja realizowana jest w drodze „actes de gestions”, druga – „actes d'autorites”, E. Laferrier, *Traite de la juridiction administratif et des recours contentieux*, t. 1, Paris 1888, s. 89.

<sup>16</sup> L. Aucoc, *Conferences sur l'administration et la droit administratif*, t. 1, Paris 1969, s. 21; L.A. Macarel, *Elements du droit public*, Bruxelles 1834, s. 75; J.M. de Gerando, *Institutes du droit administratif francais*, t. 1, Paris 1842, s. 49; E. Laferriere, *Cours de droit public et administrative...*, t. 2, s. 763.

<sup>17</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 101; F.R. Dareste, *La justice administratif en France*, Paris 1862.

<sup>18</sup> F.R. Dareste, *op. cit.*, s. 222–231.

<sup>19</sup> L. Łustacz, *op. cit.*, s. 193–199.

go sformułował na gruncie niemieckiej teorii państwa i prawa Paul Laband. Dokonał on podziału aktów woli władzy wykonawczej na: 1) rozporządzenia ogólne (*Verwaltungsverordnungen*), 2) zarządzenia (*Verfügungen*) i 3) decyzje (*Entscheidungen*), konkretyzujące stosunki prawne w sferze administracji, wymagające zawsze upoważnienia ustawowego<sup>20</sup>. Jako pierwszy wskazał też, że cechą aktów administracyjnych jest ich podwójna konkretność, tzn. indywidualizacja adresata i sytuacji, oraz – co najważniejsze – sformułował warunki ich prawidłowości. Jako niezbędne elementy legalności aktów administracyjnych wymieniał: ich wydanie w ramach kompetencji danego organu, zgodność z przepisami prawa oraz podanie do wiadomości zainteresowanego<sup>21</sup>.

Kierunek nakreślony przez Labanda kontynuowali wszyscy autorzy niemieccy, którzy podejmowali zagadnienie aktu administracyjnego. Przyjmowali oni założenie, że akt administracyjny jest pochodną w stosunku do ustawy formą regulacji stosunków administracyjnych, różniącą się w zasadzie jedynie doбором kryteriów jego wyodrębnienia. Georg Mayer definiował akt administracyjny jako „[...] akt regulujący indywidualne i konkretne stosunki prawne w dziedzinie administracji publicznej” i dzielił je ze względu na sferę oddziaływania na: prywatno-prawne, międzynarodowe i zwierzchnicze<sup>22</sup>. Podobnie zagadnienie to ujmował Otto Mayer, dla którego „[...] akt administracyjny to akt woli administracyjnej władzy zwierzchniej, wydawany w konkretnym przypadku i adresowany do indywidualnie oznaczonego adresata, wyznaczający mu nakazami i zakazami sferę dozwolonej aktywności”, odróżniając przy tym akty administracyjne związane ustawą (*Entscheidungen*) i wydawane na podstawie swobodnego uznania (*mit eigenem Entschluss*)<sup>23</sup>. Dla Lorenza von Steina „[...] akt administracyjny to przejaw woli państwowej, w realizacji którego nie bierze udziału organ przedstawicielstwa narodowego”<sup>24</sup>. Autor ten, wychodząc z założenia, że ustawa zmierza do regulacji ogólnych, zaś akt administracyjny reguluje kwestie jednostkowe, wyróżniał następujące typy aktów administracyjnych: 1) rozporządzenia wykonawcze (*Vollzugsverordnungen*), mające wyraźną podstawę w treści konkretnych ustaw, 2) rozporządzenia administracyjne (*Verwaltungsverordnungen*), uzupełniające ustawy o niedostatecznie skonkretyzowanej treści lub zastępujące brak ustawy, 3) rozporządzenia wyjątkowe (*Notverordnungen*), nakładające na obywateli nowe obowiązki bez wskazania podstawy ustawowej<sup>25</sup>. Jeszcze inny podział

<sup>20</sup> Według Paula Labanda poza sferą regulacji aktu administracyjnego pozostają przepisy praktyki urzędniczej, czynności podejmowane w ramach kontroli administracji oraz przepisy wewnątrzadministracyjne. P. Laband, *op. cit.*, t. 2, s. 85–87.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 88–92.

