



Uniwersytet
Wrocławski

Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym

– refleksje wrocławskiej szkoły
administratywistycznej

pod redakcją
Tadeusza Kocowskiego
Piotra Lisowskiego
Mateusza Paplickiego

Wrocław 2020

**Tadeusz Bigo o administracji
i prawie administracyjnym
– refleksje wrocławskiej szkoły
administratywistycznej**

**Tadeusz Bigo o administracji
i prawie administracyjnym
– refleksje wrocławskiej szkoły
administratywistycznej**

redakcja naukowa

Tadeusz Kocowski

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: [0000-0002-4086-8803](https://orcid.org/0000-0002-4086-8803)

Piotr Lisowski

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: [0000-0002-8154-3167](https://orcid.org/0000-0002-8154-3167)

Mateusz Paplicki

Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu, Wydział Lekarski,
Zakład Traumatologii i Medycyny Ratunkowej Wieku Rozwojowego

ORCID: [0000-0002-4169-9298](https://orcid.org/0000-0002-4169-9298)

Staraniem

Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji
i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

oraz

Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji
i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego „Uniwersytecka”

Wrocław 2020

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzent: *dr hab. Katarzyna Kokocińska, prof. UAM*

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Anna Noga-Grochola*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Na stronie 7 Tadeusz Bigo. Fot. „Foto Słońce” Wrocław, czerwiec 1948. Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, sygnatura AU-I-3 poz 5.

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-20-8 (druk)

ISBN 978-83-66601-21-5 (online)



Tadeusz Bigo
(1894-1975)

Studiował prawo na Uniwersytecie Wiedeńskim i Uniwersytecie Jagiellońskim, na którym w 1919 r. obronił pracę doktorską. Habilitację uzyskał w 1928 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. W 1946 r. rozpoczął wykłady na Wydziale Prawno-Administracyjnym Uniwersytetu Wrocławskiego, gdzie w latach 1947–1948 i 1951–1954 pełnił funkcję dziekana. Współtwórca wrocławskiej Szkoły Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego. Twórca klasycznej teorii samorządu terytorialnego i autor fundamentalnych prac w tym zakresie: *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* (1928) i *Z ustrojowych zagadnień samorządu* (1933).

Spis treści

TADEUSZ KOCOWSKI, PIOTR LISOWSKI, MATEUSZ PAPLICKI, Wprowadzenie	11
JULIAN JEZIORO, Wybrane problemy związane z korzystaniem z cudzej twórczości naukowej i dydaktycznej na tle uregulowania prawa autorskiego, dotyczącego wypisów, antologii i prawa cytowania.....	17
CZĘŚĆ I. O ADMINISTRACJI, NAUCE O NIEJ I PRAWIE ADMINISTRACYJNYM	
KAROL KICZKA, O poglądach naukowych Profesora Tadeusza Bigi	31
JAN JEŻEWSKI, Nauka administracji – między prawem a polityką	41
JERZY SUPERNAT, Pojęcie administracji	49
JOLANTA BLICHARZ, Pojęcie prawa administracyjnego	59
CZĘŚĆ II. PORZĄDEK PRAWNY ADMINISTRACJI I FORMY JEJ DZIAŁANIA	
PIOTR LISOWSKI, Charakterystyka porządku prawnego administracji – źródła prawa administracyjnego (pkt a–d)	71
BARBARA KOWALCZYK, Prawo międzynarodowe a prawo administracyjne	81
ŁUKASZ PRUS, Prawo zwyczajowe i zwyczaje administracyjne	91
BARBARA ADAMIAK, Koncepcja aktu administracyjnego w wizji Tadeusza Bigi ..	97
ANDRZEJ BORKOWSKI, Koncesja w publicznym prawie gospodarczym	107
ADAM BŁAŚ, Problem uznania administracyjnego w ujęciu Profesora Tadeusza Bigi	115
KRZYSZTOF SOBIERSKI, Koncepcja przymusu administracyjnego Profesora Tadeusza Bigi	119
WITOLD MAŁECKI, Profesor Tadeusz Bigo i prawo górnicze	127
MACIEJ BŁAŻEWSKI, Prawo wyłączeniowe w świetle poglądów Tadeusza Bigi	135
CZĘŚĆ III. USTRÓJ ADMINISTRACJI – ZAGADNIENIA WYBRANE	
MARCIN MIEMIEC, Decentralizacja	145
MARCIN MIEMIEC, Samorząd terytorialny.....	149
DOMINIKA CENDROWICZ, AGNIESZKA CHRISIDU-BUDNIK, Związki międzykomunalne	155
MAGDALENA TABERNACKA, Samorząd nieterytorialny	165

MARCIN MIEMIEC, Organ a urząd administracji państwowej	175
ANDRZEJ PAKUŁA, Podział pracy między organy administracji publicznej	179
RENATA RASZEWSKA-SKAŁECKA, Zakłady	187
MATEUSZ PAPLICKI, Zakład administracyjny a Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej	197
JOLANTA Blicharz, Fundacje	207
MARCIN MIEMIEC, Nadzór nad administracją zdecentralizowaną	215
CZĘŚĆ IV. RZECZY PUBLICZNE	
KRZYSZTOF HORUBSKI, Rzeczy publiczne w powszechnym używaniu	223
TADEUSZ KOCOWSKI, Przedsiębiorstwo prywatne, państwowe, komunalne	229
MACIEJ GUZIŃSKI, Ciężary publiczne	239
CZĘŚĆ V. VARIA	
MAGDALENA TABERNACKA, MAŁGORZATA GIEŁDA, Publiczne prawo podmiotowe	249
RENATA KUSIAK-WINTER, Profesor Tadeusz Bigo o odpowiedzialności	257
PIOTR JANIAK, Koncepcja kar administracyjnych w ujęciu Tadeusza Bigi	265
LISTY	
JERZY CHROBAK, [List do Czytelników]	273
ANNA KORDIK, [List do Czytelników]	275
GRAŻYNA FRISTER, List do Profesora Bigi	279

Wprowadzenie

Rocznice w naturalny sposób skłaniają do refleksji i wspomnień. Przypadający w 2019 roku 50. jubileusz utworzenia na ówczesnym Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego Instytutu Nauk Administracyjnych, a w 2020 roku 75. jubileusz utworzenia Wydziału Prawa na Uniwersytecie Wrocławskim skłaniają do refleksji i wspomnień szczególnych. Wspomnień o założycielach, naszych poprzednikach, nauczycielach i wychowawcach. Tych, którzy tworzyli naukę administracji i prawa administracyjnego na Uniwersytecie we Wrocławiu – dla wielu z nas już miejsce rodzinnym, a dla nich miejscu zupełnie nowym i nieznanym, do którego przyznał ich los. Przybyli tu, na nowy Wydział Prawa, z Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie czy Uniwersytetu im. Stefana Batorego w Wilnie.

Naukę prawa administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego tworzyli głównie uczeni przybyli ze Lwowa. Przez Kraków dotarł profesor Tadeusz Bigo, pierwszy od roku akademickiego 1945/1946 kierownik Katedry Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego, przekształconej w 1950 r. w Katedrę Prawa Administracyjnego. W pierwszych latach funkcjonowania naszej ówczesnej Katedry w kształtowaniu kierunku badań naukowych brał także czynny udział drugi administratywista wrocławski o lwowskich korzeniach – także późniejszy profesor – Franciszek Longchamps. Obu Profesorów uznaje się za twórców wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego.

Zaznaczyć warto, iż równocześnie w latach 1947/1948, 1948/1949 oraz 1951–1954 prof. Tadeusz Bigo pełnił funkcję Dziekana Wydziału. Profesor zaangażowany był więc niezwykle czynnie nie tylko w proces dydaktyczny czy kształtowania badań naukowych, ale także w proces organizacji tworzącego się i rozwijającego się Wydziału.

Prof. Tadeusz Bigo znany był też z działalności naukowo-badawczej zapoczątkowanej z wielkim powodzeniem w okresie przedwojennym. Jeden z uczniów Profesora wskazał, iż „Jego [T. Bigi] praca habilitacyjna o związkach publicznoprawnych w świetle ustawodawstwa polskiego jest dziś z powodzeniem cytowana i przepisywana. Okoliczność ta daje wiele do myślenia. Okazuje się, iż podstawowe ustalenia w sprawach stosunków społeczno-prawnych mogą być – mimo pędu cywilizacyjnego – równie trwałe, jak składowe elementy materii fizycznej”¹. Ta przedwojenna praca Profesora została ponownie wydana w 1990 r. w Warszawie przez wydawnictwo Przemiany.

¹ J. Boć, *Tadeusz Bigo*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, (red.) L. Lehmann i M. Maciejewski, Wrocław 2010, s. 25.

Obowiązki organizacyjne wykonywane przez Profesora nie przesłoniły mu troski o jakość procesu dydaktycznego i przygotowanie jakiejś formy podręcznika. Nie było to łatwe także ze względu na możliwości wydawnicze przy ówczesnym ogólnym deficycie wszystkiego. Młodzież akademicka bardzo potrzebowała pomocy naukowych i Profesor starał się odpowiadać na sugestie studentów w tym zakresie. To właśnie staraniem studentów Koła Prawników Uniwersytetu Wrocławskiego udało się wydać w formie powielonego maszynopisu wykłady akademickie Profesora, które spisane zostały przez „wileńskiego” administratywistę wrocławskiego, dra Władysława Kawkę. Tym sposobem powstała praca zatytułowana: *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*² – pierwszy wrocławski podręcznik prawa administracyjnego.

Książka ta znalazła trwałe miejsce w zbiorze podstawowych podręczników prawa administracyjnego, zachowując ten status pomimo znacznego upływu czasu od jej wydania. Trudno współcześnie znaleźć poważniejsze opracowanie z zakresu prawa administracyjnego, w którym nie byłoby cytowania tej pozycji. Zawiera ona ciągle aktualne i mające dużą wartość poznawczą treści. Problem w tym, iż było to pierwsze i jedyne wydanie tego podręcznika. Ze względu na swą broszurową formę zachowało się niestety bardzo niewiele jego egzemplarzy.

Przypadający jubileusz istnienia naszych jednostek organizacyjnych zrodził w Stowarzyszeniu Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego „Uniwersytecka” inicjatywę ponownego wydania tego ciągle aktualnego podręcznika. Niestety ograniczenia wynikające z przepisów prawa autorskiego, których nie mogliśmy pokonać, nie pozwoliły nam na przygotowanie współczesnego wydania dzieła Pana Profesora. Stąd przedstawiamy Państwu poglądy prof. Tadeusza Bigi, zawarte nie tylko we wspomnianym powyżej podręczniku, jedynie w takiej, możliwej do zrealizowania formie, czyli za pośrednictwem opracowań przygotowanych przez pracowników Instytutu Nauk Administracyjnych – na różne sposoby dzielących się refleksjami, dla których punkt wyjścia stanowią poglądy prof. Tadeusza Bigi dotyczące administracji i prawa administracyjnego.

Życząc Państwu miłej lektury, składamy zarazem specjalne podziękowania Pani dr Joannie Nowak, której zaangażowanie w przygotowanie niniejszej pracy trudno przecenić. Słowa podziękowania za przygotowanie recenzji kierujemy również do Pani Profesor Katarzyny Kokocińskiej.

Tadeusz Kocowski
Piotr Lisowski
Mateusz Paplicki

² T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, nakładem Studentów Koła Prawników Uniwersytetu Wrocławskiego.

PRAWO ADMINISTRACYJNE

CZĘŚĆ I INSTYTUCJE OGÓLNE

Opracowane przez Dr. WŁADYSŁAWA KAWKĘ,
Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. BIGO

NAKŁADEM STUDENTÓW KOŁA PRAWNIKÓW UNIWERSYTETU WROCŁAWSKIEGO
AKADEMICZNA SEKCJA WYDAWNICZA

P R A W O A D M I N I S T R A C Y J N E

C z ę ść I

INSTYTUCJE OGÓLNE

Opracowane przez Dr. WŁADYSŁAWA KAWKĘ,
Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów
uniwersyteckich Dziekana Dr. Tadeusza
B i g o.

Skrypt niniejszy obowiązuje na Wydziale Prawa
i W. S. H.

Przedruk wzbroniony

Wrocław w czerwcu 1948r.

Nakładem Studentów Koła Prawników Uniwersytetu Wrocław.
Akademicka Sekcja Wydawnicza
Redakcja Wydawnictw - Wrocław, Worcella 4
Kolportaż - Młodzieży Szwedzkiej 21

Strony tytułowe oryginału: T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, nakładem Studentów Koła Prawników Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1948.

Wybrane problemy związane z korzystaniem z cudzej twórczości naukowej i dydaktycznej na tle uregulowania prawa autorskiego, dotyczącego wypisów, antologii i prawa cytowania

I. Uwagi wprowadzające

Za oczywiste należy uznać stwierdzenie, że żaden twórca nie tworzy w całkowitej „próżni” intelektualnej. Ze względu na charakter twórczości naukowej, zwłaszcza twórcy dzieł naukowych korzystają, czy też wręcz muszą to robić, z wkładu zawartego w utworach ich poprzedników. Dotyczy to także pokrewnych im dzieł dydaktycznych. Wkład ten zakresowo może być bardzo zróżnicowany i odpowiednio dotyczy to stopnia jego wykorzystania w nowych utworach. Niekiedy jest to tylko podstawa inspiracji, pobudki do stworzenia nowego dzieła, ale bywa, że zakres wykorzystywanych przez przejęcie elementów cudzych utworów jest bardzo duży – tak szeroki, że wykracza poza inspirację i stanowi „wtórną” eksploatację cudzej twórczości.

Cel i rozmiary tego opracowania nie pozwalają na przedstawienie głębszej analizy tych sytuacji, lecz jedynie ich wybranych aspektów prawnych, pewnej specyficznej wtórnej eksploatacji dzieł naukowych. Konkretnie sytuacji, w której całościowy wkład określonego twórcy-naukowca ma znaczenie, które można określić jako „fundamentalne” dla wielu wykorzystujących go twórców-następców, którzy w swojej twórczości odwołują się do niego jako do efektów działalności swojego „mistrza”.

Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których konkretny autor lub autorzy uznawani są – tak jak Profesor Tadeusz Bigo – za twórców tzw. szkoły, a więc istotnej z punktu widzenia efektów prowadzonej działalności naukowej grupy twórców-„uczniów”, wzorujących się na Nim i korzystających z Jego osiągnięć intelektualnych. Dorobek i wkład Profesora Tadeusza Bigo w tworzenie fundamentów administratywistycznej szkoły wrocławskiej jest niekwestionowany i wielu jego uczniów tworzy dzieła naukowe – właśnie bazując na wynikach jego działalności twórczej, w szerokim tego słowa znaczeniu. Szczególną wartością, która umożliwia istnienie takiej wspólnoty twórczej, jest wkład intelektualny Mistrza, stanowiący właśnie taką bazę (fundament), bez której nie

zostałyby podjęte badania i nie były opublikowane ich wyniki, których suma stanowi istotę postępu w nauce. Wartość taka, zweryfikowana przez praktykę działalności naukowej uczniów, wymaga szczególnego pietyzmu i ochrony, a w szeroko rozumianym interesie społecznym, pojmowanym jako zapewnienie rozwoju kulturowego i cywilizacyjnego, jest udostępnianie wkładu intelektualnego Mistrza, tak aby zakres jego wykorzystania był jak najszerszy i trwały.

Z doświadczenia wynika, że istotne i racjonalne wydaje się przede wszystkim umożliwienie w procesie dydaktycznym i w celu prowadzenia badań naukowych bezpośredniego korzystania z wkładów Mistrza, a przynajmniej z tej części spuścizny twórczej, która jest nadal aktualna i miała wpływ na działalność twórczą Jego następców, także tych, którzy staną się nimi w przyszłości, a więc także studentów uczelni akademickich. Można bowiem zasadnie uważać, że działalność naukowa i dydaktyczna, których w praktyce akademickiej właściwie nie da się „rozdzielić”, w procesie kulturotwórczym opiera się właśnie na takim procesie, polega bowiem przede wszystkim na krytycznym przetwarzaniu pierwotnego przekazu informacyjnego przez kolejne pokolenia badaczy, którzy na tej podstawie rozszerzają horyzonty wiedzy.

Realizacja tego zadania znajduje swoje odbicie także w uregulowaniu prawa autorskiego, które między innymi określa zasady legalizacji korzystania ze spuścizny takich autorów jak Profesor Tadeusz Bigo. I zasadniczo temu zagadnieniu poświęcona zostanie ta część monografii. Podstawowym jej celem będzie wskazanie podstawowych możliwości, jakie przewidują przepisy aktualnie obowiązującego w Polsce prawa autorskiego z uwzględnieniem elementów praktyki obrotu.

Oceniam, że podjęcie takich rozważań jest uzasadnione, ponieważ mamy tu do czynienia ze stałym elementem warsztatu autora-naukowca, wynikającym z istoty tego rodzaju działalności twórczej. Stan taki – w ogólniejszej płaszczyźnie prawa autorskiego – rodzi zwłaszcza praktyczny problem legalności korzystania z cudzej twórczości, który w aktualnym stanie prawnym¹ uregulowany został zasadniczo w przepisach dotyczących prawa cytowania (art. 29 pr. aut.) oraz odrębnie uregulowanej licencji ustawowej, dotyczącej wykorzystania cudzej twórczości w celach dydaktycznych i naukowych w podręcznikach, wypisach i antologiach (art. 27¹ pr. aut.). W zasadniczej części to uregulowanie właśnie będzie przedmiotem prowadzonych tu rozważań.

¹ Rozważania tu podjęte dotyczą w głównej mierze uregulowania ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1231, z późn. zm.); dalej przywoływanej jako pr. aut.

II. „Pasywne” i „dynamiczne” sposoby korzystania ze spuścizny autorskiej

Na wstępie zarysowo należy przedstawić podstawowe uwarunkowania wynikające ze stosowanych w praktyce sposobów korzystania z cudzej twórczości.

Nie wydaje się konieczne szczegółowe zajmowanie się sytuacjami, w których wykorzystanie dzieł Mistrza ma charakter całkowicie odtwórczy, a więc polega na wznowieniu jego dzieł bez istotnego wkładu intelektualnego innych autorów. Legalizacja takiego korzystania z utworów sprowadza się do respektowania zasad wynikających z uregulowania dotyczącego zakresu i trwałości wyłączności praw podmiotowych do poszczególnych utworów (zob. zasadniczo art. 16 i 17 oraz 36–39 pr. aut.). A więc istotne jest przede wszystkim to, czy okres ochrony autorskich praw majątkowych już upłynął oraz czy utwory te nadal są chronione przez te prawa. Zwykle w praktyce przybiera to formę wydania wznowienia dzieła bez zmian (np. tzw. reprintu), może też wiązać się z opracowaniem posiadającym cechy wydania krytycznego lub naukowego w rozumieniu art. 92² pr. aut., jeśli dotyczy utworów, w stosunku do których okres ochrony autorskich praw majątkowych upłynął. Ten rodzaj korzystania z cudzej twórczości ma jednak charakter, który można określić jako „pasywny”, a więc przypomina nieco „zamknięcie” wartości intelektualnej w czymś w rodzaju „kapsuły czasu” i nie uwzględnia przynajmniej dwóch istotnych z punktu widzenia określonego powyżej ogólnie interesu społecznego aspektów, ważnych ze względu na prawidłowość (użyteczność) recepcji przekazu zawartego w dziełach, które zarysowo postaram się tu przywołać.

W pierwszym rzędzie wiąże się to z nieuniknioną dezaktualizacją pewnej części wkładu intelektualnego zawartego w utworach, co dotyka chyba każdego rodzaju twórczości; przykładowo – wynikającej z twórczości poświęconej prawnej regulacji stosunków społecznych – powodowanej zmianami uregulowania prawnego. Takie zmiany niekiedy mają charakter fundamentalny, tak jak to było w przypadku prawa polskiego w wyniku transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia.

Bliskim mi przykładem ilustrującym to spostrzeżenie jest dzieło Profesora Alfreda Kleina *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, które przez Profesora Edwarda Gniewka zostało określone jako „fundamentalne dzieło naukowe” w dziedzinie cywilistyki² i którego znaczenie dla polskiej cywilistyki trudno przecenić. Pierwotna publikacja tego utworu nastąpiła w 1964 r.³ i została ponowiona w postaci nieomal

² Zob. A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005, s. 7.

³ *Idem*, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 25, „Prawo” 1964, t. XIV.

niezmienionej w 1980 r.⁴ W obu przypadkach w bardzo znikomym nakładzie. Jak ilustrują to przywołane tu daty zrealizowanych wydań, w obu przypadkach utwór powstawał w realiach uregulowania prawa PRL. Jednocześnie jego trwałe znaczenie dla polskiej cywilistyki nie wynika z analizy obowiązujących wówczas przepisów, ale z wkładu badawczego – podkreślmy – niezależnego od zdeterminowanego charakterem ustroju społeczno-gospodarczego uregulowania prawnego, które obowiązywało w czasie tworzenia tego dzieła przez Profesora Alfreda Kleina. Dotyczy to zwłaszcza sformułowanego w nim – w opozycji do dotychczas dominujących poglądów – postulatu uczynienia stosunku prawnego, a nie prawa podmiotowego – podstawowym pojęciem nauki prawa cywilnego, a także prezentacji autorskiego wyniku analizy badawczej elementów zobowiązaniowego stosunku prawnego. Poglądy te stały się następnie swoistym „dogmatem” współczesnej nauki prawa zobowiązań⁵ i w oczywisty sposób wpłynęły na działalność naukową szeregu autorów wzorujących się na Profesorze Alfredzie Kleinie, w tym autora tych słów. Można tu dodać, że właśnie te okoliczności skłoniły uczniów Profesora Alfreda Kleina ze środowiska wrocławskich akademickich cywilistów do przygotowania w 2005 r. wznowienia *Elementów zobowiązaniowego stosunku prawnego*, opatrzonego słowem wstępnym głównego promotora tego przedsięwzięcia, Profesora Edwarda Gniewka, i w redakcyjnym opracowaniu naukowym, aktualizującym właśnie przede wszystkim warstwę odwołań normatywnych, Profesora Piotra Machnikowskiego.

Kolejnym aspektem wskazującym na ograniczenia związane z przekazywaniem wyników twórczości w postaci określonej powyżej jako „bierna”, w przypadku utworów wyrażanych słownie, są nieuniknione, bo zobiektywizowane zmiany ewolucyjne języka jako podstawy przekazu intelektualnego, stanowiącego w swojej istocie określony komunikat. Dotyczy to przykładowo zmian tzw. wartości semantycznej poszczególnych słów czy zwrotów. Zwykle prowadzi to do braku odpowiedniej komunikatywności (pełnego zrozumienia) dzieła przez następne pokolenie posługujące się zwykle nieco innym w tej płaszczyźnie językiem niż pierwotny twórca. Jest oczywiste, że im więcej czasu dzieli twórcę od chwili recepcji jego dzieł przez odbiorców, tym bardziej problemy z tym związane się nasilają, tworząc barierę w recepcji myśli wyrażonych w utworach. Nie trzeba chyba głębszego uzasadnienia dla oceny, że współcześnie obserwuje się znaczące przyspieszenie tego procesu i zmiany językowe prowadzą do powstawania istotnych barier w komunikacji międzypokoleniowej.

Należy także wskazać na ważny, bo zwykle „pozytywny”, z punktu widzenia celów działalności naukowej, aspekt omawianego tu sposobu przekazu wyników

⁴ *Idem*, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 25, „Prawo” 1980, t. XIV.

⁵ Tak P. Machnikowski, *O „Elementach zobowiązaniowego stosunku prawnego” Alfreda Kleina*, [w:] A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005, s. 12.

twórczości naukowej, wynikający z istoty procesu poznawczego. Zwykle upływ czasu pozwala na krytyczne odniesienie się do wkładu intelektualnego i właściwszej oceny tych jego elementów, które są nośnikiem wartości „pozytywnej” w aspekcie poznawczym od tych, które okazały się w tej płaszczyźnie oceny nietrafne, a w efekcie należy je uznać za „wartościowo” negatywne. Wszak oczywiste powinno być, że nikt chyba nie ma „patentu na nieomyślność”, a zarówno w płaszczyźnie metodologicznej, jak i ontologicznej wiedza, jako element procesu poznawczego w nauce, musi być i jest stopniowo weryfikowana. W efekcie pierwotna postać wielu utworów w części, w jakiej następuje weryfikacja „negatywna”, może w swoisty sposób zaciemniać, czy też przesłaniać te ich elementy, które pozytywnie przetrwały taką próbę czasu – czyli ze szkodą dla nauki czy dydaktyki wpływać na proces poznania.

Jak oceniam, przedstawione tu bardzo szkieletowo uwarunkowania wskazują wystarczająco na zasadność korzystania z wartości zawartej w utworach w sposób, który można określić jako „dynamiczny”, a więc wykraczający poza proste wznowienie dzieła w jego pierwotnej postaci. W języku potocznym takie działania określa się ogólnie jako „opracowanie” cudzej twórczości.

Odwołując się przy tym do uregulowania prawnego, nie można tego potocznego określenia łączyć jedynie z utworami będącymi opracowaniami uregulowanymi w podstawowym zakresie w art. 2 pr. aut. Już sam ten przepis wskazuje, że takie – podkreślmy – w ujęciu potocznym „opracowanie” może być albo utworem zależnym, albo inspirowanym. Problem prawny zdeterminowany jest tym, że zwykle mamy wtedy do czynienia z nową wartością, będącą pochodną wkładu intelektualnego opracowującego cudzy utwór, a więc z efektem mającym zwykle także cechy nowego dobra prawnego. Odwołując się do praktyki, należy zauważyć, że takie „dynamiczne” korzystanie ze spuścizny intelektualnej konkretnego twórcy może przybrać zróżnicowane formy, co zasadniczo wpływa także na skutki prawne, które w świetle obowiązujących aktualnie przepisów są stosunkowo zróżnicowane.

Elementem porządkującym, który pozwala na pewne usystematyzowanie tych sytuacji, powinno być odniesienie możliwych stanów faktycznych do roli, jaką w wyodrębnieniu przedmiotu prawa autorskiego pełni przesłanka twórczości (oryginalności) w ujęciu art. 1 pr. aut. Jak to trafnie ujęli J. Barta i R. Markiewicz, przesłanka ta pełni podwójną rolę – pozwala na zakwalifikowanie konkretnego „wytworu intelektualnego” do kategorii utworów, ale dodatkowo określa „intensywność” ochrony prawa autorskiego – „dzieło podlega ochronie [...] tylko w tym zakresie, w jakim spełnia ono tę przesłankę”⁶.

⁶ J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie*, Warszawa 2016, s. 48.

III. Wybrane uwarunkowania normatywne korzystania ze spuścizny autorskiej w zakresie działalności naukowej i dydaktycznej

Kierując się wskazanym bezpośrednio powyżej kryterium, w pierwszym rzędzie należy wskazać na przywołane na wstępie uregulowanie art. 27² pr. aut., które dotyczy m.in. utworów określonych jako wypisy oraz antologie. Są to utwory zdefiniowane jedynie przez egzemplifikację – w art. 3 pr. aut. Zwykle w literaturze prawa autorskiego określa się je łącznie jako „zbiory”. Należy przyjąć, że może to być przykładowo antologia lub wypisy z utworów konkretnego twórcy. Podstawą objęcia tego rodzaju dzieł ochroną prawną jako dóbr prawnych – utworów jest przejawienie się wkładu twórczego autorów takich dzieł w doborze, układzie lub zestawieniu elementów, z jakich są konstruowane. „Wartością dodaną” (w ujęciu języka prawnego i prawniczego „twórczością” lub „oryginalnością”) stanowiącą podstawę uznania, że powstało nowe dobro prawne, jest twórczy wkład intelektualny autora lub autorów takiego zbioru – bazujący na wyborze określonych utworów lub ich fragmentów, co stwarza możliwość pewnej syntezy przekazu intelektualnego przykładowo polegającej na pominięciu wkładu intelektualnego zdezaktualizowanego lub też zweryfikowanego negatywnie według innych kryteriów stosowanych w krytyce naukowej.

Istotne dla praktyki obrotu – związanej z tego rodzaju dziełami – jest to, że zgodnie z art. 27² pr. aut. wolno w celach dydaktycznych i naukowych zamieszczać rozposzechnione drobne utwory lub fragmenty większych utworów w podręcznikach, wypisach i antologiach. Twórcy tak wykorzystanego w zbiorze dzieła przysługuje prawo do wynagrodzenia. Oznacza to, że powstanie i wykorzystanie takich zbiorów (wypisów, antologii) nie wymaga zgody podmiotów autorskich praw majątkowych, a jedynie dopełnienia wymogów przewidzianych przez art. 27² ust. 2 pr. aut. oraz wymogów ogólnych, dotyczących wszystkich przypadków korzystania z utworów w ramach dozwolonego użytku, a więc zasadniczo wynikających z art. 34 i 35 pr. aut.

Odnosząc to konkretyzująco do monografii, której elementem jest ten rozdział, oznacza to konieczność dokonania wyboru i swoistej kompilacji utworów Profesora Tadeusza Bigi (a zwłaszcza jego wykładów), stworzenia utworu, który stanowi w ujęciu funkcjonalnym rodzaj „wypisów”, czy też antologii jego twórczości naukowej. Niejako na marginesie prowadzonych tu rozważań można ocenić, że trudno uznać za bardziej uprawnionych, w kategoriach także pozaprawnych, do dokonania takiego zabiegu – inne osoby niż te, które swoją działalnością twórczą potwierdziły, że są uczniami Mistrza – Profesora Tadeusza Bigi.

Należy tu jedynie ogólnie zasygnalizować, że w literaturze wskazuje się na szereg istotnych kwestii warunkujących legalizację takiego korzystania. Dotyczy to rozmiaru

przejmowanych utworów, istnienia podstawy programowej w działalności dydaktycznej, liczby utworów jednego autora, realizacji wykorzystania w celach dydaktycznych⁷.

Jednak w przypadku opracowania stanowiącego „wypisy” z twórczości naukowej Profesora Tadeusza Bigi – zgodnie z jego ogólnymi założeniami – autorzy poszczególnych rozdziałów nie poprzestali tylko na tym i opracowanie to nie jest li tylko uproszczoną formą wypisów, czyli utworem będącym zbiorem w rozumieniu art. 3 pr. aut. Poszczególni autorzy, prezentując fragmenty dzieł Mistrza – jako wynik swoich indywidualnych badań – wskazali na „korzenie” Jego poglądów, które tkwią zwłaszcza w okresie lwowskim działalności Profesora Tadeusza Bigi, oraz na te, które stanowiły podstawy kształtowania się poglądów i kierunków badań skonkretyzowanych Jego uczniów, autorów poszczególnych rozdziałów tej monografii. W tej części prezentowana tu praca w założeniu redakcyjnym stanowi samodzielny, twórczy wkład jej autorów, który jedynie „bazuje” na wkładzie Mistrza, co wskazuje na jedynie funkcjonalne oznaczenie pracy słowem „wypisy”.

Monografia zawiera – w podstawowym założeniu – syntetyczną prezentację, uwarunkowaną fundamentalnym wkładem Mistrza, istotnej części dokonań uczniów Profesora. Ten sposób konstruowania omawianego tu dzieła pozwala na przedstawienie recepcji „wtórnej” twórczości Profesora Tadeusza Bigi w szerszej perspektywie ukazania wartości Jego wkładu – jako elementu łączącego grupę twórców nauki, tworzących wrocławską szkołę administratywistyczną, której pierwotne „korzenie” tkwią w dokonaniach związanych z lwowskim środowiskiem wybitnych polskich prawników okresu międzywojnia. A tym samym w płaszczyźnie prawnej – jak oceniam – w tym zakresie monografia znacząco wykracza poza zaprezentowaną powyżej prawną „formę” wypisu w rozumieniu prawa autorskiego i stanowi merytorycznie dzieło, które należy ulokować w kategoriach prawnych jako postać „mieszaną”, w znaczeniu posiadającą cechy nie jednego, ale kilku rodzajów utworów „zdefiniowanych” w sposób przedstawiony powyżej w uregulowaniu prawa autorskiego. Nie da się przy tym wykluczyć, że posiada cechy dzieła samodzielnego, a wykorzystanie cudzych utworów mieści się w granicach prawa cytowania.

O ile z punktu widzenia funkcji merytorycznej dzieła naukowego sytuacja taka nie budzi większych wątpliwości, to przejście na grunt oceny prawnej, zwłaszcza w zakresie rygorów prawnych dotyczących legalizacji wykorzystania cudzej twórczości wynikających z prawa autorskiego, nie daje zbyt jasnego obrazu. Tym bardziej że wykorzystanie utworów źródłowych (prezentujących bezpośrednio lub pośrednio wkład intelektualny Profesora Tadeusza Bigi) może być kwalifikowane w płaszczyźnie prawnej jako korzystanie z nich w ramach prawa cytowania uregulowanego w art. 29 pr. aut. Zgodnie bowiem z tym przepisem, dopuszczalne jest przytaczanie w utworach stanowiących samoistną całość:

⁷ Zob. szeroko w: *ibidem*, s. 252 i n.

1) urywków rozpowszechnionych utworów oraz 2) utworów plastycznych, fotograficznych lub drobnych utworów w całości – w zakresie uzasadnionym celami cytatu, takimi jak wyjaśnianie, polemika, analiza krytyczna lub naukowa, nauczanie, lub prawami gatunku twórczości. Przepis ten uzupełnia uregulowanie art. 29¹ i 29² pr. aut., które stanowią, że wolno: 1) korzystać z utworów na potrzeby parodii, pastiszu lub karykatury, w zakresie uzasadnionym prawami tych gatunków twórczości, oraz 2) wolno w sposób niezamierzony włączyć utwór do innego utworu, o ile włączony utwór nie ma znaczenia dla utworu, do którego został włączony.

Jak z tego wynika, w prawie autorskim istnieje swoiście „równoległa” regulacja dotycząca bardzo zbliżonego korzystania z cudzych utworów, która w praktyce działalności akademickiej, w sytuacjach zbliżonych do omawianego tu przypadku „wypisów” z twórczości Profesora Tadeusza Bigi może stwarzać problemy kwalifikacyjne w płaszczyźnie prawa autorskiego, a ma to zasadnicze znaczenie ze względu na legalizację takiego korzystania z cudzych utworów. W efekcie trudno nie zgodzić się z oceną, że przywołane tu uregulowanie prawne dotyczące instytucji cytatu dozwolonego oraz korzystania z utworów w wypisach i antologiach budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych i trudno je uznać za dostatecznie jasne „narzędzie” w działalności naukowej⁸. Dotyczy to nie tylko samego „rozgraniczenia” obu tych instytucji, ale także zastosowania przy konstruowaniu przesłanek ustawowych kwalifikujących prawnie oba rodzaje korzystania – szeregu zwrotów niedookreślonych (przykładowo takich jak: „fragment”, „urywek”, „drobny utwór”), a pogłębia to odniesienie przywołanego uregulowania do klauzuli generalnej z art. 35 pr. aut.⁹ Jak oceniam, dobrze ilustruje te problemy przedstawiona tu zarysowo analiza ogólnej koncepcji „wypisów” z twórczości Profesora Tadeusza Bigi.

W zamierzeniu redakcyjnym dzieło to przybiera funkcjonalnie postać „wypisów” z twórczości Mistrza. Odwołując się do regulacji prawnej, należy zauważyć, że określenie to wprost występuje w treści art. 27¹ ust. 1 pr. aut., zgodnie z którym „wolno w celach dydaktycznych i naukowych zamieszczać rozpowszechnione drobne utwory lub fragmenty większych utworów w podręcznikach, wypisach i antologiach”. Jednocześnie jednak brak jest normatywnego wyjaśnienia tego pojęcia. W ujęciu doktrynalnym wskazuje się na następujące cechy wypisów – jest to zbiór zawierający drobne utwory lub fragmenty utworów innych niż „drobne” przeznaczony do celów edukacyjnych, ewentualnie „antologia fragmentów prac naukowych”. Natomiast antologia zwykle jest pojmowana również jako wybór utworów lub ich fragmentów, lub większych utworów – dokonany na zasadzie tematycznej, formalnej lub czasowo-przestrzennej¹⁰. Już z tego zestawienia widać, że

⁸ Zob. *ibidem*, s. 248 i n.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 5–21.

delimitacja tego rodzaju utworów, a więc odróżnienie wypisów od antologii, jest bardzo nieostra. W istocie może to nie mieć większego znaczenia praktycznego, skoro oba rodzaje tych utworów (wypisy i antologie) objęte zostały tą samą regulacją. Stąd sam zabieg redakcyjny polegający na autorskim określeniu w tytule nie ma większego znaczenia prawnego w zakresie kwalifikacji prawnej konkretnego utworu.

Jednocześnie, jak wskazano już powyżej, wartością twórczą omawianego tu opracowania nie jest li tylko „bierna” prezentacja wkładu intelektualnego Mistrza czy też wyboru istotnych elementów tego wkładu. Poszczególni autorzy w istocie prezentują swój indywidualny wkład twórczy, który pozostaje w związku z twórczością Mistrza i który można określić jako korzystanie z fundamentalnej – w ich ocenie – części Jego wkładu. Każdy z nich bowiem legitymuje się uznanymi, przykładowo przez uzyskane stopnie lub tytuły naukowe, osiągnięciami naukowymi. Opracowanie w istocie jest wynikiem osobistej oceny wartości elementów wkładu intelektualnego Profesora Tadeusza Bigi oraz na tej podstawie prezentacją własnych osiągnięć autorów „wypisów”. Stąd też dla ogólnej kwalifikacji prawnej w płaszczyźnie prawa autorskiego, także w tym zakresie, nie ma znaczenia, jak zatytułowana została publikacja wyniku tych działań. Decydować będzie ocena – w jakim zakresie wykorzystanie konkretnych utworów bezpośrednio lub pośrednio prezentujących wkład Profesora Tadeusza Bigi spełniać będzie przesłanki prawa cytowania, a w jakim zakresie wykorzystania tych dzieł granice te przekroczy. Nie jest to ocena łatwa, co dobrze ilustruje analiza J. Barty i R. Markiewicza dotycząca znaczenia dla tej oceny zakresu przejmowanego utworu¹¹.

Należy w tym miejscu zastrzec, że autor tej części opracowania nie sili się na taką skonkretyzowaną ocenę, nie jest to bowiem celem jego analizy. Jej celem jest jedynie wskazanie ogólnych założeń istotnych dla prezentacji wybranych problemów prawnych dotyczących utworów naukowych, które „wymykają się” prostej kwalifikacji prawnej według przywołanych powyżej przesłanek ustawowych wypisów, antologii i prawa cytowania.

IV. Ogólne wnioski

Przechodząc do podsumowania i sformułowania podstawowych wniosków praktycznych prowadzonej tu analizy, należy na wstępie zauważyć, że polskie prawo autorskie nie systematyzuje bezpośrednio sytuacji utworów, które posiadają zarówno cechy wypisów, jak i opracowań samodzielnych, w których cudza twórczość wykorzystywana jest w ramach prawa cytowania. Nie oznacza to jednak, że nie jest możliwe sformułowanie

¹¹ Ze względu na rozmiar i cele tego opracowania należy w tym zakresie odesłać do: J. Barta, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 250 i n.

ogólnych przesłanek umożliwiających ocenę legalizacji takiego korzystania z cudzej twórczości, przy czym, w konkretnych wypadkach, ze względu na niejasność użytych przez ustawodawcę sformułowań, ocena taka w praktyce obrotu prawnego może być trudna.

W przypadku kiedy sytuacja taka wystąpi, pierwotnie należy dokonać oceny, czy skonkretyzowany utwór posiada ustawowe cechy wypisu lub antologii z uwzględnieniem przesłanek z art. 27¹ pr. aut. Wynika to zasadniczo z tego, że ten rodzaj utworów, choć nie wymaga uprzedniej zgody na stosowne wykorzystanie cudzych dzieł, pociąga za sobą obowiązek wypłaty wynagrodzenia na rzecz twórców takich dzieł.

Brak tych cech oznacza, że powstaje w kategoriach prawa autorskiego – bez względu na akcentowaną np. w tytule funkcję – odrębny utwór, a wykorzystanie cudzych dzieł podlega ocenie z punktu widzenia przesłanek prawa cytowania (art. 29 oraz 29¹ i 29² pr. aut.), a tym samym nie powstaje obowiązek zapłaty wynagrodzenia.

W każdym z tych przypadków obowiązują wymogi określone w art. 34 i 35 pr. aut. Z pierwszego z tych przepisów wynika obowiązek każdorazowego respektowania uprawnień osobistych przez wymienianie imienia i nazwiska twórcy oraz źródła wykorzystywanego utworu – z uwzględnieniem istniejących możliwości. Zgodnie z art. 35 pr. aut. dozwolony użytek nie może naruszać normalnego korzystania z utworu lub godzić w słuszne interesy twórcy.

Bibliografia

- Barta J., Markiewicz R., *Prawo autorskie*, Warszawa 2016.
- Klein A., *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005.
- Klein A., *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 25, „Prawo”, t. XIV, Wrocław 1964.
- Klein A., *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 25, „Prawo”, t. XIV, Wrocław 1980.
- Machnikowski P., *O „Elementach zobowiązaniowego stosunku prawnego” Alfreda Kleina*, [w:] A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005.

* * *

Streszczenie: Autor, analizując ogólne założenia monografii poświęconej znaczeniu twórczości naukowej Profesora Tadeusza Bigi w działalności innych autorów tworzących administratywistyczną szkołę wrocławską, omawiając wybrane przepisy ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, stawia i stara się uzasadnić tezę, że polskie prawo autorskie nie systematyzuje bezpośrednio sytuacji utworów, które posiadają łącznie zarówno cechy wypisów, jak i opracowań samodzielnych, w których cudza twórczość

wykorzystywana jest w ramach prawa cytowania. Podejmuje też próbę sformułowania ogólnych przesłanek umożliwiających ocenę legalizacji takiego korzystania z cudzej twórczości. Uzasadnieniem dla podjęcia się takiej analizy jest waga sytuacji, w których całościowy wkład określonego twórcy-naukowca ma znaczenie, które można określić jako „fundamentalne” dla wielu wykorzystujących go twórców-następców, którzy w swojej twórczości odwołują się do niego jako do efektów działalności swojego „mistrza”. Dotyczy to twórczości Profesora Tadeusza Bigi, którego dorobek i wkład w tworzenie fundamentów administracyjno-szkolnej szkoły wrocławskiej jest niekwestionowany, ale także innych twórców – przykładowo Profesora Alfreda Kleina w dziedzinie polskiej cywilistyki. W prowadzonej analizie autor odróżnia sytuacje korzystania „pasywnego” i „dynamicznego” z dzieł mistrza oraz odnosi to do instytucji wypisów, antologii i prawa cytowania uregulowanych przepisami polskiego prawa autorskiego.

Słowa kluczowe: prawo autorskie, reprint, utwór naukowy, wypisy, antologia, prawo cytowania, „pasywne” i „dynamiczne” korzystanie z utworów.

Część I

O administracji, nauce o niej
i prawie administracyjnym

O poglądach naukowych Profesora Tadeusza Bigi

I. Wprowadzenie

Profesor Tadeusz Bigo zajmuje szczególne miejsce w jurysprudencji, uniwersytecie i naszych sercach. Jego wyjątkowo doniosłe dokonania o charakterze badawczym, kształcenia kadr naukowych, dydaktyczne, organizacyjne i inne były wielokrotnie podejmowane w piśmiennictwie¹. Uczeń Profesora – prof. Jan Boć – tak wspomina Tadeusza Bigę: „Pamiętam [go – K.K.] dobrze, choć nie tylko pamięć po nim pozostała. Spuścizną po Nim jest ciągle żywe wrażenie niespotykanej skromności i autorytetu, i dzieła. Był profesorem dwóch Uniwersytetów: jednego we Lwowie, z którego wyszedł, i drugiego, we Wrocławiu, do którego przyszedł, pozyskując po drodze innych ludzi nauki dla Uczelni powstającej «wśród ruin, wahań i nadziei». Z przekonaniem oddawszy się nowemu zadaniu, mocno się przyczynił do budowy nowego Wydziału, którym z demokratycznego wyboru grona profesorskiego dwukrotnie kierował”². Nadmienić należy, że Profesor Bigo był absolwentem Uniwersytetu Jagiellońskiego, na którym też uzyskał w kwietniu 1919 r. stopień doktora praw³.

Nic go nie zajmowało poza światem uniwersyteckim i skromnym życiem rodzinnym. Był prodziekanem Wydziału Prawno-Administracyjnego (w latach akademickich 1946–1947 i 1948–1949) oraz dziekanem (w latach 1947–1948 i 1951–1954). Profesor Bigo należał także do współzałożycieli i pierwszych wykładowców Wyższej Szkoły Handlowej we Wrocławiu. Był też przewodniczącym Wydziału Nauk Społecznych Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego oraz wiceprezesem Towarzystwa Przyjaciół Ossolineum.

Znamienne jest, że Profesor Bigo nie narzucał swej woli. Formułował jedynie warianty do rozważenia. Tymczasem dzisiaj – w czasach petryfikującej się niedobrej

¹ P. M. Żukowski, *Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975). Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, Vol. 4, No. 1, s. 9–49 i wskazywane tam źródła.

² J. Boć, *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] L. Lehmann, M. Maciejewski (red.), *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, Wrocław 2010, s. 21–24.

³ T. Bigo, *Życiorys własnoręczny z września 1965 roku*, s. 1 (s. 465), Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego.

i nieuniwersyteckiej tendencji do narzucania woli – możemy tylko tęsknić za taką postawą. Całość wykładowej dydaktyki spoczywała na barkach Tadeusza Bigi i późniejszego Profesora Franciszka Longchamps. Właśnie ci dwaj Uczeni noszą w historii nauk administracyjnych wielkie nazwiska i uznawani są za twórców wrocławskiej szkoły nauki administracji i prawa administracyjnego. „Gdy Profesor Bigo przyjmował mnie do pracy na stanowisko asystenta, nie orientowałem się jeszcze dostatecznie” – jak akcentuje J. Boć – „mimo ukończonych pięcioletnich studiów – w wielkości tych ludzi”⁴.

Profesor Bigo wyglądał szczególnie. Siwy, dostojny, niewysoki i spokojny. Wykładał głosem eksponującym ciszę, tak że w czasie jego wykładu nawet ptaki świergocące na zewnątrz słychać było w sali. Również poza wykładem obecność Profesora wyznaczała pogłębioną atmosferę powagi i uspokojenia. Z zupełnie wesołych i anegdotycznych już wspomnień trzeba by podnieść to, że był tak delikatny i dostojny, iż Sławkowi, synowi Profesora Franciszka Longchamps, zdarzyło się kilkakrotnie pocałować Go w rękę z elegancją należną damie⁵.

Celem opracowania jest przywołanie niektórych z ustaleń naukowych T. Bigi, których wartość jest szczególnie istotna dla aktualnie prowadzonych badań naukowych oraz praktyki prawa administracyjnego w demokratycznym państwie prawnym.

II. Konstytucja i prawo administracyjne

Konstytucja – jak stwierdza T. Bigo – jest zatem założeniem i podstawą całego porządku prawnego i wszelkiej działalności państwowej. Ten charakter przypisujemy zaś konstytucji jako całości, nie wyłączając ogólnych postanowień rozdziału I (tzw. dekalogu). Przepisy dekalogu są bowiem czymś więcej niż teoretycznym wykładem ideologii. Jeśli niektóre z nich nie mają sprecyzowanej formy nakazów prawnych, to zawierają w każdym razie wypowiedź oceny i wskazanie ogólne. Są normami interpretacyjnymi, które nie tylko z powodzeniem spełnią rolę dyrektyw dla ustawodawcy, ale – jak to wykazała judykatura sądowa w okresie konstytucji marcowej – mogą często znaleźć bezpośrednie zastosowanie przy rozstrzygnięciu konkretnych wypadków⁶. Mianowicie, mogą one służyć za drogowskaz postępowania w wypadku kolizji dwóch postanowień (*scil.* kolizji norm prawa wewnętrznego polskiego). Poza tym w tych sytuacjach, których prawo nie przewidziało, a które sędzia ma obowiązek ocenić, norma interpretacyjna będzie często podstawą jego rozstrzygnięcia. W końcu w młodych ustrojach

⁴ J. Boć, *op. cit.*, s. 22.

⁵ *Ibidem*, s. 21–24.

⁶ T. Bigo, *Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, Warszawa 1936, s. 3. Zob. A. Sajo, R. Uitz, *The Constitution of freedom. An introduction to legal constitutionalism*, Oxford 2017, s. 12.

politycznych nieposiadających tradycji ani skryształowanego wyznawstwa społecznego normy interpretacyjne spełniają jeszcze inną rolę. Gdy ustawa jest tylko formą, która czerpie treść ideologiczną z życia – te normy interpretacyjne zapładniają wtedy ustawę i wypełniają ją treścią⁷.

Fundamentalne znaczenie dla prawa administracyjnego mają przede wszystkim te postanowienia konstytucji, które wyznaczają administracji stanowisko w systemie funkcji państwowych. Są to nakazy bezpośrednio wiążące, które jednocześnie determinują nam charakter porządku prawnego, w którym działa administracja⁸.

Na ówczesnym gruncie ustrojowym T. Bigo pisał ponadto, że wzajemne stosunki sądów i administracji określa przede wszystkim postanowienie art. 64 ust. 3 i 4 o niezawisłości sędziów i wykluczeniu kontroli orzecznictwa sądowego przez inne organa władzy. Konstytucja nie gwarantuje takiej niezawisłości organom administracyjnym w stosunku do sądownictwa. Przeciwnie, ustanawia trójką kontrolę sądową administracji, a więc: 1) Trybunał Stanu jako szczególny sąd karny orzeka o odpowiedzialności ministrów za umyślne naruszenie konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem; 2) Najwyższy Trybunał Administracyjny powołany jest do kontroli legalności aktów administracyjnych; 3) w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego dostępna jest dla stron droga postępowania sądowego. Ponadto z art. 64 ust. 5 (*a contrario*) wynika, że sądy badają ważność rozporządzeń wydanych przez władze administracyjne⁹.

III. Samorząd terytorialny w państwie

Przy podziale administracyjnym państwa należy dążyć – jak podkreślono na Pierwszym Polskim Kongresie Nauk Administracyjnych, który odbył się w Poznaniu w dniach 20–23 czerwca 1929 r. – do tworzenia takich jednostek administracyjnych, które byłyby regionami, wyodrębniającymi się pod względem warunków i potrzeb miejscowych, stawiającymi administracji publicznej jasne i określone zadania. Uwypuklono też, że tylko administracja lokalna może ożywić i należycie, jak wyrażono – wyzyskać – dla dobra państwa wszelkie siły społeczne i materialne kraju. W związku z powyższym Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych wskazywał na potrzebę dostosowania

⁷ T. Bigo, *Wytyczne...*, s. 4.

⁸ *Ibidem*.

⁹ T. Bigo, *Wytyczne...*, s. 6. Zob. B. Limperg, *Zaufanie i rządy prawa*, [w:] *Przyszłość Europy opartej na rządach prawa*. „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe”, t. VIII, Warszawa 2019, s. 15–21.

środków finansowych samorządu terytorialnego do jego zakresu działania jako jedną z najpilniejszych potrzeb administracji publicznej¹⁰.

Tadeusz Bigo w konkluzji swojej rozprawy habilitacyjnej stwierdził, że jeśli doskonała demokracja oznacza zespolenie (identyfikację) jednostki ze zbiorowością, to samorząd terytorialny może być pośrednim etapem tego procesu, jego ogniwem. Tylko wtedy, jak napisał dalej autor, gdy pojmuje się omawiany samorząd jako narzędzie walki z rządem centralnym, dochodzi się do konkluzji, że oznacza on rozbitcie jedności państwa demokratycznego. Jeśli natomiast widzi się w samorządzie terytorialnym formę decentralizacji, to raczej popiera on proces zespolenia jednostki z państwem¹¹.

Nie demokracja, zdaniem T. Bigi, ale jej zniekształcona i wynaturzona odmiana – rządy partyjne – nie da się pogodzić z samorządem. Prawdziwa demokracja obca jest wszelkiego rodzaju absolutyzmowi i nie ma żadnego przeciwieństwa między nią a samorządem. Samorząd jest też urządzeniem demokratycznym i dlatego demokratyczny ustrój stwarza optimum warunków jego rozwoju¹².

Wśród zagadnień ustrojowych samorządu terytorialnego, w opinii T. Bigi, problem nadzoru wysuwa się bez wątpienia na plan pierwszy. Bo od takiego lub innego unormowania nadzoru zależy większy lub mniejszy stopień samodzielności administracji samorządowej. Ponieważ zaś samorząd polega właśnie na samodzielności zarządu i tu – w samodzielności – leży sedno zagadnienia samorządowego, to nadzór ma więc znaczenie podstawowe¹³. Stosunek władzy samorządowej do władzy nadzorczej jest przecież stosunkiem dwu podmiotów administracji: związku samorządowego i państwa¹⁴. Więcej swobody daje samorządowi nadzór bardziej rygorystyczny, jeśli tylko ujęty jest w normy wyczerpujące i ściśle sprecyzowane, aniżeli nadzór mniej rygorystyczny, ale określony normami ogólnikowymi¹⁵. Nie zawsze pamięta się o tym, jak stwierdził dalej T. Bigo, że ograniczenia samodzielności można dokonać różnymi drogami: przez zacieśnienie zakresu działania, przez degradację czynnika obywatelskiego i równoczesne wzmocnienie czynnika biurokratycznego, przez odebranie samodzielności finansowej albo też przez zaostrzenie nadzoru rządowego¹⁶. Zauważmy, jak ważne – także dla dzisiejszych badań naukowych – są tezy sformułowane na kanwie nadzoru nad samorządem terytorialnym:

¹⁰ *Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, s. 1224. Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd w warunkach państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988; B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.

¹¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 218–219.

¹² *Idem*, *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego*, T. I, Lwów Warszawa 1936, s. 67.

¹³ *Idem*, *Nadzór nad samorządem miejskim*, „Samorząd Miejski” 1938, z. 20, s. 1279.

¹⁴ *Idem*, *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933, s. 14–15.

¹⁵ *Ibidem*, s. 10.

¹⁶ *Idem*, *Nadzór nad samorządem...*, s. 1279.

T. I. Nadzór nad samorządem nie jest nadzorem hierarchicznym, bo samorząd jest administracją samodzielną, tzn. nie podlega hierarchicznie nikomu¹⁷.

T. II. Samorząd jest administracją państwową (publiczną) i tworzy integralną część organizmu państwowego, dlatego nadzór nad samorządem nie może poprzestać na zapobieganiu naruszeniom porządku prawnego (nadzór negatywny), ale musi zapewnić efektywną realizację zadań przekazanych samorządowi, czyli – zapewnić ciągłość i prawidłowość działalności związków samorządowych (nadzór pozytywny)¹⁸.

T. III. Samorząd terytorialny jest administracją wykonywaną samodzielnie przez związki terytorialne (tj. osoby prawne, odrębne od państwa); władze nadzorcze wykonują nadzór imieniem państwa, dlatego nadzór ten nie może polegać na substytuowaniu i wyręczaniu związków samorządowych. Inaczej jest w administracji rządowej, gdzie nadzór jest funkcją sprawowaną przez organ tej samej osoby prawnej, organ przełożony, który reprezentuje wolę tej samej osoby prawnej i to w sposób bardziej kompetentny i doskonalszy; dlatego normalną manifestacją nadzoru hierarchicznego jest – reformacja aktów niższej instancji; władza przełożona poprawia i zmienia decyzje, substytuuje działania władzy niższej. Nadzór nad samorządem nie obejmuje reformacji ani substytucji¹⁹.

T. IV. Samodzielność gminy oznacza również wyłączność inicjatywy w zakresie samorządowi przekazanym; władza nadzorcza zatem nie jest powołana do tego, aby w zastępstwie gminy dokonywać pewnych aktów, *a priori*; niedopuszczalna jest konkurencja obydwóch czynników. Korelatem samodzielności jest zasada odpowiedzialności organów samorządowych za administrację samorządową. Jeśli władza nadzorcza mogłaby wyręczyć związek samorządowy czy to *a priori* czy *ex post* (reformacja), to wtedy musiałyby dzielić się odpowiedzialnością. Takie rozdzielenie odpowiedzialności byłoby wysoce niepożądane²⁰.

T. V. Sens samorządu (w politycznym znaczeniu) polega na tym, że sprawy lokalne oddane są do zawiadywania czynnikowi lokalnemu; jeśliby władza nadzorcza miała prawo decyzje organów samorządowych zmieniać merytorycznie – to takie współdziałanie czynników zewnętrznych przekreśliłoby sens instytucji²¹.

T. VI. Samodzielność wyraża się praktycznie:

- 1) w dobrowolnym podejmowaniu pewnych zadań publicznych,
- 2) w swobodzie wyboru środków działania dla realizacji zadań obowiązkowych.

Samodzielność oznacza zatem działanie w ramach swobodnego uznania. Nadzór, który by ogarniał także tę sferę swobodnego uznania, prowadziłby w konsekwencji do

¹⁷ *Ibidem*, s. 1281.

¹⁸ *Ibidem*, s. 1281–1282.

¹⁹ *Ibidem*, s. 1282.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

negacji samodzielności (samorządu w ogóle). Nadzór nad samorządem ma więc na celu przede wszystkim czuwanie nad legalnością. Celowość może być kontrolowana tylko wyjątkowo, odnośnie do tych czynności, które mają szczególnie ważne znaczenie i w sytuacjach, które mogłyby być niebezpieczne dla interesu publicznego (zatwierdzenie uchwał, zawieszanie uchwał, komisaryczny zarząd)²².

T. VII. Czynności nadzorcze muszą się opierać na wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Zasada samodzielności przemawia w razie milczenia ustawy za wykluczeniem ingerencji władzy nadzorczej²³.

IV. Postępowanie administracyjne i inne zagadnienia

We wstępie do klasycznego uniwersyteckiego wykładu o postępowaniu administracyjnym T. Bigo napisał: „Postępowanie (przewód, procedura, prawo procesowe) obejmuje normy o charakterze formalnym, zmierzające do urzeczywistnienia prawa w znaczeniu materialnym”²⁴.

Ochrona praw i interesów indywidualnych jest jakoby wtórnym produktem postępowania, bo głównym i pierwotnym nie przestaje być akt administracyjny. Ochrona jest historycznym i logicznym *posterius* w stosunku do pierwotnego, przedprawnego postępowania²⁵.

Postępowanie, czyli proces, oznacza szereg czynności zmierzających do wytworzenia z norm wyższego rzędu normy niższego rzędu. Proces administracyjny, będąc tylko jedną odmianą procesu prawnego w ogóle, jest zatem kompleksem czynności, zmierzających do wytworzenia aktu administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne zaś to ogół norm, określających warunki wytwarzania aktów administracyjnych, oraz trwania mocy obowiązującej tych aktów ze względu na stosunek podmiotów administracyjnych do adresatów tych aktów. Prawo pozytywne może zakreślić szersze lub węższe granice pojęciu „warunków wytwarzania”, ale nawet przy najciaśniejszych granicach mieści się w tym pojęciu stosunek podmiotu administracyjnego, powołanego do wytworzenia aktu administracyjnego, do adresata przyszłego aktu. Niemniej jednak do integralnych elementów procesu administracyjnego zaliczyć musimy stosunek jednostki, tj. osoby, interesowanej, przyszłego adresata, aktu do władzy, kierującej postępowaniem.

²² *Ibidem*, s. 1283.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Idem*, *Administracja, cz. II: Postępowanie administracyjne, wedle wykładów uniwersyteckich opracował mgr Kawalec Henryk*, Lwów 1938, s. 1.

²⁵ *Idem*, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 461. Zob. Z. Kmiecik, *Wstęp*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 9.

Proces administracyjny realizuje dzięki temu jeden z kardynalnych postulatów państwa nowoczesnego – bezpieczeństwo prawne. Akt administracyjny, posiadając domniemanie ważności i zgodności z prawem, wiąże adresata bez względu na jego wolę; dlatego dążenie do zapewnienia mu udziału w procesie wytwarzania aktu, a więc – zapewnienie jednostce *sui generis* kontroli uprzedniej, było głównym psychogenetycznym punktem wyjścia dla kodyfikacji prawa procesowego administracyjnego w naszej epoce. Ten udział wyraża się w szeregu praw formalnej natury. Stępia on znacznie ostrze „przywileju błędzenia”, jaki posiadają podmioty administracji, i łagodzi surowość zasady jednostronności aktu administracyjnego. Dlatego widzimy w nim jeden z licznych przejawów nieukończonej jeszcze ewolucji, prowadzącej od państwa policyjnego do państwa praworządowego²⁶.

Według panujących wyobrażeń – napisał T. Bigo – odwołanie (rekurs) powoduje przeniesienie sprawy w całości do wyższej instancji, która wydaje w miejsce zaskarżonego nowe rozstrzygnięcie, chyba że ze względu na naturę sprawy zniesienie aktu (kasacja) wyczerpuje ją definitywnie, np. zniesienie zarządzenia obciążającego skarżącą osobę. Takie uprawnienie instancji odwoławczej wynika z zasady podporządkowania hierarchicznego; wyższa władza jest lepszą wyrazicielką woli państwa niż władza niższa; ona (instancja odwoławcza) też rewiduje i koryguje swobodne uznanie władzy niższej²⁷.

Tadeusz Bigo zwraca uwagę, że kontrola administracji jest to system środków i urządzeń zmierzających do zapewnienia prawidłowości funkcjonowania administracji publicznej. Kontrola jest istotną funkcją każdej administracji, a więc i publicznej, ale nie można uważać jej za centralne zagadnienie administracji. W szczególności kontrola wykonywana przez jednostki nie może być tym zagadnieniem w prawie administracyjnym, bo w prawie publicznym nie prawo podmiotowe, jak w prawie prywatnym, lecz kategoria interesu publicznego miałaby pretensje do tego, by się stać centralnym zagadnieniem, na podstawie którego można by wybudować system prawa administracyjnego²⁸.

Na kanwie źródeł prawa administracyjnego T. Bigo podkreślił, że: „W ostatnich czasach zaznacza się duży przyrost norm prawa narodów, co przyczynia się do rozwoju prawa administracyjnego [...]”²⁹.

Dorobek T. Bigo jest też nierzadko wykorzystywany w toku przygotowywania prac dyplomowych (licencjackich, magisterskich). Tytułem przykładu konstrukcja

²⁶ T. Bigo, *Z ustrojowych zagadnień...*, s. 14.

²⁷ *Ibidem*, s. 21–22.

²⁸ *Idem*, *Prawo administracyjne, cz. I: Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 204.

²⁹ *Idem*, *Administracja, cz. I: Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego*, Lwów 1937, s. 32–33. Zob. M. Safjan, *Rządy prawa a przyszłość Europy*, [w:] *Przyszłość Europy...*, s. 28–43.

związku publiczno-prawnego została zastosowana do badań nad instytucją giełdy w okresie II Rzeczypospolitej³⁰.

W trójboju akademickim – działalność naukowa, kształcenie studentów i doktorantów oraz obowiązek uczestniczenia w pracach organizacyjnych – aktywność T. Bigi nie ograniczała się tylko do badań naukowych. Tytułem przykładu: w 1936 r. z jego inicjatywy na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie uruchomiono Kurs Prawa Lotniczego, jedyny taki kurs w Polsce³¹. T. Bigo był prekursorem w zakresie kształcenia kadr naukowych, gdyż wypromował na naszym wydziale pierwszego doktora (Michał M. Kostecki – promotor T. Bigo (1946)) oraz pierwszego doktora habilitowanego (Franciszek Longchamps – opiekun T. Bigo (1948))³². Wielokrotnie pełnił m.in. wzmiankowaną wyżej funkcję dziekana obecnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego³³.

V. Podsumowanie

Wybiórczy przegląd prac Tadeusza Bigi potwierdza, że wyniki badawcze tam zawarte mają ważne znaczenie także na gruncie współczesnego prawodawstwa i praktyki prawa administracyjnego. Należy to odnieść zarówno do organizacji administracji publicznej (prawo ustrojowe), jak i jej działalności w demokratycznym państwie prawnym (prawo materialne i procesowe). Analizowane w przytaczanych opracowaniach naukowych węzłowe zagadnienia nauki prawa administracyjnego są również aktualne dla prowadzonych dzisiaj badań w prawoznawstwie nad funkcjonowaniem władzy publicznej w społeczeństwie w warunkach Unii Europejskiej.

Nie chcę tu pisać – używając słów J. Bocia – o pomysłach i rozstrzygnięciach naukowych, choć ukazanie metodologii i dochodzenia do wielu ustaleń w twórczości Tadeusza Bigi byłoby atrakcyjnym pokazem naukowego ducha, umiejętności, wiedzy i języka. A język miał ścisły i piękny. Za jego pomocą potrafił na kilkunastu stronach opisać to, co dziś innym zajmuje grube woluminy, najczęściej zresztą nieczytane, chyba że czasami przez tych, którzy chcą pisać jeszcze grubsze tomy. Nie zajmował się astronomią czy matematyką, pokazywał jednak w swych dziełach wartości nieprzemijające. Jego praca habilitacyjna o związkach publiczno-prawnych w świetle ustawodawstwa

³⁰ Por. K. Kiczka, *Instytucja giełdy w prawie polskim*, Wrocław 1992, s. 15. Maszynopis pracy magisterskiej napisanej pod kierunkiem prof. dra hab. Leona Kieresa na kierunku administracja (jednolite studia magisterskie).

³¹ J. Koredeczuk, *Słowo wstępne*, [w:] *Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w fotografiach (1945–2020)*, L. Lehmann (oprac.), Wrocław 2020, s. 8.

³² S. Hubert, *Wydział Prawa i Administracji*, [w:] *Uniwersytet Wrocławski w latach 1945–1970. Księga Jubileuszowa pod redakcją Władysława Floryana*, Warszawa 1970, s. 143–146.

³³ T. Bigo, *Wydział Prawa*, [w:] *Uniwersytet Wrocławski 1945–1955*, T. I, Wrocław 1959, s. 119–120.

polskiego jest dziś z powodzeniem cytowana i przepisywana. Okoliczność ta daje wiele do myślenia. Okazuje się, jak podkreśla J. Boć, iż podstawowe ustalenia w sprawach stosunków społeczno-prawnych mogą być – mimo pędu cywilizacyjnego – równie trwałe, jak składowe elementy materii fizycznej³⁴.

Niezależnie od sfery badawczej jest aktualna dzisiaj i pozostanie z pewnością w przyszłości jego dyrektywa dla kształcenia uniwersyteckiego, o której pisze profesor Kazimierz Orzechowski:

„Profesor Tadeusz Bigo powiedział wtedy do nas:

– Chcę was prosić tylko o dwie, ale bardzo ważne rzeczy. Pierwszą jest, abyście nigdy nie denerwowali się w trakcie egzaminu, niezależnie od tego, co student powiedziałby czy jak by się zachował.

Drugą jest, abyście nigdy nie szczydzili czasu na egzamin, abyście nigdy nie spieszili się, egzaminując.

Egzamin bowiem w każdym przypadku jest jedyną sposobnością w życiu, dzięki której wy możecie poznać sposób myślenia studenta, student zaś może zapoznać się ze sposobem, w jaki wy sami patrzycie na odpowiedni problem”³⁵.

Bibliografia

- Bigo T., *Administracja, cz. I: Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego*, Lwów 1937.
- Bigo T., *Administracja, cz. II: Postępowanie administracyjne, wedle wykładów uniwersyteckich opracował mgr Kawalec Henryk*, Lwów 1938.
- Bigo T., *Nadzór nad samorządem miejskim*, „Samorząd Miejski” 1938, z. 20.
- Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pińskiego*, T. I, Lwów, Warszawa 1936.
- Bigo T., *Wydział Prawa*, [w:] *Uniwersytet Wrocławski 1945–1955*, T. I, Wrocław 1959.
- Bigo T., *Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, Warszawa 1936.

³⁴ J. Boć, *op. cit.*, s. 24.

³⁵ K. Orzechowski, *O dawniejszej dydaktyce na naszym Wydziale – zwłaszcza egzaminowaniu. Kilka anegdot i wspomnień*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie”, M. Sadowski, P. Szymanic, E. Bojek (red.), Wrocław 2008, s. 17.

- Bigo T., *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bigo T., *Życiorys własnoręczny z września 1965 roku*, s. 1 (s. 465), Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Boć J., *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] L. Lehmann, M. Maciejewski (red.), *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, Wrocław 2010, s. 21–24.
- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.
- Hubert S., *Wydział Prawa i Administracji*, [w:] W. Floryan (red.), *Uniwersytet Wrocławski w latach 1945–1970. Księga Jubileuszowa*, Warszawa 1970.
- Kmieciak Z., *Wstęp*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.
- Koredczuk J., *Słowo wstępne*, [w:] L. Lehmann (oprac.), *Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w fotografiach (1945–2020)*, Wrocław 2020.
- Limperg B., *Zaufanie i rządy prawa*, [w:] *Przyszłość Europy opartej na rządach prawa. „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe”*, t. VIII, Warszawa 2019.
- Niewiadomski Z., *Samorząd w warunkach państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988.
- Orzechowski K., *O dawniejszej dydaktyce na naszym Wydziale – zwłaszcza egzaminowaniu. Kilka anegdot i wspomnień*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie”, M. Sadowski, P. Szymaniec, E. Bojek (red.), Wrocław 2008.
- Safjan M., *Rządy prawa a przyszłość Europy*, [w:] *Przyszłość Europy opartej na rządach prawa. „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe”*, t. VIII, Warszawa 2019.
- Sajo A., Uitz R., *The Constitution of freedom. An introduction to legal constitutionalism*, Oxford 2017, s. 12.
- Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, s. 1224.
- Żukowski P.M., *Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975). Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, Vol. 4, No. 1.

* * *

Streszczenie: Ustalenia naukowe profesora Tadeusza Bigo mają ważne znaczenie także na gruncie współczesnego prawodawstwa i praktyki prawa administracyjnego. Dotyczy to zarówno organizacji administracji publicznej, jak i jej działalności w demokratycznym państwie prawnym w warunkach Unii Europejskiej. Jego prace naukowe są źródłem inspiracji dla dzisiejszych badaczy prawa publicznego, wyróżnia je swoiste podejście poznawcze oraz to, że analizują wartości nieprzemijające dla zagwarantowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka oraz właściwego funkcjonowania instytucji publicznych.

Słowa kluczowe: Tadeusz Bigo, prawo administracyjne

Nauka administracji – między prawem a polityką

Wśród nauk zajmujących się administracją publiczną największe znaczenie mają: a) nauka administracji, b) polityka administracyjna, c) nauka prawa administracyjnego – napisał na wstępie swego skryptu Profesor Tadeusz Bigo (*Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948). Tożsamość przedmiotu badań powoduje, że podstawy rozróżnienia tych trzech nauk należy szukać w stosowanych metodach badań.

„Ad a) Nauka administracji jest nauką opisową – opisuje ona zjawiska, objęte mianem administracji, przy czym stara się przedstawić prawa i związki, zachodzące między urządzeniami administracyjnymi a celami, do których zmierza administracja. Ad b) Polityka administracyjna jest umiejętnością praktyczną, gdy jest traktowana w sposób naukowy, wtedy tworzy albo odrębną naukę, albo – jak chcą niektórzy – stanowi część nauki administracji. [...] Celem jej jest ustalenie kryteriów a następnie stwierdzenie czy istniejące urządzenia im odpowiadają (wartościowanie) wzgl. czy należy dążyć do zmian i reformy. Obie nauki mają – ze względu na powinowactwo metod – ściślejszy związek raczej z polityką ekonomiczną, statystyką, nauką o ludności (demografią) i naukami społecznymi, aniżeli z nauką prawa (s. 1). [...] Ad c) Nauka prawa administracyjnego zajmuje się normami prawnymi, które dotyczą administracji. Ona bada przepisy, normujące działalność administracyjną, wyjaśnia ich treść, wykrywa związki wzajemne między normami tak, jak każda nauka prawna dogmatyczna zajmuje się konstrukcjami prawnymi (tworzy pojęcia i je systematyzuje)” (s. 2).

Wywód ten uzupełnia Profesor nieco dalej określeniem administracji:

„Przez administrację w ogólności rozumiemy planową działalność ludzką zmierzającą do pewnych celów. W tym rozumieniu termin administracja jest przynależnym do różnych dziedzin życia i nauki a przede wszystkim jest terminem ekonomicznym, oznacza zarząd, wogóle planową działalność (zmierzającą do pewnych celów). Cele administracji to zaspokajanie różnych potrzeb zbiorowych (społecznych). Jeśli do powyższej definicji wprowadzi się nową cechę, a mianowicie, że administracja jest to działalność państwa, wtedy

ograniczamy to pojęcie i otrzymujemy tymczasową definicję administracji publicznej (działalność państwa zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów)” (s. 3).

W powołanym tekście Profesor sformułował jeden z najtrudniejszych problemów metodologicznych dotyczący klasyfikacji nauk administracyjnych. Jest to problem, który jest przedmiotem dyskusji od połowy XIX stulecia po czasy współczesne, a który został wywołany w ostatnim czasie w toku reformy szkolnictwa wyższego podjętej przez właściwego ministra w partyjnym państwie PiS. W załączniku do rozporządzenia z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych zamieszczono klasyfikację dziedzin nauki, w której w rubryce 5 „Dziedzina nauk społecznych” znalazła się pozycja „nauki o polityce i administracji”. Od razu dodam – „administracji” bez żadnego przymiotnika. W wielu uzasadnieniach przyjętego sformułowania wyrażanych publicznie powtarzał się argument, iż opierają się one na koncepcjach, którym wyraz dają klasyfikacje zawarte w publikacjach OECD, a także Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, oraz na opiniach wyrażanych w prestiżowych gremiach z naukowych akademickich szkół wyższych w kraju. W klasyfikacjach OECD w zespole nauk społecznych w punkcie 5 dotyczącym nauk politycznych pojawia się p. 5 b: Administracja publiczna, (po nim p. 5 c: Teoria organizacji). Z gremiów opiniodawczych przytoczyć można sugestię Krajowej Reprezentacji Doktorantów, która pragnie poddać pod rozwałę ministra włączenie nauki o administracji do dyscypliny nauk prawnych. Przemawia za tym nie tylko naturalne powiązanie z naukami prawnymi (słusznie podnoszone przez przedstawicieli nauk prawnych, w tym władze dziekańskie wydziałów prawa i administracji), ale także aktualna struktura uczelni – nauka administracji wykładana jest na studiach prawniczych i administracyjnych, a większość uniwersyteckich wydziałów jest w tym przypadku wydziałami prawa i administracji (i tak zapewne pozostanie).

Trudno oprzeć się wrażeniu, że ta decyzja klasyfikacyjna oparta zapewne na jakiejś opinii eksperckiej jest pozbawiona szerszego rozpoznania losów tej dziedziny nauki nie tylko w kontynentalnych krajach Europy Zachodniej, ale także w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Profesor Tadeusz Bigo sformułował problem, który można ująć w następującym twierdzeniu: nauka administracji powstała w Europie w opozycji do nauki prawa administracyjnego. To twierdzenie ma dwie istotne konsekwencje: po pierwsze, nauka administracji nie jest nauką prawną, a po drugie, ma charakter kompleksowy – zajmuje się administracją z różnych punktów widzenia, mieszczących się, jak to podkreślił Profesor Bigo, w różnych dziedzinach wiedzy o społeczeństwie, dobie-ranych (to dodają od siebie) zależnie od celu badań. Ta druga konsekwencja przesądziła na dziesięciolecia o sposobie pojmowania nauki administracji – była niewątpliwie zachętą do podejmowania wielokierunkowych badań nad zjawiskiem administracji, ale

zarazem otwierała przestrzeń niekończącej się dyskusji o przedmiocie tej nauki, zakresie, metodach analizy i uzyskiwanych wynikach. Dla niektórych dyskusja ta oznaczała słabość nauki administracji, mogącej uzasadniać postulaty jej eliminacji jako nauki bez metodologicznej tożsamości.

Nacechowane pasją badawczą i realizmem poglądy Profesora Tadeusza Bigi kształtowały się w środowisku naukowym Uniwersytetu im. Jana Kazimierza we Lwowie. Wpływ na sposób pojmowania prawa jako niezwykle doniosłego zjawiska w życiu społecznym, a także na sposoby obierania podstawowych założeń metodologicznych, determinujących horyzont poznawczy uczonego, wywarła osobowość Profesora Zbigniewa Pazdry i intelektualny klimat w kierowanej przez niego przez 19 lat (do 1939 r.) Katedrze Administracji i Prawa Administracyjnego¹. Bogaty warsztat badawczy Profesora Pazdry obejmował zagadnienia historyczne, ekonomiczne, administracyjnoprawne; publikowane wyniki badań uzyskiwały wysokie oceny. Postawą badawczą Profesor Pazdro potwierdził wysoki walor poznawczy niezwykle trudnego i wymagającego wielkiego kunsztu badawczego wychodzenia poza granice jednej dyscypliny. Późniejsze prace z ustrojowego prawa administracyjnego czy postępowania administracyjnego były przykładem otwarcia szerokiej perspektywy w szczegółowych tematach badawczych, a zarazem uświadamiały konieczność wnikliwego określenia celu i granic jego realizacji. Z kolei w pracach z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza dotyczących ustroju administracji publicznej (samorządu terytorialnego), motywów rozwiązań prawnych (często politycznych) i ich konsekwencji praktycznych Profesor Pazdro nie wahał się formułować zdecydowane oceny. Ich podstawę zawsze stanowiły przepisy prawa, ale rzetelność analizy nie prowadziła do ascezy poznawczej, która niekiedy cechowała prace poddane surowej dyscyplinie dogmatyki prawa. Istotne znaczenie dla Tadeusza Bigi miała ostatnia praca Zbigniewa Pazdry o zmianach ustroju samorządu terytorialnego w byłej Galicji, w dwudziestolecie po odzyskaniu niepodległości. Wśród wielu innych rozważana była kwestia porównania ustroju gminy zbiorowej i gminy jednostkowej (gminy zbiorowe istniały w zaborze rosyjskim, gminy jednostkowe – w zaborach austriackim i pruskim); analiza pozytywnych i negatywnych cech obu rozwiązań poprzedza ocenę wprowadzenia gmin zbiorowych na obszarze byłej Galicji. Ocena dokonanej reformy, daleka od jakiegokolwiek aprioryzmu, odniesiona do złożonych uwarunkowań

¹ S. Fundowicz, *Wkład Zbigniewa Pazdro do polskiej nauki prawa administracyjnego*, [w:] A. Dębiński (red.), *Prawo – Kultura – Uniwersytet. 80 lat ośrodka prawniczego KUL*, Lublin 1999, s. 123–138; K. Pol, *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym. Zbigniew Pazdro (1873–1939)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 76–79. Zob. też J. Jeżewski, *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Bérier*, [w:] J. Boć (red.), *Księga z okazji 35-lecia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 15–29.

historycznych ziem dawnej Galicji kończy się konkluzją: „nie jest łatwą bezwzględna odpowiedź na pytanie, który system jest lepszym”².

Pytania o istotę nauki administracji w pracy Tadeusza Bigi pojawiają się kolejny raz w roku 1950 w referacie przygotowanym na konferencję nauki prawa administracyjnego, poprzedzającą I Kongres Nauki Polskiej, który ostatecznie miał się rozprawić z wpływami „nauki burżuazyjnej”, czyli tradycją nauki państw Europy Zachodniej w procesie sowietyzacji nauki polskiej. Referat Profesora Bigi zatytułowany *Nauka administracji i nauka prawa administracyjnego* napisano w okresie niezwykle trudnym dla nauk społecznych; był to czas ideologicznego dogmatyzmu i presji wywieranej przez naukę radziecką na poglądy uczonych. Dążenie do naukowej rzetelności należało łączyć z ostrożnością ocen, które mogły prowadzić do krytyki oznaczającej usunięcie przedmiotu z programu nauczania. Referat trafnie zdaje sprawę z historycznej ewolucji pojęcia nauki administracji na tle rozwoju nauki prawa administracyjnego wiążanego z doktryną państwa prawnego (z powołaniem się na twórczość Waltera Jellinka). Nauka administracji bada fakty, opisuje istniejące urzędy i działania administracyjne, dokonuje porównań, „szuka związków przyczynowych między gospodarczymi, społecznymi i duchowymi zjawiskami a administracją i stara się ustalić prawidłowości”³. Pogląd, że wiedza administracyjna obejmuje obok nauki administracji także politykę administracyjną i naukę prawa administracyjnego, nie był powszechnie akceptowany: „Długo błąkało się błędne przekonanie o jednym, wspólnym przedmiocie trzech nauk, którym jest rzekomo administracja. Także metody badań często bywają mieszane (opisowa, wartościująca i dogmatyczna)”⁴. Jako jeden z głównych postulatów w dyskusji o wyodrębnieniu nauki administracji uznaje się konieczność badania praktyki działania administracji – również w nauce prawa administracyjnego. Jej rozkwit następuje w okresie państwa prawnego – wówczas gdy zamyka się ona w ciasnych ramach dogmatyzmu, jej przedstawiciele zaś żądają oddzielenia nauki prawa od badań opisowych. Przyczynę dysproporcji „między świetnym rozwojem nauki prawa a niedorozwojem nauki administracji” autor tego tekstu Profesor Bigo trafnie dostrzega m.in. w przedmiocie administracji, która w państwie liberalnym władczo chroni granice wolności gospodarczej, jej konstrukcje zaś stanowią podatne tworzywo dla nauki prawa; natomiast „mało materiału dostarczają dla nauki administracji i polityki. Dla tych kierunków badania odpowiednią jest administracja twórcza i organizatorska”⁵. Po krytycznym ustosunkowaniu się do

² Z. Pazdro, *Przemiany ustrojowe samorządu terytorialnego na obszarze b. Galicji (1918–1938)*, Lwów 1939, s. 5–8. Typ gminy zbiorowej po wieloletniej dyskusji wprowadzono na całym terytorium kraju (z nielicznymi wyjątkami) ustawą z dnia 23 marca 1933 r.

³ Z referatu Profesora Bigi na *Ogólnopolskiej konferencji grupy prawa administracyjnego (II)*, „Państwo i Prawo” 1951, z. 3, s. 506.

⁴ *Ibidem*, s. 507.

⁵ *Ibidem*, s. 508.

tworzonej dopiero nauki budownictwa radzieckiego w referacie zostaje powtórzony postulat badania praktyki administracyjnej – a takie jej rozumienie czyni niecelowym uprawianie osobnej nauki administracji o charakterze opisowym i politycznym. W konkluzji tego wywodu T. Bigo oparł się jednak zdecydowanie ideologicznej presji, aby unicestwić tradycje i dorobek państwa liberalnego: „Z uwagi na różnorodność przedmiotów, a tym samym różnorodność metod badania, istnieje podstawa metodologiczna do ścisłego rozróżnienia i oddzielenia badań prawa stanowionego od badań praktyki administracyjnej. To rozróżnienie jest nakazem bezwzględnie obowiązującym badacza w toku procesu badawczego”. O wynikach badań w toku zajęć dydaktycznych można mówić łącznie. Przemawiają za tym dotychczasowe doświadczenia⁶.

Referat wywołał ożywioną dyskusję. W wielu wypowiedziach pojawił się postulat utrzymania nauki administracji w programie studiów. Taką konkluzją zakończył swoje wystąpienie Profesor Tadeusz Hilarowicz, podkreślając wcześniej, że tzw. fayolizm nie może być uznawany za naukę administracji, „gdyż kierunek ten zajmował się tylko racjonalizacją urządzeń aparatu administracji”. Z kolei Profesor Marian Zimmermann twierdził, że „w dydaktyce traktujemy łącznie naukę administracji i prawo administracyjne”. Profesor Maurycy Jaroszyński zwrócił uwagę, że nauka administracji została zdominowana przez naukę prawa administracyjnego, gdyż w warunkach państwa kapitalistycznego mogła zagrozić ukazaniem mechanizmu ucisku w interesie klasy panującej. Doktor Emanuel Iserzon stwierdził, że na aktualnym etapie rozwoju administracji „nauka administracji zlewa się z prawem administracyjnym [...]. Metodologicznie nie da się dziś oddzielić nauki prawa od nauki administracji”. W konkluzji dyskusji Profesor Tadeusz Bigo stwierdził m.in., że w badaniach odrębnych nauk musi istnieć rozróżnienie metod badania i badanego materiału. W naszych warunkach brak jeszcze podstaw do pełnego wyodrębnienia nauki odpowiadającej „radzieckiemu budownictwu”⁷.

Referat, a także dyskusja dość wyraźnie ukazały kontynentalną tradycję uprawiania nauki administracji – jej słabiej lub silniej uwydatnianą odrębność, a zarazem częste odwoływanie się do prawa administracyjnego jako układu odniesienia. W tych wywodach nie pojawia się zarysowany w skrypcie Profesora Tadeusza Bigi problem spójności lub metodologicznej dyspersji nauki administracji.

Problem ten omówiono natomiast w znanych syntezach, otwierających szeroką perspektywę przelomu stuleci. Ernst Forsthoff w podręczniku prawa administracyjnego pisze o szczególnej roli, jaką odegrały prace Lorenza von Steina. Autor ten, uznawany zgodnie za twórcę nauki administracji, charakteryzuje administrację nie przez ograniczenia, które są nakładane na prawa jednostek, lecz przez działalność, którą podejmuje

⁶ *Ibidem*, s. 509.

⁷ *Ibidem*, s. 509–511.

się w interesie społeczeństwa. Nauka administracji jest dziełem, które przedstawia dążenia do studiowania różnych aspektów tej działalności i w tym celu przedstawia różne gałęzie i zadania państwa. Dlatego też dzieło L. von Steina wnosi cenny wkład do definicji pojęć podstawowych, takich jak administracja, władza wykonawcza, władza rządowa – ale nie dla prawa administracyjnego w fazie jego konstrukcji. „Jednakże należy odrzucić zdecydowanie opinię, według której von Stein napisał studium nauki politycznej, a nie prawa administracyjnego, i że nauka administracji (*Verwaltungslehre*) nie jest dyscypliną prawniczą, ale dyscypliną nauki polityki”⁸ (przekł. J.J.). Dystans w późniejszym czasie od nauki administracji spowodował, że separowała się ona dobrowolnie od nauki prawa i próbowała się potwierdzić jako część nauki polityki w opozycji do nauki prawa administracyjnego. „Było to odrzucenie kompletne koncepcji Lorenza von Steina” (przekł. – J.J.)⁹.

Charakter syntezy, nieczęsto spotykanej w piśmiennictwie europejskim, ma studium Georges’a Langroda¹⁰, w którym podjął on kwestię jedności lub różnorodności metodologicznej nauki administracji. Studium otwiera pogląd o „opętaniu kartezjańskim” (*hantise cartésienne*) klasyfikowania wiedzy, naszych idei i przesądów odnoszących się zarówno do dyscyplin „naukowych” i do metodologii, jak i mentalności, które popychają nas stale ku próbom nowych klasyfikacji, do uporczywego szukania odpowiednich nazw lub rewizji koncepcji ukutych w przeszłości co do przedmiotów naszych badań, ku analizie ich złożoności w stosunku do przedmiotów dyscyplin sąsiednich. Z naszej tradycji wynika potrzeba integracji wiedzy o danym zjawisku, „które nie jest ani konstruowane, ani dedukowane, ani przepowiadane, ale żyjące”; jesteśmy dziedzicami naukowymi XIX w., uwrażliwionymi, gdy chodzi o przyznane rangi „nauki” (niekiedy nawet z nadmiernym przekonaniem o jej znaczeniu)¹¹.

Szczegółowa i surowa analiza metodologicznych uwarunkowań nauki administracji prowadzi G. Langroda do konkluzji, że w celu uproszczenia i jasności celowe jest określanie nauki administracji w liczbie pojedynczej (*dénomination „de science administrative” au singulier*) – co nie powinno przeszkadzać innym specjalistom w poszukiwaniu odrębnych ujęć „faktu administracyjnego”. Nasze ujęcie jest wyrazem troski „o wygodę i uproszczenie a nie o badania klasyfikacji w duchu kartezjańskim, które nam

⁸ E. Forsthoff, *Traité de droit administrative allemande, traduit par Michel Fromont*, Bruxelles 1969, s. 98.

⁹ *Ibidem*, s. 99. Pomijam tu kwestię afirmacji przez Lorenza von Steina koncepcji państwa socjalnego, „zasada administracji socjalnej w sensie wskazanym jest dokładnie celem nauki administracji”, L. von Stein, *Verwaltungslehre*, t. I, wyd. 2, Stuttgart 1869, s. 31; por. E. Forsthoff, *op. cit.*, s. 97.

¹⁰ G. Langrod, *Science administrative ou sciences administratives?*, „Annales Universitatis Saravien-sis” 1956/57, v. 1, s. 92–125.

¹¹ *Ibidem*, s. 94.

podyktowało to rozwiązanie”¹². Nie ulega wątpliwości, że przedstawione poglądy wiążące ściśle naukę administracji z nauką prawa administracyjnego (w sensie pozytywnym i w sensie negatywnym) znalazły się u podstaw idei utworzenia zakładu nauki administracji w Instytucie Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego. Wyrazem poszukiwania podstaw metodologicznych w działalności dydaktycznej stały się kolejne wydania podręcznika, zatytułowanego w ostatniej wersji *Nauka administracji*, pod redakcją Profesora Jana Bocia.

Zupełnie inna płaszczyzna została zarysowana w amerykańskiej nauce o relacji nauki administracji i nauki o polityce. Płaszczyzna ta, znana m.in. z prac znakomitych autorów amerykańskich (W. Wilsona, F.J. Goodnowa, W.F. Willoughby’ego, prezentowanych w polskiej literaturze¹³), polega na analizie mechanizmu władzy, nie zaś na analizie roli i działania administracji w państwie, realizującej wyznaczone prawem zadania. Przez pewien czas istotą amerykańskiej koncepcji stał się rozdział kompetencji politycznych (w sferze rządzenia) od kompetencji administracyjnych (wykonawczych). „Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi. Polityka określa wprawdzie zadania dla administracji, ale nie powinna mieć wpływu na poszczególne urzędy. Administrowanie to przede wszystkim spokojne, wolne od pośpiechu i nieustannych konfliktów, załatwianie rozmaitych spraw; najczęściej nie ma to nic wspólnego z dyskusyjnymi zagadnieniami konstytucyjnymi. [...] Podstawowe zasady administracji są trwale zakorzenione w naszej politycznej mądrości, w trwałych prawdach politycznego postępu”¹⁴. Pogląd ten stał się w późniejszej literaturze przedmiotem zdecydowanej krytyki. Jak pisał B. Guy Peters, „sztuczne rozdzielenie polityki i administrowania staje się coraz mniej popularne w literaturze naukowej i w publicystyce. Nasza uwaga koncentruje się na administracji, traktowanej jako integralna część procesów decyzyjnych toczących się w strukturach władzy wykonawczej”¹⁵.

Powołana praca mieści się w głównym nurcie badań osadzonych w konwencji z zakresu nauki o polityce w Stanach Zjednoczonych. Jak łatwo zauważyć, jest to nurt analityczny, odległy od tradycji kontynentu europejskiego, przede wszystkim od europejskiej tradycji prawnej determinacji działania administracji. Znajomość tego nurtu jest jednak nieodzowna w pracach nad klasyfikacją i organizacyjnym zaszeregowaniem dyscyplin z zakresu nauk administracyjnych. Decyzja wiążąca administrację w sposób stanowczy z nauką polityki budzi uzasadnione wątpliwości co do kwalifikacji autorów

¹² *Ibidem*, s. 125.

¹³ Z prac wcześniejszych zob. T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 50, 70 i n.; z nowszych B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.