<sup>22</sup> G. Mayer, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. 1, Leipzig 1883, s. 2.

<sup>23</sup> O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Leipzig 1895, s. 65, 100–102.

<sup>24</sup> L. von Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1865, s. 53.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 53–56. To formalne rozgraniczenie pomiędzy ustawą a aktem administracyjnym



aktów administracyjnych zaproponował Georg Jellinek. Według niego wszystkie zewnętrzne działania administracji, które mają charakter czynności prawnych, dzielą się na: 1) samoistne akty administracyjne, wynikające z ogólnego upoważnienia konstytucyjnego, wyraźnego lub dorozumianego (*Verfassungsmässige Verordnungen*), 2) niesamoistne akty administracyjne, których zadaniem jest wykonywanie ustaw przez rząd w celu zapewnienia jednolitości działania aparatu administracyjnego (*Gesetzesausführende Verordnungen*), 3) rozporządzenia, których podstawą są konkretne ustawy zwykłe, a nie upoważnienie konstytucyjne (*Gesetzmassige Verordnungen*)<sup>26</sup>.

Wspólnym mianownikiem francuskiej i niemieckiej teorii aktu administracyjnego było przekonanie o nadrzędności ustawy wobec wszystkich przejawów działalności administracyjnej państwa. Jednakże dla przedstawicieli doktryny francuskiej jedyną postacią prawotwórczej działalności państwa była ustawa, a wśród autorów niemieckich przeważał pogląd o dopuszczalności rozporządzeń administracyjnych opartych o delegację ustawodawczą, mających na celu stanowienie przepisów w sprawach należących do legislatury (*Gesetzergänzende Verordnungen*). W efekcie, rozgraniczając formy działalności organów ustawodawczych i administracyjnych, nauka niemiecka wskazywała na to, że funkcje administracji polegają nie tylko na wykonywaniu ustaw, ale także na stanowieniu – w zakresie określonym przez ustawę – przepisów prawnych powszechnie obowiązujących<sup>27</sup>.

VI. Problematyka aktu administracyjnego pojawiła się też w rosyjskim piśmiennictwie prawno-administracyjnym. Zagadnienie to podjęli Nikołaj Michajłowicz Korkunow i Arkadij Iwanowicz Jelistratow, pierwszy na gruncie teorii prawa państwowego, drugi – prawa administracyjnego<sup>28</sup>. Ich poglądy w tej dziedzinie były jednak tylko próbą dostosowania teorii aktu administracyjnego wypracowanej w nauce niemieckiej i francuskiej do rosyjskich realiów ustrojowych przełomu XIX i XX wieku. Pod pojęciem aktu administracyjnego zgodnie rozumieли każde działanie władzy wykonawczo-administracyjnej skierowane na powstanie, zmianę lub ustanie konkretnie oznaczonych stanów prawnych lub faktycznych w dziedzinie stosunków publicznoprawnych, których stroną jest jeden z organów władzy państwowej<sup>29</sup>. Jelistratow przypisywał aktom administracyjnym takie cechy, jak: 1) jest to akt publicznoprawny, 2) wydany na podstawie delegacji

---

skrytykował Rudolf Gneist, wskazując, że „[...] akty administracyjne mają charakter aktu w pełni samoistnego, odnoszącego się do zagadnień niezastrzeżonych dla regulacji ustawowych”. R. von Gneist, *Der Rechtsstaat und Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin 1879, s. 16–18.

<sup>26</sup> G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg 1887, s. 221–225, 376–385.

<sup>27</sup> L. Lustacz, *op. cit.*, s. 309–313.