¹⁴ W. Wilson, *The Study of Administration*, “Political Science Quarterly” 1887, nr 2, s. 209; cyt. za B. Guy Peters, *op. cit.*, s. 18.

¹⁵ B. Guy Peters, *op. cit.*, s. 19.

rozporządzenia ministerialnego, zwłaszcza gdy chodzi o znajomość europejskiej literatury z zakresu nauk administracyjnych.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Forsthoff E., *Traité de droit administrative allemande, traduit par Michel Fromont*, Bruxelles 1969.
- Fundowicz S., *Wkład Zbigniewa Pazdro do polskiej nauki prawa administracyjnego*, [w:] A. Dębiński (red.), *Prawo – Kultura – Uniwersytet. 80 lat ośrodka prawniczego KUL*, Lublin 1999.
- Jeżewski J., *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Bérier*, [w:] J. Boć (red.), *Księga z okazji 35-lecia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 15–29.
- Langrod G., *Science administrative ou sciences administratives?*, „Annales Universitatis Saraviensis” 1956/57, v. 1.
- Ogólnopolska konferencja grupy prawa administracyjnego (II)*, „Państwo i Prawo” 1951, z. 3.
- Pazdro Z., *Przemiany ustrojowe samorządu terytorialnego na obszarze b. Galicji (1918–1938)*, Lwów 1939.
- Peters B. Guy, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Pol K., *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym. Zbigniew Pazdro (1873–1939)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.
- Skoczny T., *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986.
- Stein L. von, *Verwaltungslehre*, t. I, wyd. 2, Stuttgart 1869.
- Wilson W., *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, nr 2.

* * *

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony zagadnieniom współrealizacji zadań państwa z zakresu administracji publicznej i polityki. Ukazane zostały podstawy teoretyczne obu tych dziedzin oraz dążenia do ich separacji. Wskazano różnice w tradycji badań europejskich i amerykańskich.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, polityka, zróżnicowane zadania publiczne, rozróżnienie administracji i polityki.

Pojęcie administracji

„Wśród nauk, które zajmują się administracją publiczną, odróżnić należy trzy najważniejsze: a) naukę administracji, b) politykę administracyjną i c) naukę prawa administracyjnego. Wszystkie trzy mają za przedmiot administrację [...]”¹.

Wyróżnione nauki administracyjne Tadeusz Bigo charakteryzuje zwięźle za wybitnym uczonym niemieckiej nauki prawa administracyjnego Walterem Jellinkiem², w powyższej kolejności przyjętej najpewniej także za nim, ale również – jak można przypuszczać – z powodów historycznych: najpierw była administracja, a dopiero potem prawo administracyjne. Starożytny Rzym miał administrację, ale raczej nie miał prawa administracyjnego³. Tak czy inaczej, na pierwszym miejscu została wymieniona nauka administracji⁴. *Nota bene*, tak też jest w nazwie szkoły wrocławskiej: Szkoła Nauki

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 1. Analogiczne zdanie znajduje się we wcześniejszej pracy z wykładami: T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wydał adw. dr J. Rodkowski, Lwów 1932, s. 1–2.

² T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 2.

³ Przeciwno negowaniu obecności w starożytnym Rzymie prawa administracyjnego wypowiadają się włoski badacz F.M. Lucrezi, a za nim polscy uczeni: F. Longchamps i T. Giaro. Zob. F. Longchamps, *Instytucje rzymskiego prawa administracyjnego?*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 103 i n. oraz T. Giaro, *Prawo administracyjne w starożytnym Rzymie?*, [w:] J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 5 i n. W kwestii relacji między administracją i prawem administracyjnym osobliwym przypadkiem jest Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Zob. M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State in the United Kingdom*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. I – The Administrative State*, Oxford 2017, s. 451 i n.

⁴ Szeroko o poglądach T. Bigi (i F. Longchamps) wobec nauki administracji i w nauce administracji pisze J. Jeżewski, *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Berier*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu nauk administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 15 i n. Autor podkreśla, że postawa badawcza T. Bigi i F. Longchamps kształtowała się w środowisku naukowym Uniwersytetu im. Jana Kazimierza we Lwowie w intelektualnym klimacie kierowanej przez Zbigniewa Pazdrę Katedrze Administracji i Prawa Administracyjnego. Na temat drogi T. Bigi do Wrocławia zob.: P.M. Żukowski, *Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975). Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4 (1), s. 9 i n.

Administracji i Prawa Administracyjnego, której T. Bigo był wraz z Franciszkiem Longchampsem założycielem⁵.

Pojęcie administracji jest sprawą kluczową dla każdej z nauk administracyjnych, jako że wszystkie trzy mają ten sam przedmiot, czyli administrację, a „różnią się tylko metodami”⁶. Przy czym trzecia z nich, w odróżnieniu od dwóch pierwszych, ma za bezpośredni przedmiot prawo administracyjne i jest nauką prawną (normatywną)⁷. Nie przekreśla to jednak możliwości zintegrowanego uprawiania nauki administracji, polityki administracyjnej i nauki prawa administracyjnego, na co wskazuje utworzenie na Uniwersytecie Wrocławskim w 1969 r. Instytutu Nauk Administracyjnych⁸. Dogłębne wyjaśnienie pojęcia administracji staje się w tych okolicznościach konieczne, chociaż nie jest proste⁹.

Pojęcie administracji publicznej (państwowej) zostało zdefiniowane przez T. Bigo w sposób klasyczny – metodą kolejnych przybliżeń z uwzględnieniem poglądów zagranicznych pionierów nauki prawa administracyjnego, których akademickie prace zyskały w organach prawodawczych i – nawet bardziej – w sądach status *ratio scripta*, a w dzisiejszym języku międzynarodowym – status *legal scholarship*, a mianowicie Niemca Ottona Mayera i Szwajcara Fritza Fleinera¹⁰. Punktem wyjścia zdefiniowania administracji publicznej (państwowej) jest dla T. Bigo uchwycenie istoty administracji w ogólności. Czyni to za pomocą dwóch elementów konstrukcyjnych: „działalności ludzkiej” i „pewnych celów”: „Przez administrację w ogólności rozumiemy planową działalność ludzką zmierzającą do pewnych celów”¹¹. Niewątpliwie ustalanie celów i planowanie są pierwszymi i z tego punktu widzenia najważniejszymi etapami racjonalnej działalności

⁵ Zob. J. Boć, *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] L. Lehmann, M. Maciejewski (red.), *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, Wrocław 2010, s. 22.

⁶ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 1.

⁷ *Ibidem*, s. 1–2.

⁸ O realizacji idei szkoły kameralistyki przez Instytut Nauk Administracyjnych mówił w 35-lecie utworzenia jego pierwszy dyrektor J. Jendrośka, zob. *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, J. Boć (red.), Wrocław 2007, s. 12.

⁹ Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949; A. Dunsire, *Administration. The Word and the Science*, London 1973; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 21 i n.; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 1 i n. oraz A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Wrocław 2005, *passim*.

¹⁰ W 1931 r. W. Jellinek zauważył, że z niemieckiej perspektywy Szwajcaria nie ma w pełni rozwiniętego systemu prawa administracyjnego, zob. *idem*, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 111. Trzy lata później ukazał się pierwszy podręcznik szwajcarskiego prawa administracyjnego, którego autorem był niemiecki profesor E. Ruck, wykładowca w Bazylei. Niewielki rozmiar Szwajcarii i jej położenie sprawiły, że do rodzin szwajcarskiego prawa administracyjnego przyczynili się cudzoziemcy. Wskazać można jeszcze, że pierwsze wykłady ze szwajcarskiego prawa administracyjnego w latach 60. XIX w. prowadzili Austriak E. Bernatzik w Bazylei i Niemiec G. Vogt w Zurichu.

¹¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 3.

administracyjnej, która w dalszej kolejności w zestawie wzajemnie powiązanych funkcji Henri Fayola obejmuje jeszcze „rozkazywanie”, koordynowanie i kontrolowanie¹². Kolejnym krytycznym elementem konstrukcyjnym pojęcia administracji publicznej (państwowej) jest „działalność państwa”: „administracja jest to działalność państwa”¹³. Element ten także jest niewątpliwym, jako że tam, gdzie jest państwo, jest administracja i *vice versa*¹⁴. Prowadzi to do „tymczasowej definicji administracji publicznej”: „działalność państwa zmierzająca do osiągnięcia pewnych celów”, a konkretnie do „zaspokajania potrzeb kolektywnych”¹⁵. *Nota bene* szczególny charakter ma także związek państwa z prawem administracyjnym. Związek ten przynosi m.in. istotny kontrast między prawem administracyjnym i prawem prywatnym: prawo administracyjne jest produktem indywidualnej historii każdego państwa, podczas gdy prawo prywatne to produkt wspólnego dziedzictwa kulturowego. Pomijając pewne osobliwości, prawo prywatne charakteryzuje znaczna liczba wspólnych elementów i powtarzających się instytucji, takich jak rodzina, własność i kontrakty¹⁶.

Sformułowanie, że „administracja jest planową działalnością państwa, zmierzającą do pewnych celów (zaspokojenia potrzeb kolektywnych)”¹⁷, jest trafne, ale za szerokie, jako że „nie każda planowa działalność państwa nazywa się administracją”¹⁸. Stąd też

¹² Zob. H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, Poznań 1947. Za największy wspólny mianownik dla funkcji administracyjnych można uznać w szczególności decydowanie, ale także np. komunikowanie.

¹³ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 3.

¹⁴ *Where there is a state, there is an administrative system, and vice versa*, S. Cassese, *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *op. cit.*, s. 58.

¹⁵ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 3.

¹⁶ Nie oznacza to, że wspólnych elementów i powtarzających się instytucji nie ma w krajowych porządkach prawa administracyjnego. Wystarczy wskazać na wpływ prawa kanonicznego na prawo administracyjne. W czasach, gdy pojęcie separacji między państwem i kościołem było jeszcze nieznaną, wiele istotnych instytucji i zasad zostało transponowanych z prawa kanonicznego do prawa administracyjnego. Wśród koncepcji, które migrowały z prawa kanonicznego do prawa administracyjnego, były następujące: administracja, urządzenie użyteczności publicznej, funkcja publiczna, jednostka publiczna i domena publiczna. Nie można też nie wspomnieć o prawie rzymskim. Wprawdzie prawo rzymskie raczej nie miało specjalnej gałęzi prawa administracyjnego, to jednak dostarczyło „gramatyki prawnej” do skonstruowania intelektualnej budowli prawa administracyjnego. Nauka prawa administracyjnego rozwinęła się w drugiej połowie XIX w. jako rezultat wysiłków prawników ze wspólnym wykształceniem w zakresie prawa rzymskiego (należeli do nich P. Laband, O. Mayer, R. von Gneist i O. Raneletti). Nadto uniwersalistyczne podejście prawa rzymskiego uwolniło przedstawicieli prawa administracyjnego od wyłącznie krajowej perspektywy. Jednak pomimo wspólnych elementów i wspólnych fundamentów prawo administracyjne i systemy administracyjne w ostateczności ukształtowały się rozbieżnie odpowiednio do państwowych uwarunkowań. W Europie dwa diametrycznie odmienne modele państwa ukształtowały się we Francji i Anglii. Gdy modele te utrwaliły się, przyciągnęły swoich zwolenników. Zdecydowanie więcej miał ich model francuski, a wśród nich były Niemcy, Włochy, Austria, Grecja i Polska. Zob. S. Cassese, *op. cit.*, s. 58–63 i cytowana tam literatura.

¹⁷ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 3. Przywołując ujęcie F. Fleinera, T. Bigo wskazuje na „cele odpowiadające dobru ogólnemu”, *ibidem*, s. 4.

¹⁸ *Ibidem*, s. 3–4.

T. Bigo bliżej określa tę część działalności organów władzy państwowej, którą nazywamy administracją. Czyni to w dominujący wówczas i nadal stosowany sposób, a mianowicie negatywnie: administracją jest działalność państwa z wyłączeniem sądownictwa i ustawodawstwa¹⁹. Tę materialną definicję administracji państwowej T. Bigo następnie dookreśla, formułując kryteria potrzebne do odróżnienia od administracji sądownictwa i ustawodawstwa²⁰. Negatywna jest także formalna definicja administracji, zgodnie z którą administracja to „zakres kompetencyjny organów państwowych, które nie są ani sądowymi, ani ustawodawczymi”²¹. Jak podkreśla T. Bigo, te dwie negatywne definicje administracji nie pokrywają się wzajemnie, lecz krzyżują (ciała ustawodawcze i sądy wykonują w pewnym zakresie funkcje administracyjne, a administracja funkcje prawodawcze i orzecznicze), co oznacza, że „zakres działania organów administracyjnych (tj. administracji w rozumieniu formalnym) nie pokrywa się z materialnym pojęciem administracji”²².

Przedstawiony sposób definiowania i sama definicja administracji T. Bigi odbiegają od „pozapaństwowego”, „pozacelowościowego”, „pozaprawnego” i – dzięki temu – „powszechnie pojemnego” i „ponadczasowego” podejścia przyjętego przez F. Longchamps²³ – drugiego ojca założyciela wrocławskiej Szkoły Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego. Przede wszystkim przez ograniczenie administracji do administracji państwa, co *nota bene* przez wiele lat było w pełni uzasadnione, jako że administracja (i prawo administracyjne) czy – szerzej – władza wykonawcza wyłoniła się jako zjawisko państwowe i w przestrzeni pozapaństwowej nie było dla niej miejsca. Sytuacja diametralnie zmieniła się z chwilą utworzenia organizacji suprapaństwowych, których przykładem jest Unia Europejska z władzą wykonawczą²⁴ oraz administracją i prawem administracyjnym²⁵. W efekcie, poczynając w szczególności od akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., definicja administracji T. Bigi, a także oparta na niej definicja administracji J. Bocia²⁶ są w części archaiczne i wymagają transformacji i rozszerzenia przez uwzględnienie istnienia władzy wykonawczej, administracji i prawa administracyjnego w przestrzeni pozapaństwowej.

Potrzeba transformacji i rozszerzenia „państwowej” definicji administracji T. Bigi nie zmienia faktu, że definicja ta ma olbrzymi walor poznawczy i dobrze służy

¹⁹ *Ibidem*, s. 4.

²⁰ *Ibidem*, s. 4 i n.

²¹ *Ibidem*, s. 7.

²² *Ibidem*, s. 8.

²³ Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki... Podstawowe elementy podejścia F. Longchamps'a identyfikują i omawiam w: Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps'a de Berier i administracja unijna*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 5, s. 70 i n.

²⁴ Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

²⁵ Zob. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

²⁶ Zob. J. Boć, *Prawo administracyjne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

uprawianiu nauki administracji, polityki administracyjnej i nauki prawa administracyjnego. Przyczyniły się do tego trzy spostrzeżenia i wyjaśnienia T. Bigi, rozszerzające i pogłębiające jego definicję administracji. Po pierwsze, wartościowe rozróżnienie w ramach działalności administracyjnej wyjętego spod kontroli sądowo-administracyjnej rządu oraz podległego kontroli sądów administracyjnych wykonawstwa w ścisłym znaczeniu, tj. wykonywania ustaw²⁷. To, że niecała administracja może być całkowicie unormowana prawem i nie wszystkie jej czynności należą do wykonawstwa ustaw, stało się punktem wyjścia licznych prac Adama Błasia, poświęconych działaniom administracji nieuregulowanym wyczerpująco normami prawnymi²⁸. Po drugie, rozróżnienie w działalności administracyjnej „administracji władczej, czyli zwierzchniczej, realizowanej przy pomocy władztwa administracyjnego” i „administracji niewładczej”²⁹. Rozróżnienie administracji władczej i niewładczej znalazło szerokie zastosowanie zwłaszcza w pracach Tadeusza Kuty, przynosząc aktualną dzisiaj teorię niewładczych działań administracji³⁰. Po trzecie, wskazanie, że w odróżnieniu od sądownictwa „głównym celem administracji jest działalność twórcza. Funkcja orzecznicza administracji (wyrzeczenie, co jest prawem w konkretnym wypadku) jest tylko ogniwem pośrednim, tj. czymś przejściowym do głównej działalności. Normy, określające działalność administracji są często skonstruowane w ten sposób, że pozostawiają pewną wolność administracji, pewną swobodę działania”³¹. Z tym stwierdzeniem powiązana jest konstatacja, że „administracja, tak pod względem formy, jak i treści, nie przedstawia się jako działalność jednolita, lecz składa się na nią wielka ilość różnorodnej treści i form, których nie można sprowadzić do wspólnego mianownika. Najbardziej typowe formy działania administracyjnego to: obserwacja, zaspakajanie potrzeb pieczęcią administracyjną, czynności organizacyjne, nadzór, orzekanie, zarządzanie”³². Wskazane formy działania administracji znalazły omówienie w ramach koncepcji ciągu działań administracji autorstwa Adama Chełmońskiego³³, T. Kuty³⁴ i Jana

²⁷ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 10–11.

²⁸ Zob. A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nieuregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989.

²⁹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 12.

³⁰ Zob. T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963. Zob. też J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157 i n.

³¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 5.

³² *Ibidem*, s. 6.

³³ Zob. A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 144–145; *idem*, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 163, „Prawo”, t. XXXVIII, Wrocław 1972, s. 17 i n.

³⁴ Zob. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 79 i n.

Jendroński³⁵ oraz jej aplikacji³⁶, a także w teorioorganizacyjnych pracach kolejnych generacji pracowników Instytutu Nauk Administracyjnych³⁷.

Zostało już wskazane, że postawa badawcza T. Bigi kształtowała się w środowisku naukowym Uniwersytetu im. Jana Kazimierza we Lwowie w kierowanej przez Zbigniewa Pazdrę Katedrze Administracji i Prawa Administracyjnego. Można przypuszczać, że wskazane powyżej wartościowe rozszerzone rozumienie istoty i funkcji administracji przez T. Bigę, w tym relacji administracji do prawa, miało źródło m.in. w pracy: Franciszek Bujak, Z. Pazdro, Zdzisław Próchnicki, Stanisław Sobiński, *Polska współczesna (nauka obywatelska)*, Lwów 1926. W pracy tej Z. Pazdro pisał mianowicie, że „administracja musi być legalna, to jest musi obracać się w granicach zakreślonych przepisami prawa”, ale już w następnym zdaniu podnosił, że „musi ona zarazem być rozumna, energiczna, gospodarcza i oszczędna”³⁸. W tejże pracy F. Bujak w kontekście istoty i znaczenia zasady dekoncentracji w administracji napisał o potrzebie „szybkiego i sprawnego działania administracji”. Taka dualność standardów funkcjonowania administracji jest mocno widoczna w pracach T. Bigi, a ich (*de facto* pozorna) konkurencyjność była wielokrotnie podnoszona i dyskutowana w trakcie posiedzeń naukowych pracowników Instytutu Nauk Administracyjnych, gdzie głównymi adwersarzami i zwolennikami prawnego i sprawnościowego spojrzenia na administrację byli odpowiednio J. Jendrośka i T. Kuta – uczniowie i sukcesorzy T. Bigi. Prowadzone dyskusje niewątpliwie kształtowały sposób rozumienia administracji młodszych pracowników Instytutu, czego owocem w moim przypadku była przygotowana pod kierownictwem T. Kuty praca doktorska poświęcona związkom prawa administracyjnego i nauki administracji³⁹, następnie praca habilitacyjna o polityce administracyjnej (instrumentach działania administracji) między prawem administracyjnym i nauką administracji⁴⁰, a później praca tzw. profesorska

³⁵ Zob. J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 46–47.

³⁶ Zob. K. Nowacki, *O ciągu prawnym instrumentów ochrony środowiska w ujęciu prawnoporównawczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 2018, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXXVIII, *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, A. Błaś (red.), Wrocław 1997, s. 179 i n.

³⁷ Zob. A. Błaś, *Pojęcie działań złożonych administracji. Studium z metodologii badań nad działaniami administracji*, niepublikowana rozprawa doktorska, Wrocław 1977; *idem*, *Prawne aspekty działań złożonych administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 261, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. VI, Wrocław 1975, s. 101 i n.; *idem*, *Proces administrowania jako zorganizowany układ działań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No. 169, „Prawo” XXXVI, Wrocław 1972, s. 83 i n.; a także A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak i A. Pakuła i J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.

³⁸ Czyli, jakby powiedział J. Boć, administracja musi być inteligentna. Zob. J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 369 i n.

³⁹ J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.

⁴⁰ *Idem*, *Instrumenty działania administracji. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

o administracji w obszarze pozapaństwowym⁴¹. W każdej z nich kluczowe było pojęcie administracji, którego wyjaśnienie i analiza stanowiły punkt wyjścia przywołanych w tym tekście prac T. Bigi. Z tego punktu widzenia wyróżnione prace T. Bigi zasługują na miano seminalnych, którą to cechę przypisuje się w powszechnej opinii pracom T. Bigi poświęconym samorządowi terytorialnemu i sądownictwu administracyjnemu.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wydał adw. dr J. Rodkowski, Lwów 1932.
- Błaś A., *Pojęcie działań złożonych administracji. Studium z metodologii badań nad działaniami administracji*, niepublikowana rozprawa doktorska, Wrocław 1977.
- Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nieuregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989.
- Błaś A., *Prawne aspekty działań złożonych administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 261, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. VI, Wrocław 1975.
- Błaś A., *Proces administrowania jako zorganizowany układ działań administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 169, „Prawo”, t. XXXVI, Wrocław 1972.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Boć J. (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Boć J., *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, L. Lehmann, M. Maciejewski (red.), Wrocław 2010.
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977.
- Bujak F., Pazdro Z., Próchnicki Z., Sobiński S., *Polska współczesna (nauka obywatelska)*, Lwów 1926.
- Cassese S., *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. I – The Administrative State*, Oxford 2017.

⁴¹ *Idem, Administracja Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.

- Chelmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 163, „Prawo”, t. XXXVIII, Wrocław 1972.
- Chelmoński A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Dunsire A., *Administration. The Word and the Science*, London 1973.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, Poznań 1947.
- Giaro T., *Prawo administracyjne w starożytnym Rzymie?*, [w:] J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Grzeszczak R., Szczerba-Zawada A. (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.
- Jendrośka J., *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970.
- Jeżewski J., *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Berier*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu nauk administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007.
- Korczak J., *Koncepcja działań niewładczych profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963.
- Longchamps F., *Instytucje rzymskiego prawa administracyjnego?*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- Loughlin M., *Evolution and Gestalt of the State in the United Kingdom*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. I – The Administrative State*, Oxford 2017.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, t. 1: Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.

Nowacki K., *O ciągu prawnym instrumentów ochrony środowiska w ujęciu prawnoporównawczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 2018, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXXVIII, *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, red. A. Błaś, Wrocław 1997.

Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.

Supernat J., *Instrumenty działania administracji. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.

Żukowski P.M., *Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975). Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4 (1).

* * *

Streszczenie: Tekst rekonstruuje zastosowany przez prof. Tadeusza Bigę sposób definiowania pojęcia administracji. Przedstawia i wyjaśnia wartości, ograniczenia i współczesne znaczenie definicji administracji autorstwa T. Bigi.

Słowa kluczowe: administracja, prawo administracyjne, państwo.

Pojęcie prawa administracyjnego

„Prawo administracyjne jest to ogół norm prawnych, które odnoszą się do administracji w znaczeniu formalnym. Reguluje ono działalność organów administracyjnych, a ponieważ dotyczy też obywateli – prawo administracyjne reguluje też zachowanie się administrowanych. W systematyce prawnej prawo administracyjne należy do prawa publicznego”

– cytata z opracowania W. Kawki wykładu Profesora Tadeusza Bigi.

Profesor T. Bigo napisał w 1937 r.: „W ostatnich czasach zaznacza się duży przyrost norm prawa narodów, co przyczynia się do rozwoju prawa administracyjnego”¹. Stwierdzenie to jest nadal aktualne, jeśli chodzi o stan badań tej gałęzi prawa o znacznej płynności zakresu, co wynika z tworzenia się coraz to nowych dziedzin prawnej regulacji.

Kształtowanie pojęcia prawa administracyjnego w przekroju historycznym stanowi interesujący materiał. Wskazuje nie tylko na zmiany kryteriów, które przyjęte zostały przy konstruowaniu definicji tego pojęcia, ale charakteryzuje i całą administrację. Znajduje to wyraz w literaturze; określenie prawa administracyjnego uwarunkowane jest epoką historyczną, systemem politycznym i obowiązującym w określonym miejscu i czasie stanem prawa. Nie wyklucza to jednak pewnej ciągłości nauki nad tym zagadnieniem, możliwości wykorzystywania osiągnięć i prowadzenia badań porównawczych. Poglądy nauki na prawo administracyjne śledzić można zarówno przez rozwój koncepcji organu administracyjnego, jak i przez związek pojęcia prawa administracyjnego z pojęciem administracji. W dyskusjach naukowych zagadnienia te wiązały się nie tylko z dążeniem do ustalenia charakteru prawnego poszczególnych konkretnych organów administracyjnych, ale też z uznaniem, że działania administracji podejmowane są z pełnym skutkiem prawnym na mocy norm prawa administracyjnego (także norm wielu innych gałęzi prawa). Wyrażano też pogląd, że wszystkie te normy prawne są potrzebne administracji „do działania i do życia”².

¹ T. Bigo, *Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego*. Administracja. Cz. I. *Wedle wykładów uniwersyteckich*, Lwów 1937, s. 32–33.

² Zob. J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum 1977, s. 42.

Zwrócić należy jeszcze uwagę, że klasyczne definicje prawa administracyjnego ujęte od strony podmiotowej brały za punkt wyjścia organy administracyjne, które utożsamiano z władzami administracyjnymi (a nawet urzędem „w obszernym tego słowa znaczeniu”)³. Tak np. w podręczniku T.N. Hilarowicza z ubiegłego stulecia czytamy, iż „[...] prawo administracyjne [...] to «ogół tych norm prawnych, które specjalnie regulują działalność administracji publicznej, rozumianej jako ogół władz administracyjnych»”⁴. Również w literaturze pierwszych lat powojennych podmiotowe określenie prawa administracyjnego podaje A. Peretiatkowicz, stwierdzając, że „Prawo administracyjne zawiera normy prawne, które regulują działalność władz administracyjnych. Normy te mówią także o uprawnieniach i obowiązkach jednostek w różnych dziedzinach życia administracyjnego, ale mówią o tych uprawnieniach w stosunku do państwa względnie władz administracyjnych”⁵. Analogiczną definicję przyjmuje S. Kasznica, który wskazuje, iż „Prawo administracyjne normuje wewnętrzną organizację i postępowanie władz administracyjnych i związków publiczno-prawnych, jak również stosunki pomiędzy państwem i tymi związkami a jednostkami i ich zrzeczeniami”⁶.

Te stwierdzenia traktować można jako początek budowania teorii organu administracyjnego w polskiej literaturze prawa administracyjnego. Jakkolwiek problematyka organów administracyjnych została szerzej rozwinięta w okresie powojennym, to jednak szczególnie charakterystyczny w tej kwestii był pogląd T. Bigi, którego zdaniem „przez organ rozumiemy osobę fizyczną (względnie kilka osób fizycznych pojętych jako kolegium), które na podstawie normy organizacyjnej działają w imieniu osoby prawnej”⁷. Dalej Autor w ścisłym znaczeniu organami państwowymi wyróżnia tylko niektóre osoby pozostające w stosunku służbowym do państwa, a nie wszystkich funkcjonariuszy publicznych. Są nimi „tylko ci funkcjonariusze, których objawy woli (zewewnętrzne działania) mogą być uważane za działania państwa”⁸.

Definicja ta stworzyła też podstawy do pogłębiania koncepcji organu administracyjnego, w szczególności do wykrycia jego swoistości. Przede wszystkim istotne jest tu stanowisko J. Starościaka, którego zdaniem „organ administracji [...] to wyodrębniona

³ Warto wskazać stwierdzenie A. Okolskiego, iż: „Organem, który państwo tworzy do urzeczywistnienia pewnego zadania i któremu powierza wskutek tego pewne prawa, jest urząd w obszernym tego słowa znaczeniu, czyli jak się pospolicie wyrażają władza administracyjna. Ilość tych urzędów, władz jest rozmaita” – A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1888, s. 54–55.

⁴ T. Hilarowicz, *Zarys nauki administracji i austriackiego prawa administracyjnego*, Cz. I, Kraków 1917, s. 16.

⁵ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 10.

⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947, s. 21.

⁷ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dział II, Lwów 1937, s. 63.

⁸ *Ibidem*.

jednostka w organizacji państwowej, posiadająca ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania [...] oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych”⁹. Dodajmy, iż element tzw. swoistych form działania przy wykonywaniu zadań organizatorskich został przyjęty przez Autora również w przedmiotowym określeniu prawa administracyjnego, jako tej gałęzi prawa, „która reguluje działalność organów państwowych, podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania”¹⁰. Określenie prawa administracyjnego przyjęte przez J. Starościaka zostało z pewnymi modyfikacjami zaakceptowane w nauce prawa administracyjnego¹¹.

Wśród licznych koncepcji prawa administracyjnego swoisty kanon w polskim piśmiennictwie prawniczym stanowią ujęcia zarówno od strony podmiotowej (A. Peretiatkiewicz, J.St. Langrod, M. Zimmermann), jak i przedmiotowej (M. Jaroszyński, J. Starościak, W. Dawidowicz). Za przedmiotowym określeniem prawa administracyjnego opowiadał się również F. Longchamps, stwierdzając, że „prawem administracyjnym jest to prawo, które odnosi się do struktury administracji i jej działania w społeczeństwie, w sposób swoisty, tj. taki, że nie odnosi się zarazem do innych sytuacji”¹².

Na tym jednakże nie wyczerpywała się problematyka pojęcia prawa administracyjnego. Ścisłe z tym związana była dalsza kwestia, a mianowicie przywrócenie dualistycznego modelu administracji publicznej. Definicje dotychczasowe budowane w kontekście istnienia jednolitej administracji państwowej traciły poważną część swojego znaczenia na rzecz konstruowania określeń nowych, oddających zjawisko powtórnego powołania w Polsce samorządu terytorialnego i przekazania mu znacznego zakresu zadań i kompetencji dotychczasowej administracji państwowej. Dodatkowego znaczenia pojęciu prawa administracyjnego nadał również proces oddziaływania europejskiego prawa administracyjnego na prawo administracyjne państw europejskich, który jest niekiedy utożsamiany z procesem harmonizowania lub ujednolicania prawa administracyjnego państw europejskich z prawem (administracyjnym) Unii Europejskiej lub procesem harmonizacji krajowych i europejskich standardów dla działań administracji¹³. Jakkolwiek zmiany te stanowią wyznaczniki obecnego kształtowania pojęcia prawa

⁹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 55–56.

¹⁰ *Ibidem*, s. 16–17

¹¹ Tak np. W. Dawidowicz, opowiadając się za przedmiotowym określeniem prawa administracyjnego, akcentował dość mocno, w związku z zagadnieniem form działania jako elementu określenia prawa administracyjnego, jednostronność działań organów administracji – zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, Warszawa 1965, s. 43–44.

¹² F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 891.

¹³ Zob. A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014, s. 24.

administracyjnego, to jednak nie sposób pominąć proponowanych ujęć tej gałęzi prawa w kontekście analizowanych przez poszczególnych autorów ich problemów badawczych¹⁴.

Przed wszystkim można mówić o kierunku poszukiwań przedmiotu prawa administracyjnego w znamionach stosunku administracyjno-prawnego. Tak np. według J. Filipka „prawo administracyjne jest zespołem norm regulujących stosunki administracyjnoprawne”¹⁵. Punkt zbliżony do przyjmowanego przez J. Filipka, reprezentował również J. Starościek, który nawiązywał w swoich rozważaniach do kategorii stosunku administracyjnoprawnego, stwierdzając, iż „trzon prawa administracyjnego stanowią te przepisy, które mogą stanowić podstawę powstania stosunku administracyjnoprawnego”¹⁶. W literaturze zdania w tej kwestii były podzielone. Taki m.in. pogląd zajął F. Longchamps, który twierdził, iż „pojęcie stosunku prawnego jest ostatecznie tylko sprawą wyboru. Sprawą wyboru jest jego uznanie, w takim czy innym rozumieniu i w takim czy innym układzie myślowym, albo też jego pominięcie. Można zbudować obraz życia prawnego z użyciem tego pojęcia, można i bez niego – spór o to pozostanie nierozstrzygnięty”¹⁷.

Należy jeszcze wskazać na próby innego ujmowania zakresu pojęcia prawa administracyjnego. Dyskusje wywołały tu poglądy dotyczące niemożliwości konsekwentnego i precyzyjnego określenia zakresu tej gałęzi prawa. Zdaniem J. Łętowskiego można to zrobić tylko w pewnym przybliżeniu, a wtedy należy uznać, że prawo administracyjne jest gałęzią prawa, która reguluje: 1) procesy administrowania w państwie, 2) system organów powołanych do realizacji tych procesów oraz 3) charakterystyczne (przede wszystkim władcze) prawne formy działania tych organów¹⁸. Również J. Zimmermann dokonuje charakterystyki prawa administracyjnego przez wyliczenie jego podstawowych cech¹⁹.

Problematyka pojęcia prawa administracyjnego była również rozważana przez Z. Leońskiego. Autor ten identyfikuje prawo administracyjne z działem prawa, który „reguluje działalność, formy realizacji i struktury organizacyjne administracji”²⁰, której swoistą cechą jest to, że „zarządzanie społeczeństwem odbywa się na podstawie przepisów prawa przez specjalnie w tym celu powołane podmioty (organy), z możliwością użycia przymusu państwowego, a przedmiotem jej działań jest realizacja funkcji

¹⁴ Zob. też: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), wyd. 5, Warszawa 2013, s. 44.

¹⁵ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, CLXXXVII, Prace Prawnicze, z. 34, Kraków 1968, s. 134.

¹⁶ J. Starościek, *op. cit.*, s. 17.

¹⁷ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 19, „Prawo”, t. XII, Wrocław 1964, s. 44. Zob. też: W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 49–50.

¹⁸ Zob.: J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 22–23.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 36–39.

²⁰ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 24.

państwa”²¹. Szczególnego znaczenia nabiera również zaproponowane przez Z. Cieślaka określenie prawa administracyjnego odwołującego się do dobra wspólnego. Autor utożsamia prawo administracyjne z uporządkowanym zbiorem norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne²².

Należałoby to jednak uzupełnić, ponieważ przede wszystkim dobro wspólne jako wartość nie tylko jest jakimś stałym elementem rzeczywistości, ale jednocześnie ma charakter powszechny, tj. dotyczy każdego człowieka. Można z tej perspektywy zaryzykować twierdzenie, że dobro to rodzaj wewnętrznego wzorca, w którym państwo ma swoją genezę, a przyczyną celową jest stworzenie warunków do jego rozwijania. Z tych względów miarą prawa (w tym prawa administracyjnego) – jak słusznie podkreśla Z. Duniewska – „jest to, jakim wartościom ono służy”²³. Dalej jeszcze dodaje: „Poza wartością autoteliczną (samą w sobie) prawo to musi być nośnikiem innych chronionych i wyrażanych przez nie wartości”²⁴. Do kwestii tej, która współcześnie coraz częściej pojawia się w rozprawach naukowych, nawiązywał również F. Longchamps, stwierdzając, iż „każdy, kto dziś podejmuje problem badania prawa, powinien pytać: jaką wartość badany system spełnia i jak ją spełnia”²⁵.

Tadeusz Bigo wypowiadał pogląd, że „prawo prywatne nie da się oddzielić od prawa publicznego przy pomocy prawnych kryteriów”²⁶. Według Autora „dualizm prawa jest tworem pozytywnego prawa i rezultatem specyficznego rozwoju historycznego”²⁷. Jednocześnie zarzucał dotychczasowej literaturze podział prawa przeprowadzony konsekwentnie z punktu widzenia kryterium „nierówności” podmiotów. Dalej wyjaśniał: „na terenie prawa administracyjnego nie są wcale rzadkością stosunki prawne, w których państwo (a więc podmiot «wyższy», władza) jest zobowiązane, a osoba prywatna uprawniona: [...] Albo znowu zaliczamy do prawa administracyjnego (prawa publicznego) stosunki, w których występują dwie korporacje publiczno-prawne, albo też tylko dwie osoby prywatne”²⁸. Konkludował ostatecznie swoje rozważania w następujący sposób: „wytyczenie granicy między prawem publicznym i prywatnym jest możliwe [...] tylko drogą analizy całego ustawodawstwa”²⁹.

²¹ *Ibidem*.

²² Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 55.

²³ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 50.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968, s. 14.

²⁶ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 9.

²⁷ *Ibidem*, s. 16.

²⁸ *Ibidem*, s. 8.

²⁹ *Ibidem*, s. 25.

Powyższy pogląd odegrał jednak tę rolę, że wskazał – może po raz pierwszy z taką ostrością – jak bardzo komplikują się problemy dwudzielnego podziału prawa na publiczne i prywatne. Podobne trudności teoretyczne wyniknęły przy ustalaniu podziału na podstawie kryterium interesu, poczynszy od Ulpiana, przez Arystotelesa aż po czasy nowożytne, a następnie na podstawie sposobu obrony interesu (Ihering, Kelsen, Thon) oraz kryterium podmiotowego (Bierling), według którego prawo publiczne regulowało stosunki prawne z państwem. Wyróżnione kryteria w praktyce okazały się pozostawiać obszary graniczne trudne do zdefiniowania i klasyfikacji³⁰.

J. Boć, nadając dodatkowe znaczenie pojęciu prawa administracyjnego jako prawa publicznego, wskazuje na realizowane w jego granicach cele publiczne i inne wartości publiczne, takie jak interes publiczny, dobro publiczne, zadania publiczne, sprawy publiczne, a także zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty³¹. Podkreśla również, że w aktualnej sytuacji organizacyjnej administracji publicznej i w kontekście jej zadań sformułowanych prawem, „prawo administracyjne jako prawo publiczne będzie regulować tylko część działalności, zwłaszcza samorządów lokalnych, które posługiwać się będą także prawem cywilnym”³². W konsekwencji dochodzi do stwierdzenia, że „prawo administracyjne będzie regulować całość tej działalności administracji publicznej, którą nazywamy działalnością władczą”³³, która stanowi „pierwszy probierz w materii delimitacji prawa administracyjnego”³⁴. Dalej jednak uzupełnia to stwierdzenie, uważając, że „prawo to może regulować również takie działania, jak umowy administracyjne (publicznoprawne), których ogólna konstrukcja jest na razie w zamyśle”³⁵.

W aktualnym stanie prawnym sfery regulujące działalność administracji publicznej traktuje się jako sferę wyłącznego zastosowania prawa administracyjnego (akty administracyjne, porozumienia administracyjne), bądź – wyłącznego zastosowania prawa cywilnego (umowy cywilnoprawne), czy też sferę graniczną, sferę „krzyżowania się obu reżimów”³⁶. Jak podkreśla A. Błaś: „konstrukcja form działania administracji, a w konsekwencji pojęcie form działania administracji, ukształtowane jest zawsze przyjętą koncepcją administracji publicznej, oraz wykonawczym bądź nie tylko wykonawczym charakterem jej działań”³⁷.

³⁰ Zob. C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 33.

³¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 39.

³² *Ibidem*, s. 40.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*, s. 41.

³⁶ Por. A. Doliwa, *O rozumieniu i znaczeniu słuszności w prawie prywatnym*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014, nr 17, s. 82.

³⁷ A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjno-prawnych*, Wrocław 1989.

W konkluzji rozważań można wstępnie przyjąć, że zasięg norm prawa administracyjnego jako instrumentu ingerowania w życie społeczne tkwi w jego płynności. Dyskutowany jest problem pogranicza i inkorporowania norm – co dotyczy zwłaszcza pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego, gdzie występuje niekiedy swoista konwergencja metod regulacji prawnej³⁸. W ogólnej reasumpcji tych relacji nie można też zapominać o zjawisku publicyzacji stosunków społecznych. Nadto warto zaznaczyć, że istotną luką w zakresie rozwoju prawnych form działania administracji w Polsce stała się „nieobecność” zawierania umowy administracyjnej³⁹. Nie oznacza to, że nauka przemilczała ten problem, wręcz przeciwnie – literatura w tym zakresie jest dostatecznie bogata. Wejście Polski do struktur międzynarodowych i upodobnienie administracji publicznej do rozwiązań w innych krajach nadaje nowy sens do wprowadzenia tej formy działań dwustronnych. Niemniej instytucja umowy administracyjnej pokazałaby wydolność porządku prawnego w zakresie realizacji norm prawa administracyjnego w nowych warunkach ustrojowych.

W prawie administracyjnym nie może się dokonać rzeczywisty postęp, jeżeli nie wyodrębni ono wartości ludzkich i nie uczyni ich przedmiotem swojego zainteresowania. Przemawia to za połączeniem prawa administracyjnego i teorii moralności – połączeniem, które, w co trudno uwierzyć, jest ciągle przed nami. Warta jest podkreślenia odpowiedź F. Longchamps, że właściwością prawa jest to, że w jego treść i trwanie „są uwikłane pewne podstawowe wartości ludzkie: sprawiedliwości, ładu, humanizmu, które nie są, jak mniemali niektórzy teoretycy czymś zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu, w różnym stopniu”⁴⁰. Odpowiedź ta dobrze wpisuje się w dzisiejsze rozważania o prawie administracyjnym i wartościach etycznych.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dział II, Lwów 1937.
- Bigo T., *Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego. Administracja. Cz. I. Wedle wykładów uniwersyteckich*, Lwów 1937.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjno-prawnych*, Wrocław 1989.

³⁸ Por. S. Prutis, *Relacje pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, [w:] P. Machnikowski, J. Gołaczyński (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010, s. 495 i n.

³⁹ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. LXXVIII, z. 4, s. 42.

⁴⁰ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2004.
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum 1977.
- Cieślak Z., [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Doliwa A., *O rozumieniu i znaczeniu słuszności w prawie prywatnym*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014, nr 17.
- Duniewska Z., [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, Warszawa 2013.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, CLXXXVII, Prace Prawnicze, z. 34, Kraków 1968.
- Hilarowicz T., *Zarys nauki administracji i austriackiego prawa administracyjnego*, Cz. I, Kraków 1917.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. IV, Poznań 1947.
- Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, LXXVIII, z. 4.
- Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968.
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 19, „Prawo” 1964, t. XII.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1888.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Prutis S., *Relacje pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, [w:] P. Machnikowski, J. Gołaczyński (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.

Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999.

Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.

* * *

Streszczenie: Określenie prawa administracyjnego uwarunkowane jest epoką historyczną, systemem politycznym i obowiązującym w określonym miejscu i czasie stanem prawa. Nie wyklucza to jednak pewnej ciągłości nauki nad tym zagadnieniem, możliwości wykorzystywania osiągnięć i prowadzenia badań porównawczych. Poglądy nauki na prawo administracyjne śledzić można zarówno przez rozwój koncepcji organu administracyjnego, jak i przez związek pojęcia prawa administracyjnego z pojęciem administracji.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, prawo publiczne, organ administracji, administracja publiczna, administracja publiczna pluralistyczna, stosunek administracyjny.

Część II

Porządek prawny administracji
i formy jej działania

Charakterystyka porządku prawnego administracji – źródła prawa administracyjnego (pkt a–d)

„Są trzy problemy, które oświetlają charakter porządku prawnego, w którym żyje państwo jako podmiot administracji: a) źródła prawa administracyjnego [...]. Pierwszy wyjaśnia nam, jaka jest podstawa prawna administracji, jakie są składniki porządku prawnego, rządzącego administracją publiczną. [...] [s. 37]

Przez źródła prawa administracyjnego w najszerszym znaczeniu rozumiemy wszystkie zjawiska prawne, które mają za treść prawo administracyjne. W ściślejszym znaczeniu określamy przez źródła prawa administracyjnego te rodzaje norm prawnych, w których występuje prawo administracyjne. [...] [s. 37]

Stopień hierarchiczny źródeł prawnych można oznaczyć na podstawie ich siły derogacyjnej, jaką odnośnie źródło prawne posiada. [...] [s. 38]

[w odniesieniu do rozporządzeń prawnych, uprzednio wyróżnionych względem rozporządzeń administracyjnych]

Wśród pierwszej kategorii rozporządzeń należy wyróżnić specjalną kategorię rozporządzeń policyjnych albo porządkowych. [...] Wyodrębnić je należy dlatego, że upoważnienie do wydawania tego rodzaju rozporządzeń jest generalne i nie znajduje się w poszczególnych ustawach lecz w generalnym przepisie, iż władza administracji ogólnej (np. wojewoda), jest powołaną do wydawania rozporządzeń tego rodzaju, jeśli uzna za potrzebne ze względu na bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny. [...] [s. 44]

[w odniesieniu do regulaminów, statutów samorządowych i układów]

Nie ma formalnych kryteriów odróżniających tę kategorię źródeł prawnych od rozporządzeń, poza tym, że pochodzą od specjalnych organów. Mianowicie władze zakładowe, wzgl. władze przedsiębiorstw publicznych mogą na podstawie upoważnienia ustawowego wydawać rozporządzenia czyli regulaminy [...] Statuty samorządowe są to rozporządzenia wydawane przez władze związków samorządowych. [...] Statuty różnią się tym od rozporządzeń

ogólnych, wydawanych przez władzę administracyjną, że są wyrazem władzy odrębnego podmiotu administracji, tj. związku samorządowego a nie państwa. [...] [s. 45–46]¹.

Ustalenia, klasyfikacje i argumentacje przedstawione przez prof. dr. Tadeusza Bigę w ramach wykładów traktujących o instytucjach ogólnych prawa administracyjnego (opracowanych w wersji podręcznikowej przez dr. W. Kawkę)² podejmują problematykę ponadczasowych zagadnień, instytucji, pojęć-narzędzi z zakresu nauki prawa administracyjnego. Do tej grupy, co oczywiste, należą analizy dotyczące źródeł prawa administracyjnego. Mocno osadzone w dorobku wypracowanym przez Profesora Bigę jeszcze w okresie międzywojennym³, zaprezentowane zostały w wersji zaadaptowanej do polskich realiów właściwych dla drugiej połowy lat 40. XX w.