<sup>28</sup> N.M. Korkunow, *Ukaz i zakon*, Sankt Petersburg 1894, s. 227–408; *Idem*, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo...*, t. 2, s. 141–148, 204–220; A.I. Jelistratow, *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914, s. 133–167.

<sup>29</sup> N.M. Korkunow, *Ukaz i zakon*, s. 228–229; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 153.

ustawowej w specyficznej, prawem oznaczonej formie, 3) zawierający jednostronne wyrażenie woli organu administracyjnego, bezwzględnie wiążące jego adresata, 4) normujący jednostkowe, konkretnie oznaczone sytuacje publicznoprawne, 5) nieodwołalny przez organ, który go ustanowił, 6) podlegający kontroli sądowno-administracyjnej pod względem zachowania zasady legalizmu<sup>30</sup>. Rozróżniał przy tym akty administracyjne jednostronne (*odnostronnyje*), do których zaliczał rozporządzenia władz publicznych zawierające nakazy i zakazy, będące odpowiednikiem niemieckich *Verflugungs* i francuskich *actes d'autorite*, oraz umowne (*dogowornyje*), czyli umowy majątkowe zawierane pomiędzy administracją a obywatelami. Pisząc o rodzajach działalności administracyjnej, wyróżniał działalność pozytywną (zalecenia) i przymusową (nakazowo-zakazową), zaliczając akty administracyjne do tej ostatniej kategorii. Jako formy działalności administracyjnej Jelistratow wskazywał: 1) ukaz ustalający zasady ogólne (odpowiednik niemieckiego *Verordnung* i francuskiego *decret*) oraz 2) rozporządzenie normujące konkretne jednostkowe stany prawne (odpowiednik niemieckiego *Verorfungung* i francuskiego *arret*)<sup>31</sup>.

Podobne stanowisko prezentował Korkunow, wskazując, że akty rosyjskiej władzy rządowo-administracyjnej nie wykazują jednolitości form swojej działalności. Ze względu na treść, akty administracyjne dzielił na: 1) prawne, zawierające ogólną zasadę prawną, ustalającą prawa i obowiązki osób prywatnych) i 2. administracyjne – akty jednostkowe, konkretyzujące w określonym przypadku sytuację prawną obywatela. Z kolei wśród ukazów wyróżniał: 1) ukazy samodzielne, wydawane przez centralne władze administracyjne w oparciu o ogólne pełnomocnictwo rządu do sprawowania władzy wykonawczo-administracyjnej, 2) ukazy niesamodzielne – wydawane przez władze administracyjne na podstawie szczegółowej kompetencji ustawowej, 3) ukazy nadzwyczajne – wydawane przez głowę państwa w szczególnych przypadkach, bez podstawy prawnej (nawet *contra legem*)<sup>32</sup>.

Największy problem dla obu autorów, świadomych konieczności rozdziału władz publicznych państwa i oparcia porządku prawnego na hierarchii źródeł prawa, stanowiła niemożność precyzyjnego rozróżnienia w warunkach rosyjskich mocy wiążącej ustawy, ukazu i rozporządzenia, co pozbawiało ich wysiłki znaczenia praktycznego<sup>33</sup>. Tym niemniej akcentowali oni (*de lege ferenda*) konieczność

<sup>30</sup> A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 154–160.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 161–166.

<sup>32</sup> N.M. Korkunow, *Ruskoje gosudarstwiennoje prawo*, t. 2, s. 145–146; *Idem*, *Ukaz i zakon*, s. 227–228.