Trudno wręcz przecenić znaczenie tego rodzaju ustaleń. Nie ulega przecież wątpliwości, że dotyczą one niepomijalnej sfery, stanowiącej warunek *sine qua non* organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Stanowienie norm prawa administracyjnego pierwotnie i zarazem docelowo (choć w różnicowanym stopniu i na różnych zasadach) warunkuje przecież treść porządku prawnego (we wszystkich jego fazach, tj. ustanawiania, stosowania i przestrzegania). Mamy w tym zakresie do czynienia ze swoistym rusztowaniem, kształtującym – od razu (tryb *ex lege*) lub wymagającym w tym zakresie jeszcze adaptacji (przez stosowanie prawa) – treść sytuacji i stosunków prawnych (w tym przypadku – przede wszystkim, co zrozumiałe, w zakresie preferującym płaszczyznę administracyjnoprawną).

Z dzisiejszej perspektywy ustalenia zawarte w przywoływanym podręczniku trudno uznać za przełomowe czy rozbudowane⁴. Jednak uwzględnienie uwarunkowań typu *signum temporis* (ustrojowych, doktrynalnych, prawnopozytywnych, społecznych itd.) oraz akademickiego przeznaczenia tej publikacji, pozwala nadać ich znaczeniu właściwą perspektywę⁵.

¹ Cytowane fragmenty pochodzą z: T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.

² *Ibidem*.

³ Zob. T. Bigo, *Administracja. Część I. Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego wedle wykładów uniwersyteckich*, Lwów 1937, s. 23–32.

⁴ **Notoryjny charakter powyższych ustaleń nie umniejsza jednak ich kanonicznego wręcz znaczenia. *Nota bene*, perspektywa aktualnie doświadczanych w polskim porządku prawnym problemów (związanych w szczególności z dotrzymywaniem standardów demokratycznego państwa prawnego – także w odniesieniu do problematyki źródeł prawa) – potwierdzając rudymetarny ranking zasad prawidłowego konstytuowania porządku prawnego, zarazem eksponuje konieczność ich nieustającego przypominania i pielęgnowania. A jeszcze kilka lat temu wydawało się, że w tym zakresie koncentrować się już należy na swego rodzaju wariacjach, nowościach. Tymczasem – *hic et nunc* niezbędne jest (także) wracanie do podstaw, pierwotnych założeń, zabieganie o przywrócenie ich realnego obowiązania: *o tempora, o mores!***

⁵ Przy okazji – fragmenty podręcznika stanowiące punkt wyjścia dla niniejszych rozważań dają świadectwo precyzji i umiejętności syntetycznego formułowania wypowiedzi. Na szczególną zaś uwagę

Takie ujęcie sprzyja – po pierwsze – konstatacjom fundamentalnego znaczenia problematyki źródeł prawa (*in concreto* – administracyjnego). Po drugie – uzmysławia progres, jaki dokonał się w skali, zasięgu i szczegółowości normatywizacji tej materii⁶. W efekcie wiele ustaleń czynionych przez Profesora Bigę legitymuje się już *explicite* prawnym, a nie „tylko” prawniczym wsparciem. Sprzyja też – po trzecie – eksponowaniu stopnia skomplikowania uwarunkowań, konstrukcji i relacji towarzyszących konstruowaniu i funkcjonowaniu współczesnych źródeł prawa administracyjnego (w szczególności z właściwym im multicentryzmem, *nota bene* – nie tylko inspirowanym europeizacyjnie i globalizacyjnie).

Problematyka źródeł prawa stanowi więc doktrynalny topos o systemowym znaczeniu dla porządku prawnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że w perspektywie nauki prawa administracyjnego ten wątek odgrywa szczególną rolę – co w istocie oczywiste, zważywszy na skalę zastosowania i znaczenie administracji publicznej i prawa administracyjnego. Poczawszy od rozważań o podręcznikowym przeznaczeniu – a na opracowaniach monograficznie koncentrujących już uwagę na problematyce źródeł prawa administracyjnego skończywszy – mamy więc do czynienia z istotnym udziałem analiz o takim przeznaczeniu. *Nota bene* daje się w tym względzie zauważyć nie tylko utrzymywanie wysokiego rankingu tego rodzaju problematyki, ale i intensyfikowanie doktrynalnego nią zainteresowania (zarówno pod względem ilościowym, jak i z punktu widzenia zasięgu, głębokości oraz skomplikowania prowadzonych w tym zakresie analiz).

Przyjmując perspektywę wrocławskiej szkoły administratywistycznej (np. ograniczonej do retrospekcji sięgającej do przełomu XX/XXI w.), wystarczy wskazać, że w podręczniku wydawanym od 1993 r. (pod red. J. Bocia) poświęcono tym zagadnieniom rozdział trzeci. Zaczęto od analizy obejmującej 31 stron, by z czasem poświęcać jej coraz więcej uwagi; np. w 1998 r. przeznaczono na ten cel 59 stron, w 2004 r. – już 74 strony, a w ostatnim wydaniu – z 2010 r. – 70 stron⁷. Dochodzą do tego monografie i artykuły zajmujące się różnymi aspektami tych zagadnień i towarzyszących im problemów⁸.

zasługują frazy Profesora adaptujące – rzec można, we współczesny nam sposób – koncepcje oraz konstrukcje terminologiczno-pojęciowe wypracowane w Jego ponadczasowym doktoracie (*Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928). Chodzi o konsekwentne eksponowanie opierania decentralizacji na wyodrębnieniu innych niż państwo podmiotów administracji publicznej.

⁶ Szczególnie wyraźny po objęciu jej monograficznym zainteresowaniem ustrojodawcy (zob. rozdz. III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej „Konstytucja RP”).

⁷ *Nota bene*, tego rodzaju „gabaryty” podręcznikowych analiz odnoszonych do problematyki źródeł prawa administracyjnego stają się normą, uzmysławiając zarazem rangę i rozmiary związanych z nią zagadnień – już na etapie podręcznikowego ich omawiania, zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2013, s. 101; *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red. nauk.), Warszawa 2016, s. 65; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 50; *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, J. Blicharz, L. Zacharko (red.), Katowice 2018, s. 104.

⁸ Odpowiednio:

– M. Miemieć, *Pojęcie statutu w nauce prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 318, t. LIV, Wrocław 1975; J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Acta

Co warto podkreślić, pracownicy (a w ostatnim czasie⁹ – także doktoranci) wrocławskiego Instytutu Nauk Administracyjnych na tyle konsekwentnie i intensywnie zajmują się tego rodzaju problematyką, że można mówić o predylekcjach wrocławskiej szkoły administratywistycznej do podejmowania badań i analiz dotyczących sfery źródeł prawa administracyjnego. Co charakterystyczne, wrocławska aktywność w tym zakresie najczęściej koncentruje uwagę na relatywnie mniej typowych, swoistych dla prawa administracyjnego nurtach tworzenia, zmieniania i derogowania norm prawnych. Uzasadnione jest przy tym stwierdzenie wskazujące na to, że – nie zaniedbując żadnej z płaszczyzn generujących źródła prawa administracyjnego (i właściwych im problemów) – skupia ona naukową (a w konsekwencji publikacyjną, a potem i dydaktyczną) uwagę na swoistych, niuansowych, hybrydowych przejawach i problemach administracyjnego prawotwórstwa. Zauważyć przy tym należy, że ten nurt badawczy nadal znajduje wsparcie ze strony doktorantów¹⁰.

Na swój sposób reprezentacyjny przykład tego nurtu stanowi problematyka prawa zakładowego, w ramach której analizowane są takie zagadnienia i problemy, jak np.:

- kwestia konstytucyjności istnienia kategorii prawa zakładowego (wobec jej pominięcia w przepisach rozdz. III Konstytucji RP);

Universitatis Wratislaviensis No. 763, t. CXXVII, Wrocław 1984; J. Boć, *Rola zwyczaju w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 857, „Prawo”, t. CXLIII, Wrocław 1985; R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007; P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.

– F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dr. Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973; J. Korczak, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gminy*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005; P. Lisowski, *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. C, cz. 1, M. Jabłoński (red.), *Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2015. Warto zwrócić uwagę, że monograficzne podejmowanie problematyki źródeł prawa znajduje też ciągle potwierdzenie w realizowanych w ramach INA WPAiE UW r rozprawach doktorskich, np.: J. Mielczarek, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2016. Co również warto odnotowania, problematyka źródeł prawa administracyjnego stanowi istotny punkt odniesienia dla aktualnie poddawanych weryfikacji rozpraw habilitacyjnych, zob.: R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej: struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019; R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej: studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.

⁹ Co prawda, kształcenie doktorantów (wcześniej – studia trzeciego stopnia) legitymuje się już kilkunastoletnim stażem – niemniej, w zestawieniu z perspektywą uruchamianą nawiązaniem do dorobku Profesora Bigi, zwrot „ostatnie lata” zyskuje chronologiczny sens.

¹⁰ Czego przykładem są referaty przygotowane przez troje z nich na XII-letnie Warsztaty Doktorantkie, Kraków–Wola Kalinowska, czerwiec–lipiec 2019 (publikacja D. Dąbek i J. Zimmermann (red.), *Problemy legislacji administracyjnej – w przygotowaniu*): A. Maciąg, *Dyrektywa zakazu powtórzeń a efektywność samorządowych aktów prawa miejscowego*; B. Jaworski, *Formuła Gustava Radbrucha wobec prawotwórczych realiów współczesnej administracji samorządowej*; P. Przybyła, *Nabywanie mocy prawnej przez uczelniane prawo zakładowe*.

- problem publikacji aktów prawa zakładowego (w szczególności w kontekście treści art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹¹);
- problematyka (z właściwymi jej zagadnieniami) poddawania aktów prawa zakładowego bezpośredniej kontroli sądów (w szczególności administracyjnych);
- specyfika norm tej grupy lokalnych źródeł prawa z uwzględnieniem ich podziału na akty zakładowe *sensu largo* i *sensu stricto* oraz na normy wewnętrznego obowiązywania, o charakterze powszechnie obowiązującym i kierownictwa wewnętrznego;
- szczególny przypadek autonomicznego prawa zakładowego szkół wyższych.

Podobne akcenty i progresy daje się zauważyć w publikacjach przedstawicieli innych polskich ośrodków akademickich¹². Co zaś szczególnie warto podkreślić, problematyka źródeł prawa administracyjnego wyznacza często przedmiot debat naukowych i podsumowującej je monografii, np.: *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100. rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Zimmermann, P. Dobosz, Kraków 2005; *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. nauk. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012; *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa 2018; *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. nauk. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018¹³.

¹¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1461.

¹² Odpowiednio:

– M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*, Poznań 1963; Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1974; M. Szweczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010; P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015;

– M. Święcki, *Pojęcie terenowego aktu normatywnego (Uwagi de lege ferenda)*, „Problemy Rad Narodowych” 1978, nr 42; J. Jagielski, *Prawo miejscowe*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, z. 4; J. Łętowski, *Prawodawstwo w czasach konfliktów*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 1; E. Ochendowski, *Rozporządzenie jako źródło prawa, problemy prawa publicznego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Emanuela Iserzona*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” 1993; M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2; T. Brzezicki, M. Masternak, *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 73–88; M. Stahl, *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, z. 1; T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2.

¹³ Przywołać jeszcze należy rozdziały 3–5 w: J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017 (zatytułowane, w kolejności: *Aksjologia stanowienia prawa administracyjnego na szczeblu centralnym*; *Aksjologia prawa miejscowego*; *Aksjologia sfery wewnętrznej administracji publicznej*).

Co warte zaznaczenia, w tych publikacjach często zaznaczają swoją obecność reprezentanci wrocławskiego Instytutu Nauk Administracyjnych¹⁴. Warto również zauważyć, że niektóre problemy stanowią *leitmotiv* analiz prowadzonych na przestrzeni dłuższego czasu. Tytułem przykładu, szukając relatywnie nowego problemu badawczego, warto wskazać na problemy związane z identyfikowaniem charakteru prawnego tzw. rozporządzenia terytorialnego Trybunału Konstytucyjnego¹⁵.

Problematyka źródeł prawa cieszy się zatem niesłabnącym zainteresowaniem doktryny, w tym – zauważalną (a przy tym zróżnicowaną i często oryginalnie kierowaną) atencją badawczą przedstawicieli wrocławskiej szkoły administratywistycznej. Można więc przyjąć, że także w tej płaszczyźnie nie zmarnowano kapitału początkowego i wykorzystano dorobek Mistrzów (pierwotnie inspirowany lwowską proweniencją „ojców założycieli”, wśród których prekursorską rolę odegrał Profesor Bigo)¹⁶. *Summa summarum* – w perspektywie już blisko 75-letniej (patrząc z punktu widzenia Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego) i ponad 50-letniej (biorąc za punkt odniesienia okres funkcjonowania Instytutu Nauk Administracyjnych) – można uznać, że kultywowane i rozwijane są tu dobre praktyki naukowe, w ramach których ważną rolę odgrywają wątki badawcze, traktujące o problematyce źródeł prawa administracyjnego. Można przywoływać wiele przykładów synergii międzypokoleniowej w ramach wrocławskiego INA. Tytułem przykładu można przypomnieć o dedykacji zamieszczonej w jednej z ostatnich publikacji Profesora Tadeusza Kuty: *Pamięci moich mistrzów naukowych Prof. dr. Tadeuszowi Bigo i Prof. dr. Franciszkowi Longchamps myśli tu zawarte poświęcam*¹⁷.

Pozostaje mieć nadzieję, że następne pokolenia pracowników (i doktorantów) wrocławskiego INA utrzymają tę tendencję i będą sukcesywnie podejmować kolejne wyzwania inspirowane teorią i praktyką źródeł prawa administracyjnego. Nie należy

¹⁴ Na przykład w ww. *Źródłach prawa w samorządzie terytorialnym*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa 2018; P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa oświatowego*; J. Mielczarek, *Źródła prawa wewnętrznego organów administracji samorządowej – zagadnienia wybrane*.

¹⁵ Por. np.: P. Lisowski, *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] J. Korczak (red.) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005; B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, oraz jeden z głównych motywów dyskusji prowadzonej podczas XIII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego UJ (Kraków, 10–11 października 2019 r.), w trakcie której mocno kontestowano prawidłowość odejścia przez Trybunał Konstytucyjny od pierwotnego traktowania tego rodzaju rozporządzeń jako źródeł prawa podlegających kognicji TK.

¹⁶ Więcej na ten temat, np.: J. Jeżewski, *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Bériera*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007.

¹⁷ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992. Co warte zaznaczenia, także i w tym przypadku wątki traktujące o źródłach prawa administracyjnego odgrywały istotną rolę (zob. np.: s. 45–49 i s. 51–60).

przy tym zapominając o pierwotnym przeznaczeniu czynionych w tym względzie ustaleń. Powinny one bowiem stanowić punkt wyjścia do aktualizowania i wzbogacania treści przekazywanych podczas kształcenia na studiach (studiach podyplomowych czy w ramach innych form kształcenia)¹⁸. Wobec aktualnie postępującej w Polsce dekonstrukcji kanonów demokratycznego państwa prawnego należy podkreślić znaczenie edukacyjnej misji spoczywającej na szkołach wyższych prowadzących działalność w ramach dyscypliny nauki prawne – począwszy od jej *stricte* obywatelskiego przeznaczenia, przez kształcenie prawników i administratywistów, a na wspieraniu praktyki administracyjnej skończywszy. Tego rodzaju aktywność stanowi warunek *sine qua non* właściwie osadzonego aksjologicznie państwa i prawa. Dobry to kontekst do przypomnienia uwagi zamieszczonej na stronie tytułowej publikacji dokumentującej uniwersyteckie wykłady (wówczas) dr. Tadeusza Bigi na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie:

„Celem niniejszego wydawnictwa jest ułatwienie przygotowania się z danego przedmiotu do egzaminu [...]. Warunkiem atoli należytego przygotowania z przedmiotu jest przede wszystkim praca na odnośnych wykładach, w seminarjum i na ćwiczeniach praktycznych tudzież dokładne przestudjowanie ustaw”¹⁹.

Bibliografia

- Bigo T., *Administracja. Część I. Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego wedle wykładów uniwersyteckich*, Lwów 1937.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Blicharz J., Zacharko L. (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018.
- Boć J., (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Boć J., *Rola zwyczaju w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 857, „Prawo”, t. CXLIII, Wrocław 1985.

¹⁸ Co ważne, tego rodzaju zadania są wymieniane w pierwszej kolejności wśród podstawowych zadań uczelni (zob. art. 11 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2020 r., poz. 85, z późn. zm.).

¹⁹ *Prawo administracyjne polskie. Zeszyt 7-my. Postępowanie administracyjne. Policja państwowa wedle stenogramów wykładów uniwersyteckich Dra Tadeusza Bigi*, wydał adw. dr J. Rodkowski, Lwów 1928.

- Brzezicki T., Masternak M., *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Dąbek D., Zimmermann J. (red.), *Problemy legislacji administracyjnej* (w przygotowaniu).
- Dolnicki B., *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.
- Dolnicki B. (red. nauk.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018.
- Izdebski H., Mreńca E., Zientarski P.B., (red. nauk.), *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Jagielski J., *Prawo miejscowe*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, z. 4.
- Janowicz Z., *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1974.
- Jeżewski J., *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Bérier*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007.
- Korczak J., *Statuty jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gminy*, [w:] Ura E. (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej: struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
- Kulesza M., „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Lisowski P., *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] J. Korczak (red.) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005.
- Lisowski P., *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. C, cz. 1, M. Jabłoński (red.), *Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2015.
- Lisowski P., Ostapski A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
- Longchamps F., *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dr. Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973.

- Łętowski J., *Prawodawstwo w czasach konfliktów*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 1.
- Mielczarek J., *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2016.
- Miemiec M., *Pojęcie statutu w nauce prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 318, „Prawo”, t. LIV, Wrocław 1975.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2013.
- Ochendowski E., *Rozporządzenie jako źródło prawa, problemy prawa publicznego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Emanuela Iserzona*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” 1993.
- Prawo administracyjne polskie. Zeszyt 7-my. Postępowanie administracyjne. Policja państwowa wedle stenogramów wykładów uniwersyteckich Dra Tadeusza Bigi*, wydał adw. dr J. Rodkowski, Lwów 1928.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałeczka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej: studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.
- Stahl M. (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.
- Stahl M., *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, z. 1.
- Stahl M., Duniewska Z. (red. nauk.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
- Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 763, „Prawo”, t. CXXVII, Wrocław 1984.
- Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2.
- Szewczyk M., *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991.
- Święcki M., *Pojęcie terenowego aktu normatywnego (Uwagi de lege ferenda)*, „Problemy Rad Narodowych” 1978, nr 42.
- Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., Dobosz P. (red.), *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100. rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Kraków 2005.
- Zimmermann M., *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*, Poznań 1963.

* * *

Streszczenie: Problematyka źródeł prawa administracyjnego należy do niepomijalnej sfery rozważań nauki prawa administracyjnego, istotnie determinując sytuacje prawne administrowanych oraz organizację i funkcjonowanie administracji publicznej. Nawiązanie do ustaleń czynionych w tej materii przez prof. dr. Tadeusza Bigę uzmysławia progres, jaki dokonał się w skali, zasięgu i szczegółowości normatywizacji tej problematyki, sprzyjając zarazem eksponowaniu stopnia skomplikowania uwarunkowań, konstrukcji i relacji towarzyszących konstruowaniu i funkcjonowaniu współczesnych źródeł prawa administracyjnego. Nie ulega też wątpliwości, że można mówić o predylekcjach wrocławskiej szkoły administratywistycznej do podejmowania badań i analiz dotyczących sfery źródeł prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: źródła prawa administracyjnego; specyfika źródeł prawa administracyjnego; problemy źródeł prawa administracyjnego; multicentryzm źródeł prawa; procesy europeizacyjne i globalizacyjne.

Prawo międzynarodowe a prawo administracyjne

Prawo narodów

„Aby umowa międzynarodowa mogła być samodzielny źródłem prawa administracyjnego, musi odpowiadać trzem warunkom: 1) musi wejść jako część składowa do porządku prawnego w formie niezmienionej, tzn. jako umowa, 2) musi dotyczyć przedmiotu administracji i posiadać treść materialno-prawną [...], 3) wykonywanie norm i postanowień umowy musi należeć do kompetencji administracji.

Najważniejszym jest pierwszy warunek, że umowa międzynarodowa musi wejść w skład porządku prawnego bez pośrednictwa ustawy wewnętrznej (w postaci niezmienionej). Będzie to możliwe tylko tam, gdzie nie obowiązuje system transformacji umów międzynarodowych [...] W systemie polskim przedstawia się ten problem następująco: konstytucja marcowa w art. 49 ust. 2 postanawia, że umowy międzynarodowe o ile zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli wymagają zgody sejmu. Art. 49 Konstytucji Marcowej nie mówi wyraźnie o ustawie, tzn. że umowa międzynarodowa nie musi być transformowana na normy obowiązujące drogą ustawodawczą [...] Polski system zaliczyć należy raczej do systemów pośrednich leżących między systemami, które nie wymagają w ogóle żadnego aktu prawnego dla nadania umowie międzynarodowej charakteru źródła prawnego a systemami, które wymagają do tego ustawy transformacyjnej [...] Praktyka polska poszła jednak inną drogą, bo przeprowadza ratyfikację drogą ustawodawczą, a zatem praktyka przejęła raczej system drugi, tj. system transformacji umów przez ustawy.

Charakterystyczną cechą dla rozwoju prawa administracyjnego jest duży przyrost norm prawa narodów [...]”¹ (pisownia oryginalna).

Należy w pierwszej kolejności odnieść się do ostatniego przytoczonego zdania Profesora Tadeusza Bigi, które bez wątpienia jest spojrzeniem w przyszłość i określeniem tendencji rozwoju podstaw prawnych działania administracji publicznej. Do określenia charakteru współczesnego systemu prawnego państwa, w szczególności państwa należącego do Unii Europejskiej (UE), używa się powszechnie terminu „wieloskładnikowy”,

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 49–51, 52.

czy też „multicentryczny”. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04): „Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych [...] Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego”.

Regulacja Konstytucji RP odnosząca się do źródeł prawa (także administracyjnego) uznaje zatem wieloskładnikową strukturę unormowań obowiązujących na terytorium RP i daje podstawy do sformułowania wniosku, że prawo obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej nie ma jednolitego charakteru. Dlatego też trudno sobie wyobrazić sytuację, w której w aktualnych podręcznikach prawa administracyjnego brakuje rozdziału poświęconego umowom międzynarodowym i prawu UE jako źródłom prawa administracyjnego.

Co się tyczy umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym (a tym samym w katalogu źródeł prawa administracyjnego), należy stwierdzić, że obecnie dysponuje się znacznie bogatszym materiałem badawczym. Obowiązująca Konstytucja z 1997 r. jest pierwszym polskim aktem konstytucyjnym bezpośrednio regulującym stosunek prawa polskiego do prawa międzynarodowego. „Normy konstytucyjne dotyczące miejsca umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym dzielą się na dwie grupy. Na pierwszą grupę składają się normy tworzące «prawo konstytucyjne międzynarodowe», tzn. tę część prawa konstytucyjnego, której geneza oraz materialna zawartość wynika z wiążących państwo polskie regulacji międzynarodowych. Na mocy recepcji w formie powtórzenia oraz odesłania konstytucyjnego określone materie prawnomiędzynarodowe uzyskują rangę konstytucyjną. [...] Druga grupa norm konstytucyjnych odnoszących się do umów międzynarodowych określa zakres ich mocy prawnej i miejsce w hierarchii źródeł prawa polskiego”². Istotne znaczenie mają tu art. 9, 87, 89, 91, 188 i 241 Konstytucji.

Stosunek prawa międzynarodowego do prawa krajowego oraz zasady stosowania prawa międzynarodowego objęte są regulacją rozdziału III Konstytucji, odnoszącą się do systemu źródeł prawa. W art. 87 ust. 1 Konstytucji do powszechnie obowiązujących źródeł prawa ustawodawca konstytucyjny wyraźnie zalicza jedynie ratyfikowane umowy międzynarodowe. W systemie źródeł prawa administracyjnego występują także umowy

² R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 117–118.

międzynarodowe podlegające zatwierdzeniu przez Radę Ministrów. Należy je sytuować w obszarze wewnętrznego prawa administracyjnego.

Ogólnie można stwierdzić, że ratyfikacja (przez Prezydenta RP) i ogłoszenie umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw RP powoduje zaciągnięcie przez państwo zobowiązania do respektowania normy międzynarodowej. Wybór sposobu, w jaki norma międzynarodowa będzie obowiązywać w systemie prawa krajowego, pozostawiony jest prawu krajowemu, a stosowane w tym względzie mogą być równolegle różne metody. Terminologia służąca oznaczaniu metod introdukcji prawa międzynarodowego do porządku prawnego państwa stanowi wytwór doktryny prawa, stąd też panuje w tej materii znaczny zamęt teoretyczny i wieloznaczność używanych terminów. Z art. 91 ust. 1 Konstytucji wynika, że ustrojodawca opowiedział się, co do zasady za recepcyjnym zapewnieniem skuteczności umów międzynarodowych w prawie polskim – transformacją szczegółową, prowadzącą do włączenia normy międzynarodowej do prawa krajowego i skutkującą przekształceniem tej normy w normę prawa krajowego. Zwrot użyty w art. 91 ust. 1 Konstytucji „ratyfikowana umowa międzynarodowa [...] stanowi część krajowego porządku prawnego” oznacza, że traktat współtworzy system prawnopaństwowy. W stosunkach międzynarodowych norma transformowana zachowuje swój dotychczasowy charakter, w sferze wewnętrznej natomiast pojawia się treściowy odpowiednik stający się samodzielnym źródłem prawa. Efektem zabiegu transformującego jest wprowadzenie określonego zespołu norm międzynarodowych do systemu formalnych źródeł prawa krajowego. Recypowana norma zachowuje swój dotychczasowy kształt formalny (traktatu), funkcjonując jako autonomiczne, niezależne od ustawodawstwa krajowego źródło prawa. Transformacja jest więc zabiegiem prawotwórczym – sposobem stanowienia prawa w państwie³. Sam zabieg transformacji nie zmienia treści norm traktatowych, ponieważ transformowany traktat nie traci swego prawnomiędzynarodowego znaczenia.

Miejsce ratyfikowanej umowy międzynarodowej w hierarchicznym systemie źródeł prawa uzależnione jest od procedury ratyfikacyjnej, a ściślej od tego, czy w procedurze ratyfikacji brały udział organy władzy ustawodawczej. Zgodnie z art. 89 Konstytucji ratyfikacja pewnych umów międzynarodowych, wyróżnionych ze względu na ich przedmiot, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (tzw. duża ratyfikacja). Za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ratyfikowane i wypowiedzane są umowy dotyczące: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja

³ *Idem*, *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 4, s. 3 i n.

wymaga ustawy. Według art. 91 ust. 2 Konstytucji umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Przepis ten stanowi potwierdzenie, a zarazem skonkretyzowanie zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego, a także kreuje konstytucyjną zasadę domniemania zgodności prawa krajowego z prawem międzynarodowym⁴. Wynika z niego jasno także podział umów na dwie kategorie: umowy „ponadustawowe” i umowy „podustawowe”⁵.

Zagadnieniem wspólnym dla różnych sposobów włączania prawa międzynarodowego do porządku krajowego jest stosowanie norm prawa międzynarodowego. O tym, czy traktat w stosunkach wewnętrznych będzie stosowany bezpośrednio czy pośrednio, nie przesądza podstawa jego mocy obowiązującej w państwie, ale charakter zawartych w nim norm. Aspekt formalny, tj. rodzaj metody wprowadzającej normy traktatowe do prawa polskiego, jest bez znaczenia zarówno dla podmiotów prawa czerpiących z traktatu uprawnienia, jak i dla państwa zobowiązanego przestrzegać wiążących norm traktatowych⁶. W polskim porządku prawnym również transformowana umowa międzynarodowa ma być stosowana bezpośrednio. Art. 91 ust. 1 Konstytucji wprowadza domniemanie bezpośredniego stosowania ratyfikowanych i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw umów międzynarodowych. W tradycyjnej teorii dualistycznej transformacja wyklucza bezpośrednie stosowanie umowy; wykonanie umowy dokonuje się na mocy wydanych na jej podstawie aktów ustawodawczych⁷. To ujęcie transformacji relatywizuje jej dualistyczny wydźwięk⁸.

Stosowanie bezpośrednio obejmuje umowy określane mianem samowykonalnych (*self-executing treaties*) i polega na podejmowaniu wprost (bez pośrednictwa aktu wewnętrznego wykonawczego do umowy) na podstawie normy prawnomiędzynarodowej aktów stosowania prawa. Innymi słowy, z bezpośrednim stosowaniem traktatu mamy do czynienia, gdy umowa samodzielnie lub wspólnie z krajowym aktem prawnym tworzy podstawę orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej. Samowykonalność umowy (jej norm) oznacza także, że norma traktatowa przyznaje prawa podmiotowe jednostkom

⁴ K. Skubiszewski, *Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3, s. 15.

⁵ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 218.

⁶ R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych...*, s. 140.

⁷ A. Wasilkowski stwierdza, że jeśli przyjmiemy tezę o transformacji umów międzynarodowych na podstawie art. 91 ust. 1 Konstytucji, to formułę o bezpośrednim stosowaniu potraktować należy jako pomyłkę ustawodawcy; *idem*, *Transformacja czy inkorporacja*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4, s. 86. Zob. także W. Czaplński, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w projekcie Konstytucji RP (uwagi na tle artykułu A. Wyrozumskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 2, s. 99 i n.; R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 1, s. 3 i n.

⁸ R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych...*, s. 123–124.

lub nakłada na nie obowiązki i stanowi podstawę roszczeń jednostek, czyniących użytek z prawa przyznanego im w umowie. Zasadniczą przesłanką samowykonalności jest zdolność traktatu do wywoływania skutku w prawie wewnętrznym⁹, kryteriami zaś pozostają: jasność, precyzyjność i kompletność normy. Stwierdzenie samowykonalności normy traktatowej zachodzi na etapie stosowania prawa polegającym na wyborze podstawy prawej rozstrzygnięcia. Bezpośrednie stosowanie umów jest charakterystyczne zwłaszcza dla stosunków istniejących między władzą publiczną a podmiotami prywatnymi, choć nie wyłącznie. Warto dodać, że bezpośrednie stosowanie postanowień umowy międzynarodowej nie wyklucza istnienia w tej kwestii regulacji ustawowej. Umowy zawierające postanowienia samowykonalne nie zabraniają ich rozwijania lub powtarzania w ustawodawstwie krajowym. Ustawy mogą konkretyzować gwarancje międzynarodowe lub je poszerzać. W takim wypadku zastosowanie znajduje przede wszystkim prawo krajowe, co nie pozbawia normy międzynarodowej charakteru samowykonalnego¹⁰. Norma prawa międzynarodowego stanowi w takim przypadku wzorzec kontroli zgodności ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową.

Nie wszystkie umowy ratyfikowane mogą być stosowane w prawie wewnętrznym bez potrzeby wydania aktów implementacyjnych. Nie wszystkie bowiem cechuje ta sama precyzja, przejrzystość i bezwarunkowość. Są to tzw. *executory treaties*¹¹. Stosowanie umowy w takim przypadku ma charakter pośredni (niesamoistny) i odbywa się przez przyjęte na podstawie umowy akty prawa państwowego. W polskim porządku prawnym aktami tymi są wyłącznie ustawy (art. 91 ust. 2 *in fine*).

Trzeci rodzaj stosowania umów międzynarodowych obejmuje sytuacje, w których norma międzynarodowoprawną stosowaną jest w celu interpretacji normy prawa krajowego, w tym również przyjętego dla implementacji normy międzynarodowej. Chodzi tu o wyjaśnienie wątpliwości pojawiających się na tle stosowania normy krajowej czy o przyjęcie określonego standardu. Jest to również stosowanie pośrednie.

Z oczywistych względów Profesor Tadeusz Bigo nie wymienia obok umów międzynarodowych innych, niezwykle dzisiaj istotnych źródeł prawa administracyjnego, a mianowicie prawa Unii Europejskiej. Konstytucja nie posługuje się terminami „Unia Europejska”, „prawo unijne”, „prawo UE”. Odwołanie w Konstytucji do organizacji międzynarodowej, prawa międzynarodowego, umowy międzynarodowej czy prawa stanowionego przez organizację międzynarodową znajduje zastosowanie także do Unii Europejskiej, prawa unijnego, traktatów założycielskich Unii oraz do aktów wydawanych

⁹ M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 233.

¹⁰ M. Woźniak, *Umowa międzynarodowa jako podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 168. Zob. także monografia tej autorki: *eadem*, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005.

¹¹ M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 233.

przez instytucje Unii. Prawo UE wykazuje jednakże właściwości autonomizujące wobec prawa międzynarodowego publicznego, a jego zakres i intensywność oddziaływania na prawo polskie są znacznie większe niż prawa międzynarodowego (poza prawem unijnym). Proces oddziaływania prawa UE (prawa administracyjnego Unii Europejskiej¹²) na prawo krajowe państw członkowskich określane jest mianem europeizacji prawa (w tym przypadku prawa administracyjnego). To zjawisko jest intensywnie dyskutowane w literaturze, wzajemne oddziaływanie porządków prawnych (unijnego i krajowych) jest przedmiotem wielu uogólniających i szczegółowych analiz¹³.

Jan Boć zaproponował pojęcie międzynarodowego prawa administracyjnego¹⁴, które wszechstronnie ujmuje zjawisko determinacji administracji publicznej kształtem i treścią ponadpaństwowych norm prawnych. W podręczniku *Prawo administracyjne* czytamy, że „[...] międzynarodowym prawem administracyjnym jest taki fragment porządku prawnego, o tym samym przedmiocie regulacji z zakresu prawa administracyjnego, który obowiązuje jednocześnie wszystkie właściwe podmioty w co najmniej dwóch krajach w sposób bezpośredni i trwały, i który na tych samych zasadach w obrębie jego zakresu zastosowania wywołuje odpowiedzialność i egzekucję realizowaną tak samo przez organy osobne lub wspólne”¹⁵. Zdaniem J. Bocia możliwość wyodrębnienia norm międzynarodowego prawa administracyjnego powstaje w sytuacji „[...] uczestniczenia w takich organizacjach międzypaństwowych, w których konstytutywnym elementem funkcjonowania jest respektowanie przez wszystkich jej członków tych samych norm prawa administracyjnego, które właśnie z powodu przyjęcia ich i wykonywania przez różne dotąd państwa można nazwać międzynarodowym prawem administracyjnym”¹⁶. W tendencji do zbliżania prawa administracyjnego w aspekcie merytorycznym mieści się także zawieranie odpowiednich umów międzynarodowych, sposobu działania o tradycyjnym charakterze. Na mocy art. 87 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji ratyfikowane umowy międzynarodowe stają się częścią krajowego porządku prawnego, a normy umowne poszerzają regulacje prawa wewnętrznego w sposób bezpośredni lub zastępują prawo wewnętrzne w razie ewentualnej sprzeczności z prawem wewnętrznym. W zakresie międzynarodowego prawa administracyjnego mieszczą się także normy prawne

¹² Określanego też w literaturze jako europejskie prawo administracyjne. Zob. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016 z udziałem pracowników Instytutu Nauk Administracyjnych WPAE: prof. Lidii Klat-Werteleckiej, prof. Jerzego Supernata, dr. Łukasza Prusa i dr. Barbary Kowalczyk.

¹³ Należy tu w szczególności wskazać tom 3 *Systemu prawa administracyjnego* pt. *Europeizacja prawa administracyjnego* (Warszawa 2014), pod red. nauk. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla.

¹⁴ Pojęcie to jest rozmaicie rozumiane w doktrynie prawa, zob. M. Zieliński, *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 9, s. 16 i n.

¹⁵ J. Boć, *Prawo administracyjne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 52.

¹⁶ *Ibidem*.

ustanowione przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, na rzecz których Rzeczpospolita Polska przekazała na podstawie umowy międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji). Prawo stanowione przez tę organizację lub organ staje się na zasadzie monistycznej częścią krajowego porządku prawnego, jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Znacznie intensywniej niż tradycyjne prawo międzynarodowe publiczne ingeruje w porządek prawny państwa.

W obszarze międzynarodowego prawa administracyjnego mogą istnieć także umowy zawierane przez organy administracji publicznej: rządowej i samorządowej (np. dotyczące współpracy przygranicznej). Określane są one mianem międzynarodowych umów administracyjnych i dotyczą zadań bezpośrednio wykonywanych przez wewnętrzne organy administracyjne państw, które zawarły umowę. Normy umów administracyjnych stanowią podstawę działania organów różnych szczebli w obrębie kompetencji ustalonych prawem wewnętrznym¹⁷. Prawo krajowe podlega weryfikacji przez pryzmat umów nieratyfikowanych, które w obszarze prawa administracyjnego należy kwalifikować do prawa administracyjnego wewnętrznego.

Możliwość wyodrębnienia fragmentu porządku krajowego państwa o międzynarodowym rodowodzie (czyli wszelkich norm „genetycznie” niezwiązanych z prawodawcą krajowym) rodzi się w sytuacji, gdy to, co określano tradycyjnie jako tzw. sytuację z elementem międzynarodowym, z wyjątku przekształca się w codzienność. Prawo międzynarodowe i prawo krajowe regulują obecnie w coraz szerszym zakresie te same dziedziny życia społecznego. Międzynarodowe prawo administracyjne coraz szerzej i głębiej wnika w materie zastrzeżone dotychczas do wyłącznej kompetencji państw i coraz bardziej kurczy się obszar niestosowania tego prawa w państwach. Wynika to ze wspólnych obszarów regulacji i pozycji norm tego prawa w ustalonej konstytucyjnie hierarchii źródeł prawa administracyjnego. Umowy międzynarodowe i akty prawa Unii Europejskiej współtworzą porządek prawny regulowany normami prawa administracyjnego, określając zadania organów administracji publicznej, prawa i obowiązki jednostek, stanowiąc bezpośrednie podstawy działalności administracyjnej. Pod względem przedmiotowym międzynarodowe prawo administracyjne reguluje szeroki zakres działalności organów administracji publicznej, wkracza w wiele dziedzin poddanych regulacji administracyjnoprawnej. Szczególnie podatne na wpływ norm zewnątrzpaństwowych są dziedziny materialnego prawa administracyjnego, regulujące przedmiot o transgranicznym charakterze, ze swej natury wykraczające problematyką poza granice jednego państwa

¹⁷ K. Nowacki, *Umowy międzynarodowe jako źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 71–72.

i wymagające podejmowania przez państwa działań wspólnych, także w drodze przekazania kompetencji do regulowania tych zagadnień organizacji międzynarodowej.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Czapliński W., *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w projekcie Konstytucji RP (uwagi na tle artykułu A. Wyrozumskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 2.
- Grzeszczak R., Szczerba-Zawada A. (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*. T. 3, Warszawa 2014.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Kwiecień R., *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 4.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
- Nowacki K., *Umowy międzynarodowe jako źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Skubiszewski K., *Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3.
- Szafarz R., *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 1.
- Wasilkowski A., *Transformacja czy inkorporacja?*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4.
- Woźniak M., *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005.
- Woźniak M., *Umowa międzynarodowa jako podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Przebieg Sądowy” 2004, nr 7–8.
- Zieliński M., *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 9.

* * *

Streszczenie: Opracowanie dotyczy stosunku prawa międzynarodowego publicznego do prawa krajowego oraz zasad stosowania umów międzynarodowych przez krajowe organy administracji publicznej. Oprócz omówienia miejsca umów międzynarodowych w katalogu źródeł prawa administracyjnego, artykuł przedstawia także pojęcie międzynarodowego prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: źródła prawa, umowa międzynarodowa, międzynarodowe prawo administracyjne.

Prawo zwyczajowe i zwyczaje administracyjne

Profesor Tadeusz Bigo, opisując prawo zwyczajowe, podkreślił, że jest ono:

„[...] źródłem pierwotnym, a nie pochodnym jak np. rozporządzenie itd., ono nie opiera się na ustawie. Prawa zwyczajowego w zakresie prawa administracyjnego wykluczyć nie można – ale teren jego powstania i stosowania jest bardzo ścieśniony. Może ono mieć charakter źródła posiłkowego i powstać tylko na pewnych ograniczonych odcinkach administracji, tj. nieuregulowanych przez prawo ustawowe. Jest zatem prawem pierwotnym, ale posiłkowym i nie deroguje ustawy [...]. Brak kodyfikacji źródeł pisanych i jednolitej kodyfikacji prawa administracyjnego sprzyja bezwzględnie powstawaniu prawa zwyczajowego. Prawo zwyczajowe w administracji to przede wszystkim praktyka sądowa [...] i administracyjna. Jako czynnik psychiczny oddziałuje ona na niższe organy orzekające. Nie jest ona jednak przez to samo źródłem prawa. [...] Klasycznym przykładem twórczości sądownoadministracyjnej jest działalność Francuskiej Rady Państwa (*Conseil d'État*), która znakomicie przyczyniła się do stworzenia dzisiejszego prawa administracyjnego”¹.

W poszukiwaniu lwowskich korzeni przytoczonych poglądów warto zwrócić uwagę na wykład T. Bigo z 1937 r., gdzie kwestie prawa zwyczajowego w administracji definiował tak:

„prawo zwyczajowe bowiem jest zjawiskiem społecznym i aby ono powstało, musi zaistnieć w pewnej grupie ludzi przekonanie prawne (*opinio necessitatis*) co do obowiązywania jakiejś normy prawnej oraz stałe stosowanie tej normy w życiu (praktyka). [...] O prawie zwyczajowym można mówić przede wszystkim tam, gdzie jego stosowanie służy raczej jednolitości prawa”².

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 47–48.

² *Idem*, *Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego. Administracja cz. I. Wedle wykładów uniwersyteckich*, Lwów 1937, s. 27–28. Podobnie przyjmował inny wielki wrocławski uczony, tj. K. Wolfke, który o zwyczaju w prawie międzynarodowym napisał tak: „Dla powstania normy zwyczajowej niezbędne więc są dwa elementy: element materialny – praktyka, czyli zachowanie się podmiotów oraz element formalny – uznanie tej praktyki”, K. Wolfke, *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979, s. 89. O prawie sędziowskim i praktyce sądowej zob. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 182 i n.

T. Bigo przyjmował, że „inną jest kwestia zwyczajów administracyjnych. Nikt nie przeczy mocy obowiązującej tzw. zwyczajów administracyjnych, jeśli ustawa się do nich odwołuje”³. T. Bigo przez zwyczaj administracyjny rozumiał

„[...] prawo zwyczajowe, ograniczone do pewnej małej grupy osób związanych pewnymi interesami. Grupa uczestników jednolitej wspólnoty prawnej nie musi być zorganizowana w korporacje. Do powstania zwyczaju administracyjnego są konieczne:

- 1) praktyka stała,
- 2) ogólne przekonanie o konieczności stosowania danej zasady, a ponadto wymagane jest
- 3) uznanie ustawowe, przynajmniej milczące”⁴.

Dziedzictwo tej doktryny wpłynęło nie tylko na powojenny dorobek wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego, ale również na szkołę krakowską. Przedstawiciel tej pierwszej J. Boć przez zwyczaj w prawie administracyjnym rozumiał pozaprawny nawyk postępowania przestrzegany praktycznie w obrębie danej struktury organizacyjnej administracji, w podobnych sytuacjach i w określonym czasie⁵. Przedstawiciel tej drugiej szkoły – J. Zimmermann, rozwinął tę myśl i dodał, że taki zwyczaj może mieć nie tylko znaczenie praktyczne, ale także pośrednio znaczenie prawne. Jednakże bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa administracyjnego nie pozostawiają wiele miejsc dla zwyczaju⁶. J. Boć zauważył, że „istnienie zwyczaju jako zjawiska pozaprawnego jest nieuniknione. Jego ujawniony normatywnie związek z prawem może polegać jedynie na obowiązującym lub możliwym odesłaniu do reguł określonego zwyczaju jako reguł uwzględniających w prawnej wypowiedzi organu”⁷. Przez wiele lat w polskim porządku prawnym nie było ustawowych odesłań do zwyczaju.

Stan ten uległ zmianie na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (dalej jako nowelizacja k.p.a.)⁸ oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁹, które regulują względne związanie organów administracji publicznej praktyką rozstrzygania spraw. Zgodnie z art. 14 tej drugiej ustawy „organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Stosownie zaś do treści art. 8 § 2 k.p.a. „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim

³ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę...*, s. 48–49.

⁴ *Ibidem*, s. 49.

⁵ J. Boć, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 118.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 93.

⁷ J. Boć, *op. cit.*, s. 119.

⁸ Dz. U. poz. 935.

⁹ Dz. U. poz. 2096.

samym stanie faktycznym i prawnym”¹⁰. W tym względzie konieczne jest ustalenie tożsamości spraw i treści stałej praktyki administracyjnej. Innymi słowy, podstawową kwestią jest, czy okoliczności sprawy są „takie same” pod względem faktycznym i prawnym do innych spraw, w których ukształtowała się stała praktyka administracyjna. Przepis art. 8 § 2 k.p.a. przewiduje wyjątek od zasady związania praktyką administracyjną, o ile jest to uzasadnione ważną przyczyną.

Wątpliwości interpretacyjne w tym względzie mogą być usunięte przez doświadczenia prawa Unii Europejskiej (UE). Z uzasadnienia do nowelizacji, która wprowadziła art. 8 § 2 k.p.a., wynika przecieź, że ustawodawca w tym zakresie inspirował się orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) dotyczącym zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki¹¹. Dlatego przy interpretacji art. 8 § 2 k.p.a. warto posiłkować się jego orzecznictwem. Trybunał wielokrotnie podkreślił, że tam, gdzie administracja stosuje pewne praktyki w sposób ciągły, tam jednostka ma prawo zasadnie oczekiwać, iż jej organy będą wykonywać kompetencje zgodnie z ugruntowaną praktyką¹². I tak np. w sprawie *MCI* skarżąca spółka twierdziła, że Komisja Europejska arbitralnie zmieniła swoją dotychczasową praktykę. W skardze przytoczono około 20 komunikatów opublikowanych w Dzienniku Urzędowym i not prasowych informujących o umorzeniu przez Komisję postępowań przeciwko przedsiębiorcom z uwagi wycofanie zgłoszenia o ich koncentracji. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że spółka miała prawo w sposób uzasadniony oczekiwać, iż również w jej przypadku zgłoszenie rezygnacji z połączenia przedsiębiorstw będzie skutkowało umorzeniem postępowania zgodnie z wcześniejszą, znaną i podaną do wiadomości publicznej praktyką administracyjną Komisji¹³. A zatem praktyka administracyjna może prowadzić do powstania uzasadnionych oczekiwań, co do zastosowania tych samych reguł oceny utrwalonych przez stałą praktykę w podobnych sprawach¹⁴.

Samozwiązanie praktyką administracyjną nie może jednak całkowicie ograniczyć zdolności dostosowania reguł postępowania do zmian społeczno-gospodarczych.

¹⁰ Cytowane przepisy rozszerzają ustawowy zakres zasady zaufania (art. 8 § 1 k.p.a.) i w zasadzie potwierdzają dorobek doktryny oraz judykatury, w którym praktykę administracyjną traktowano jako podstawę ochrony zaufania do państwa i prawa, zob. wyrok NSA z dnia 5 października 2001 r., III SA 1181/00, niepubl.

¹¹ Druk sejmowy Nr 1183, Sejm VIII kadencji.

¹² Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 145–146.

¹³ Wyrok Sądu z dnia 28 września 2004 r., w sprawie T-310/00, *MCI Inc. v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03253, pkt 112.

¹⁴ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2007 r., w sprawie T-216/05, *Mebrom NV v. Komisji*, ECR 2007, s. II-01507, pkt 106.

Zmiana praktyki administracyjnej nie powinna zaskakiwać jednostki. Dlatego konieczne jest zapewnienie jednostce prawa i czasu do przystosowania się do nowej sytuacji i praktyki¹⁵.

Wystarczające nie jest jedynie samo poinformowanie strony przez organ o zmianie praktyki administracyjnej. Istotna jest również treść zawiadomienia o odstąpieniu od praktyki administracyjnej. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że wprowadzie środków wewnętrznych (np. wytyczne, komunikaty itd.) przyjętych przez administrację UE nie można uznać za normy prawne, które bezwzględnie muszą być przestrzegane, lecz za normy postępowania, które stanowią wskazówkę dla praktyki administracyjnej i od których organ nie może odstąpić w konkretnym przypadku bez podania powodów, które byłyby zgodne z zasadą równego traktowania¹⁶. Innymi słowy, zmiana praktyki administracyjnej musi być uzasadniona takimi racjami, które nie naruszają zasady równości wobec prawa.

W orzecznictwie TSUE podkreśla się również, że jednolita praktyka administracyjna może stanowić podstawę ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki, o ile nie narusza obowiązujących przepisów prawa¹⁷. Potwierdza to tezę T. Bigi, zgodnie z którą praktyka administracyjna ma charakter posiłkowy i nie deroguje aktów ustawodawczych¹⁸.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego. Administracja cz. I. Wędle wykładów uniwersyteckich*, Lwów 1937.
- Boć J., (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016.

¹⁵ D. Miąsik, *Zasada ochrony zaufania w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 235; Ł. Prus, *op. cit.*, s. 192.

¹⁶ Wyrok TS z dnia 28 czerwca 2005 r., w sprawach połączonych C-189/02 P, C-205/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S i in. v. Komisji*, ECR 2005, s. I-05425, pkt 209–213.

¹⁷ Wyrok Sądu z dnia 28 września 2004 r., w sprawie T-310/00, *MCI Inc. v. Komisji*, ECR 2004, s. II-03253, pkt 112; J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, s. 145.

¹⁸ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę...*, s. 47.

Miąsik D., *Zasada ochrony zaufania w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.

Prus Ł., *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018.

Wolfe K., *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

* * *

Streszczenie: Artykuł dotyczy klasycznej koncepcji prawa zwyczajowego i zwyczaju administracyjnego Profesora Tadeusza Bigi oraz jego implementacji w obowiązującym stanie prawnym. W ujęciu T. Bigi prawo zwyczajowe, w tym przede wszystkim praktyka administracyjna, ma charakter pierwotny i posiłkowy, przy czym nie może być sprzeczne z ustawą. A zatem nie jest źródłem prawa, mimo że służy jednolitości stosowania prawa. Warunkami powstania zwyczaju administracyjnego są stała praktyka, przekonanie o konieczności stosowania tej praktyki oraz zezwolenie ustawowe. Takiego odesłania ustawowego do praktyki administracyjnej nie było w polskim porządku prawnym od lat. Stan ten uległ zmianie w latach 2017–2018, kiedy na skutek nowelizacji prawa wprowadzono względne związanie organów praktyką administracyjną. W tych okolicznościach w artykule zbadano aktualność koncepcji T. Bigi oraz uwzględniono dziedzictwo sądów europejskich.

Słowa kluczowe: prawo zwyczajowe, zwyczaj administracyjny, praktyka administracyjna.

Koncepcja aktu administracyjnego w wizji Tadeusza Bigi

Jednym z podstawowych problemów w klasycznej i współczesnej doktrynie prawa administracyjnego jest wypracowanie koncepcji aktu administracyjnego będącego podstawową formą kształtowania relacji: jednostka a administracja publiczna. W poszukiwaniu tej koncepcji do podstawowego dorobku doktryny należy zaliczyć wkład w tym przedmiocie Tadeusza Bigi.

Zdaniem Tadeusza Bigi pojęcie „akt administracyjny” nie było pojęciem wyłącznie doktrynalnym, ale pojęciem prawnym w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, wskazując: „Ustawodawstwo polskie posługuje się często pojęciem aktu administracyjnego (Konstytucja Marcowa – art. 73, Konstytucja Lutowa – art. 26), w szczególności cała instytucja sądownictwa administracyjnego, opiera się na pojęciu aktu administracyjnego”¹. Wprowadzenie w ustawodawstwie określonego pojęcia nie oznacza, że nadaje się mu treść przez przyjęcie w tej regulacji definicji. Tak też było z pojęciem aktu administracyjnego. Przed doktryną stało zatem zadanie wypracowania koncepcji nadania czynności jego cech. Do grona przedstawicieli doktryny podejmujących trud wypracowania tej koncepcji należał Tadeusz Bigo. Wypracowanie jej oparł on na metodzie eliminacji. Punktem wyjścia dla niej było przyjęcie klasycznej klasyfikacji przez podział czynności administracyjnych na czynności: faktyczne i prawne. „Do czynności faktycznych zalicza się czynności wchodzące w zakres zarządu gospodarczego, biurowości, zakładów publicznych, jak nauczanie, leczenie, czynności czysto wykonawcze itp. Wszystkie inne czynności są czynnościami prawnymi”². Wyodrębniając podział na czynności faktyczne i prawne, wskazywał na wspólną cechę oparcia na przepisach prawa. Podkreślał: „Czynności faktyczne nie są negacją prawa, mają one znaczenie dla prawa i są przez prawo normowane, ale wyodrębniają się przez to, że nie są podstawą dla dalszych czynności prawnych, nie są «prawotwórcze»”³.

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 119.

² *Ibidem*, s. 113.

³ *Ibidem*.

Tak wyznaczony zakres czynności dał w rozważaniach prowadzonych przez T. Bigę podstawy do budowania przez ograniczenie i eliminowanie czynności, które nie mają charakteru klasycznego aktu administracyjnego, pojęcia aktu administracyjnego. „Po wyeliminowaniu czynności zwanych faktycznymi [...] pozostaje grupa czynności administracyjnych o charakterze prawotwórczym, które są podstawą dla dalszych czynności prawnych. Wśród tej kategorii należy odróżnić czynności administracyjne oparte na prawie: 1) prywatnym, oraz 2) publicznym (prawie administracyjnym). Podmioty administracyjne mogą posługiwać się środkami działania prawa prywatnego, dostępnymi jednostce. Jeżeli z pojęcia aktu administracyjnego wyeliminujemy czynności prawne, oparte na prawie prywatnym, to pozostają czynności o charakterze prawotwórczym oparte na prawie administracyjnym”⁴.

Takie ujęcie przez przyjęcie cechy czynności o charakterze prawotwórczym wymagało podjęcia dalszych rozważań dotyczących eliminacji zakresu czynności ograniczających do wyznaczenia pojęcia aktu administracyjnego. Zdaniem T. Bigi „Charakter prawotwórczy nie należy rozumieć w ten sposób, że są źródłem praw podmiotowych, lecz w sensie przedmiotowym, że te czynności są podstawą dla dalszych aktów prawnych. Wśród tej kategorii wyróżnić trzeba czynności prawne, które mają charakter norm generalnych (rozporządzenia) i czynności administracyjne, które odnoszą się tylko do konkretnych stanów faktycznych. Czynności administracyjne, odnoszące się tylko do konkretnych stanów faktycznych, są w naszym ustawodawstwie różnie nazywane, a mianowicie: Konstytucja Marcowa i Konstytucja Lutowa, nazywają je aktami administracyjnymi (art. 26), Rozp. Prez. R.P. o postępowaniu administracyjnym, nazywa je decyzjami (orzeczeniami i zarządzeniami – art. 72) a Rozp. Prez. R.P. o N.T.A. – zarządzeniami i orzeczeniami. Opierając się na tych przepisach ustawodawstwa polskiego, należy wyeliminować z pojęcia aktu administracyjnego czynności administracyjne, mające charakter norm generalnych (rozporządzenia). W najogólniejszym znaczeniu mówi się o akcie administracyjnym także w odniesieniu do rozporządzeń, ponieważ jednak chodzi nam o ustalenie pojęcia aktu administracyjnego w ścisłym znaczeniu, dlatego eliminujemy rozporządzenia. Wśród czynności indywidualnych wyodrębniamy następnie te, które nie mają charakteru władczego. W ten sposób dochodzimy do definicji aktu administracyjnego: jest to czynność administracyjna o charakterze władczym oparta na prawie publicznym, mająca znaczenie wiążące dla konkretnej sytuacji (konkretnego stanu faktycznego). Charakter władczy wyraża się w dwóch cechach: 1) domniemania ważności, tj. zgodności z prawem, 2) przymusie administracyjnym”⁵.

⁴ *Ibidem*.

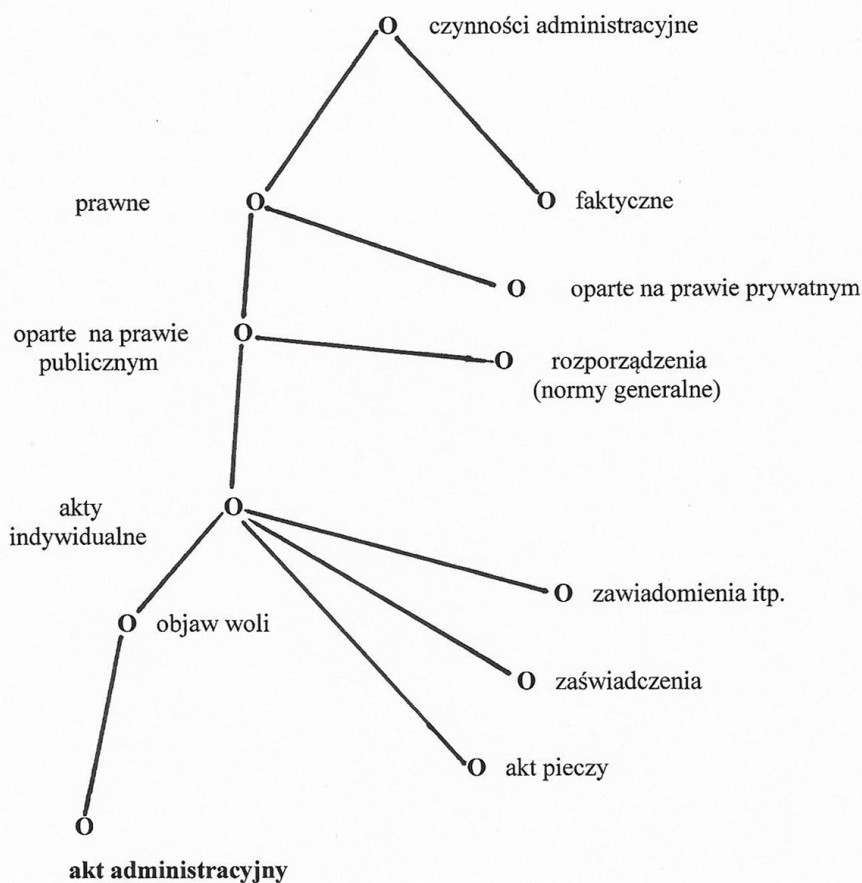
⁵ *Ibidem*, s. 113–114.

Kolejny etap rozważań T. Bigi to wykazanie cech właściwych dla aktu administracyjnego. „Akt administracyjny (czynność władcza) jest objawem woli organu administracyjnego. Musimy zatem wyeliminować czynności oparte na prawie publicznym, odnoszące się wprawdzie do konkretnych sytuacji, ale nie mające formy i charakteru objawu woli organu administracyjnego. A więc nie należą tu czynności tego rodzaju, jak zawiadomienia, ogłoszenia, doręczenia urzędowych pism, pewne czynności z zakresu postępowania, np. wezwanie do składania w postępowaniu pewnych oświadczeń, akty pieczy, czynności oparte na prawie publicznym ale nie mające charakteru władczego np. czynności urzędów zatrudnienia, czynności informacyjne itp. Są to czynności administracyjne, opierające się na prawie administracyjnym, ale różnią się tym od aktu administracyjnego, że ten ostatni jest objawem woli organu administracyjnego i wywołuje zamierzone skutki, które są rezultatem tego objawu, podczas gdy te inne czynności są często warunkiem skuteczności aktu administracyjnego, ale nie są aktami administracyjnymi, sensu stricto. Ich bowiem skutki wynikają wprost z ustawy i wchodzą w życie bez względu na wolę organu administracyjnego [...]. Nie należą też do pojęcia aktu administracyjnego – zaświadczenia wszelkiego rodzaju (świadcstwa, poświadczenia, polegające na wypisie z rejestru albo ksiąg np. ewidencji ludności, wodnych itp.). Zaświadczenia nie są aktami administracyjnymi, bowiem zawierają one tylko świadectwo co do pewnych stosunków prawnych i faktów, mających znaczenie dla prawa. Różnią się tym od aktów administracyjnych, że nie posiadają domniemania ważności. Siła dowodowa zaświadczeń trwa tak długo, dopóki nie będzie obalona przy pomocy innych środków dowodowych. Zaświadczenia administracyjne władzy mają znaczenie tylko o tyle, o ile są zgodne z prawdą – akt administracyjny zaś wywołuje skutki zamierzone przez organ administracyjny i można go uchylić lub zmienić tylko przez co najmniej równorzędny akt administracyjny – «*actus contrarius*», wydany przez tę samą władzę lub władzę nadzorczą albo w trybie kontroli sądowej. Natomiast zaświadczenie, mające znaczenie środka dowodowego, może być obalone przez inny środek dowodowy i posiada skuteczność tylko o tyle, o ile jest zgodne z prawdą”⁶.

Budowę koncepcji aktu administracyjnego metodą eliminacji T. Bigo przedstawił w układzie graficznym.

⁶ *Ibidem*, s. 115 i 116.

Rys. 1. „Graficzne przedstawienie procesu eliminacji, przeprowadzonego w celu oznaczenia aktu administracyjnego”⁷



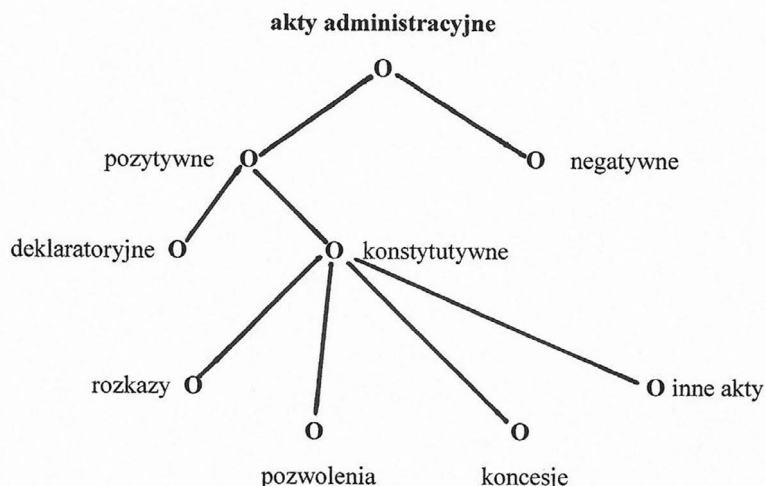
Poszukiwanie koncepcji to wydobywanie elementów właściwych dla tej czynności prawnej opartej na akcie woli. Stosując metodę budowy koncepcji przez proces eliminacji, T. Bigo wskazał na klasyczne koncepcje ujęcia ograniczające akt administracyjny do aktu deklaratoryjnego, koncepcje ograniczające do aktu konstytutywnego, ale też ujęcie „zbyt szerokie”⁸. Przedstawiając klasyfikację aktów administracyjnych w oparciu o przyjęte kryteria, wskazał na to, że najważniejszą, dającą podstawy do wyprowadzenia cech właściwych dla aktu administracyjnego, jest klasyfikacja na akty konstytutywne i deklaratoryjne, zacieśniając jej pole do aktów pozytywnych. „Wśród pozytywnych aktów wyróżnia się akty o charakterze konstytutywnym i deklaratoryjnym. Dlatego tylko wśród pozytywnych aktów, ponieważ przy decyzjach odmownych nie może być

⁷ *Ibidem*, s. 117.

⁸ *Ibidem*, s. 118.

mowy ani o stwierdzeniu czegoś, ani o zmianie stosunków prawnych”⁹. Szukając cech właściwych dla aktów, T. Bigo przyjął: „Konstytutywnymi są akty, na mocy których albo powstaje albo gaśnie stosunek prawny, albo następuje zmiana w istniejących stosunkach prawnych. Deklaratoryjnymi są akty, które tylko stwierdzają, co w konkretnym wypadku jest prawem”¹⁰. Prowadzone rozważania wydobywania cech aktu administracyjnego ze względu na treść T. Bigo przedstawił w ujęciu graficznym.

Rys. 2. „Graficzne przedstawienie klasyfikacji aktów administracyjnych według treści”¹¹



Tę klasyfikację aktu administracyjnego według treści uzupełnił klasyfikacją opartą na podmiotach działających przy powstaniu aktu, klasyfikacją na akty jednostronne i dwustronne. „Jednostronnym jest akt, jeżeli do powstania jego wystarcza objaw woli władzy administracyjnej; dwustronnym – jeżeli do powstania jego jest nadto współdziałanie jednostki, do której się akt odnosi”¹². Z klasyfikacją i wyodrębnieniem aktów dwustronnych T. Bigo powiązał problem umów publiczno-prawnych, czyli kontraktów administracyjnych.

W poszukiwaniu koncepcji aktu administracyjnego warto zauważyć są rozważania dotyczące milczenia władzy administracyjnej. T. Bigo zagadnienie milczenia władzy administracyjnej wiązał z klasyfikacją aktów administracyjnych na akty pozytywne i negatywne. „Przy aktach negatywnych władza wstrzymuje się od wszelkiego oddziaływania w kierunku zmiany istniejącego stanu prawnego. Władza odmawia przychylnego załatwienia wniosku, czyli wstrzymuje się od zmiany istniejących stosunków. W związku

⁹ *Ibidem*, s. 122.

¹⁰ *Ibidem*, s. 123.

¹¹ *Ibidem*, s. 126.

¹² *Ibidem*.

z tym powstaje kwestia milczenia władzy administracyjnej (bezczytność władzy). Czy w wypadkach w których władza jest obowiązana do działania, bezczynność jest aktem administracyjnym, negatywnym? Wszystkie ustawodawstwa dopuszczają i zezwalają w tych sytuacjach stronie interesowanej na aktywne wystąpienie, tj. zażalenie się do władzy przełożonej na bezczynność władzy podległej. [...]”¹³. Przedstawiając przyjęte koncepcje w wybranych regulacjach niektórych ustawodawstw wyraził stanowisko: „Trudno jednak zgodzić się z tym, by zupełna bezczynność (milczenie s.s.) była aktem administracyjnym, chyba gdyby pozytywny przepis prawny (jak np. we Francji) w drodze fikcji takie milczenie władzy zrównał z aktem negatywnym (odmową). Natomiast, jeżeli nie ma takiego przepisu, nie można konstruować aktu negatywnego”¹⁴. T. Bigo rozważał też inny sposób zwalczania bezczynności władzy i podkreślał: „Jest jeszcze inny sposób rozwiązania problemu milczenia władzy administracyjnej, znany również prawu polskiemu. Mianowicie, niektóre szczególne przepisy, utrzymane w mocy przez rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym, postanawiają, że brak odpowiedzi władzy do pewnego terminu oznacza zgodę władzy na wniosek strony. Według panującego poglądu w tych przypadkach mamy interpretację milczenia w sensie pozytywnym. Ale można także, bez uciekania się do tej fikcji, w prostszy sposób wyjaśnić – te przypadki. Brak odpowiedzi władzy do pewnego terminu jest prosto zdarzeniem prawnym warunkującym (*conditio iunis*), dopuszczalność pewnej działalności jednostki. Działalność jednostek jest uwarunkowana albo od pozwolenia, albo od zdarzenia, np. jeśli władza w ciągu czterech tygodni nie zakaże działalności stowarzyszenia, podlegającego rejestracji, to po upływie tego terminu stowarzyszenie może rozpocząć działalność (art. 13 rozp. z 27. X. 1932 r. o stowarzyszeniach, poz. 808 Dz. U. R. P.)”¹⁵.

Istotnym nurtem badań prowadzonych przez T. Bigę nad budową koncepcji aktu administracyjnego są rozważania wadliwości aktu administracyjnego. Jego zdaniem: „Akt administracyjny jest zawsze zdeterminowany przez normę wyższego rzędu, o tyle, że ona określa warunki jego powstania. Prawidłowym jest akt zgodny z tą normą i pełną skuteczność posiada akt odpowiadający wszystkim warunkom, mieszczącym się w normie wyższego rzędu (ustawy lub rozporządzenia). Do norm, określających warunki powstania prawidłowego aktu administracyjnego należą normy prawa materialnego i formalnego. Akt musi być co do treści swej zgodny z prawem oraz co do powstania zgodny z normami, dotyczącymi: postępowania, formy aktu, właściwości władzy, publikacji itd. Są to przepisy, które określają z góry warunki powstania ważnego i prawidłowego aktu administracyjnego. Jeśli akt administracyjny nie odpowiada jednemu z tych warunków, jest

¹³ *Ibidem*, s. 120.

¹⁴ *Ibidem*, s. 121.

¹⁵ *Ibidem*, s. 122.

aktem wadliwym. Ogół norm, które określają warunki powstania aktu administracyjnego, można nazwać regułą wytwarzania aktu administracyjnego. Tu należą normy materialne i formalne. Akt niezgodny z regułą wytwarzania jest wadliwy. Z punktu widzenia prawnego trudno przeprowadzić różniczkowanie między warunkami powstania aktu administracyjnego. Pod względem prawnym bowiem wszystkie warunki są równorzędne i mają równy walor. Z teoretyczno-prawnego punktu widzenia przyjąć należy, iż akt administracyjny, jeżeli narusza, chociażby tylko jeden warunek, powinien być traktowany jako nieważny i nieistniejący. Można przypisać działanie państwu tylko wtedy, jeśli odpowiada wszystkim warunkom przepisany przez ustawę. Jeśli brak jakiegoś warunku, to nie mamy do czynienia z aktem administracyjnym lecz z działaniem jednostek, które jest aktem pozornym [...]. Ze stanowiska teoretyczno-prawnego nie można znaleźć obiektywnego kryterium, według którego możnaby przeprowadzić stopniowanie wadliwości. Toteż przyjąć należy, że naruszenie któregośkolwiek z tych warunków winno spowodować nieważność aktu administracyjnego. Wszystkie warunki określone w regule wytwarzania, należy uważać z tego stanowiska za równowartościowe¹⁶.

T. Bigo wywodził, że: „Te rygorystyczne konsekwencje teoretyczne nie mogą jednak znaleźć pełnego zastosowania w prawie pozytywnym, bowiem nie dadzą się one pogodzić z potrzebami obrotu prawnego i interesem publicznym, dominującym w administracji. W praktyce wprowadza się stopniowanie wadliwości na takie, które powodują nieważność i takie, które nie powodują nieważności. Instytucja domniemania ważności i legalności aktów administracyjnych jest właśnie rezultatem kompromisowego rozwiązania tego problemu przez prawo pozytywne. Przy pomocy instytucji domniemania legalności i formalnej prawomocności, prawo pozytywne niejako na drodze okrzężnej ogranicza i łagodzi (redukuje) rygorystyczne warunki, objęte «regułą wytwarzania» aktu administracyjnego. Mianowicie osiąga ten cel na drodze przyznania aktom wadliwym właściwości prawa, to znaczy przyznaje im skuteczność ale ograniczoną co do czasu. Jest to skuteczność warunkowa, uzależniona od warunku rozwiązującego, tj. wniesienia środka prawnego. Przede wszystkim osiąga ten cel prawo pozytywne przez domniemanie legalności aktów administracyjnych, co pozytywnie wyraża się w obowiązku posłuszeństwa adresatów (tj. jednostek do których jest skierowany akt administracyjny) wobec aktu administracyjnego. Negatywnie wyraża się to w ograniczeniu możliwości badania aktu przez jednostkę. Jednostka nie może badać, tj. decydować o tym, czy akt jest wadliwy, czy też nie. W ten sposób przez domniemanie legalności przyznaje się tym aktom wadliwym przynajmniej ograniczoną skuteczność w pewnym okresie czasu, bo dopiero wniesienie odwołania (względnie innego środka prawnego) doprowadza do uchylecia skuteczności aktu administracyjnego. Do tego czasu akt administracyjny posiada jednak

¹⁶ *Ibidem*, s. 132–133.

skuteczność. Pełną skuteczność może uzyskać akt administracyjny dzięki prawomocności formalnej, która następuje albo wtedy gdy jednostka nie skorzystała ze środka prawnego w terminie (nie ziszczył się warunek rozwiązujący), albo gdy wyczerpała bez rezultatu tok instancji (tj. wniesiony przez nią środek prawny nie wpłynął na zmianę decyzji)¹⁷.

Rozważając granice wyznaczające moc aktu administracyjnego, T. Bigo podkreślał, że: „Domniemanie ważności i legalności aktów administracyjnych – nie może iść zbyt daleko. Prawo pozytywne wprowadza granice domniemania legalności i uznaje, że pewne wady i błędy powodują bezwzględną nieważność i w zupełności uchylają domniemanie prawne. Stąd pochodzi podział wadliwości na dwie kategorie, na wady powodujące:

1. wzruszalność oraz
2. nieważność i podział aktów wadliwych na:
 - a) akty wzruszalne, za którymi przemawia domniemanie prawne legalności, które mogą być sanowane,
 - b) akty nieważne, za którymi nie przemawia domniemanie prawne i które nie mają żadnych skutków prawnych i są od początku bezskuteczne.

Praktyczna różnica ujawnia się w stosunku jednostki wobec aktu. Jednostka musi uznać akty pierwszej kategorii i nie może ich zignorować, podczas gdy przy aktach nieważnych ma wolność zachowania się, nie musi się do nich stosować. Akty drugiej kategorii są od początku nieważne, nie wiążą ani władzy która je wydała, ani jednostek do których się odnoszą¹⁸.

W poszukiwaniu cech konstytutywnych nieważnego aktu T. Bigo wskazał: „Nie ma obiektywnych kryteriów, uznanych przez *communis opinio*, co do bezwzględnej nieważności aktów administracyjnych [...]. Jeśli wyjść z założenia, że w interesie publicznym (w interesie administracji i normalnego toku działalności państwowej) jest potrzebne domniemanie zgodności aktów administracyjnych z prawem, to uważać należy za akty nieważne tylko te, które posiadają braki istotne i oczywiste. Tylko akt obciążony wadą istotną i oczywistą – jest nieważny, bezskuteczny. Wada istotna, ale nie oczywista, niedostrzegalna dla świata otaczającego powoduje tylko wzruszalność [...]. Co do istoty oczywistych i istotnych braków panuje kontrowersja przy dużej skali zapastrykań subiektywnych. W prawie prywatnym regułą jest nieważność. Prawo prywatne zna tylko wyjątkowo wzruszalność aktów prawnych.

Wprost odwrotnie jest w prawie administracyjnym, gdzie przeważa wzruszalność aktów administracyjnych, a tylko nieliczne wadliwości, uznaje się za powody bezwzględnej nieważności¹⁹.

¹⁷ *Ibidem*, s. 133 i 134.

¹⁸ *Ibidem*, s. 135.

¹⁹ *Ibidem*, s. 136 i 137.

Argumentację tej koncepcji wadliwości na korzyść wadliwości aktu administracyjnego T. Bigo oparł na do dziś pozostającej w pełni aktualnej i dającej inspirację w poszukiwaniu gwarancji prawnych prawidłowości działania administracji publicznej. Podkreślił, że tę koncepcję: „Tłumaczy się to koniecznością utrzymania ich w interesie publicznym a ponadto tym, że w prawie administracyjnym istnieją gwarancje, że organy działające w imieniu państwa muszą przestrzegać prawa, a w szczególności warunków przewidzianych w normie wytwarzania. Taką gwarancją jest:

1. posiadanie odpowiednich kwalifikacji organu administracyjnego (obojętnie czy zostanie powołany drogą wyboru, czy nominacji, zawsze przeprowadza się ścisłą selekcję),
2. przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej,
3. przepisy o odpowiedzialności majątkowej,
4. hierarchia i środki kontroli uprzedniej nad organami administracyjnymi”²⁰.

Koncepcja aktu administracyjnego w ujęciu T. Bigi stanowi trwałe element dorobku polskiej doktryny prawa administracyjnego. Jest to spojrzenie, którego oryginalne ujęcie daje pełen obraz wpływu koncepcji teoretycznej na przyjętą koncepcję normatywną w prawie administracyjnym materialnym i procesowym.

Bibliografia

T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.

* * *

Streszczenie: W rozwoju koncepcji form działania administracji publicznej prace Tadeusza Bigi mają trwałe miejsce. Do klasycznej formy działania administracji publicznej wobec jednostki należy akt administracyjny. Wymagało to od przedstawicieli doktryny wypracowania zasadniczych założeń co do samej klasyfikacji działania organów administracji publicznej do aktu administracyjnego, a następnie wypracowania podstawowych założeń klasyfikacji aktu z uwagi na kształtowanie sytuacji prawnej jednostki. Dla kształtowania uprawnień, jak i obowiązków jednostki aktem administracyjnym zasadnicze znaczenie miało i ma wypracowanie koncepcji mocy prawnej, granic trwałości uzasadnionej jego zgodnością z prawem i zmianą stosunków społeczno-gospodarczych. Wszystkie te podstawowe problemy kształtowania teorii aktu administracyjnego mają odbicie w pracach Tadeusza Bigi. Celowe zatem było ich przypomnienie i przedstawienie.

Słowa kluczowe: akt administracyjny, struktura, klasyfikacja, wadliwość, moc obowiązująca.

²⁰ *Ibidem*, s. 137.

Koncesja w publicznym prawie gospodarczym

Rola i wykorzystanie aktu administracyjnego w celu sprawnego, zgodnego z interesem publicznym funkcjonowania gospodarki nie budzi dziś poważniejszych zastrzeżeń. Sytuacja prawna przedsiębiorcy w obszarze prawa gospodarczego publicznego kształtowana jest instrumentami właściwymi prawu publicznemu. Jako część tego prawa publiczne prawo gospodarcze zawiera normy, regulujące stosunki zachodzące między organami państwa a podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą.

Tradycyjnie normy prawa publicznego to te upoważniające do wydania aktów władczych, ingerujących w sferę praw bądź obowiązków jednostki. Stosowanie aktów indywidualnych wobec podmiotów gospodarczych wynika z powinności, jakie państwo ma wobec gospodarki¹.

Wśród licznych i różnorodnych działań prawnych, wstępujących w toku wykonywania administracji publicznej (gospodarczej), na szczególną uwagę zasługują różnego rodzaju pozwolenia administracyjne, umożliwiające podjęcie niektórych kategorii działalności gospodarczej, której wykonywanie ma szczególny związek z interesem publicznym.

Do aktów, mających wyjątkowo bogatą tradycję w doktrynie prawa administracyjnego oraz szerokie zastosowanie w praktyce działań administracji publicznej w wielu krajach europejskich, należą koncesje². O znaczeniu tych szczególnych decyzji niech świadczy miejsce, jakie zajmują one w twórczości Tadeusza Bigi oraz większości jego następców w nauce prawa administracyjnego gospodarczego.

¹ Zob. K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 342.

² Na ten temat zob. zwłaszcza J. Buzek, *Administracja gospodarstwa społecznego – wykłady z zakresu nauki administracji i austriackiego prawa administracyjnego*, Lwów 1913; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; oraz *idem*, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948; A.B. Walawski, *Pozwolenia i koncesje w prawie polskim*, Wilno 1939; B. Jaworska, *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 3 i 4; C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996; D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawne reglamentacji*, Poznań 1998 oraz *idem*, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009; T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.

Profesor T. Bigo rozważał szczególną sytuację koncesji w kontekście pozwoleń administracyjnych, które uznawał zgodnie z powszechnie przyjętą teorią O. Mayera, jako akty uchylające ogólny zakaz ustawowy wykonywania pewnej działalności gospodarczej. Autor napisał:

„[...] pozwolenie administracyjne, inaczej zwane pozwoleniem policyjnym, nie rozszerza naturalnej sfery działalności jednostek, tylko uchyla w odniesieniu do konkretnych osób pewne zakazy ustawowe. Tu należą pozwolenia przemysłowe [...]. Za pomocą tych aktów władza administracyjna stwierdza, że w konkretnym przypadku nie zachodzi przeszkoda z punktu widzenia porządku publicznego do rozwijania przez jednostkę pewnej działalności. Jest to uchylenie zakazu, krępującego wolność [...]”³.

Pośród tych różnorodnych pozwoleń T. Bigo wyróżnił koncesje jako szczególną kategorię aktów administracyjnych. Podkreślił konstytutywny charakter koncesji jako aktów tworzących określone, nowe uprawnienia po stronie jednostki, będącej jej adresatem. Jak twierdził, w przypadku koncesji mamy do czynienia nie tylko z uchyleniem zakazu wykonywania pewnych kategorii działalności „[...] lecz także z nadaniem jednostce pewnych praw o charakterze publicznym [...]”. Koncesje odznaczają się zdaniem autora tym, że stwarzają władztwo prawne. „[...] Władztwo prawne, jakie powstaje przez udzielenie koncesji [...] wykracza poza granice naturalnej wolności jednostki. To nie jest tylko uchylenie zakazu ustawowego [...] lecz nadanie jednostce uprawnień bądź z zakresu władzy publicznej, przez co koncesjonariusz staje się podmiotem administracji, bądź kwalifikacji prawnej, które nie leżą w sferze naturalnych właściwości człowieka [...]”⁴. W powyższym autor wskazuje podstawowe cechy charakterystyczne tzw. koncesji klasycznej typu francuskiego. Koncesjonariusze, wykonując wynikające z tych koncesji uprawnienia nie tylko (w sposób uprawniony), prowadzili określoną działalność gospodarczą, ale jednocześnie byli zobowiązani i uprawnieni do realizacji konkretnie określonych zadań publicznych. Koncesje upoważniały bowiem podmioty prywatne do działania w sferze zadań administracji publicznej, która w drodze decyzji przekazywała koncesjonariuszowi część tej administracji, aby wykonywał on ją we własnym imieniu⁵. Wykonywanie przez koncesjonariusza zadań publicznych dotyczyło w szczególności działalności gospodarczej użytecznej publicznie, zaspokajającej podstawowe potrzeby społeczne. Właśnie w celu efektywnego realizowania zadań administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych koncesjonariusz bywał wyposażony w określone uprawnienia (kompetencje) władcze, dające mu możliwość posługiwania się takimi

³ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 124.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Por. M. Szydło, *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 5, s. 48.

instrumentami działania, które ze swej natury zastrzeżone są dla organów administracji publicznej. T. Bigo nie pozostawił w tej sprawie wątpliwości, stwierdzając jednoznacznie: „[...] koncesja wyróżnia się [...] tym, że przedsiębiorstwo użyteczności publicznej otrzymuje na jej podstawie prawa o charakterze władczym [...]. Koncesja *sensu stricto* występuje na ograniczonym terenie administracyjnym. Jest to akt administracyjny, nadający przedsiębiorstwu, mającemu charakter użyteczności publicznej uprawnienia z zakresu władzy publicznej (władztwa administracyjnego) i odnosi się najczęściej do działań, stanowiących przedmiot wyłączności państwa [...]”⁶.

Stwierdzenie to koresponduje z poglądami T. Bigo zawartymi w monografii *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, opublikowanej ponad 20 lat wcześniej, bo w roku 1928. Autor uznawał bowiem koncesjonowanie działalności gospodarczej za swoistą formę decentralizacji. Pisał wówczas: „[...] Inny typ decentralizacji przedstawiają we francuskim systemie – przedsiębiorstwa koncesjonowane, które służą zaspokojeniu potrzeb ogółu. Koleje żelazne np. nie przestają być «służbą publiczną», gdy są oddane prywatnemu przedsiębiorcy do eksploatacji. Odnosi się to także do wszystkich innych «służb publ.», które mogą być przedmiotem koncesji [...]. Coraz więcej utrwała się pogląd, że przedmiotem koncesji jest «służba publiczna». Koncesjonowane przedsiębiorstwa są szczególną formą administracji publicznej; wykonują ją mianowicie jednostki [...], które nie są funkcjonariuszami publ., nie podlegają zatem władzy hierarchicznej rządu. Na sytuację prawną koncesjonariusza [...] składają się prawa i obowiązki określone w akcie koncesyjnym. Najważniejszym jest obowiązek zapewnienia stałego i nieprzerwanego funkcjonowania «służb publ.» [...]”⁷.

To jakże uzasadnione stwierdzenie jest podnoszone w wielu pracach uczniów Profesora.

A. Błaś 80 lat później napisał, że współczesne prawo administracyjne – na niepotykaną wcześniej skalę – stworzyło podstawy do powierzenia wykonywania zadań publicznych podmiotom prywatnym. Mając na myśli powierzanie zadań administracyjnych prywatnym przedsiębiorcom, zauważył, że wykonują oni te zadania w ramach własnych celów statutowych i ustawowej samodzielności. W tej zaś sytuacji „[...] organy administracyjne nie mogą uwolnić się od sprawowania nadzoru nad przebiegiem wykonywania zadań publicznych, muszą mieć możliwość władczej ingerencji w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w wykonywaniu tych zadań [...]”⁸.

⁶ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 125.

⁷ *Idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 164–165.

⁸ A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 40.

Problematyka nadzoru w prawie administracyjnym, a w szczególności nadzoru koncesyjnego, zajmuje wiele miejsca w pracach badawczych A. Chełmońskiego. Autor zwrócił uwagę na rolę nadzoru jako funkcji państwa wobec podmiotów działalności gospodarczej, z określonych powodów reglamentowanej. Stwierdził, że działalność przedsiębiorcy koncesjonowanego różni się od pozostałych głównie tym, że obok powszechnie obowiązującego prawa, na sytuację prawną koncesjonariusza w znaczącym stopniu wpływa norma indywidualna. Normy te określa jako kształtujące. „[...] Stanowią one fragment otoczenia prawnego przedsiębiorstwa, a ich skutkiem jest ograniczenie wolności gospodarczej jednostki w imię dobra publicznego, realizowanego przez podmiot władzy publicznej [...]”⁹.

A. Chełmoński zaliczył koncesje do kategorii zezwoleń kwalifikowanych o charakterze uprawniającym. Jednocześnie przyznał, że sama decyzja koncesyjna, obok uprawnienia do wykonywania określonej kategorii działalności gospodarczej, zawiera postanowienia co do sposobu wykonania owego uprawnienia. Te zaś formułują po stronie adresata określone obowiązki zachowań zgodnych z normami kształtującymi. Obowiązek dbałości o zachowanie koncesjonariusza zgodne z normą kształtującą ciąży niewątpliwie na organie koncesyjnym. Uruchamia to swoisty układ nadzoru, którego celem jest spowodowanie, by zachowanie przedsiębiorcy było zgodne z prawem, a zatem z tworzącymi określony wzorzec normami kształtującymi.

Autor wyróżnił dwa rodzaje nadzoru reglamentacyjnego. Pierwszy z nich to nadzór zapobiegawczy, który obejmuje stany faktyczne lub działania przygotowawcze przed dopuszczeniem do podjęcia działalności gospodarczej, a drugi – nadzór bieżący, który wykonuje organ koncesyjny wobec zachowań przedsiębiorców, w toku już podjętej działalności koncesjonowanej.

Prawne formy reglamentacji, a w tym koncesje, stały się przedmiotem wnikliwej analizy dokonanej przez T. Kocowskiego w obszernej monografii *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*¹⁰. Autor dokonał analizy poglądów prezentowanych w XIX- i XX-wiecznej literaturze przedmiotu, obrazując zarówno pochodzenie koncesji, jak i ewolucję poglądów związanych z określeniem jej istoty oraz struktury prawnej tych aktów.

Odnosząc się do polskich początków koncesji, autor zauważył, iż przyjęta w Polsce koncepcja spowodowała, że koncesję traktowano jako akt administracyjny, przysparzający jednostce zupełnie nowe prawo podmiotowe i jednocześnie dający możliwość wykonywania określonej działalności gospodarczej, która nie wynikała ze sfery

⁹ A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *op. cit.*, Wrocław 2009, s. 516.

¹⁰ T. Kocowski, *op. cit.*, s. 270.

przynależnych jej, naturalnych praw wolnościowych. Ponadto, dawała możliwość prawną rozporządzania tym, co należało do władzy publicznej.

Autor podkreślił, że wydanie decyzji koncesyjnej poprzedzał proces sprawdzania, czy podmiot ubiegający się o jej wydanie może wykonywać tę działalność, nie naruszając bezpieczeństwa państwa lub interesu publicznego.

To stwierdzenie koresponduje z poglądem T. Bigi oraz późniejszymi tezami A. Chełmońskiego, zwraca bowiem uwagę na aspekt kontroli i nadzoru wykonywanego przez organ koncesyjny z punktu widzenia ochrony interesu publicznego. W dalszej części rozważań autor podkreślił, że mocą koncesji nadawano jednostce władzę nad pewną częścią administracji publicznej, rozumianej jako działalność służebna wobec potrzeb ogółu, co związane było z prowadzeniem przedsiębiorstwa publicznego¹¹.

Przywołał on tu poglądy innego z uczniów T. Bigi – J. Jeżewskiego, dostrzegającego w instytucji koncesji instrument, który na gruncie aktualnych dziś regulacji prawnych wpisuje się w proces prywatyzacji zadań publicznych. Według tego autora koncesja stanowi „[...] rozszerzenie udziału osób prywatnych w realizacji zadań interesu publicznego [...]”¹², a nawet jest prywatyzacją wykonania zadań publicznych, bowiem decyduje o dopuszczeniu prywatnych przedsiębiorców do realizacji zadań publicznych.

Odnosząc się do ewolucji instytucji koncesji oraz jej wykorzystania w regulacjach ustawowych po roku 1945, T. Kocowski znów odwołał się do dorobku T. Bigi, który w swej pracy *Administracja przemysłu, handlu i górnictwa* zwrócił uwagę na wzrost zastosowania koncesji jako prawnej formy reglamentacji w latach 1945–1951. Napisał w niej, że w okresie tym nastąpiło „[...] gwałtowne rozszerzenie przymusu koncesyjnego [...]”¹³, co miało na celu szersze poddanie nadzorowi państwa i utrudnienie dostępu do wykonywania swobodnej działalności gospodarczej.

Jak można zauważyć, w pierwszym etapie tworzenia gospodarki nakazowo-rozdzielczej, koncesję wykorzystano do realizacji celu z założenia przeciwnego niż prywatyzacja zadań publicznych.

W latach 90. XX w. akcentowano, że na gruncie ustawy o działalności gospodarczej, koncesja jest aktem administracyjnym, mającym formę decyzji, różniącym się jednak w swej istocie od koncesji w rozumieniu klasycznym. Podkreślano wprawdzie, iż podjęcie określonej działalności gospodarczej, objętej koncesjonowaniem powoduje rezygnację państwa z wykonywania w tym zakresie swego dotychczasowego monopolu

¹¹ *Ibidem*, s. 272.

¹² J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974, s. 64, cyt. za: T. Kocowski, *op. cit.*, s. 272.

¹³ T. Bigo, *Administracja przemysłu, handlu i górnictwa*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952, s. 70.

na rzecz koncesjonariusza¹⁴, a także to, że aktem koncesyjnym państwo – w pewnym zakresie – ceduje na jednostkę swe uprawnienia władcze¹⁵, jednakże celem podstawowym koncesji jest wyrażenie zgody (akceptacja) na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej, która – z punktu widzenia ochrony interesu publicznego – zasługuje na szczególną uwagę państwa.