<sup>33</sup> Z pewną bezradnością Nikołaj Korkunow pisał: „[...] Różnice dotyczące ustawy i aktów administracyjnych mogą występować tylko w państwach konstytucyjnych, w których władza ustawodawcza jest oddzielona od władzy wykonawczej. Tam, gdzie władza ustawodawcza i wykonawcza skupiają się w jednej osobie, osobie monarchy, nie może występować formalna ani praktyczna potrzeba udzielania przez monarchę pełnomocnictwa ustawowego samemu sobie”. N.M. Korkunow, *Ruskoje gosudarstwiennoje prawo*, t. 2, s. 143.

przestrzegania zasady, że wszystkie ukazy i rozporządzenia – poza ukazami nadzwyczajnymi – mogą mieć moc obowiązującą jedynie pod warunkiem, że nie są sprzeczne z ustawami. Jednocześnie wskazywali, że ukaz jest źródłem ogólnych zasad prawnych, tyle że ustanawianych w trybie administracyjnym. Od ustawy różni się jedynie brakiem formy ustawodawczej, a od innych aktów administracyjnych tym, że zawiera ogólną zasadę prawną i nie rozstrzyga indywidualnych konkretnych sytuacji. Prowadziło to do konstatacji, że ze względu na treść poszczególnych ukazów mogą one mieć moc równorzędną z ustawami pod warunkiem, że zawierają jakąkolwiek ogólną zasadę prawną – nieważne jaką<sup>34</sup>. Pewną próbę uporządkowania hierarchii aktów administracyjnych stanowił teoretyczny ich podział na: 1) ukazy władz centralnych, które ze względu na treść mogły być zrównywane z ustawami, i 2) akty władz pośrednich (rozporządzenia), które mogły mieć wyłącznie charakter aktów wykonawczych w stosunku do ustaw i ukazów władz zwierzchnich i w żadnym wypadku nie mogły być utożsamiane z ustawami<sup>35</sup>.

**VII.** Zagadnienie aktu administracyjnego w polskiej literaturze administracyjno-prawnej przelomu XIX i XX wieku podjęli Antoni Okolski, Józef Oczapowski i Kazimierz Kumaniecki. Dwaj pierwsi zajmowali się tą problematyką niejako na marginesie innych, głównych wątków swoich rozważań. Jedynie Kumaniecki poświęcił tej instytucji całościowe opracowanie naukowe<sup>36</sup>. Dla Okolskiego, który w tej mierze wzorował się wyraźnie na literaturze francuskiej, zagadnienie aktu administracyjnego było kwestią pochodną od problematyki sądownictwa administracyjnego. W ramach swojej koncepcji sporów administracyjnych sformułował tezę, że jedynym kryterium umożliwiającym wyróżnienie aktów administracyjnych z pozostałych aktów prawnych jest czysto formalne kryterium podmiotów, które akty te wydawały. W związku z tym wszystkie akty władzy ustawodawczej określał mianem ustawy, a akty władzy wykonawczej – postanowieniami administracyjnymi<sup>37</sup>. Sklasyfikował je następnie w sześć grup

<sup>34</sup> „[...] Ukaz jest ogólną zasadą, ustanawianą w trybie administracyjnym. Różni się od ustawy jedynie brakiem formy ustawodawczej, a od innych aktów administracyjnych tym, że ustanawia on nie indywidualne rozporządzenie, ale zasadę ogólną”. *Idem, Ukaz i zakon*, s. 227.

<sup>35</sup> Problem rozróżnienia ustawy i ukazu w rosyjskiej praktyce ustrojowej pozostał nierozwiązany także po 1906 roku, gdy formalnie nastąpiło rozgraniczenie funkcji ustawodawczych i wykonawczych. Pomimo powołania odrębnego organu ustawodawczego – Dumy Państwowej – zarówno monarcha, jak i ministrowie zachowali samodzielne kompetencje ustawodawcze, realizowane z pominięciem parlamentarnej procedury legislacyjnej. Szerzej ten problem analizują prace: W.S. Diakina, *Sfera ukaza i zakona w trzietiejjunskej monarchii*, [w:] *Wspomagatielnyje istoriczeskije discipliny*, t. 8, Leningrad 1976, s. 236–257; A.W. Riemniewa, *Problema ukaza i zakona w porieformiennoj Rossiji*, [w:] *Wspomagatielnyje istoriczeskije discipliny*, t. 18, Leningrad 1987, s. 175–189.

<sup>36</sup> K. Kumaniecki, *Akt administracyjny. Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*, Kraków 1913.

<sup>37</sup> „[...] Postanowienia administracyjne to przepisy prawne urządzające pewne stosunki administracyjne w państwie, wydawane przez władze wykonawczą w ogóle”. A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867, s. 56–62.

według bardzo różnorodnych kryteriów, biorąc pod uwagę zarówno to, przez kogo zostały wydane, jak i w jakim celu zostały wydane, jak wreszcie, jaka była ich moc obowiązująca. W ten sposób wyróżnił: 1) postanowienia z mocą ustawy, czyli akty wydawane przez panującego w okolicznościach wyjątkowych dla unormowania sytuacji normalnie podlegającej regulacji w drodze ustawowej, 2) postanowienia organizacyjne, czyli akty organów administracyjnych wykonawcze w stosunku do ustaw, 3) instrukcje i cyrkularze (okólniki), czyli akty wewnętrzne administracji, 4) rozporządzenia rządowe, czyli decyzje w sprawach przekazanych przez ustawy w gestię władzy wykonawczej na szczeblu centralnym i jej agendum terytorialnym, 5) postanowienia lub rozporządzenia organów samorządu wydawane w dziedzinach określonych przepisami prawa, 6) orzeczenia sądów administracyjnych zapadające w wyniku sporów administracyjnych<sup>38</sup>.

Natomiast Oczapowski – wzorem doktryny niemieckiej – skoncentrował swoją uwagę na rozróżnieniu aktów administracyjnych władzy wykonawczo-administracyjnej powszechnie obowiązujących i jednostkowych. Pierwsze nazywał rozporządzeniami administracyjnymi, drugie – zakazami i nakazami administracyjnymi, czyli decyzjami administracyjnymi wydawanymi w konkretnych, indywidualnie oznaczonych przypadkach<sup>39</sup>. Swoje rozważania ograniczył jednak tylko do aktów wydawanych przez najwyższe władze administracyjne państwa, tj. radę ministrów i poszczególnych ministrów. W tej kategorii wyróżniał: 1) rozporządzenia egzekucyjne, określające organom podporządkowanym warunki wprowadzenia ustaw w życie, 2) właściwe rozporządzenia administracyjne, rozwijające ducha ustawy i jej brzmienie, a nawet „podstawiające wolę rządu za wolę ustawodawców”, 3) tymczasowe rozporządzenia zawieszające przepisy ustawy, 4) rozporządzenia zastępujące ustawę i 5) rozporządzenia administracyjne z konieczności<sup>40</sup>.

Obaj autorzy nie potrafili jeszcze wyodrębnić aktów administracyjnych sensu stricto, gdyż swoją uwagę koncentrowali przede wszystkim na poszukiwaniu granicy między działalnością normatywną administracji i organu ustawodawczego oraz na akcentowaniu założenia, że funkcje administracji polegają nie tylko na wykonywaniu ustaw, lecz również – w prawem określonym zakresie – na stanowieniu przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Tym niemniej zauważyć należy, że w swoich rozważaniach obaj podkreślali doniosłość roli i znaczenia właściwych rozporządzeń administracyjnych jako aktów powszechnie obowiązujących<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 59–62.

<sup>39</sup> „[...] Minister określa właściwym wykonawcom sposób wykonania woli ustawodawcy i woli rządu przez moc rozporządzenia lub postanowienia, przez nakazy i zakazy”. J. Oczapowski, *op. cit.*, s. 214.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 214–217.

<sup>41</sup> A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, s. 57; J. Oczapowski, *op. cit.*, s. 217.