M. Szydło, przedstawiciel najmłodszego pokolenia wrocławskich administratywi-
stów, podjął się w swych pracach analizy obecnych regulacji ustawowych, odnoszących się do reglamentacji działalności gospodarczej, z wykorzystaniem instytucji koncesji¹⁶. Postawił on m.in. pytanie, czy w prawie polskim występują koncesje, które nie tylko uprawniają do prowadzenia określonej działalności gospodarczej, lecz – tak jak to miało miejsce w okresie międzywojennym w przypadku koncesji klasycznych – uprawniają i zobowiązują do wykonywania zadań publicznych. Z entuzjazmem odniósł się on do instytucji koncesji komunalnej, którą rozumie jako upoważnienie ze strony organu administracji publicznej wobec podmiotu prywatnego, do wykonywania określonych zadań publicznych i jednoczesnego czerpania z tego tytułu korzyści majątkowych¹⁷. Upatruje w takim rozwiązaniu znaczącą możliwość wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej przy obopólnych korzyściach, zarówno dla prywatnego przedsiębiorcy, jak i dla zaspokojenia potrzeb publicznych. Koncesja gwarantuje bowiem wykonywanie zadań publicznych, będących niewątpliwie obowiązkiem współczesnej administracji (w szczególności gminy) na gwarantowanym przez koncesjonata (wykonującego nadzór) poziomie. Autor wskazał także potencjalne możliwości wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej w tzw. sektorach infrastrukturalnych gospodarki, zwłaszcza w energetyce i telekomunikacji. Działalność w tych strategicznych obszarach związana jest ściśle z interesem publicznym i wymaga określonego nadzoru ze strony państwa, co ogranicza poddanie jej w pełni wolnościowym prawom rynku. Z drugiej zaś strony, realizowanie tej kategorii zadań przez podmioty publiczne rodzi obawy co do efektywności ekonomicznej, stąd koncesjonowanie przedsiębiorcy prywatnego wydaje się uzasadnione zarówno z punktu widzenia ochrony interesu publicznego, jak i ekonomicznego.

Autor widzi podobieństwo zachodzące między koncesjami tak rozumianymi a koncesją analizowaną przez T. Bigę. Koncesje komunalne oraz w sferze infrastrukturalnej, podobnie jak koncesja klasyczna, mają gwarantować, że powierzone koncesjonariuszowi

¹⁴ Por. A. Wasilewski, *Ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej. Wstępna charakterystyka rozwiązań prawnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1989, nr 3, s. 75.

¹⁵ T. Kocowski, *op. cit.*, s. 273.

¹⁶ M. Szydło, *Koncepcja koncesji...*, s. 46–56; *idem*, *Udzielanie koncesji na działalność gospodarczą*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23–25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 651–665.

¹⁷ C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 49, cyt. za M. Szydło, *Koncepcja koncesji...*, s. 53.

gospodarczo-publiczne zadania będą przez niego realizowane zgodnie z normami kształtującymi. Idzie tutaj przede wszystkim o ciągłe i nieprzerwane wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej oraz świadczenie usług na założonym, wysokim poziomie jakościowym¹⁸.

Zarówno w poglądach XIX- i XX-wiecznej nauki prawa administracyjnego, jak i dziś, nietrudno dostrzec trudności z jednoznacznym określeniem istoty koncesji. Niewątpliwie wynika to w dużej mierze z braku pozytywnej definicji, której w przepisach prawa nigdy nie sformułowano. Tym samym, pojęcie koncesji wciąż kształtowane jest na gruncie doktryny prawa administracyjnego oraz judykatury. Wydaje się uzasadnione stwierdzenie, iż obecnie sam ustawodawca przez niekonsekwentny dobór kategorii działalności gospodarczej poddanych koncesjonowaniu przyczynia się w kolejnych regulacjach prawnych do destrukcji wypracowanej przez doktrynę systematyki aktów reglamentacyjnych.

Bibliografia

- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Bigo T., *Administracja przemysłu, handlu i górnictwa*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009.
- Buzek J., *Administracja gospodarstwa społecznego – wykłady z zakresu nauki administracji i austriackiego prawa administracyjnego*, Lwów 1913.
- Chelmoński A., *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Jaworska B., *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 3 i 4.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974.

¹⁸ M. Szydło, *Koncepcja koncesji...*, s. 54.

- Kiczka K., *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Kijowski D., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
- Szydło M., *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 5.
- Szydło M., *Udzielanie koncesji na działalność gospodarczą*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Walawski A., *Pozwolenia i koncesje w prawie polskim*, Wilno 1939.
- Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawne reglamentacji*, Poznań 1998.
- Waligórski M., *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009.
- Wasilewski A., *Ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej. Wstępna charakterystyka rozwiązań prawnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1989.

* * *

Streszczenie: W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia poglądów T. Bigi na rolę indywidualnego aktu administracyjnego wobec podmiotów wykonujących działalność gospodarczą. T. Bigo w swych pracach dokonywał wnikliwej analizy instytucji koncesji w kontekście oddziaływania państwa na gospodarkę w trybie pozwoleń administracyjnych.

Podstawowym zadaniem opracowania jest ukazanie poglądów przedstawicieli wrocławskiej szkoły administratywistyki, odnoszących się do problematyki koncesjonowania działalności gospodarczej. Szczególną uwagę poświęcono tym badaczom zagadnienia, którzy uwzględniając poglądy T. Bigi, poddali analizie ich ewolucję na przestrzeni ostatnich dekad, formułując własne poglądy, odnoszące się do roli koncesji we współczesnej gospodarce.

Słowa kluczowe: akt administracyjny, koncesja, administracja publiczna, gospodarka, interes publiczny.

Problem uznania administracyjnego w ujęciu Profesora Tadeusza Bigi

Gdy Tadeusz Bigo podejmował badania nad uznaniem administracyjnym, dość powszechnie sądzono, że normy prawa powszechnie obowiązującego znacząco otwierają organom administracyjnym pole swobody działania, także swobodnej wykładni, np. wtedy, gdy ustawodawca posługuje się zwrotami niedookreślonymi. Organy administracyjne dysponują też prawem swobodnego ocenienia, np. wtedy, gdy od ich woli zależy, czy działać w pewnym kierunku czy nie¹. Pierwsze prace naukowe na temat „swobody” i związania prawem działalności administracyjnej w niemieckiej, austriackiej, włoskiej i polskiej pochodzą z przełomu XIX i XX w. W nauce francuskiej zagadnienia te ujmowano jako postacie zróżnicowanej władzy dyskrecjonalnej administracji.

W. Jellinek (Tübingen 1913) sądził, że swoboda administracji nie dotyczy tylko procesu podejmowania decyzji, ale interpretowania wszelkich pojęć wieloznacznych. Jak pisał – o ile w treści normy prawnej konkretyzowanej przez organ administracyjny znalazło się pojęcie wieloznaczne, to jest to równoznaczne z udzieleniem upoważnienia do swobodnego rozstrzygnięcia². B. Wasiutyński pisał, że w istocie w każdym akcie administracyjnym urzędy mają pozostawioną pewną władzę dyskrecjonalną, jeżeli nie co do samego przedsięwzięcia czynności, to przynajmniej co do czasu ich przedsięwzięcia³. W.L. Jaworski twierdził, że ustawa jest jedynie odniesieniem dla działań organu administracyjnego, bo urzędnik działać ma twórczo, podobnie jak jednostka⁴.

Celowo przytaczam tu poglądy panujące w dawnej nauce prawa administracyjnego, gdyż w opozycji do tych poglądów budował swoją konstrukcję uznania Tadeusz Bigo. Autor ten pisał, że poglądy zarówno Jellinka, jak i Jaworskiego idą za daleko, że pojęcia uznania nie można rozszerzać na całą twórczość organów administracyjnych⁵. Gdyby

¹ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 206.

² W. Jellinek, *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung*, Tübingen 1913, s. 132.

³ B. Wasiutyński, *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1923, r. III, z. 4, Poznań, s. 592.

⁴ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 123.

⁵ T. Bigo, *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Prawo III, seria A, nr 10, s. 10-11.

bowiem swobodę w prowadzeniu twórczej działalności rozszerzać na wszystkie procesy (konkretyzowania), realizowania norm prawnych przez organy administracji, wówczas każda norma prawna znalazłaby się w gestii organu administracyjnego. Organ administracyjny mógłby decydować „swobodnie”, jak interpretować normę prawną i jak ją realizować (w jakim zakresie, w jakim terminie, wg jakich zasad i wg jakiej procedury). T. Bigo pisał, że nie można dopuścić do tego, żeby organ administracyjny mógł wymodelować sobie normę prawną prawa powszechnie obowiązującego, bo za pomocą interpretacji administracyjnej mogłoby dojść do administracyjnego zmodernizowania woli ustawodawcy. T. Bigo wskazywał, że zawsze istnieje takie niebezpieczeństwo, gdy konkretyzację normy ustawowej pozostawi się swobodzie administracji. Do modelowania woli ustawodawcy według woli władzy wykonawczej nie można dopuszczać, wzmacniając ideę swobodnej i twórczej działalności administracyjnej.

Dochodzimy tu do zasadniczych elementów uznania administracyjnego w ujęciu Tadeusza Bigi. Autor ten wyszedł z założenia, że działalność administracyjna jest zeterminowana normami ustawowymi mającymi charakter blankietowy i nieblankietowy. Uznanie administracyjne należy wiązać wyłącznie ze stosowaniem przez organ administracyjny norm blankietowych. Swoboda interpretacyjna czy wykładnia organu administracyjnego znajdują się poza uznaniem administracyjnym⁶.

Według Tadeusza Bigi normy blankietowe to te normy prawne, a) które nie zawierają hipotezy określającej warunki działania, b) w których hipoteza jest niepełna, to znaczy nie określa warunków działania w sposób wyczerpujący, c) w których przy rozwiniętej w pełni hipotezie, dyspozycja ma formę dysjunktywną, wtedy organ administracyjny w warunkach określonych w hipotezie ma wybór między różnymi sposobami zachowania się. Stosowanie norm prawnych blankietowych różni się od norm prawnych ściśle wiążących, to znaczy norm zawierających w pełni rozwiniętą hipotezę i jednoznaczną dyspozycję. Decyzja oparta na normie blankietowej jest rezultatem nie tylko sądów poznawczych (jak w przypadku stosowania norm nieblankietowych), ale także wynikiem sądów wartościujących. To wartościowanie jest właśnie istotnym elementem pojęcia swobodnego uznania⁷.

Jak napisał obrazowo Tadeusz Bigo, przy stosowaniu norm blankietowych, organ administracyjny jest pozostawiony samemu sobie, to on ma wytworzyć wolę państwa, gdyż norma blankietowa tej woli nie stworzyła.

Dokonywanie wyboru przez organ administracyjny między różnymi sposobami zachowania się nie jest dowolne, gdyż organ administracyjny jest obowiązany działać

⁶ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 67.

⁷ T. Bigo, *Trzy sugestie...*, s. 10.

zgodnie z interesem publicznym, co wynika wprost z norm ustawowych określających stosunek urzędnika do państwa.

Wybór, jakiego organowi administracyjnemu udziela norma blankietowa, nie może być zachętą do nadużywania swobodnego uznania, ani też bodźcem do orzecznictwa wspomagającego resztki absolutyzmu⁸.

Pozornie rozwiązaniem problemu nadużywania swobodnego uznania mogłaby być kontrola sądowa uznania. Do tego jednak nie można dopuścić, gdyż kontrola ta byłaby korygowaniem sądów wartościujących dokonywanych przez administrację, czyli umożliwiłaby ingerencję bezpośrednią w sferę administracji. Sądowa kontrola uznania administracyjnego stwarzałaby możliwość powstawania dwutorowej polityki administracyjnej – polityki organu i polityki powstającej jako korekta sądu. Tadeusz Bigo uważał, że skasowalibyśmy w ten sposób granicę między sądami i administracją. Sąd nie może bowiem narzucać organowi administracyjnemu wykonującemu normę blankietową własnych sądów wartościujących. Z tych samych powodów sąd nie może tworzyć własnej wykładni pojęć nieoznaczonych. Interpretacja i wykładnia tych pojęć – jak wcześniej pisał autor, nie należy do uznania administracyjnego. Gdyby udzielić kredytu teorii i pojęć nieoznaczonych i praktykę administracyjną i sądową skierować na jej tory, rychło mogłoby to doprowadzić do powszechnej relatywizacji znaczenia obowiązujących norm prawnych⁹.

Nie bez uzasadnienia uznanie administracyjne winno być ściśle związane z wykonywaniem jedynie norm blankietowych.

Idzie bowiem o to, by uniemożliwić organom administracyjnym traktowanie jako uznaniowych stosowania wszystkich norm prawnych, a więc także tych, które ściśle wiążą administrację. Organ administracyjny nie może władać każdą normą prawa administracyjnego, nie może traktować każdej normy prawnej uznaniowo. Byłaby to jakaś postać patologii administracji. W jakiejś mierze postacią patologii jest skrajnie uznaniowa instrumentalizacja norm prawnych blankietowych i nieblankietowych dokonywana przez organy administracyjne.

Bibliografia

Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, z. 14A, Wrocław 1959.

⁸ *Ibidem*, s. 11.

⁹ *Idem*, *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, z. 14A, Wrocław 1959, s. 62.

Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.

Bigo T., *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Prawo III, seria A, nr 10.

Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.

Jellinek W., *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitsserwägung*, Tübingen 1913.

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Wasiutyński B., *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, r. III, z. 4, Poznań 1923.

* * *

Streszczenie: Wąskie pojmowanie uznania administracyjnego ma zabezpieczać przed współczesnymi interpretacjami uznania torującymi drogę instrumentalizacji norm prawa powszechnego prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: norma blankietowa, uznanie, instrumentalizacja norm prawa administracyjnego.

Koncepcja przymusu administracyjnego Profesora Tadeusza Bigi

Przymus to nieodłączny element ludzkiej egzystencji, zjawisko życia społecznego. Jego istota polega na przełamaniu ludzkiej woli, a tym samym na doprowadzeniu do określonych zachowań. Związany on jest z działalnością organów administracji publicznej. W nauce zwraca się uwagę na cztery podstawowe cechy charakterystyczne organu administracji publicznej. Po pierwsze, jest to podmiot wyodrębniony organizacyjnie na podstawie i w granicach prawa (ustawy). Po drugie, podmiot ten posiada ustawowo przyznane kompetencje. Po trzecie, działa on w imieniu i na rzecz państwa (samorządu terytorialnego). Po czwarte, jest umocowany do posługiwania się środkami przymusu¹. Współcześnie przymus administracyjny ujmowany jest jako jeden ze środków działania administracji publicznej zapewniających wykonanie przez jednostkę obowiązków publicznoprawnych wynikających zarówno z aktów indywidualnych, jak i z aktów generalnych (obowiązki wynikające wprost z przepisów prawa). Przymus administracyjny jest elementem władztwa administracyjnego. Profesor Tadeusz Bigo zwrócił uwagę, że przymus administracyjny (państwowy) występuje w dwóch postaciach: egzekucji i kary². „Zachowanie się sprzeczne z nakazami prawnymi powoduje uruchomienie sankcji prawnych i to albo w formie egzekucji, albo też w formie kary”³. Egzekucja jest zatem formą przymusu państwowego, której istotą i celem nie jest represja.

„Egzekucja polega na przymusowym wykonaniu nakazów prawnych, czyli realizowaniu przymusowym sytuacji przewidzianych przez prawo. Administracja, powołana nie tylko do realizowania prawa, ale do działalności twórczej nie może posługiwać się tylko represją albo karą. Represja nie jest tym instrumentem, przy pomocy którego administracja może osiągnąć swój cel. Administracja powinna przede wszystkim być wyposażoną dostatecznie w środki egzekucyjne. [...] Egzekucja zmierza do przymusowego wprowadzenia w życie stanu faktycznego, który został przewidziany przez normę jako pożądaný,

¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 62.

² T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 150.

³ *Ibidem*, s. 150.

nakazany i powinien istnieć w razie zgodnego zachowania się jednostki z tą normą. Egzekucja [...] jest tylko surogatem tego zachowania się. [...] Natomiast kara polega na wytworzeniu nowego stanu faktycznego, który jest odczuwany przez jednostkę jako zło, jako odplata za nieposłuszeństwo. Egzekucja jest także skutkiem nieposłuszeństwa, jest sankcją z powodu nieposłuszeństwa, ale nie jest represją⁴.

W ramach przymusu administracyjnego T. Bigo wyróżnił sankcję egzekucyjną i sankcję karną. Trwałość tej koncepcji obejmuje tylko pierwszy aspekt. „Sankcja egzekucyjna polega na zmuszeniu adresata zachowującego się niezgodnie z nakazami lub zakazami przepisu prawa do osiągnięcia takiego stanu rzeczy, jaki powinien nastąpić w wyniku dobrowolnego zastosowania się do postanowień owego przepisu. Mówiąc inaczej, sankcja egzekucyjna to zmuszenie adresata do wykonania tego obowiązku, którego adresat ów nie wypełnił dobrowolnie”⁵. Przepisy prawa przewidują sankcję egzekucyjną tylko w tych przypadkach, w których przez zastosowanie przymusu w ogóle możliwe jest osiągnięcie takiego stanu rzeczy, jaki zaistniałby, gdyby adresat zachowywał się zgodnie z prawem. Gdy skutki wywołane zachowaniem niezgodnym z prawem są skutkami nieodwracalnymi, o stosowaniu sankcji egzekucyjnej nie może być mowy⁶. Sankcja represyjna polega na wymierzeniu kary wobec winnego naruszenia prawa. Kara jest dolegliwością dotyczącą osoby ukaranego. Gałęzią prawa najściślej związaną z tego rodzaju sankcją jest prawo karne. Sankcja egzekucyjna jest stosowana w celu zmuszenia do wykonania obowiązków, których osoby zobowiązane nie chcą wykonywać. Sankcję egzekucyjną stosuje się tam, gdzie istnieje możliwość realizacji stanu rzeczy, którego osiągnięciu przeszkodziło naruszenie prawa. W tym właśnie różnym stosunku do naruszenia prawa należy upatrywać głównej różnicy między sankcją egzekucyjną a sankcją represyjną. We współczesnej nauce rozpowszechniony jest podział norm prawnych ze względu na rodzaje sankcji przewidzianych za naruszenie dyspozycji normy. Chodzi przy tym o wzajemne powiązania sankcji represyjnej i sankcji egzekucyjnej⁷. Pojęcie przymusu państwowego niewątpliwie wiąże się z pojęciem sankcji prawnej. Sankcje stanowią formy przymusu państwowego stosowanego w odniesieniu do adresatów nieprzestrzegających norm prawnych. Relacja pojęć „sankcja” i „przymus” pozwala przyjąć, że konstrukcja sankcji zakłada pewną alternatywność: spełnienie obowiązku oznacza brak sankcji, a niespełnienie obowiązku – zastosowanie sankcji⁸. Przymus państwowy

⁴ *Ibidem*, s. 150–151.

⁵ J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 31; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006, s. 57.

⁶ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 32.

⁷ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1998, s. 77–78.

⁸ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 33.

stanowi gwarancję realizacji prawa. Jest instrumentem działania organów państwa pełniącym istotną funkcję w procesie wykonywania prawa⁹.

T. Bigo posługiwał się kilkoma synonimicznymi pojęciami określającymi środki przymusu: stosował pojęcie przymusu egzekucyjnego, które oznaczało realizowanie przymusowych stanów (zachowania się) przewidzianych przez prawo¹⁰, pisał o „postępowaniu przymusowym w administracji” – nawiązując do regulacji prawnej z 1928 r., oraz o przymusie administracyjnym i egzekucji administracyjnej¹¹. Przymus administracyjny uznał on za przywilej władzy administracyjnej, polegający na tym, że nie musi ona zwracać się do sądu o zastosowanie środka egzekucyjnego przy wprowadzaniu w życie aktu administracyjnego. Nie znaczy to jednak – pisał autor – że cała administracja publiczna stale posługuje się władztwem (przymusem) administracyjnym. Jak już podkreślono, ze stwierdzenia tego wynika, że T. Bigo w znacznym stopniu utożsamiał władztwo z przymusem.

B. Adamiak, nawiązując do koncepcji T. Bigi, stwierdziła, że wyróżniamy dwa rodzaje środków przymusu państwowego: środki egzekucyjne i sankcje karne. Środki egzekucyjne posiadają szczególne znaczenie dla wykonania aktu administracyjnego, prowadząc bezpośrednio do jego wykonania. Sankcje karne działają natomiast pośrednio, gdyż prawna możliwość ich zastosowania wpływa prewencyjnie na zobowiązanego, skłaniając go do wykonania aktu¹². Autorka nie zalicza jednak sankcji karnych do narzędzi administracyjnych. Współcześnie egzekucję administracyjną i środki egzekucyjne wiąże się z sankcją administracyjną, chociaż w prawie polskim brak jest legalnej definicji sankcji administracyjnej.

Pojęcie sankcji administracyjnej czy sankcji w prawie administracyjnym nie do końca oddaje istotę rzeczy, gdyż normy prawa administracyjnego sankcjonowane są za pomocą sankcji należących do innych dziedzin prawa (sankcje karne, służbowe, porządkowe, odpowiedzialność odszkodowawcza z prawa cywilnego). Sankcja karna nie jest sankcją administracyjną ani sankcją w prawie administracyjnym. Pojęcie sankcji prawnych w prawie administracyjnym należy utożsamiać z tymi skutkami naruszenia prawa lub niewykonania prawa, które mają swoją normatywną podstawę w powszechnie obowiązujących przepisach prawa administracyjnego. Sankcją administracyjną w ujęciu szerokim jest dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym stosowana przez organ

⁹ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 34, Kraków 1968, s. 91; J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 135.

¹⁰ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 190.

¹¹ *Idem*, *Postępowanie administracyjne, wedle wykładów uniwersyteckich opracował Henryk Kawalec*, Lwów 1938, s. 96–98.

¹² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 496.

administracji publicznej z powodu naruszenia prawa, natomiast w ujęciu wąskim jest sankcja egzekucyjna w administracji, niosąca w swej treści zapowiedź przymusu¹³.

Polskie ustawodawstwo przez długi czas nawiązywało do podziału dokonanego przez T. Bigę. Zarówno w okresie międzywojennym, jak i w latach powojennych organy administracji publicznej wyposażone były bowiem w kompetencje należące do sfery prawa karnego – stosowały kary za niewykonanie obowiązków administracyjnych¹⁴. Opierając się na regulacjach prawnych obowiązujących w okresie międzywojennym, wyróżniano postępowanie w karnych sprawach administracyjnych, w niekarnych sprawach administracyjnych oraz egzekucję „polityczną” (administracyjną). Do zakresu tzw. prawa karno-administracyjnego należały te przepisy prawne, które wchodziły w zakres orzecznictwa organów administracji państwowej, działających na podstawie przepisów art. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹⁵. W okresie powojennym w doktrynie prawa administracyjnego i prawa karnego dominował pogląd, że nie ma materialnej różnicy między orzecznictwem karno-administracyjnym a orzecznictwem sądowym¹⁶. Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym¹⁷ wprowadzała nowy model orzecznictwa, polegający na utworzeniu odrębnej kategorii organów orzekających (kolegiów) i zerwaniu powiązań z wymiarem sprawiedliwości przez likwidację sądowej kontroli tego orzeczenia. Aż do 1971 r. prawo karno-administracyjne zajmowało miejsce prawa wykroczeń, a jego usytuowanie budziło wiele zastrzeżeń. F. Longchamps twierdził, że „do prawa administracyjnego nie należy nic co dotyczy karania i zagrożenia nim określonych czynów [...] to wyraźne cięcie łączy zupełnie ze sfery prawa administracyjnego prawo określające wykroczenia i ich represję, a tzw. orzecznictwo karno-administracyjne nie należy do administracji publicznej”¹⁸. Podobne stanowisko prezentował Z. Leoński, zauważając, że postępowanie w sprawach wykroczeń należało zawsze do dziedziny procesów karnych, odgrywających dużą rolę z punktu widzenia zabezpieczenia interesów administracji¹⁹. Również J. Borkowski uznał postępowanie karno-administracyjne za postępowanie typu represyjnego²⁰. Należy podkreślić, że stosowanie sankcji karnej przez organy administracji publicznej było

¹³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 59–60.

¹⁴ J. Jendroška, *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, Wrocław 1978, s. 133.

¹⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 365, z późn. zm.

¹⁶ J. Jendroška, *Karne zabezpieczenie wykonania dyrektyw administracji państwowej*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 297; M. Olszewski, *Podstawowe założenia postępowania w sprawach o wykroczenia w PRL*, Łódź 1973, s. 16.

¹⁷ Dz. U. Nr 66, poz. 454, z późn. zm.

¹⁸ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 12.

¹⁹ Z. Leoński, *Istota postępowania w sprawach wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 3, s. 91.

²⁰ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 111.

rozwiązaniem przejściowym i doprowadziło do przekształcenia modelu nakładania przez administrację środków karnych w model stosowania środków egzekucyjnych – niewątpliwie skuteczniejszych do realizacji zadań administracji. Jako następstwo realizacji art. 237 Konstytucji RP²¹ kolegia do spraw wykroczeń usytuowano przy sądach rejonowych, a w 2001 r. kodeks postępowania w sprawach wykroczenia²² przekazał te sprawy do właściwości sądów. Obowiązująca Konstytucja RP stanowi, że kara może być wyłącznie wymierzana na drodze sądowej.

Sankcji karnej nie można utożsamiać z instytucją kary pieniężnej. Ta bowiem nie jest ani instytucją prawa karnego, ani postępowania przymusowego, lecz odrębną instytucją prawną. O istocie sankcji decyduje bowiem nie nazwa, ale jej charakter. Instytucja kary pieniężnej oznacza sankcję, której zadaniem jest osiągnięcie pewnych celów stawianych administracji publicznej. Kara administracyjna jest specyficzną formą przymusu państwowego. Tworzy ona z przymusem egzekucyjnym wspólny element wykonania obowiązku publicznoprawnego, nie będąc jednak w bezpośrednich relacjach z egzekucją administracyjną (takie ujęcie nawiązuje w pewnym sensie do koncepcji wypracowanej przez T. Bigę). Kary administracyjnej nie można przeciwstawiać sankcji egzekucyjnej, nie koliduje ona bowiem z egzekucją. „Obie sankcje mają wspólny cel – przymuszenie do wykonania obowiązku. Ta forma przymusu – o charakterze prewencyjnym – związana jest z konkretyzacją obowiązku i stosowana w sytuacji, gdy nie da się podmiotu przymusić sankcją egzekucyjną do wykonania obowiązku. Kara jest sposobem przymuszenia podmiotu do przestrzegania w przyszłości przepisów prawa administracyjnego w sytuacji naruszenia już przez niego normy tego prawa”²³.

W koncepcji przymusu egzekucyjnego T. Bigo zwracał uwagę na jego dwie zasadnicze cechy. Po pierwsze, musi istnieć opór, nieposłuszeństwo wobec prawa (przymus i nieposłuszeństwo są korelatami pojęciowymi), a po drugie konieczny jest tytuł wykonawczy, stwierdzający zgodność z prawem żądania, które ma zostać wykonane w drodze przymusowej – czyli „musi istnieć pośrednie ogniwo między normą prawną a zarządzeniem egzekucji”²⁴. Niewątpliwie są to dwa elementy niezbędne do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Niemniej dla dopuszczalności egzekucji administracyjnej należy wyróżnić jeszcze jej podstawę prawną, zwaną też tytułem egzekucyjnym. Innymi słowy, chodzi o źródło obowiązku podlegającego przymusowemu wykonaniu. Są dwie grupy tych źródeł (podstaw prawnych). Po pierwsze, obowiązki podlegające przymusowemu wykonaniu (zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym) mogą wynikać

²¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – Dz. U. z 2008 r., Nr 113, poz. 848, z późn. zm.

²³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 92.

²⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 152.

wprost z przepisów prawa, a więc bez konieczności ich konkretyzowania. Po drugie, obowiązki te mogą wynikać z administracyjnych aktów indywidualnych (decyzje, postanowienia), dokumentów pochodzących od administrowanych (deklaracje podatkowe, zgłoszenia celne), i wyjątkowo od orzeczeń sądowych.

Profesor T. Bigo zwracał uwagę, że „w administracji mamy często do czynienia z manifestacjami przymusu, który nie da się zakwalifikować do żadnej z dwóch kategorii (kara i egzekucja) przymusu – a przynajmniej – bez zastrzeżeń tego uczynić nie można”²⁵. Postawił zatem pytanie: „czy w administracji występuje trzecia kategoria przymus policyjny?”²⁶. Autor zwracał też uwagę, że na przestrzeni dziejów pojęcie policji ewoluowało od elementów statycznych – stan, dobry porządek państwowy, do elementów dynamicznych jako funkcji i działalności organów państwowych „przede wszystkim naczelnej władzy państwowej, zmierzającej do zapewnienia dobrego stanu w państwie”²⁷. Koncepcja policji administracyjnej T. Bigo stanowi trwały wkład w rozwój nauki o przymusie administracyjnym. Autor wskazał na podstawowe cechy policji administracyjnej i dokonał rozróżnienia pojęć policji administracyjnej oraz pieczy administracyjnej. Policja administracyjna stanowi:

„jeden kierunek działalności administracyjnej, mianowicie działalność, która przy zagrożeniu względnie użyciu przymusu zmierza do zwalczania i zapobiegania naruszeniom porządku publicznego. Jest to jedna strona działalności władz administracji publicznej, przenikająca wszystkie działy administracji wewnętrznej. Policja nie stanowi w tym znaczeniu jakiegoś osobnego działu administracji. Policja jest tylko jednym kierunkiem działalności administracyjnej. Dopelnieniem jej jest piecza administracyjna. Podczas gdy policja ma charakter negatywny – zapobiega naruszeniom porządku publicznego – to piecza jest działalnością pozytywną, zmierza bezpośrednio lub pośrednio do zaspokojenia potrzeb zbiorowych”²⁸.

Istotne dla pojęcia policji są dwie cechy. Po pierwsze, jest to środek, którym operuje władza administracyjna, tj. przymus (jest to środek działania policyjnego), a po drugie – cel działalności, tj. utrzymanie porządku publicznego²⁹.

²⁵ *Ibidem*, s. 154.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, s. 165.

²⁹ *Ibidem*, s. 165–166.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2007.
- Bigo T., *Postępowanie administracyjne, wedle wykładów uniwersyteckich opracował Henryk Kawalec*, Lwów 1938.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932.
- Borkowski J., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976.
- Borucka-Arctowa M., Woleński J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1998.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 34, Kraków 1968.
- Jendrośka J., *Karne zabezpieczenie wykonania dyrektyw administracji państwowej*, [w:] T. Rabaska T., Łętowski J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.
- Jendrośka J., *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Rybicki, M. Gro-madzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, Wrocław 1978.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.
- Leoński Z., *Istota postępowania w sprawach wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 3.
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993.
- Olszewski M., *Podstawowe założenia postępowania w sprawach o wykroczenia w PRL*, Łódź 1973.
- Radwanowicz J., *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.

* * *

Streszczenie: Wypracowana przez T. Bigę koncepcja przymusu administracyjnego opiera się na założeniu, że jest on stałym, immanentnym elementem władztwa administracyjnego. T. Bigo zwraca uwagę, że przymus administracyjny (państwowy) występuje w dwóch postaciach: egzekucji i kary. Zachowanie się sprzeczne z nakazami prawnymi powoduje uruchomienie sankcji prawnych i to albo w formie egzekucji, albo też

w formie kary. Egzekucja jest zatem formą przymusu państwowego, której istotą i celem nie jest represja. Egzekucja polega na przymusowym wykonaniu nakazów prawnych, czyli realizowaniu przymusowym sytuacji przewidzianych przez prawo.

Słowa kluczowe: przymus administracyjny, egzekucja administracyjna, sankcja administracyjna, obowiązek publicznoprawny, wykonanie obowiązku, kara administracyjna.

Profesor Tadeusz Bigo i prawo górnicze

„Prawo górnicze zajmuje się unormowaniem własności górniczej i kontrolą Państwa nad jej wykonywaniem. Własność płodów górniczych jest oddzieloną od własności gruntu”¹.

W 1931 r. nakładem przedsiębiorstwa „Delta” ukazała się pozycja *Prawo administracyjne polskie. Działy wybrane*. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie tytułowej „przejrzał” ją dr Tadeusz Bigo, docent Uniwersytetu Jana Kazimierza, „wydał” zaś adw. dr Juliusz Rodkowski, będący współwłaścicielem przedsiębiorstwa „Delta”, zajmującego się przygotowaniem materiałów dydaktycznych dla studentów prawa². Do dziedzin prawa administracyjnego przedstawionych w przywołanej pozycji należały: administracja stosunków osobistych, prawo górnicze, prawo wojskowe oraz prawo patentowe.

Ujęcie prawa górniczego jako jednego z czterech działów zasługujących na omówienie w ramach wykładu materialnego prawa administracyjnego nie powinno dziwić – normowało ono wszak ważną dziedzinę gospodarki II Rzeczypospolitej. Prawo górnicze, z uwagi na geograficzne zdeterminowanie teoretycznego i praktycznego zainteresowania problematyką górnictwa, należy do tych dziedzin prawa (obok np. prawa morskiego), których badania są prowadzone ze szczególną intensywnością tylko w niektórych ośrodkach akademickich – znajdujących się w pobliżu obszarów prowadzenia działalności wydobywczej. Przez wzgląd na tę okoliczność Lwów stanowił naturalną przestrzeń rozwoju badań i rozważań nad prawem górniczym – w województwie lwowskim znajdowało się Borysławsko-Drohobyckie Zagłębie Naftowe, stanowiące największy w kraju (pod względem wydobywania) region górnictwa naftowego.

Prawo górnicze, podobnie jak inne dziedziny prawa II Rzeczypospolitej, początkowo obejmowało unormowania przejęte z ustawodawstw państw zaborczych³. Doniosłym elementem w rozwoju prawa górniczego stało się wydanie w 1930 r. rozporządzenia

¹ *Prawo administracyjne polskie. Działy wybrane*, przejr. T. Bigo, wyd. J. Rodkowski, Lwów 1931, s. 43.

² A. Redzik, *Z dziejów adwokatury lwowskiej*, „Palestra” 2006, nr 9–10, s. 164.

³ O prawie górniczym w pierwszych latach II Rzeczypospolitej – zob. K. Bohdanowicz, *Zasady prawa górniczego ze względu na rozwój górnictwa w Polsce*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy” 1921, nr 9, s. 385–389, nr 10, s. 441–446.

o prawie górnictwie⁴, które zasadniczo ujedyniło ramy prawne wykonywania działalności górniczej na terytorium całego kraju. Charakterystyce regulacji zawartych w tym rozporządzeniu został poświęcony w pozycji *Prawo administracyjne polskie. Działy wybrane* dział *Prawo górnicze*. Jego treść oraz struktura w znacznym stopniu odpowiadały treści i strukturze rozporządzenia.

Podstawowym problemem prawa górniczego – w ogólności – jest relacja między własnością gruntu a własnością surowców pod tym gruntem usytuowanych (własnością górniczą). Omówienie regulacji zawartych w rozporządzeniu z 1930 r. rozpoczyna więc opis tego zagadnienia:

„Własność górnicza może być połączona z własnością gruntu, czyli stanowić przynależność własności gruntowej, bądź oddzielną (odrębna własność górnicza). W zasadzie wszystkie minerały są przynależnością gruntu i nie mogą być przedmiotem odrębnej własności górniczej. Minerały, będące przedmiotem odrębnej własności górniczej, są w ustawie wyliczone wyczerpująco⁵. Minerały stanowiące odrębna własność górniczą podlegają bądź tzw. woli górniczej, bądź też są zastrzeżone Państwu. Minerały, podlegające woli górniczej, są to minerały niezwiązane z prawem własności właściciela gruntu, a które mogą być przedmiotem własności górniczej nadawanej każdemu pod warunkami przez prawo przepisane. Minerały zastrzeżone Państwu mogą być przedmiotem własności górniczej nadawanej jedynie Państwu”⁶.

W rozporządzeniu wyróżniono zatem trzy kategorie statusu własnościowego minerałów – minerały stanowiące przynależność własności gruntowej, minerały podlegające woli górniczej oraz minerały zastrzeżone państwu. W omawianej publikacji w pierwszej kolejności przedstawiono regulacje związane z nabywaniem przez osoby prywatne własności górniczej minerałów podlegających woli górniczej.

„Własność górnicza powstaje przez nadanie, przez scalanie pól górniczych, przez podział pola górniczego lub wymianę części pól górniczych. Własność górniczą co do minerałów podlegających woli górniczej, może nabyć w drodze nadania każdy, kto jest zdolny do nabywania własności rzeczy nieruchomości”⁷.

„Warunkiem nadania własności górniczej jest odkrycie minerału w jego naturalnym złożu i zgłoszenie odkrycia wraz z prośbą o nadanie pola górniczego⁸. Zgłoszenie odkrycia wraz

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze (Dz. U. Nr 85, poz. 654, z późn. zm.).

⁵ Zob. art. 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze (Dz. U. Nr 85, poz. 654, z późn. zm.).

⁶ *Prawo...*, s. 44–45.

⁷ *Ibidem*, s. 55.

⁸ Zgodnie z art. 17 rozporządzenia pole górnicze to „przestrzeń, w której granicach powstała na podstawie oddzielnego aktu własność górnicza”.

z prośbą o nadanie należy złożyć na piśmie (nie telegraficznie lub telefonicznie) w okręgowym urzędzie górniczym. [...] Po otrzymaniu zgłoszenia, okręgowy urząd górniczy powinien przeprowadzić dochodzenie, czy dane zawarte w zgłoszeniu są prawdziwe, czy odkrycie nie zostało dokonane za pomocą zakazanych poszukiwań, lub bez zezwolenia, oraz czy eksploatacja górnicza jest gospodarczo możliwą. [...] Zgłoszenie, odpowiadające wymogom prawnym, daje niepodzielne prawo do uzyskania drogą nadania własności pola górniczego. [...] Wyższy Urząd Górniczy oznacza po otrzymaniu planu sytuacyjnego żądane pole na mapie poglądowej pól górniczych, której przeglądanie jest każdemu dozwolone, poczem ogłasza w Monitorze zgłoszenie, granice i obszar pola”⁹.

W zbliżony sposób przedstawiało się nabywanie własności górniczej przez państwo – w odniesieniu do minerałów podlegających woli górniczej, a także minerałów dla państwa zastrzeżonych.

„Do uzyskiwania przez Państwo prawa własności górniczej zarówno materiałów, podlegających woli górniczej, jak i minerałów zastrzeżonych, mają zastosowanie przepisy, które dotyczą osób prywatnych z tym, że co do minerałów zastrzeżonych, nie mają zastosowania niektóre przepisy o terminie i pierwszeństwie”¹⁰.

Istotnym zagadnieniem, stanowiącym o tożsamości instytucji własności górniczej, był zakres praw wynikających z własności górniczej.

„Właściciel pola górniczego ma następujące prawa:

1. wyłączone prawo poszukiwania i wydobywania w granicach swego pola minerału wymienionego w dokumencie nadawczym [...],
2. prawo wykonywania zarówno w granicach swego pola, jak i poza niemi na powierzchni i pod ziemią wszelkiego rodzaju robót górniczych, stawiania budowli i urządzeń niezbędnych dla poszukiwania i wydobywania w polu górniczym minerałów [...],
3. prawo stawiania i prowadzenia urządzeń pomocniczych, służących do obróbki wydobytych w polu minerałów [...],
4. prawo bezpłatnego użytkowania własnej wody kopalnianej, aż do chwili połączenia się jej z naturalnymi wodami wierzchniemi,
5. prawo żądania od właściciela gruntu odstąpienia potrzebnych dla celów zakładu górniczego, wraz z budowlami i urządzeniami gruntów, piasku oraz innych materiałów podszkowych i wód wierzchnich”¹¹.

Rozdzielenie własności górniczej i własności gruntowej wymagało określenia relacji między właścicielem gruntu a właścicielem pola górniczego.

⁹ *Prawo...*, s. 58–60.

¹⁰ *Ibidem*, s. 62.

¹¹ *Ibidem*, s. 64–65.

„Właściciel i posiadacz gruntu są obowiązani odstąpić za odpowiednim wynagrodzeniem właścicielowi pola górniczego w użytkowanie grunty, niezbędne dla prowadzenia robót poszukiwawczych dla potrzeb zakładu górniczego. Obowiązek odstąpienia nie rozciąga się na grunty, zajęte pod budynki mieszkalne, gospodarcze, przemysłowe lub użyteczności publicznej [...]. Można odmówić odstąpienia gruntu tylko z przeważających względów na dobro publiczne, lub ze względu na szczególny tytuł prywatno-prawny, zwalnający od obowiązku odstąpienia”¹².

Po omówieniu zagadnień dotyczących odrębnej własności górniczej następowala zwięzła analiza uregulowania prawnego wydobywania minerałów przynależnych do gruntu:

„Wydobywanie minerałów przynależnych do gruntu podlega jedynie przepisom prawa górniczego o tyle, o ile prawo górnicze wyraźnie postanawia. Wydobywanie minerałów przynależnych do gruntu za pomocą «robót podziemnych» podlega przepisom o poszukiwaniu górnictwem, dotyczącym miejsc, na których nie wolno prowadzić poszukiwań górniczych, zarządu i ruchu zakładu górniczego oraz władz górniczych”¹³.

Wydobywanie minerałów przynależnych do gruntu, jako przedstawiające niższą użyteczność gospodarczą niż wydobywanie minerałów objętych odrębną własnością górniczą, mogło doznawać daleko idących ograniczeń.

„Przemysłowiec górniczy może żądać od właściciela gruntu zaniechania eksploatacji każdego przynależnego do gruntu minerału, jeżeli eksploatacja ta utrudnia, albo uniemożliwia zakładanie i stawianie budowli oraz urządzeń pomocniczych, albo stanowi przeszkodę dla ruchu zakładu górniczego. O dopuszczalności wydobywania przynależnego do gruntu minerału orzeka w razie sporu między stronami okręgowy urząd górniczy z wyłączeniem drogi sądowej. Od orzeczenia okręgowego urzędu górniczego przysługuje stronom odwołanie do kolegium górniczego”¹⁴.

Zapewne z uwagi na znaczenie górnictwa naftowego dla gospodarki województwa lwowskiego osobne miejsce w pozycji *Prawo administracyjne polskie. Działy wybrane* zajęła charakterystyka unormowań prawa naftowego. W 1931 r., gdy wydana została cytowana publikacja, prawo naftowe nie było jeszcze zunifikowane w skali ogólnokrajowej.

„W zakresie prawa naftowego obowiązują przepisy prawa dzielnicowego, w szczególności w b. dz. austr. państwowa ustawa naftowa z 11.V.1854 r. zmieniona nowelą z dnia 9.I.1907 r., krajowa ustawa naftowa z dn. 22 marca 1908 r., rozp. wyk. z 5 maja 1908 r.

¹² *Ibidem*, s. 65.

¹³ *Ibidem*, s. 78.

¹⁴ *Ibidem*, s. 79.

o dzierżawie i eksploatacji terenów naftowych, będących własnością państwa, ustawa z 1923 r. o popieraniu ruchu wiertniczego; w b. dzielnicy pruskiej pruska ustawa naftowa z 6 czerwca 1904 o rozciągnięciu postanowień pruskiej ustawy górniczej na poszukiwanie i wydobywanie oleju ziemnego”¹⁵.

Co oczywiste, z uwagi na usytuowanie Lwowa w dawnym zaborze austriackim, szczególną uwagę poświęcono unormowaniom pochodzącym z prawa austriackiego.

„Według prawa obowiązującego w dz. poastr. prawo naftowe obejmuje poszukiwanie i wydobywanie żywic ziemnych, w szczególności nafty (oleju ziemnego, oleju skalnego, petroleju, ropy), wosku skalnego (ozokerytu, wosku ziemnego), asfaltu, jako też minerałów dających się zużytkować z powodu zawartości żywic ziemnych (bitumu) z wyjątkiem bitumicznych węgli kamiennych. [...] Żywice ziemne nie należą do minerałów zastrzeżonych i wydobywanie ich jest prawem właściciela gruntu, który może odłączyć uprawnienia naftowe (prawo wydobywania żywic ziemnych) od własności gruntu i utworzyć tzw. pole naftowe. Pole naftowe jest to powierzchnia gruntu, co do której odłączonym zostało prawo poszukiwania i wydobywania żywic ziemnych (tj. własność naftowa) od własności gruntu”¹⁶.

Unifikacja ustawodawstwa naftowego była przedmiotem rozważań w literaturze – w artykule opublikowanym w 1931 r. wskazywano, że „z natury rzeczy wynika, że ustawa naftowa musi stanowić «lex specialis» do ustawy górniczej, stanowiącej dla niej «legem generalem». Okoliczność ta uniemożliwiała przystąpienie do opracowania ustawy naftowej, jak długo nie była wydana nowa polska unifikująca ustawa górnicza, a przynajmniej, jak długo tekst jej nie był ustalony”¹⁷. Unifikacja ustawodawstwa naftowego stała się zatem możliwa po wydaniu rozporządzenia o prawie górniczym z 1930 r. – już dwa lata później, w 1932 r. uchwalono ustawę z dnia 18 marca 1932 r. w sprawie regulowania stosunków w przemyśle naftowym¹⁸.

* * *

Powojenna historia, kreśląc na nowo granice odrodzonej Polski, powiązała losy Wrocławia i Lwowa w wielu aspektach i płaszczyznach. Z perspektywy akademickiej najważniejszym powiązaniem stała się odbudowa Uniwersytetu Wrocławskiego na fundamentach tradycji Uniwersytetu Jana Kazimierza, podjęta wysiłkiem rąk wielu lwowskich uczonych. Wśród ojców-założycieli (a może raczej: odnowicieli?) wrocławskiego Wydziału Prawa znalazł się także prof. Tadeusz Bigo. Co istotne dla prawa górniczego,

¹⁵ *Ibidem*, s. 83.

¹⁶ *Ibidem*, s. 83–84.

¹⁷ *Sprawa reformy ustawodawstwa naftowego*, „Przemysł Naftowy” 1931, z. 2, s. 38.