Najbardziej dojrzałe studia nad istotą aktu administracyjnego przeprowadził Kazimierz Kumaniecki. Pod pojęciem aktu administracyjnego rozumiał on władcze działanie organów administracyjnych państwa, tworzące nowe, zindywidualizowane stosunki faktyczne i prawne w sferze publicznoprawnej<sup>42</sup>. Analizując orzecznictwo austriackiego Trybunału Administracyjnego w Wiedniu, dokonał rozróżnienia aktów administracyjnych na: 1) zasadnicze, tworzące w sposób konstytutywny nowe, zindywidualizowane stosunki faktyczne i prawne, oraz 2) pomocniczo-upełniające, będące wykonaniem aktu ustawodawczego (rozporządzenia) lub innego aktu administracyjnego (nakazy i zakazy). Do tej grupy zaliczał także orzeczenia sądu administracyjnego<sup>43</sup>. Kumaniecki podkreślał, że akt administracyjny jest zawsze aktem prawnym. Cechuje go jednostronne, władcze działanie podmiotu administrującego, tworzące prawa i obowiązki w sposób pierwotny, niezależny od innych stosunków prawnych. Zawsze wywiera skutki w sferze prawa administracyjnego, chociaż może wpływać na powstanie skutków także i w innych dziedzinach prawa (np. w dziedzinie prawa cywilnego czy karnego). Podstawę jego wydania stanowi bezpośrednio ustawa lub przepis prawa zawierający delegację ustawową (ogólną lub szczegółową), przyznającą organowi administrującemu kompetencję do stanowienia aktów administracyjnych w imieniu państwa, ale w granicach obowiązującego porządku prawnego<sup>44</sup>. Dokonany przez Kumanieckiego podział aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne pozostaje aktualny i w czasach współczesnych<sup>45</sup>.

#### SUMMARY

The necessity to observe the principle of legalism by the state apparatus, functioning under conditions of a constitutional state, required the definition of the essence of law of the administrative board, and legal forms of external acts of will of the administrative apparatus, which enable determination of their binding force and possible control by superior authorities, as well as their recipients. These issues were found amongst the central problems of administrative law theory of the turn of the 20<sup>th</sup> century, which were intensely discussed particularly in French and German literature.

There was a consensus amongst the authors of the period that public administration performance was closely related to the need of isolating organizational units which were appointed to carry out the tasks of the state in this area. Public and non-public entities, which performed the functions of public administration, were mentioned as administrating entities forming the administrative

---

<sup>42</sup> „[...] Istotę administracji stanowi akt tworzący nowe stosunki faktyczne i równocześnie nowe, zindywidualizowane stany prawne w celu uzgodnienia ciągłej ewolucji zjawisk społecznych z ideą samozachowania i ciągłego rozwoju organizacyjno-kolektywnego za stanowiska organizacji państwowej”. K. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 11.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 25–35.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 27–35.

<sup>45</sup> Jak podkreśla Eugeniusz Ochendowski: „Podział na akty administracyjne deklaratoryjne i konstytutywne ma znaczenie dla ustalenia momentu powstania skutków prawnych, czy powstają ex tunc czy też ex nunc”. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 187.

system of the state. However, the question of defining the nature of the administrative body aroused so much controversy that in consequence a unified position on the matter was never reached. In effect, the concept of the administrative authority and its legal nature remained primarily theoretical, being developed by the successive authors in pursuance of domestic administrative law system solutions.

In the first half of the 19th century, the issue of legal forms of the administrative apparatus external activities and the closely related problem of an administrative act did not occur as a separate subject of research, but were derived from the subject area of the administrative judiciary (the French approach) or the issue of the act (the German approach). At the time, the administrative act was treated as one of the internal elements of the administrative activity. This approach changed in the second half of the century. Harmonization of administrative proceedings aimed at issuing a binding administrative decision, called a ruling or an administrative order, resulted in the act shifting from being perceived as an internal administrative issue to a typical form of external articulation of the will of executive-administrative power, characterized by imperious actions of the administrative authority being based on the competence resulting from generally applicable law, and aimed at generating specific, individually marked legal effects.