¹⁸ Dz. U. Nr 30, poz. 306.

podobieństwo między Wrocławiem i Lwowem dało się dostrzec także w płaszczyźnie geograficznej – Wrocław, podobnie jak Lwów, stał się stolicą regionu, w którego gospodarce ważne miejsce zajęło górnictwo. W południowej części Dolnego Śląska rozwijało się wydobywanie węgla kamiennego, w zachodniej części – wydobywanie węgla brunatnego, w części północnej zaś – górnictwo miedzi. Sprzyjało to naukowemu zainteresowaniu problematyką górnictwa, które w pewnym stopniu objęło także zagadnienia prawa górniczego. Choć wrocławskim uczonym trudno było równać się ze specjalistami z katowickiego ośrodka naukowego, na przestrzeni lat na Uniwersytecie Wrocławskim podejmowano inicjatywy związane z badaniami nad prawem górnictwem. W latach 80. i 90. ubiegłego wieku pracownicy Instytutu Nauk Administracyjnych uczestniczyli w trójstronnej współpracy z Uniwersytetem Jagiellońskim i Uniwersytetem Ruhry w Bochum, polegającej na organizowaniu cyklicznych konferencji naukowych poświęconych problemom prawa górniczego. Ważnym elementem konferencji były wizyty w kopalniach znajdujących się w pobliżu miast goszczących konferencję – Wrocławia, Krakowa i Bochum. W roku 2018 w strukturze Instytutu Nauk Administracyjnych została utworzona Pracownia Prawa Geologicznego i Górniczego. Uczestniczący w jej pracach prof. Tadeusz Kocowski, dr Piotr Wojtulek i dr Witold Małecki przygotowali monografię *Prawo geologiczne i górnicze*¹⁹, stanowiącą kompleksowe opracowanie materii prawa geologicznego i górniczego, użyteczne zarówno w pracy naukowej, w działalności dydaktycznej, jak i w praktyce obcowania z normami prawa geologicznego i górniczego.

Ważnym elementem regulacji prawa górniczego są unormowania o charakterze policyjnym – mające na celu zapobieganie i neutralizowanie zagrożeń, które działalność górnictwa mogłaby powodować w odniesieniu do stanów i dóbr o znaczeniu egzystencjalnym, fundamentalnym dla funkcjonowania państwa, społeczeństwa i jednostek, tj. bezpieczeństwa, porządku publicznego, życia, zdrowia i mienia. Doniosłość regulacji policyjnych w prawie górnictwem wydaje się szczególnie ze względu na znaczne rozmiary potencjalnych zagrożeń dla stanów i dóbr policyjnych wynikających z wykonywania działalności górniczej. Ze względu na bogactwo unormowań policyjnych w prawie górnictwem stało się ono ważnym przedmiotem odniesienia w monografii *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*²⁰. Przeprowadzone w niej rozważania

¹⁹ P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020.

²⁰ W. Małecki, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Wrocław 2019. W monografii poddano analizie przepisy policyjne zawarte m.in. w następujących aktach prawnych (obowiązujących współcześnie bądź już uchylonych): ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.), ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r., poz. 2126), rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających kopaliny podstawowe (Dz. U. Nr 96, poz. 858, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w odkrywkowych

dotyczące analizy policyjnych przepisów prawa pozytywnego zostały jednak poprzedzone teoretyczną analizą pojęcia „policja”. W rozważaniach tych ważne miejsce zajęły nawiązania do twórczości prof. Tadeusza Bigi. W monografii przywołałem m.in. definicję policji autorstwa prof. Bigi²¹, jego stanowisko w przedmiocie zasadności instrumentalnego kwalifikowania pojęcia policji²², poglądy na kształt katalogu form działania policji²³, a także dokonane przez prof. Bigę rozróżnienie kategorii policji bezpieczeństwa i policji administracyjnej²⁴ oraz policji ogólnopaństwowej i policji miejscowej²⁵. Stanowiska formułowane przez prof. Bigę, mające charakter pionierski w obszarze polskich badań nad policją, były przeważnie punktem wyjścia do dalszych rozważań ogólnych i szczegółowych, a także przedmiotem odniesienia dla poglądów wyrażanych przez późniejszych badaczy.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932.
- Bohdanowicz K., *Zasady prawa górniczego ze względu na rozwój górnictwa w Polsce*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy” 1921, nr 9, nr 10.
- Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Wrocław 2019.
- Prawo administracyjne polskie. Działy wybrane*, przejrz. T. Bigo, wyd. J. Rodkowski, Lwów 1931.
- Redzik A., *Z dziejów adwokatury lwowskiej*, „Palestra” 2006, nr 9–10.

zakładach górniczych wydobywających kopaliny pospolite (Dz. U. Nr 109, poz. 962, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz. U. Nr 109, poz. 961, z późn. zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie dopuszczania wyrobów do stosowania w zakładach górniczych (Dz. U. Nr 99, poz. 1003, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. poz. 1008), rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz. U. poz. 812, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie górnictwa i ratownictwa górniczego (Dz. U. poz. 1229), rozporządzenie Ministra Energii z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w ruchu zakładu górniczego (Dz. U. z 2017 r., poz. 321), rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1118).

²¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 171–172. Zob. W. Małecki, *op. cit.*, s. 83.

²² T. Bigo, *op. cit.*, s. 172. Zob. W. Małecki, *op. cit.*, s. 109.

²³ T. Bigo, *op. cit.*, s. 177–178. Zob. W. Małecki, *op. cit.*, s. 84.

²⁴ T. Bigo, *op. cit.*, s. 172–173. Zob. W. Małecki, *op. cit.*, s. 82.

²⁵ T. Bigo, *op. cit.*, s. 174. Zob. W. Małecki, *op. cit.*, s. 92.

Sprawa reformy ustawodawstwa naftowego, „Przemysł Naftowy” 1931, z. 2.

Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020.

* * *

Streszczenie: Omówienie najważniejszych unormowań prawa górniczego obowiązujących w okresie międzywojennym zostało zamieszczone w monografii *Prawo administracyjne polskie. Działy wybrane*, wydanej w 1931 r. W czasie wydania tej monografii prawo górnicze było w istotnym stopniu zunifikowane na poziomie ogólnokrajowym, ze względu na wydanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze. Regulacje przejęte z ustawodawstw państw zaborczych wciąż obowiązywały jednak w obszarze prawa naftowego.

Słowa kluczowe: Tadeusz Bigo, prawo górnicze, prawo naftowe, policja gospodarcza.

Prawo wywłaszczeniowe w świetle poglądów Tadeusza Bigi

Przedmiotem badań Tadeusza Bigi była problematyka wywłaszczenia jako instrumentu prawnego kształtującego szczególnie stosunek prawny między podmiotami publicznymi a podmiotami prywatnymi¹. Poglądy T. Bigi mieściły się w głównym nurcie ujęć dotyczących wywłaszczenia, wyrażonych w nauce prawa, a opierających się na wyraźnych przepisach prawnych. Opinie te odpowiadają także aktualnym regulacjom prawnym oraz nauce prawa. Poglądy przedstawicieli nauki prawa ze względu na przedmiot badanych regulacji kształtowały się głównie w drodze metody logiczno-językowej analizy przepisów prawa wywłaszczeniowego². Należy zauważyć relatywną jednolitość tych poglądów z wyłączeniem okresu socjalizmu, kiedy to uległy one częściowej modyfikacji w wyniku zmian przepisów prawa wywłaszczeniowego.

Poglądy nauki prawa dotyczące wywłaszczenia kształtowały się w XIX w. m.in. na bazie współczesnych im przepisów prawa. W świetle art. 545 Kodeksu Napoleona nikt nie mógł być zmuszony do odstąpienia swej własności, z wyjątkiem jej odstąpienia na użytek publiczny i za słusznym wynagrodzeniem. K. Tatarkiewicz, w połowie XIX w. podkreślał, że „wywłaszczenie jest wynikiem idei przyznającej pierwszeństwo użyteczności publicznej nad użytkowaniem prywatnym”, i zauważał także, że „ponieważ jednak prawo przychylniejszym spoglądając okiem na interes publiczny, nie może mimo to zapominać o koniecznych wymaganiach interesu prywatnego i przywilejach mu przynależnych, w wywłaszczeniu więc jednocześnie dwa te interesa pogodzić powinno i obóm starać się zadośćuczynić”. Autor ten podkreślał, że wywłaszczeniem jest „akt władzy najwyższej, przymuszający właściciela prywatnego, którego grunt lub budowla

¹ Dr Maciej Błażewski prowadził badania nad problematyką polskiego prawa wywłaszczeniowego w świetle poglądów przedstawicieli nauki prawa w ramach stażu naukowego, który odbył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

² Problematykę metody logiczno-językowej przedstawił J. Wróblewski, *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa. Materiały sympozjum. Warszawa 28–29 IV 1971 r.*, ZNiO – Wydawnictwo PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 51.

stoi na przeszkodzie dokonania robót użyteczność publiczną mających na celu, do udostępnienia swej posiadłości za odpowiednim wynagrodzeniem”³.

T. Bigo kształtował swoje ujęcie dotyczące wywłaszczenia, uwzględniając przeszłe i współczesne mu poglądy. Jego ujęcie obejmowało sześć aspektów, które dotyczyły: przedmiotu, podmiotów, decyzji wywłaszczeniowej, odszkodowania, skutków niewykonania celów wywłaszczenia oraz odróżnienia wywłaszczenia od innych ograniczeń jednostki. Aspekty te były przyjmowane w doktrynie współczesnej T. Bidze oraz w aktualnej nauce prawa.

T. Bigo podkreślał, że współczesne mu „ustawodawstwa mówią wyraźnie o ograniczeniu własności, bo ustalając jej treść, postanawiają, że korzystanie z rzeczy będących przedmiotem własności może być wykonane w granicach określonych przez ustawę”⁴. Przedstawiał on dwa ujęcia wywłaszczenia: tradycyjne oraz nowoczesne. W ujęciu tradycyjnym wywłaszczenie dotyczyło prawa własności nieruchomości oraz innych praw rzeczowych na nieruchomościach, a w ujęciu nowoczesnym – także innych praw, a jego przedmiotem było odjęcie lub ograniczenie praw na rzeczach ruchomych oraz praw w ogóle⁵.

T. Bigo koncentrował się na ujęciu tradycyjnym, przedstawiając elementy definicji wywłaszczenia, wśród których wyróżniał: 1. przedmiot wywłaszczenia, jakim są „nieruchomości albo prawa rzeczowe na nieruchomości”; 2. sposób wywłaszczenia, obejmujący „odjęcie lub ograniczenie prawa własności, tj. obciążenie nieruchomości służebnością, albo odjęcie innych praw rzeczowych, skasowanie np. praw służebności”⁶; 3. podmiot, na rzecz którego następuje wywłaszczenie, jakim może być „przedsiębiorstwo użyteczności publicznej”; 4. konieczność wykonania wywłaszczenia⁷.

Jak podkreślał T. Bigo, „nie wystarcza, że pewien obiekt jest przydatny dla przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, trzeba aby grunt był konieczny dla działalności przedsiębiorstwa i nie można go w inny sposób nabyć”⁸. Jego zdaniem „podmiotem uprawnionym do wywłaszczenia może być państwo albo związek publiczno-prawny, albo w ogólności osoba prawa publicznego, albo osoba prywatna, o ile cel przedsiębiorstwa

³ K. Tatariewicz, *Wywłaszczenie*, [w:] *Encyklopedia Powszechna*, Tom 28, Warszawa 1868, s. 105.

⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 192.

⁵ Jak podkreślał T. Bigo, w ujęciu tradycyjnym wywłaszczenie oznaczało pozbawienie lub ograniczenie prawa własności lub innych praw rzeczowych związanych z nieruchomością. W ujęciu nowoczesnym zakres przedmiotowy wywłaszczenia jest szerszy i obejmuje również pozbawienie lub ograniczenie praw na rzeczach ruchomych, a także innych praw, w tym praw obligacyjnych. *Ibidem*, s. 194.

⁶ *Ibidem*, s. 194. Zdaniem T. Bigo przedmiotem wywłaszczenia nie może być jednak rzecz publiczna, dopóki posiada ona publiczny charakter. Przedmiotem wywłaszczenia może być jedynie prawo, które może być elementem obrotu prywatno-prawnego. *Ibidem*, s. 196.

⁷ *Ibidem*, s. 195.

⁸ *Ibidem*.

posiada charakter użyteczności publicznej⁹. T. Bigo zaznaczał, że „żądać można wywłaszczenia tylko w interesie publicznym”, jednakże nie jest możliwe wywłaszczenie w celach fiskalnych lub gospodarczych czy handlowych¹⁰. Wyróżniał on podmiot, na rzecz którego wywłaszczono prawo od osoby trzeciej, która później z tego prawa korzysta. Jego zdaniem, związek między osobą trzecią a wywłaszczeniem ma pośredni charakter, ponieważ wywłaszczenie może mieć miejsce jedynie w interesie publicznym¹¹. Jego zdaniem odszkodowanie powinno „oznaczać pełne wyrównanie strat materialnych”, obejmujące wynagrodzenie za *damnum emergens* oraz *lucrum cessans*¹². Zaznaczał on także, że skutki wywłaszczenia mają charakter rzeczowy. „Następuje zniesienie własności lub prawa rzeczowego, albo ograniczenie tego prawa na nieruchomości i zazwyczaj – powstanie nowego prawa”¹³. T. Bigo podkreślał także, że w przypadku niewykonania celów wywłaszczenia, „ustawodawstwo przewiduje prawo pierwszeństwa dla pierwotnego posiadacza tego gruntu”¹⁴. Zaznaczał on również, iż w tych regulacjach „przejawia się charakterystyczny rys tej instytucji, że ona nie istnieje tylko dla celów danego przedsięwzięcia, a wnioskodawca nie może używać tego majątku dla celów innych niż te, dla których nastąpiło wywłaszczenie”¹⁵.

Wyodrębnił on wywłaszczenie od ograniczeń praw jednostki, do których zaliczał: 1. ograniczenia publicznoprawne wynikające wprost z ustawy oraz 2. ciężary publiczne. Jego zdaniem ograniczenia publicznoprawne mają charakter abstrakcyjny i generalny, obciążający wszystkie jednostki równomiernie bez wypłaty odszkodowania. Przedstawiał problematykę ciężarów publicznych, które wynikają z zasady z ustawy lub aktu administracyjnego. Ciężary publiczne obciążają jednocześnie wszystkie podmioty lub pewną ich grupę, a akt administracyjny określa wymiar, rozkład lub kolejność. Przedmiot ciężaru publicznego jest oznaczony generalnie i może być nim aktywne zachowanie się jednostki. Wykonanie ciężaru publicznego może być połączone z prawem do odszkodowania, które ma wymiar zryczałtowany¹⁶.

⁹ T. Bigo podkreślał, że przedsiębiorca, na rzecz którego ma zostać wywłaszczone prawo, powinien mieć status przedsiębiorcy użyteczności publicznej lub przedsiębiorcy koncesjonowanego. *Ibidem*, s. 195.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, s. 198. Jak podkreśla T. Bigo, podmiotem wnioskującym o wywłaszczenie może być państwo lub związek publicznoprawny. *Ibidem*, s. 195.

¹² Zdaniem T. Bigi, odszkodowanie powinno oznaczać wyrównanie wszystkich obiektywnych strat materialnych, tak aby podmiot wywłaszczany nie ponosił uszczerbku na swoim majątku. Odszkodowanie nie może jednak obejmować wartości subiektywnej wywłaszczanego prawa. *Ibidem*, s. 196.

¹³ T. Bigo podkreślał, że wywłaszczenie może nie obejmować powstania żadnego nowego prawa, co ma miejsce w przypadku, gdy wywłaszczenie obejmuje zniesienie służebności. *Ibidem*, s. 197.

¹⁴ W myśl T. Bigi, prawo pierwszeństwa przysługujące pierwotnemu właścicielowi może przybrać formę powrotnego wywłaszczenia na rzecz tego podmiotu albo formę prawa pierwokupu. *Ibidem*, s. 195.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Jak wskazywał T. Bigo, ciężary publiczne obejmują obowiązek czynnego zachowania się, i określał je jako pozytywne świadczenie. Ciężar publiczny odnosił do rzeczy ruchomych. T. Bigo przedstawił także problematykę ograniczeń publicznoprawnych, które obejmują obowiązek znoszenia działań innych podmiotów.

T. Bigo wskazywał, że regulacje dotyczące wywłaszczenia podlegały na początku XX w. zmianom obejmującym trzy płaszczyzny: 1. wyłączenie zasady pełnego oraz pieniężnego odszkodowania; 2. poszerzenie zakresu wywłaszczenia o prawo do rzeczy ruchomych oraz inne prawa, takie jak prawo patentowe; 3. poszerzenie katalogu celów uzasadniających wywłaszczenie¹⁷.

Poglądy T. Bigi były bliskie poglądom współczesnego mu M. Zimmermanna, wyrażonym w okresie międzywojennym. M. Zimmermann wskazywał, że wywłaszczenie jest instytucją prawną polegającą na „odebraniu prawa jednostki – a więc prawa podmiotowego, w najszerszym znaczeniu za odszkodowaniem”¹⁸. Zaznaczał, że odebrane przez państwo indywidualne prawo podmiotowe może mieć charakter prywatnoprawny oraz publicznoprawny¹⁹. M. Zimmermann podkreślał, że „wywłaszczenie będzie zawsze instytucją polegającą na podporządkowaniu interesów indywidualnych jednostki celom wyższego rzędu: państwa wzgl. administracji publicznej”²⁰. Jego zdaniem „wywłaszczenie może polegać np. nie tylko na odebraniu własności gruntu, ale także na ograniczeniu prawa własności, a więc np. na obciążeniu gruntu służebnością”²¹. Zaznaczył także, że „jest dalej wywłaszczenie odebraniem prawa za zwrotem jego wartości ekonomicznej, czyli tzw. odszkodowania”²². Odróżniał wywłaszczenie od ciężarów

Ograniczenia te odnosił do nieruchomości. Wśród ograniczeń wyróżniał publicznoprawne służebności oraz serwituty administracyjne. *Ibidem*, s. 200–201.

¹⁷ T. Bigo zaznaczał, że konstytucje, które zostały ustanowione po II wojnie światowej, nie uwzględniają ani wymogu pełnego odszkodowania, ani wymogu pierwszeństwa odszkodowania w formie pieniężnej. T. Bigo zauważał także tendencję współczesnych mu prawodawstw, zmierzającą do poszerzania zakresu przedmiotowego wywłaszczenia. W świetle poglądów T. Bigi prawodawstwa te definiują cele użyteczności publicznej coraz bardziej elastycznie. Podmiotem bezpośrednio korzystającym z wywłaszczonego prawa nie musi być państwo lub jednostka samorządu terytorialnego, lecz także podmiot prywatny. *Ibidem*, s. 197–198.

¹⁸ M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Nakładem Towarzystwa Naukowego z Zasiłkiem Ministerstwa Wyzn. Rel. i Ośw. Publ. na Uniwersytecie Jagiellońskim pod zarządem J. Filipowskiego, Lwów 1933, s. 85.

¹⁹ M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Z zasiłku Funduszu Naukowego Uniwersytetu Poznańskiego, Lwów 1939, s. 5.

²⁰ *Ibidem*, s. 7. Jak wskazywał M. Zimmermann, wywłaszczenie powinno być przeprowadzone na podstawie normy prawnej, co jego zdaniem wiąże się z ujęciem wywłaszczenia w zakres realizacji „celów państwa”. M. Zimmermann podkreślał także, że zakres przedmiotowy celów państwa jest kształtowany względami „polityki ustawodawczej”. Zaznaczał także, że możliwość wywłaszczenia jedynie na podstawie normy prawnej wiąże się z gwarancjami prawnymi praw indywidualnych regulowanymi w porządku prawnym. M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe...*, s. 7.

²¹ *Ibidem*, s. 6. M. Zimmermann przedstawiał pojęcie wywłaszczenia także w sposób negatywny, wskazując m.in., że wywłaszczeniem nie jest generalne ograniczenie prawa własności, którego skutkiem jest „generalna zmiana obiektywnej treści prawa w ogóle”. M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe...*, s. 6.

²² *Ibidem*, s. 9. Jak słusznie wskazywał M. Zimmermann, odszkodowanie za wywłaszczone prawo ma na celu zapewnienie jednostce zachowanie jej majątku, mimo odebrania jej prawa własności lub innego prawa. Odszkodowanie uznawał zatem za niezbędny element wywłaszczenia. Zaznaczał także, że odebranie indywidualnego prawa bez odszkodowania jest konfiskatą. Porównując odszkodowanie z konfiskatą, wskazywał, że ta ostatnia jest stosowana jako środek kary o charakterze represyjnym lub prewencyjnym. Podkreślał, że w niektórych systemach prawnych konfiskata jest stosowana także w celach fiskalnych. Zauważał, że

publicznych, którymi „są świadczenia na rzecz określonych celów publicznych nakładanych na jednostki”²³.

Nauka prawa w okresie PRL-u kontynuowała prace badawcze dotyczące problematyki wywłaszczenia, przyjmując jedynie częściowo jej odrębną perspektywę względem wcześniejszego dorobku²⁴. Skupiała się ona na wywłaszczeniu prawa własności do nieruchomości. Perspektywa ta była związana z wyznaczeniem nowych celów prawa, jako służących socjalistycznej gospodarce planowej. Przepisy prawa chroniły wtedy głównie interes publiczny. Przedstawicielem nauki prawa poruszającym wówczas tę problematykę był Karol Sobczak. Autor ten postulował, aby podmiotem, na rzecz którego wywłaszczana była nieruchomość, był nie tylko Skarb Państwa, przedsiębiorstwo państwowe, spółdzielnia lub kółko rolnicze, ale także organizacje społeczne, które wykonują zadania publiczne²⁵. Podkreślał on także, że wywłaszczenie mogło mieć miejsce, jedynie gdy nie powiodły się próby zawarcia umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest sprzedaż prawa własności nieruchomości. Postulat pierwszeństwa rokowań był przytaczany wyłącznie z perspektywy ekonomicznej. Zdaniem K. Sobczaka sprzedaż tego prawa jest „tańszą i prostszą drogą” nabycia praw rzeczowych niezbędnych do realizacji zadań publicznych²⁶. Podkreślał również zalety jednolitości postępowania wywłaszczeniowego, którego przedmiotem było wywłaszczenie prawa

wywłaszczenie w odróżnieniu od konfiskaty nie służy celom karnym ani celom fiskalnym. M. Zimmermann podkreślał również, iż odszkodowanie jest elementem nie tylko wywłaszczenia, ale także ograniczenia prawa własności z mocy prawa. Odszkodowanie nie może być zatem uznawane za wyróżnik wywłaszczenia. M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe...*, s. 9–11.

²³ *Ibidem*, s. 12. M. Zimmermann wskazywał, że ciężary publiczne oznaczają obowiązek czynnego zachowania. Są one zatem pozytywnymi świadczeniami. Definiował on ciężary publiczne jako „ciężary nałożone niezależnie, albo w związku z prawem własności (na jej właściciela), nie ograniczające jednak, ani nie odbierające samego prawa”. M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe...*, s. 12.

²⁴ T. Bigo analizował problematykę wywłaszczenia w latach 40. XX w., jeszcze przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 27, poz. 197), którego regulacje nadawały interesowi publicznemu pierwszeństwo przed interesem jednostki w toku postępowania wywłaszczeniowego. T. Bigo przeprowadził częściową analizę regulacji powojennych związanych z reformą rolną, upaństwowieniem lasów i przemysłu. T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 201–203. Analiza ta nie obejmowała jednak porównania tych regulacji z przedwojennymi postulatami nauki prawa dotyczącymi wywłaszczenia.

²⁵ K. Sobczak krytykował przepisy prawa wywłaszczeniowego obowiązujące od 1958 r., które zawężyły zakres podmiotów, na których rzecz możliwe było wywłaszczenie jedynie do organów administracji państwowej, instytucji państwowych oraz przedsiębiorstw państwowych. K. Sobczak, *Nowe prawo wywłaszczeniowe*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 8–9, s. 295. Jak podkreślił K. Sobczak, przepisy prawa wywłaszczeniowego obowiązujące od 1961 r. słusznie rozszerzyły zakres podmiotów, na rzecz których możliwe było wywłaszczenie. Rozszerzenie to objęło spółdzielnie i kółka rolnicze. Autor postulował rozszerzenie tego zakresu także o organizacje społeczne. K. Sobczak, *Z zagadnień prawa wywłaszczeniowego*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1961, Nr 3, s. 27.

²⁶ K. Sobczak podkreślał, że w pierwszym okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej praktyka organów utrudniała wykorzystywanie formy umowy cywilnoprawnej w celu nabycia prawa własności do nieruchomości niezbędnej do wykonania celu publicznego. K. Sobczak, *Z zagadnień prawa...*, s. 28.

oraz określenie odszkodowania²⁷. Autor zaznaczał, że odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomości powinno być zgodne z jej wartością rynkową²⁸, jednakże wystarczające dla niego były wymagania ustanowione w przepisach prawa wywłaszczeniowego, które uzależniały sposób określania tej wartości od jej położenia w terenie miejskim oraz wiejskim²⁹. Wskazywał on również słuszność wprowadzonych wyjątków od zupełności odszkodowania zgodnych z „polityką klasową w dziedzinie stosunków gospodarczych”³⁰, a także postulował wprowadzenie zasady wyznaczenia odszkodowania nieprzekraczającego wartości wywłaszczanego prawa własności³¹. Jego zdaniem, akceptowane było wypłacenie odszkodowania w formie ratalnej ze względu na ograniczone możliwości finansowe Skarbu Państwa³².

Poglądy T. Bigi znalazły odzwierciedlenie we współczesnej literaturze. Jak podkreśla T. Woś, przedmiotem wywłaszczenia może być zarówno prawo do nieruchomości, ruchomości i innych dóbr niematerialnych, jak i inne wartości, w tym prawa nabyte w drodze decyzji administracyjnej³³.

Przedstawiciele wrocławskiej szkoły administracyjnej koncentrują się na wąskim ujęciu wywłaszczenia, obejmującym analizę ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁴. J. Boć wskazuje, że wywłaszczenie jest najostrzejszym przejawem administracyjnoprawnej reglamentacji sytuacji obywatela jako podmiotu własności lub innego prawa rzeczowego. Jego zdaniem wywłaszczenie obejmuje „odjęcie lub ograniczenie w drodze decy-

²⁷ K. Sobczak zauważał, że postępowanie wywłaszczeniowe obejmujące te dwa aspekty (wywłaszczenie prawa oraz odszkodowanie) jest zgodne z zasadami ekonomii procesowej. K. Sobczak, *Nowe prawo...*, s. 301–302.

²⁸ Jak podkreśla K. Sobczak, przepisy prawa wywłaszczeniowego z 1958 r. słusznie zbliżyły wysokość odszkodowania za wywłaszczenie prawa własności do nieruchomości do cen zbliżonych ich odpowiednikom w obrocie cywilnoprawnym. K. Sobczak, *Nowe prawo...*, s. 297; K. Sobczak, *Z zagadnień prawa...*, s. 28.

²⁹ K. Sobczak, *Z zagadnień prawa...*, s. 27–28.

³⁰ Jak wskazywał K. Sobczak, wyjątki od zupełności odszkodowania ustanowione w przepisach prawa wywłaszczeniowego dotyczą jedynie odszkodowania za wywłaszczenie większych budynków prywatnych. K. Sobczak, *Nowe prawo...*, s. 297–298.

³¹ Jak podkreślał K. Sobczak, postulowana przez niego zasada nieprzekraczania wartości wywłaszczonego prawa nie zawsze była realizowana. Wskazywał on przykład przepisów regulujących przenoszenie obiektów i budowy nowych obiektów stanowiących ekwiwalent za wywłaszczone obiekty budowlane. K. Sobczak, *Z zagadnień prawa...*, s. 28.

³² K. Sobczak podkreślał, że wypłacanie w ratach odszkodowania za wywłaszczone prawo własności jest uwarunkowane małym potencjałem gospodarczym Polski po II wojnie światowej. K. Sobczak, *Z zagadnień prawa...*, s. 28.

³³ T. Woś, *Konstrukcja prawna wywłaszczenia nieruchomości*, [w:] *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, „LexisNexis” 2010, LEX/el.

³⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204, z późn. zm.). P. Wojciechowski podkreśla, że pojęcie wywłaszczenie może być ujmowane wąsko lub szeroko. Wąskie ujęcie dotyczy wywłaszczenia jedynie w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Szerokie ujęcie obejmuje wywłaszczenie uregulowane także w innych przepisach prawa, regulujących pozabawienie własności bez względu na formę. P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 112*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 452–453.

zji administracyjnej prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości za uprzednim odszkodowaniem³⁵. E. Klat-Górska oraz L. Klat-Wertelecka podkreślają, że przesłankami wywłaszczenia, które powinny być łącznie spełnione, są: 1. niezbędność prawa własności lub innego prawa do tej nieruchomości do realizacji celów publicznych; 2. brak możliwości nabycia tych praw w drodze umowy³⁶. Także ich zdaniem wywłaszczenie jako ingerencja w prawo własności następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w toku postępowania administracyjnego³⁷.

Poglądy nauki prawa dotyczące wywłaszczenia kształtowały się na przestrzeni dwóch wieków wraz ze zmianą przepisów prawa wywłaszczeniowego. Zachowały one jednak spójność w tym czasie, z wyjątkiem okresu socjalizmu, gdy nauka prawa prowadziła własne badania w szczególności z perspektywy potrzeb państwa. Przedstawienie przez T. Bigę problematyki wywłaszczenia mieściło się w głównym nurcie nauki prawa, zarówno w okresie jego pracy badawczej, jak i aktualnie.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Boć J., *Obywatel jako właściciel*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Komentarz do art. 112*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2015, LEX/el.
- Sobczak K., *Nowe prawo wywłaszczeniowe*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 8–9.
- Sobczak K., *Z zagadnień prawa wywłaszczeniowego*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1961, nr 3.
- Tatarkiewicz K., *Wywłaszczenie*, [w:] *Encyklopedia Powszechna*, t. 28, Warszawa 1868.
- Wojciechowski P., *Komentarz do art. 112*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Woś T., *Konstrukcja prawna wywłaszczenia nieruchomości*, [w:] *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, LexisNexis 2010, LEX/el.

³⁵ J. Boć, *Obywatel jako właściciel*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 459.

³⁶ E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Komentarz do art. 112*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2015, LEX/el.

³⁷ *Ibidem*.

Wróblewski J., *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa. Materiały sympozjum. Warszawa 28–29 IV 1971 r.*, Wydawnictwo PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.

Zimmermann M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Z zasiłku Funduszu Naukowego Uniwersytetu Poznańskiego, Lwów 1939.

Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studjum z dziedziny prawa publicznego*, Nakładem Towarzystwa Naukowego z Zasiłkiem Ministerstwa Wyzn. Rel. i Ośw. Publ. na Uniwersytecie Jagiellońskim pod zarządem J. Filipowskiego, Lwów 1933.

* * *

Streszczenie: Badania nad wywłaszczeniem prowadzono od XIX wieku. Poglądy nauki prawa były z zasady stałe, z wyjątkiem okresu PRL-u. Poglądy T. Bigi stanowiły część głównego nurtu nauki prawa.

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, odszkodowanie, interes publiczny, nauka prawa.

Część III

Ustrój administracji
– zagadnienia wybrane

Decentralizacja

1. „Decentralizacja jest pojęciem relatywnym. Jej korelatem jest pojęcie centralizacji. Nas interesuje decentralizacja w znaczeniu administracyjno-prawnym... Przez nią rozumie się system, w którym istnieje obok centrum (rządu) więcej podmiotów samodzielnie administrujących [...] W ustroju decentralistycznym nie ma podporządkowania hierarchicznego. Organ niższy ma decydować samodzielnie, jego decyzja nie może być zmieniona z urzędu przez władzę wyższą, chyba tylko w przypadkach wyjątkowych, taksatywnie w ustawie wyliczonych [...] Dla pojęcia decentralizacji nie jest istotną rzeczą treść i przedmiot działania administracji. Nie chodzi o to, co należy do organu decentralistycznego, tylko kto wykonuje władzę administracyjną i w jaki sposób (samodzielny)”¹.

2. Tadeusz Bigo przeniósł do wykładu koncepcję decentralizacji przedstawioną w sposób rozwinięty w monografii *Związki publiczno-prawne*. Zwrócił tam uwagę na względność decentralizacji, wskazując, że jej korelatem jest centralizacja². Jako przykład leżący między granicznymi przypadkami skrajnej centralizacji i skrajnej decentralizacji autor podał osobliwy przykład decentralizacji – podział władzy między organy ustawodawcze i wykonawcze. Decentralizacja jest bowiem instytucją ustrojową administracji publicznej, a nie trójpodziału władzy państwowej. Skupił się na prawnej decentralizacji, nazwanej przez niego decentralizacją prawno-administracyjną, wykonywaną przez podmioty samorządowe jako formy decentralizacji korporacyjnej i podmioty administracji zakładowo-fundacyjnej. Istota samorządu polega wg T. Bigo na istnieniu większej liczby samodzielnych ośrodków (podmiotów) sprawujących administrację³, nad którymi jest usytuowane centrum administracyjne, podtrzymujące jedność systemu. Podmioty zdecentralizowane mają jednak samodzielność w stosunkach z tym centrum. Stwierdził, że

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 84–86.

² Takie ujęcie jest reprezentowane w literaturze niemieckojęzycznej; zob. np. A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Darmstadt 1969, s. 348 i n.

³ Oparcie decentralizacji na wielości odrębnych od państwa podmiotów administrujących będących osobami prawa publicznego jest podstawą koncepcji pośredniej administracji państwowej (*mittelbare Staatsverwaltung*), wykonywanej przez takie podmioty; zob. np. I. v. Münch (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1988, s. 632 i n. oraz cyt. tam literatura.

decentralizacja może być stopniowana. Zwrócił ponadto uwagę na to, że w dekoncentracji też następuje zróżnicowanie podmiotowe administracji, ale brakuje samodzielności, gdyż nie jest uchylone podporządkowanie hierarchiczne.

3. Do terenowej administracji państwowej w Polsce Ludowej nie miała zastosowania zasada decentralizacji. Jej ustrój był bowiem zbudowany w oparciu o zasadę centralizmu demokratycznego, przeniesioną ze Związku Radzieckiego do państw tzw. demokracji ludowej, obowiązującą w partiach komunistycznych i w aparacie państwowym. Zasada ta była jednym z najważniejszych dogmatów ustrojowych tych państw⁴. W Polsce Ludowej jej istota polegała na tym, że nadzór nad radą narodową niższego szczebla i jej organami wewnętrznymi (komisjami) sprawowała rada narodowa bezpośrednio wyższego szczebla. Nadzór zwierzchni nad systemem rad narodowych sprawowała Rada Państwa. Kryterium tego nadzoru było prawo i otwarte kryterium polityczne, czyli zasadnicza linia polityki państwa. Wskazywano, że nadzór miał aspekt pozytywny, realizowany w formie obowiązujących wytycznych i instrukcji, oraz aspekt negatywny, realizowany przez uchylanie uchwał nadzorowanych organów kolegialnych (rad narodowych i ich prezydiów) sprzecznych z prawem lub z zasadniczą linią polityki państwa⁵.

W konsekwencji przemian po październiku 1956 r. uchwalono ustawę z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych⁶, w której zadeklarowano decentralizację, wszakże z utrzymaniem zasady, że rady narodowe są jedynymi terenowymi organami władzy państwowej działającymi na zasadzie centralizmu demokratycznego⁷. W dyskusji nad prawnymi aspektami ustroju administracji terenowej wyrażano także pogląd, że rady narodowe stanowią zarówno formę organizacyjną decentralizacji administracji państwowej o największej doniosłości społecznej, jak i formę demokratyzacji życia społecznego⁸.

J. Starościak wyróżnił w tym okresie jako prawne formy decentralizacji jednolitej administracji państwowej: przedsiębiorstwo, zakład administracyjny, samorząd oraz zlecenie funkcji administracji państwowej. Stwierdził, że formy te umożliwiają organizację i funkcjonowanie administracji zarówno według kryteriów terytorialnych, jak i spełnianych rodzajów funkcji administracyjnych. Istotną cechą decentralizacji było jego zdaniem prawne ograniczenie ingerencji organów nadrzędnych wobec organów

⁴ Zob. M. Kasiński, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019, s. 21 i n.

⁵ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 280 i n.

⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 16.

⁷ E. Sokalska, *Organizacja administracji lokalnej w Polsce w latach 1950–1956*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2006, nr 6, s. 200.

⁸ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 5, 65.

podporządkowanych, oparte na przepisach prawnych nienaruszalnych dla organów nadrzędnych. Samodzielność nie musiała obejmować całego zakresu działania organu zdecentralizowanego i w zasadzie miała charakter względny. Z uwagi na specjalizację administracji na znaczeniu miała zyskiwać administracja funkcjonalna⁹.

4. W wyniku transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r. zniesiono zasadę jednolitości administracji państwowej i zasadę centralizmu demokratycznego. Umożliwiono w ten sposób wprowadzenie decentralizacji jako zasady ustrojowej administracji publicznej. Proces ten rozpoczęło uchwalenie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰ oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹¹.

W nauce prawa przyjęto, że decentralizacją jest taki system organizacyjny administracji publicznej, w którym: „poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych”¹². Samodzielność prawna jest cechą konstytutywną decentralizacji. Ma ona charakter względny, ponieważ bezwzględna samodzielność prawna ograniczona jedynie przepisami konstytucyjnymi, występuje w autonomii. Zgodność z prawem działania podmiotu zdecentralizowanego zapewnia nadzór weryfikacyjny. Decentralizacja może objąć całość lub część zadań podmiotu (kompetencji jego organu). Za podstawową kategorię zdecentralizowanej administracji uznano samorząd terytorialny. Poza tym w tej kategorii wymieniono także przedsiębiorstwo państwowe i komunalne; zakład administracyjny – państwowy, niepaństwowy i samorządowy; społeczny podmiot administracyjny¹³. Podkreślono specyfikę przedsiębiorstwa polegającą na produkcji dóbr czy świadczeniu usług materialnych. W porównaniu z katalogiem J. Starościaka wyliczenie uzupełniono o przedsiębiorstwa i zakłady samorządowe. Formę funkcjonalną zlecenia funkcji administracji publicznej zastąpiono natomiast formą organizacyjną, czyli społecznymi podmiotami administracyjnymi¹⁴.

Ten kierunek badań decentralizacji administracji publicznej jest kontynuowany, w oparciu o analizę literatury, także z okresu II Rzeczypospolitej, obowiązującym prawie i orzecznictwie oraz praktyce. Przedmiotem tych badań jest w pierwszym rzędzie samorząd terytorialny.

⁹ J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 79 i n.

¹⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 94.

¹¹ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

¹² J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 138.

¹³ *Ibidem*, s. 139.

¹⁴ *Ibidem*, s. 140.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kasiński M., *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E. (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019.
- Merkl A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Darmstadt 1969.
- Münch I. v. (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1988.
- Sokalska E., *Organizacja administracji lokalnej w Polsce w latach 1950–1956*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2006, nr 6.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.

* * *

Streszczenie: Tadeusz Bigo przedstawił koncepcję decentralizacji w monografii *Związki publiczno-prawne*. Zwrócił tam uwagę na to, że jej korelatem jest centralizacja. Skupił się na decentralizacji nazwanej przez niego decentralizacją prawno-administracyjną, wykonywaną przez podmioty samorządowe jako formy decentralizacji korporacyjnej, a także przez podmioty administracji zakładowo-fundacyjnej. Istota samorządu polega według T. Bigo na istnieniu większej liczby samodzielnych prawnie ośrodków (podmiotów) sprawujących administrację, nad którymi jest usytuowane centrum administracyjne, podtrzymujące jedność systemu. Podmioty zdecentralizowane mają samodzielność w stosunkach z tym centrum. Stwierdził, że decentralizacja może być stopniowana. Zwrócił uwagę na to, że w dekoncentracji też następuje zróżnicowanie podmiotowe administracji, ale brakuje samodzielności prawnej, gdyż nie jest uchylone podporządkowanie hierarchiczne.

Słowa kluczowe: decentralizacja, samodzielność prawna, nadzór, dekoncentracja, podmioty samorządowe, podmioty zakładowo-fundacyjne.

Samorząd terytorialny

1. „Samorząd jak każde zjawisko administracyjne jest przede wszystkim faktem społecznym (aspekt socjalno-polityczny), a ponieważ z reguły znajdujemy w obowiązującym prawie wypowiedzi prawne o nim – jest także zjawiskiem prawnym [...] W prawnym znaczeniu samorząd jest typem decentralizacji, t.j. specyficzną formą organizacyjną administracji opartą na zasadzie niezależności hierarchicznej. Jeśli zaś idzie o «differentia specifica», czyli jak wyodrębnić samorząd w ramach klasowego pojęcia (decentralizacji), to o tym decyduje prawo pozytywne. Próby skonstruowania jakiegoś ogólnego pojęcia prawnego samorządu, odpowiadające każdemu przecięciu ustrojowemu w każdej epoce i przestrzeni, nie dały zadowalającego rezultatu”¹.

2. Tadeusz Bigo w monografii *Związki publiczno-prawne* stwierdził, że być może żadna dziedzina nauki prawa administracyjnego nie ma tak bogatej literatury jak nauka o samorządzie. Zastrzegł, że omawiając różne teorie samorządu, pomija teorie polityczne, przedstawiające samorząd jako zjawisko socjalne². Jako najstarszą wskazał opartą na prawie natury teorię naturalną o własnym prawie gminy do samorządu, sformułowaną przez ideologów rewolucji francuskiej. Wynika z niej, że byt prawny gminy i jej osobowość prawna są czymś pierwotnym, wcześniejszym od państwa i prawa pozytywnego. T. Bigo nie podzielał takich poglądów. Odrzucił również teorie oparte na kryteriach materialnoprawnych, zakładających specyfikę spraw załatwianych przez samorząd, na podstawie których powstał podział na zadania własne i poruczone. W nowoczesnym państwie cały zakres działania samorządu jest bowiem poruczony przez ustawy. Nie jest także możliwy podział *a priori* spraw załatwianych przez samorząd na lokalne i państwowe. Nie można bowiem z góry przesądzić o charakterze określonych spraw. Stwierdził, że jedną z najważniejszych kwestii jest podmiot administracji samorządowej. Powołując się na literaturę przedmiotu, przedstawił różne stanowiska, a mianowicie że

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 86.

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 124.

takim podmiotem są urzędnicy niezależni od władzy centralnej, grupy społeczne mające osobowość prawną, państwo, a organy samorządu są w istocie organami państwa³.

T. Bigo poddał szczególnej krytyce stanowisko trzecie, reprezentowane przez J. Panejkę, według którego samorząd jest „instytucją prawną powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa”. Różnicy między administracją rządową a samorządową należy szukać „w formalnej stronie samorządu, tj. w jego organizacji”, a nie w jego osobowości prawnej⁴. Osobowość prawną jednostek samorządowych można by bowiem tylko wtedy uznać za istotę samorządu, gdyby jednostki samorządowe były odrębnymi od państwa jednostkami posiadającymi niepocho- dzące od państwa prerogatywy zwierzchnie⁵. Z punktu widzenia państwa organy samo- rządu terytorialnego mają natomiast obowiązek wykonywania w charakterze organów państwowych części administracji państwowej. Ich osobowość prawna jest tylko nie- zbędna do ich podmiotowego zobowiązania do wykonywania administracji publicznej przez ich organy będące organami państwowymi⁶. Ustrój jednostek samorządowych ma w tej koncepcji charakter drugorzędny. Istotna jest natomiast samodzielność, która po- lega na braku podległości hierarchicznej wobec organów rządowych. Sprawia to, że organy samorządowe nie są podległe służbowo organom rządowym, ale są zobowiązane do przestrzegania ustaw i w tym zakresie podlegają nadzorowi⁷. Konkludując, J. Panej- ko stwierdził, że: „Samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielną w granicach ustaw i ogólnego porządku prawnego”⁸.

T. Bigo, jako przeciwnik „państwowej” koncepcji samorządu terytorialnego, odniósł się do niej krytycznie⁹. Reprezentował jednak stanowisko, że samorząd w prawnym ujęciu jest formą organizacyjną administracji zdecentralizowanej, której przedmiot nie różni się od przedmiotu administracji rządowej. Stąd, biorąc to pod uwagę, uważał, że nie można przeciwstawiać sobie obydwu kategorii (rządowej i samorządowej) admini- stracji publicznej. T. Bigo kładł jednak nacisk na podmiotowe odróżnienie tych admini- stracji. Jego zdaniem podmiotem administracji samorządowej nie jest państwo, lecz odrębna od państwa jednostka samorządowa będąca osobą publicznoprawną. W konse- kwencji jednostka samorządowa jest podmiotem praw publicznych, zapewniających jej równorzędną pozycję prawną z władzami rządowymi, wyrażającą się w dysponowaniu

³ *Ibidem*, s. 125, 126.

⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 81; T. Bigo, *Związki pu- bliczno-prawne...*, s. 127.

⁵ J. Panejko, *op. cit.*, s. 87.

⁶ *Ibidem*, s. 93.

⁷ *Ibidem*, s. 95.

⁸ *Ibidem*, s. 97.

⁹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 127 i n.

władztwem administracyjnym¹⁰. T. Bigo do kategorii samorządu, poza samorządem terytorialnym i gospodarczym, zaliczył także samorządy związków religijnych i samorządy mniejszości narodowych¹¹.

3. W początkowym okresie Polski Ludowej przywrócono samorząd terytorialny będący głównym przedmiotem powoływanych wykładów T. Bigi. Miało to jednak jedynie charakter formalny. Samorząd wmontowano bowiem w hierarchicznie zbudowany system rad narodowych, których organy uchwałodawcze nie pochodziły z wyborów. Materialnie zerwano z samorządem na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹². W taki sposób utworzono samorząd według jego koncepcji politycznej¹³, zgodnie z wzorcem obowiązującym w Związku Radzieckim. W następstwie tego w literaturze prawniczej zaczęto intensywniej krytykować tradycyjny samorząd jako wytwór zniesionego państwa burżuazyjnego, nieprzystający do nowych warunków ustrojowych. Deprecjonowano znaczenie tego samorządu załatwiającego jedynie sprawy lokalne. Podkreślano, że rady narodowe uzyskały znaczący status terenowych organów władzy państwowej¹⁴. Określając pozycję rad narodowych w ustroju państwa, twierdzono, że ich sytuacja prawna jest „wręcz nieporównywalna z instytucją samorządu w państwie burżuazyjnym. Podczas gdy bowiem samorząd jest jedynie formą organizacji administracji państwowej, rady narodowe są formą organizacji całej władzy państwowej”¹⁵.

Pojęcie „samorząd” rozumiano trojako, a mianowicie: jako organizację przysłego społeczeństwa socjalistycznego; jako system instytucji tworzących aktualną samorządność społeczeństwa; jako bezpośredni udział społeczeństwa w wykonywaniu władzy państwowej. Odróżniano ten udział od samorządności społecznej, która nie wiązała się z wykonywaniem władzy państwowej. Samorząd *sensu stricto* utożsamiano zatem w Polsce Ludowej z systemem rad narodowych, będącym ustrojowo prawną formą pośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy państwowej¹⁶.

System rad narodowych ulegał ewolucji, a wraz z tym także poglądy nauki prawa.

J. Starościak, oceniając system rad narodowych jako istotny element samorządu, wskazywał takie jego cechy:

¹⁰ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 184–185.

¹¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 184–185.

¹² Dz. U. Nr 14, poz. 130.

¹³ Którego korzenie sięgały początku XIX w. w państwie pruskim, gdzie na mocy Ordynacji miejskiej (*Städteordnung*) wprowadzono w 1808 r. tego rodzaju samorząd.

¹⁴ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 223 i n.

¹⁵ M. Jaroszyński, *Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 8–9, s. 224.

¹⁶ J. Starościak, [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 86 i n.

- wykonywanie administracji państwowej z możliwością działania w formach władczych;
- samodzielne wykonywanie administracji państwowej przez organy samorządu;
- możliwość wkroczenia przez organ nadzoru w działalność samorządu na podstawie wyraźnego przepisu prawa;
- członkowie samorządu powinni mieć możliwość sprawowania administracji przez wyłonionych przez siebie przedstawicieli;
- samorząd terytorialny jest zrzeszeniem, do którego przynależność jest niezależna od obywateli¹⁷.

Po reformach lat 1972–1975 T. Rabska stwierdziła, że pojęcie samorządu obejmuje następujące elementy: prawnie wyodrębnioną grupę społeczną, w której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołaną prawnie do wykonywania zadań administracji państwowej w sposób samodzielny, w formach właściwych dla tej administracji; posiadającą prawnie zdeterminowaną organizację o charakterze przedstawicielskim, kontrolowaną przez grupę społeczną, która ją wybrała. Ustrój samorządu ma charakter zdecentralizowany, a jego działalność jest nadzorowana przez organy państwowe; organy samorządu nie są wprawdzie organami administracji państwowej, lecz wchodzą w skład jednolitego aparatu administracyjnego państwa, a jeżeli prowadzą uzupełniającą taką działalność jak jednostki państwowe, są elementem swoistej, wewnętrznej, dwutorowości zarządzania¹⁸.

4. Przekształcenia systemu rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej nie mogły jednak doprowadzić do reaktywacji samorządu terytorialnego. Podstawową przeszkodą była obowiązująca w Polsce Ludowej zasada jedności władzy państwowej. Reaktywacja samorządu terytorialnego nastąpiła na początku transformacji ustrojowej Polski na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym²⁰.

Uchwalenie tych ustaw poprzedziła dyskusja naukowa, w której nawiązywano do dorobku myśli prawniczej z okresu II Rzeczypospolitej, w tym także do dzieła T. Bigi. Wydano wówczas reprinty jego monografii o związkach publiczno-prawnych, powołanej monografii J. Panejki, a także innych opracowań²¹.

¹⁷ J. Starościec, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53 i n.

¹⁸ T. Rabska, [w:] J. Starościec (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 340 i n.

¹⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 94.

²⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

²¹ Są to m.in. następujące publikacje: A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932; S. Paczyński, *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Warszawa 1933; M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1938; K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938.

W wyniku kontynuacji reformy ustrojowej odtworzono samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²² oraz utworzono taki samorząd na szczeblu województwa na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³.

Samorząd terytorialny stał się zatem trwałym składnikiem dualistycznego ustroju administracji publicznej. Nie rozwiązano jednak pozytywnie problemu, który był kamieniem węgielnym koncepcji T. Bigi. Nie przywrócono bowiem *expressis verbis* osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego. Poglądy, że taki rodzaj osobowości wynika z interpretacji przepisów prawa, nie są przyjmowane bezkrytycznie. Biorąc pod uwagę tę okoliczność, można stwierdzić, że pod tym względem współczesny samorząd jest bliżej koncepcji J. Panejki (który wprowadził nie kwestionował osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego, ale nie przywiązywał do niej szczególnej wagi) niż koncepcji T. Bigi.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010.
- Jaroszyński M., *Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 8–9, s. 224.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1938.
- Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- Krzczkowski K., *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938.
- Paczyński S., *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Warszawa 1933.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Rabska T., [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.

²² Dz. U. Nr 91, poz. 578.

²³ Dz. U. Nr 91, poz. 576.

* * *

Streszczenie: Tadeusz Bigo, przedstawiając koncepcję samorządu, stwierdził, że można go ujmować w aspekcie socjalno-politycznym oraz prawnym. W drugim znaczeniu samorząd jest typem decentralizacji, czyli specyficzną formą organizacyjną administracji opartą na zasadzie niezależności hierarchicznej. O cechach szczególnych samorządu rozstrzyga zawsze aktualne prawo pozytywne. Stąd nie można skonstruować uniwersalnego pojęcia prawnego samorządu. Omawiając samorząd, pominął teorie polityczne. Jako najstarszą wskazał teorię naturalną o własnym prawie gminy do samorządu, opartą na prawie natury. Według niej byt prawny gminy i jej osobowość prawna są wcześniejsze od państwa i prawa pozytywnego. Tadeusz Bigo nie podzielał takich poglądów. Odrzucił teorie oparte na kryteriach materialnoprawnych, gdyż cały zakres działania samorządu jest poruczony przez ustawy. Nie jest możliwy podział *a priori* na sprawy lokalne i państwowe. Najważniejszy w samorządzie jest podmiot tej administracji. Takimi podmiotami są urzędnicy niezależni od władzy centralnej, grupy społeczne mające osobowość prawną, państwo, a organy samorządu są w istocie organami państwa.

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd, teorie samorządu, podmioty samorządowe.

Związki międzykomunalne

„Związek międzykomunalny powstaje dla ułatwienia wykonywania prawnych zadań, którym poszczególne związki samorządowe nie byłyby w stanie podjąć wyłącznie własnymi siłami, np. budowa dróg, szpitali, melioracje obszarów granicznych dwóch lub więcej gmin”¹.

Tradycja związków międzykomunalnych w prawie krajowym sięga okresu międzywojennego. W dwudziestoleciu międzywojennym powstała znaczna liczba prac poświęconych ustrojowi administracji publicznej, w tym samorządowi terytorialnemu. Wiele z nich stworzyli przedstawiciele szkoły lwowskiej², której dorobek kontynuowała następnie w wielu aspektach wrocławska szkoła administratywistów³. W odniesieniu do

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 105.

² Do przedstawicieli szkoły lwowskiej polskiego prawa administracyjnego tamtego okresu należeli prof. Tadeusz Bigo, prof. Wit Klonowiecki, prof. Franciszek Longchamps de Bériet, prof. Wilhelm Edmund Rappé, prof. Zbigniew Pazdro i prof. Maurycy Zimmermann. Spośród wymienionych przedstawicieli lwowskiego środowiska naukowego to właśnie prof. Bigo, a także prof. Longchamps de Bériet i prof. Pazdro, po 1945 r. byli współtwórcami wrocławskiej szkoły administratywistów. Z prac wydanych przed 1939 r. we Lwowie, które nawiązywały w swojej treści także do koncepcji samorządu terytorialnego, warto wskazać na m.in.: E. Dubanowicz, *Sprawa politycznej administracji w Polsce. Podstawy materialne i zasady organizacyjne rządowej i samorządnej administracji terytorialnej na stopniach pośrednich*, Lwów 1920; M. Zimmermann, *Założenia ustroju administracyjnego państwa*, Lwów 1936; A. Wereszczyński, *Ustrój i administracja państwa polskiego*, Lwów 1936.

³ W zakresie publikacji wydanych po 1990 r. należy chociażby przykładowo wskazać na następujące pozycje: J. Boć, *Związki gmin w Belgii*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995; *Idem, Współpraca międzygminna w Szwajcarii*, [w:] A. Błaś (red.), *op. cit.*; A. Błaś, *Funkcje osobowości prawnej gminy i związku komunalnego*, [w:] A. Błaś (red.), *op. cit.*; A. Chrisidu, *Związki komunalne w Grecji*, [w:] A. Błaś (red.), *op. cit.*; K. Nowacki, *Prawne formy współpracy między gminami w Austrii*, [w:] A. Błaś (red.), *op. cit.*; J. Supernat, *Aktualne zagadnienia współpracy komunalnej w Holandii*, [w:] A. Błaś (red.), *op. cit.*; M. Miemieć, *Związki komunalne w Niemczech*, [w:] A. Błaś (red.), *op. cit.*; J. Korczak, *Rola związków komunalnych w reformie kolei państwowych w Niemczech*, [w:] A. Błaś (red.), *op. cit.*; L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

związków samorządowych powstała jedna, szczególnie cenna praca. Była to monografia autorstwa profesora Tadeusza Bigi zatytułowana *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, opublikowana po raz pierwszy w Warszawie w 1928 r. „Zawarta w tej pracy koncepcja samorządu terytorialnego do dziś inspiruje twórczą refleksję teoretyczną, wnosi jasność i ład w toczącą się współcześnie dyskusję nad strukturą i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce”⁴, czego przykładem pozostaje także niniejsza publikacja. Był więc profesor Bigo „twórcą teoretycznoprawnej koncepcji instytucji związków samorządowych w strukturze samorządu terytorialnego”⁵. W pracy tej nawiązał także do celowych związków międzykomunalnych posiadających publiczno-prawny charakter. Należy zauważyć, że mimo upływu lat nie traci na aktualności ta problematyka, co wynika z możliwości tworzenia związków komunalnych przez gminy i powiaty także w dzisiejszym stanie prawnym (art. 64–74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ oraz art. 65–73 ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷). Wśród innych prac okresu międzywojennego, w których profesor Tadeusz Bigo poruszał przedmiot samorządu terytorialnego, a często także i związków komunalnych, były następujące publikacje: *Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim prawie administracyjnym* (Lwów 1928), *Z ustrojowych zagadnień samorządu* (Lwów 1933), *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji* (Lwów 1936), czy też *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)* (Lwów 1932).

Podłożem dla teoretycznoprawnych rozważań czynionych w okresie międzywojennym nad związkami międzykomunalnymi było dla profesora Tadeusza Bigi obowiązujące prawo. Już konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r.⁸ stanowiła, że „Jednostki samorządowe mogą łączyć się w związki dla przeprowadzenia zadań wchodzących w zakres samorządu. Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy” (art. 65). Także kolejna z polskich konstytucji okresu międzywojennego, tj. ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁹, nazywana często konstytucją kwietniową, dawała normatywną podstawę do tworzenia takich celowych związków publicznoprawnych przez samorząd terytorialny. Jak stanowił bowiem jej art. 75 ust. 3 „Samorzady mogą być tworzone w związki dla wykonywania zadań szczególnych”. Ustęp 4 tego artykułu stanowił zaś, że „Ustawa może nadać związkom

⁴ A. Błaś, *Przedmowa*, [w:] A. Błaś (red.), *op. cit.*, s. 9.

⁵ M. Podkowski, *Tadeusz Bigo – wybitny uczonek i wychowawca*, [w:] M. Marszał, J. Przygodzki (red.), *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, Wrocław 2006, s. 150.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713). Dalej jako: u.s.g.

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920). Dalej jako: u.s.p.

⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.). Dalej jako: konstytucja marcowa.

⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

osobowość publiczno-prawną”. Podstawę prawną do organizacji i funkcjonowania omawianej kategorii związków międzykomunalnych, a także warunki uzyskania przez nie charakteru publicznoprawnego tworzyły przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych¹⁰. Rozporządzenie w art. 1 stanowiło, że „Dla przeprowadzenia poszczególnych działań, wchodzących w zakres działania samorządu terytorialnego, mogą gminy wiejskie i miejskie oraz powiatowe i wojewódzkie związki komunalne łączyć się w związki międzykomunalne z prawami korporacyj o samoistniej osobowości prawnej”. Przepis art. 11 r.z.w. stanowił, że związek międzykomunalny mógł otrzymać osobowość publicznoprawną, jeżeli: a) odpowiadał przepisom tego rozporządzenia; b) jego zadania wchodziły w zakres administracji publicznej. O nadaniu bądź odebraniu takiego statusu związkowi międzykomunalnemu decydowała Rada Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu.

Na tle przedstawionej regulacji prawnej przytoczyć należy poglądy profesora Bigo na temat koncepcji związków komunalnych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Mianowicie, uważał on, że omawiana kategoria związków ma charakter celowy. Jego zdaniem, art. 65 konstytucji marcowej stanowił, że może im zostać przyznany publicznoprawny charakter. Podkreślić w tym miejscu należy, że nie zawierała jednak ówczesna ustawa zasadnicza żadnego przepisu, który wyjaśniałby, w czym miałby się ten charakter przejawiać. Było w niej jednak jedno istotne wyjaśnienie. Zgodnie z nim związki jednostek samorządowych były to zrzeszenia tworzone w celu realizacji zadań samorządu terytorialnego, a charakter publicznoprawny mógł zostać nadany danemu związkowi wyłącznie na podstawie ustawy. Oznaczało to, że inne związki realizujące także zadania samorządowe miały już charakter prywatnoprawny. Kryterium podziału związków celowych na publiczne i prywatne nie leżało zatem ani w celu, ani w treści zadań realizowanych przez dany związek. Decydujące znaczenie odgrywały normy konstytucyjne¹¹. Profesor Bigo był zdania, że zawarta w r.z.m. regulacja opierała się na innych założeniach, aniżeli te, które zawarte zostały w art. 65 konstytucji marcowej: „Uzależnia [...] [r.z.w. – D.C., A.Ch.-B.] charakter publiczno-prawny związku [...] od celu związku, a więc od momentu materialnego”¹². Przypisywał jednak T. Bigo

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz. U. Nr 39, poz. 386). Dalej jako: r.z.m. Zmienione następnie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (Dz. U. Nr 110, poz. 976).

¹¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 70.

¹² *Ibidem*, s. 71. Przykładowo wskazać należy, że taki charakter w okresie międzywojennym został nadany Nowogródzkiemu Wojewódzkiemu Związkowi Międzykomunalnemu Opieki Społecznej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931 r. o nadaniu korporacji prawa publicznego Nowogródzkiemu Wojewódzkiemu Związkowi Międzykomunalnemu Opieki Społecznej (M.P. Nr 210, poz. 285).

ważne znaczenie publicznoprawnemu charakterowi związków, a także samorządu terytorialnego¹³. W swoich poglądach zwracał także uwagę na dobrowolność omawianej formy współdziałania w samorządzie terytorialnym: „Związki komunalne mogą być organizowane tylko dobrowolnie”¹⁴, nie opierają się na „przymusie tworzenia, ani na przymusowym członkostwie”¹⁵.

Bardzo ważna była dla profesora Bigo celowość tworzenia omawianych związków: „związek powstaje dla ułatwienia wykonywania prawnych zadań, którym poszczególne związki samorządowe nie byłyby w stanie podołać wyłącznie własnymi siłami”¹⁶. Dobrowolne wchodzenie w relacje współdziałania bez wątpienia służyło umacnianiu idei samorządności. Jednocześnie zwracał profesor Bigo uwagę na tę cechę związków międzykomunalnych, którą wiązać należało z tym, że nie mogły one przejąć całości zadań poszczególnych jednostek samorządowych¹⁷. W tym miejscu należy zauważyć, że przytoczone cechy omawianej formy współdziałania samorządu terytorialnego są charakterystyczne dla niej także w obecnym stanie prawnym. W dalszej kolejności wskazać należy, że organami związków międzykomunalnych, o których pisał profesor Tadeusz Bigo, zgodnie z art. 2 r.z.m. były rada (organ stanowiąco-kontrolny) oraz zarząd (organ wykonawczy). Związek był reprezentowany na zewnątrz przez prezesa związku. Istotną kwestią był także nadzór sprawowany nad tymi związkami. Był to nadzór państwowy i nie ograniczał się on jedynie do kryterium legalności. Obejmował pozytywne środki kontroli analogiczne do tych, jakie charakteryzowały nadzór nad samorządem terytorialnym¹⁸.

Koncepcja związków międzykomunalnych pojawiła się jeszcze w skrypcie wykładów uniwersyteckich profesora Tadeusza Bigo z 1948 r., gdzie została zawarta na dwóch stronach i w odniesieniu do uregulowań konstytucji marcowej¹⁹. Na skutek likwidacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1948–1950 i zastąpienia go systemem terenowych rad narodowych²⁰ straciła ona jednak na aktualności. Dopiero reaktywacja samorządu gminnego w 1989 r. pozwoliła na powrót do tej koncepcji. Jednym z pierwszych wyrazów kontynuacji myśli profesora Tadeusza Bigo w zakresie celowych związków międzykomunalnych mających publicznoprawny charakter była publikacja przedstawicieli środowiska wrocławskiej szkoły administratywistów *Związki komunalne*

¹³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 1 i n. Także J. Panejko w swojej fundamentalnej pracy *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, prowadził rozważania na temat podziału związków na publicznoprawne i prywatnoprawne. *Idem, op. cit.*, s. 81 i n.

¹⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 105.

¹⁵ *Idem, Związki publiczno-prawne...*, s. 73.

¹⁶ *Idem, Prawo administracyjne...*, s. 105.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Idem, Związki publiczno-prawne...*, s. 72.

¹⁹ *Idem, Prawo administracyjne...*, s. 104–105.

²⁰ Na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130).

w Polsce i w państwach Europy Zachodniej pod redakcją profesora Adama Błasia. Zawierała ona materiały z konferencji naukowej dla uczczenia pamięci Tadeusza Bigi. Koncepcja ta była następnie wraz z zachodzącymi w strukturze administracji terenowej zmianami rozwijana przez przedstawicieli krajowej nauki prawa administracyjnego²¹.

Podkreślanie przez profesora Tadeusza Bigę takich kategorii, jak wchodzenie w relacje współdziałania, i pielęgnowanie ich, ściśle wiąże się z samorządnością oraz wspólnotowością. Jedną z istotnych form współdziałania, która nie opiera się na przymusie tworzenia ani na przymusowym członkostwie, są więc związki jednostek samorządu terytorialnego. Tak interpretowana dobrowolność współdziałania i samorządność znajdują obecnie – o czym była mowa – swój refleks w treści art. 64 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. W ramach tych związków gminy wykonują zadania własne oraz zlecone (zarówno z zakresu administracji samorządowej, jak i rządowej). Podkreślić w tym miejscu należy, że analogiczne rozwiązanie prawne zawarte jest w art. 65 ust. 1 u.s.p., który przewiduje, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.

Dotychczasowe badania nad istotą związków komunalnych były prowadzone przede wszystkim na gruncie nauki prawa administracyjnego. Dziś są z pozytywnym skutkiem adaptowane także na potrzeby nauki zarządzania publicznego. Stopniowa ewolucja funkcjonowania zasad, metod i skali działania administracji publicznej, którą można ująć jako przechodzenie od weberowskiego modelu biurokracji do *new public governance*, rodzi pytanie o to, jak instytucja związków komunalnych jest traktowana na gruncie zarządzania publicznego. W naukach o zarządzaniu publicznym związek komunalny traktowany jest jako instytucjonalny przejaw współpracy międzykomunalnej (*inter-municipal cooperation*)²². Instytucja związku komunalnego jest homogeniczną²³ i horyzontalną formą organizacyjną wykonywania zadań publicznych, która stanowi odrębny podmiot prawa publicznego, posiadający osobowość prawną, utworzony na podstawie uchwał rad tych jednostek samorządu terytorialnego, które wyraziły wolę uczestnictwa w związku.

²¹ Warto zauważyć, że jedną z pierwszych publikacji analizujących międzywojenną koncepcję związków międzykomunalnych po 1989 r. była publikacja autorstwa A. Wiktorowskiej *Związki międzykomunalne w Polsce przedwojennej: Nadzór w systemie samorządu terytorialnego (analiza historyczno-prawna)*, Warszawa 1990, s. 42.

²² Zob. G. Bel, M. Warner, *Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: A meta-regression Analysis*, „Journal of Economic Policy Reform” 2015, No. 2, s. 91 i n.; G. Bel, M. Warner, *Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence*, „Public Administration” 2015, No. 1, s. 52 i n.

²³ Możliwe jest zawieranie wyłącznie związków międzygminnych z udziałem tylko gmin (art. 64 u.s.g.), związków powiatów z udziałem powiatów, ale też i miast na prawach powiatów (art. 65 ust. 1 i art. 91 u.s.p.) oraz związków komunalnych z udziałem miast na prawach powiatów i gmin (art. 74 u.s.p.).

Utworzenie osobnej struktury organizacyjnej w celu wykonywania przez nią części zadań publicznych, realizowanych dotąd przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego osobno, na gruncie zarządzania publicznego uzasadnia pytania o efektywność tej formy współdziałania. Przy wszystkich podejmowanych w literaturze przedmiotu wątkach efektywności współpracy międzykomunalnej na uwagę zasługuje problematyka kosztów transakcyjnych²⁴. Olivier Williamson wyodrębnił trzy rodzaje kosztów transakcyjnych, które towarzyszą zawarciu każdej transakcji: (1) koszty *ex-ante* – ponoszone przed zawarciem transakcji; (2) koszty związane z realizacją samej transakcji; (3) koszty *ex-post* związane z czynnościami następującymi w konsekwencji zawarcia transakcji. Instytucja związków komunalnych wymaga poniesienia relatywnie wysokich kosztów transakcyjnych *ex-ante*, których konsekwencją jest stabilność i tym samym efektywność współdziałania w celu wykonywania zadań publicznych²⁵.

W zarządzaniu publicznym zarazem obecny jest paradygmat myślenia o administracji publicznej jako strukturze sieciowej, w której ustalone pozycje jednostkowe zastąpione zostają pozycją w sieci powiązań strukturalnych i funkcjonalnych²⁶. Dostrzega się, że współczesnym sposobem realizacji celów publicznych coraz częściej stają się sieci, które w optyce badawczej socjologii można interpretować jako grupę aktorów powiązanych ze sobą relacjami. Sieci współpracy należy postrzegać jako instrument polityk publicznych. Zgodnie ze sformułowaną przez noblistę Jana Tinbergena „złotą regułą” liczba instrumentów polityki nie powinna być mniejsza niż liczba celów²⁷. Sformułowana przez niego „złota reguła” we współczesnych uwarunkowaniach funkcjonowania administracji publicznej oznacza, że do realizacji każdego celu publicznego powinna być utworzona sieć współdziałania oraz cyrkulacja różnego rodzaju zasobów (materialnych i niematerialnych) między aktorami w sieci. Postrzeganie związków komunalnych w perspektywie sieci międzyorganizacyjnej pozwala ulokować je w problematyce *governance*, która nie odnosi się do struktur władzy (eliminuje zatem znaczenie rzeczowe i atrybutowe zjawiska), lecz do funkcji *governing*²⁸ (w sensie wykonywania zadań władzy – znaczenie czynnościowe zjawiska).

²⁴ Zob. M.A. Rodrigues, A.F. Tavares, J.F. Araujo, *Municipal service delivery: the role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms*, „Local Government Studies” 2012, No. 5, s. 615 i n.; P.J. Camoes, A.F. Tavares, *Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework*, „Local Government Studies” 2007, No. 4, s. 535 i n.

²⁵ Zob. O.E. Williamson, *Transaction cost economics: An overview*, [w:] P.G. Klein, M.E. Sykuta (red.), *The Elgar companion to transaction cost economics*, Aldershot, Edward Elgar 2010, s. 8–26.

²⁶ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 86 i n.

²⁷ Zob. J. Tinbergen, *On theory of economic policy*, Amsterdam 1952.

²⁸ W.D. Eggers, S. Goldsmith, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press 2004, s. 224.

W podsumowaniu podkreślić należy, że złożoność problemów, postęp technologiczny, oczekiwania społeczne oraz logika funkcjonowania Unii Europejskiej wymuszają kreowanie sieci międzyorganizacyjnych – w tym sensie *governance* i związki jednostek samorządu terytorialnego stanowią odejście w zarządzaniu publicznym od weberowskiej hierarchicznej struktury ku współdziałaniu opartym na relacjach horyzontalnych. Koncepcja związków jednostek samorządu terytorialnego obecna w polskiej nauce prawa administracyjnego już w okresie międzywojennym nabiera dziś zupełnie nowego znaczenia i staje się atrakcyjna nie tylko dla przedstawicieli klasycznej nauki prawa administracyjnego, ale także dla przedstawicieli zarządzania publicznego. Obrazuje to uniwersalność zagadnień, które już w okresie międzywojennym na gruncie obowiązującego ówczasie prawa podejmował profesor Tadeusz Bigo.

Bibliografia

- Bel G., Warner M., *Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: A meta-regression Analysis*, „Journal of Economic Policy Reform” 2015, No. 2.
- Bel G., Warner M., *Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence*, „Public Administration” 2015, No. 1.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932.
- Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*, Lwów 1936.
- Bigo T., *Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim prawie administracyjnym*, Lwów 1928.
- Bigo T., *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Funkcje osobowości prawnej gminy i związku komunalnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.
- Błaś A., *Przedmowa*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.

- Boć J., *Współpraca międzygminna w Szwajcarii*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.
- Boć J., *Związki gmin w Belgii*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.
- Camoses P.J., Tavares A.F., *Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework*, „Local Government Studies” 2007, No. 4.
- Chrisidu A., *Związki komunalne w Grecji*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.
- Dubanowicz E., *Sprawa politycznej administracji w Polsce. Podstawy materialne i zasady organizacyjne rządowej i samorządnej administracji terytorialnej na stopniach pośrednich*, Lwów 1920.
- Eggers W.D., Goldsmith D., *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press 2004.
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Korczak J., *Rola związków komunalnych w reformie kolei państwowych w Niemczech*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Miemiec M., *Związki komunalne w Niemczech*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.
- Nowacki K., *Prawne formy współpracy między gminami w Austrii*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Podkowski M., *Tadeusz Bigo – wybitny uczony i wychowawca*, [w:] M. Marszał, J. Przygodzki (red.), *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, Wrocław 2006.
- Rodrigues M.A., Tavares A.F., Araujo J.F., *Municipal service delivery: the role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms*, „Local Government Studies” 2012, No. 5.

Supernat J., *Aktualne zagadnienia współpracy komunalnej w Holandii*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1995.

Tinbergen J., *On theory of economic policy*, Amsterdam 1952.

Wereszczyński A., *Ustrój i administracja państwa polskiego*, Lwów 1936.

Wiktorowska A., *Związki międzykomunalne w Polsce przedwojennej: Nadzór w systemie samorządu terytorialnego: (analiza historyczno-prawna)*, Warszawa 1990.

Williamson O.E., *Transaction cost economics: An overview*, [w:] P.G. Klein, M.E. Sykuta (red.), *The Elgar companion to transaction cost economics*, Aldershot, Edward Elgar 2010.

Zimmermann M., *Założenia ustroju administracyjnego państwa*, Lwów 1936.

* * *

Streszczenie: Przedmiotem publikacji jest analiza koncepcji związków międzykomunalnych autorstwa Tadeusza Bigo i próba jej odniesienia do współczesnych form współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: związki międzykomunalne, samorząd terytorialny, jednostka samorządu terytorialnego, struktury sieciowe.

Samorząd nieterytorialny

1. Cytat – fragment z opracowania W. Kawki wykładu Profesora T. Bigi, ujmujący problematykę samorządu nieterytorialnego

„Jako odrębna kategoria samorząd ma uzasadnienie [...] jeśli rozumiemy przezeń administrację samodzielną, wykonywaną przez odrębne od państwa osoby prawne. [s. 89] Samorząd nieterytorialny jest oparty na związku ludzi, złączonych bądź wspólnymi interesami gospodarczymi bądź zawodowymi. Zasadniczo nadzór nad samorządem jest ograniczony do kontroli legalności, t.j. czuwa nad tym aby związek samorządowy nie wykroczył poza granice kompetencji i aby działania związku samorządowego były zgodne z porządkiem prawnym [...]. Państwo nie ogranicza się tylko do negatywnej formy nadzoru t.j. aby związek samorządowy nie naruszał związku prawnego. Związek samorządowy jako samodzielny podmiot administracji ma nie tylko prawa, albowiem zakres jego działalności stanowi zespół praw i obowiązków. Państwo rozporządza przeto także środkami nadzoru pozytywnego, przy pomocy których może zmusić związek samorządowy do prawidłowego wykonywania jego zadań, do których jest obowiązany na podstawie przepisów ustawowych”¹.

2. W poszukiwaniu korzeni poglądów – ukazanie najważniejszych korzeni lwowskich, choć nie tylko danego zagadnienia

Samorzady nieterytorialne w europejskiej doktrynie prawa administracyjnego były i są ujmowane w kategorii związków publicznoprawnych, które bezsprzecznie klasyfikowano i klasyfikuje się wśród podmiotów zdecentralizowanych. Jak pisze Jan Jeżewski, np. w doktrynie niemieckiej zauważyć można podział administracji publicznej na administrację państwową i administrację pośrednią: *mittelbare Staatsverwaltung*, tzn. zdecentralizowaną. O ile w XIX w. samorząd miał być kompromisowym rozwiązaniem konfliktu między burżuazyjnym społeczeństwem i państwem, które szczególnie silnie

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 107.

uosabiało tendencje zachowawcze i reakcyjne, to we współczesnych koncepcjach, na które oddziaływała idea państwa dobrobytu, administracja pośrednia ma być dogodną formą prawną dla realizacji zadań publicznych przekraczających możliwości funkcjonalne administracji państwowej².

Kluczową kwestią, która leży u źródeł koncepcji samorządu nieterytoryalnego przedstawianej przez T. Bigę, jest identyfikacja charakteru funkcji sprawowanych przez te związki. Otto Mayer stwierdzał wprost, że samorząd nie oznacza, że korporacja sama się rządzi, ale że zarządza pewnymi sprawami, uznanymi za jej sprawy, podczas gdy w innym wypadku zarządzałoby nimi państwo³, co Jerzy Panejko ujmował w ten sposób, że samodzielność, jaka zostaje przydana samorządowi, jest istotą decentralizacji administracji państwowej i w tym znaczeniu decentralizacja jest zupełnie identyczna z samorządem⁴.

W klasycznych opracowaniach z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji widoczne są refleksy tych poglądów. Władysław Leopold Jaworski pisał, że samorząd służył za środek walki obywateli z absolutystycznym państwem. Samorząd zaś jest jednym z tych wyrazów, którymi uzewnętrznia się demokratyzacja społeczeństwa, którą autor rozumiał jako uwolnienie obywatela z okowów absolutystycznej administracji⁵. Jak pisał profesor Jaworski, z uwagi na to, iż w samorządzie obywatele wykonują sami – oznaczone ustawą – zadania administracji publicznej, przeto mają poczucie, że urzeczywistniają porządek prawny, czyli że tworzą państwo i są tym państwem⁶. Takie podejście do idei samorządu uwidocznia się też w poglądach profesora Bigi, które korespondują także z dalszymi ustaleniami W.L. Jaworskiego, który pisał, że samorząd jest najbardziej demokratycznym rządem. Jak to ujmował autor: „złanie się z państwem odbywa się tu w drodze bezpośredniego psychologicznego procesu, a nie w drodze okrężnej, przez rozumowanie. To wykonywanie administracji publicznej musi być jednak niezawisłe od rządu, gdyż inaczej rodzi się uczucie, że jest się narzędziem w cudzym ręku, a nie, że się samemu rządzi”⁷.

Wykonywanie administracji publicznej przez samorządy uznane było więc w klasycznej literaturze prawa administracyjnego i nauki administracji za cechę nadającą tym związkom publicznoprawny charakter i w istocie przesądzającą o tym, że są one samorządem. Zgodnie z poglądami J. Panejki, samorząd jest instytucją prawną powołaną do

² J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974, s. 108 i 109.

³ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, s. 366, cyt. za: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 71.

⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 95.

⁵ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 140.

⁶ *Idem*, *Projekt Konstytucji, Kraków 1928*, [w:] M. Jaskólski, W.L. Jaworski, *O prawie, państwie i konstytucji*, Warszawa 1996, s. 112.

⁷ *Ibidem*.

załatwienia spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa⁸. Zdaniem autora samorząd badany z punktu widzenia państwa przedstawia „obowiązek” organów samorządowych wykonywania w charakterze organów państwowych części administracji, a z punktu widzenia „osobowości” tych jednostek przedstawia zdolność prawną do bycia podmiotowo zobowiązanym lub uprawnionym do spełniania administracji publicznej za pośrednictwem organów będących przedmiotowo organami państwa⁹.

Jerzy Panejko nakreślił także linię delimitacyjną między związkami samorządowymi terytorialnymi i nietrytorialnymi. Jak pisał, terytorialnym związkom samorządowym podlegają różnorodne przejawy życia ludzkiego, podczas gdy kompetencji nietrytorialnych związków podlega zawsze tylko zawodowa lub gospodarcza działalność pewnej kategorii osób. Samorząd terytorialny ma jego zdaniem cechę ogólną wybitnie polityczną, zaś samorząd nietrytorialny „cechuje więcej interes zamkniętej kategorii osób”. Autor konstatuje, że przy istnieniu tych wszystkich różnic można mówić o związkach nietrytorialnych jako o związkach samorządowych, jeśli wykonują pewne funkcje władzy państwowej¹⁰. W swoim opracowaniu J. Panejko przeprowadził także podział samorządów nietrytorialnych, zauważając, że klasyfikacja określonego związku, bądź jako samorządu zawodowego, bądź jako gospodarczego uzależniona jest od ustawodawstwa pozytywnego. Samorząd nietrytorialny określał jako publicznoprawny związek przymusowy, który występuje jako związek personalny, w odróżnieniu od tworzących samorząd gospodarczy związków realnych¹¹. Jako cel istnienia samorządów nietrytorialnych J. Panejko wskazywał interes pośredni państwa, aby takie związki podnosiły moralnie tych, którzy do niego należą i dopomagały im materialnie w najszerszym tego słowa znaczeniu. Autor zauważał też interes państwa bezpośredni, aby związki takie spełniały te funkcje publiczne, a nawet ewentualnie rządowe, które im państwo względnie poruczy, a więc tym samym ułatwiały państwu jego zadanie¹². Podobnie W.L. Jaworski dostrzegał korzyści mogące wyniknąć z ustanowienia samorządów nietrytorialnych, w tym zawodowych. Zdaniem autora, korzyścią jest decentralizacja odciążająca rząd, korzyścią jest szkoła obywatelskiego działania i źródło, z którego czerpać można ludzkie siły, zdolne do spełniania większych, szerszych zadań¹³.

Warto wspomnieć, że samorząd nietrytorialny nie zawsze traktowany był jako swoisty „subsidiarny” wobec administracji państwowej i powszechnych związków samorządu terytorialnego, rodzaj samorządu. Projektowano, by także właśnie „powszechnie

⁸ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 81.

⁹ *Ibidem*, s. 93.

¹⁰ *Ibidem*, s. 112.

¹¹ *Ibidem*, s. 111.

¹² K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, cz. II, Kraków 1930, s. 429.

¹³ W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji...*, s. 112.

funkcje”, które jak jednak pokazał rozwój wypadków, nie przyjęły się w życiu społecznym, były przekazane właśnie samorządom nieterytorialnym, jako skupiającym określone środowiska społeczne. Władysław Leopold Jaworski pisał, że samorzady zawodowe mogą stanowić filar ustroju państwa – co dotyczyło nie tylko Polski, ale także innych krajów Europy. Autor postulował utworzenie określonych instytucji i przeprowadzenie w prawodawstwie odpowiednich zmian, mających włączyć samorzady zawodowe w byt państwa. Tak więc postulował przekształcenie istniejących organizacji zawodowych wedle jednolitego, w miarę możliwości, typu i danie im samorządu w rozumieniu art. 42 ust. 1 konstytucji marcowej. Ponadto postulował utworzenie z reprezentacji poszczególnych związków zawodowych Naczelnej Izby Gospodarczej i danie jej, wobec parlamentu i rządu, głosu doradczego oraz przyznanie inicjatywy ustawodawczej; a po trzecie postulował, by połowę miejsc w senacie przyznać reprezentantom związków zawodowych¹⁴. Koncepcja ta znajduje odzwierciedlenie w następujących poglądach autora: „Problem opiewa, jak istniejącą organizację zawodową przekształcić, lub uzupełnić, lub rozwiązać, aby istniejące organizacje zawodowe wciągnąć w państwo, złąć z państwem, aby państwem zainteresować członków tych organizacji, aby sprawić, by te organizacje nie czuły się przeciwnikami państwa, aby nie stały naprzeciwko państwa, jako druga strona, ale aby z tym państwem czuły się jednością”¹⁵.

3. Profesor Tadeusz Bigo o samorządzie nieterytorialnym. Wypisy z innych prac Profesora Tadeusza Bigi w zakresie omawianego zagadnienia

Fundamentalnym dziełem prof. Tadeusza Bigi dla rozwoju koncepcji samorządu w obszarze nauki polskiego prawa administracyjnego jest opracowanie zatytułowane *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928. Dzieło to stanowi gruntowną analizę ówczesnego polskiego ustawodawstwa dotyczącego związków publicznoprawnych, dokonaną na tle przeglądu piśmiennictwa dotyczącego tej problematyki oraz w odniesieniu do instytucji francuskich i niemieckich. Autor uznał badanie tego zagadnienia za niezwykle istotne, gdyż, jak pisał, zjawisko to jest „bardzo ważne i interesujące pod względem społeczno-politycznym, gdyż spotykają się w tej dziedzinie dwie tendencje: asocjacji i decentralizacji, z nimi wiąże się ściśle zagadnienie demokracji”¹⁶.

¹⁴ *Ibidem*, s. 109.

¹⁵ *Ibidem*, s. 107.

¹⁶ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 56. Autor wyróżnił w tym opracowaniu, na podstawie obowiązującego wtedy stanu prawnego, poza związkami samorządu terytorialnego następujące związki publiczno-prawne: izby przemysłowo-handlowe, związek religijny żydowski, zakłady ubezpieczeń pracowników umysłowych, izby rolnicze, związki mniejszości.

Tadeusz Bigo uznał, że terminy „samorząd” i „związki publiczno-prawne” to dwa synonimy, gdyż samorząd jest zdecentralizowaną administracją wykonywaną przez samodzielne związki; związki publicznoprawne zaś posiadają władztwo administracyjne, a więc są one (albo raczej ich działalność) częścią administracji publicznej¹⁷. Decentralizacja właśnie została uznana przez autora za konstytutywny element istnienia związku publicznoprawnego. Zdaniem prof. Bigi, korporacyjność osób prawnych – podmiotów administracji – jest istotną cechą decentralizacji nazwanej samorządem, co autor uściślił w ten sposób, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę¹⁸.

Kolejnym konstytutywnym elementem, swoistym „sprawdzianem istotnym” tego, czy mamy do czynienia ze związkiem publicznoprawnym, jest specyficzny charakter środków działania. Związki te, jak zauważył autor, mają na podstawie przepisów takie same środki działania jak władze administracyjne. W związku z tym władztwo administracyjne autor uznał za sprawdzian charakteru publicznoprawnego związku¹⁹.

Następnie prof. Bigo wskazał, że istotnym wyznacznikiem „publiczno-prawności” związku jest to, czy uczestnictwo w nim jest przymusowe dla określonej kategorii osób, co odróżnia je od związków prywatnoprawnych²⁰.

Profesor Bigo pisał też o istotnych cechach pojęcia samorządu. Uznawał za nie samodzielność i zarząd, co w jego ocenie miało takie konsekwencje, że z uwagi na odrębność podmiotów „samozarządzających”, można mówić o nieidentyczności podmiotu administracji samorządowej i państwa jako podmiotu władzy publicznej²¹.

4. Wpływ Profesora Tadeusza Bigi na prace (badania) przyjaciół i uczniów wrocławskich

Prace profesora Tadeusza Bigi już kilka lat po ich opublikowaniu – dzięki dalszemu piśmiennictwu – stały się gruntem, na którym budowano i rozbudowywano koncepcje dotyczące samorządu nieterytorialnego, mimo że z uwagi na uwarunkowania historyczne po II wojnie światowej tematyka ta stała się marginalna w obszarze studiów z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji. Prace profesora Tadeusza Bigi wraz z pracami innych wielkich uczonych, takich jak J. Panejko, K.W. Kumaniecki czy J.S. Langrod – stanowiły we wrocławskich studiach nad zagadnieniem samorządu nieterytorialnego podstawowe odniesienie. Dlatego też należy przytoczyć poglądy

¹⁷ *Ibidem*, s. 154.

¹⁸ *Ibidem*, s. 151–152.

¹⁹ *Ibidem*, s. 79–80.

²⁰ *Ibidem*, s. 83, por. też s. 216 i 217.

²¹ *Ibidem*, s. 149.

J.S. Langroda, który jeszcze przed powstaniem szkoły wrocławskiej prawa administracyjnego, ale już po opublikowaniu przez profesora Bigę dzieła o związkach publiczno-prawnych dalej rozwijał tę koncepcję, która miała również wpływ na dalsze studia w tej dziedzinie. Autor jako synonim określenia „związki samorządowe” stosuje termin „związki przymusowe”. Pisał, powtarzając tym samym poglądy prof. Bigi, że zrzeszenia przymusowe zawdzięczają swe istnienie i swą organizację woli państwa i korzystają z uprawnień samorządowych nie tylko w dziedzinie prawa prywatnego (osobowość prawna), ale także i w przekazanym im przez państwo, określonym zakresie publicznoprawnego władztwa. W opracowaniu tym autor wskazuje cechy rozpoznawcze związków samorządowych, odróżniające je od administracji rządowej, którymi jego zdaniem są: „rzeczywisty udział czynnika obywatelskiego (elementu społecznego), co najmniej w zakresie funkcji stanowienia i kontroli – oraz wydzielenie z hierarchii (służbowego przełożenia i podwładności), w której miejsce wstępuje tu instytucja nadzoru; w odróżnieniu zaś od pozostałych zrzeszeń społecznych – przymus (tj. związanie w ich ramach ogółu zainteresowanych węzłem obowiązkowej przynależności)”²².

Bezpośrednią kontynuacją badań Tadeusza Bigi nad samorządami nieterytorialnymi były prace wrocławskich uczonych, którzy mieli okazję do bezpośredniego obcowania z profesorem, co z pewnością stanowiło przyczynek do dalszych studiów nad tym zagadnieniem. Profesor Jan Boć w swoich studiach nad decentralizacją posługiwał się kategorią społecznych podmiotów organizacyjnych, czyli takich, które jednocześnie nie mają charakteru państwowego i prywatnego, w której klasyfikował m.in. „organizmy samorządu zawodowego”²³. Natomiast A. Błaś, badając *ratio legis* działania ustawodawcy, zauważył, że interes zawodowy oraz więź pracy zawodowej określonej grupy obywateli uzasadniają prawne wyodrębnienie korporacji jako samorządu zawodowego²⁴.

Istotnym dziełem szkoły wrocławskiej nauki prawa dotyczącym problematyki samorządu nieterytorialnego jest opracowanie autorstwa Stanisława Kaźmierczyka, *Samorząd zawodowy w PRL. Istota i funkcje*, Wrocław 1979, gdzie autor klasyfikuje typy oraz funkcje ówczesnie funkcjonujących w Polsce samorządów zawodowych.

Prace prof. Tadeusza Bigi miały ogromny wpływ na moje studia nad samorządem zawodowym. Profesor Bigo pisał o demokratyzacji, której konsekwencją, ale także skutkiem, jest istnienie samorządów w państwie i właśnie ten pogląd koresponduje z konstatacją, że przywrócenie samorządu terytorialnego oraz rozwój instytucji samorządu

²² J.S. Langrod, *Zrzeszenia i zgromadzenia*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Księgarnia Powszechna, Kraków, Warszawa 1939, s. 369.

²³ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 236.

²⁴ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 47.

zawodowego w Polsce w okresie transformacji ustrojowej lat 90. XX w., było nieuniknioną konsekwencją zmiany ustroju; było zarazem sposobem zaprowadzenia demokracji, jak i jej potwierdzeniem²⁵. Pochodną ustaleń zawartych w literaturze klasycznej przedmiotu, w tym w opracowaniach prof. Bigo, jest nieco zmodyfikowane ujęcie oddające jednak ducha klasycznych poglądów, że państwo tworzy niezależne w pewnym stopniu od siebie struktury, którym udziela pewnego zakresu imperium, przy czym następuje to zawsze w związku i w zakresie nałożonych na samorząd zawodowy zadań²⁶.

W moich badaniach podjęłam też polemikę z poglądami Profesora dotyczącymi władztwa jako *esentiale* związku publicznoprawnego, a nie jego *accidenciale*²⁷. Profesor Bigo pisał, że sprawdzianem charakteru publicznoprawnego związku jest władztwo administracyjne, a ustawa powołuje go do życia razem z tą cechą. W jego opinii określenia „samorząd” i „związki publiczno-prawne” są synonimami, gdyż samorząd jest zdecentralizowaną administracją wykonywaną przez samodzielne związki – związki publicznoprawne zaś posiadają władztwo administracyjne, a zatem są (albo raczej ich działalność) częścią administracji publicznej²⁸.

Nie mogłam w pełni zaakceptować tej opinii, choć co do zasady zgadzałam i zgadzam się ze stwierdzeniem, że możliwość wykonywania kompetencji władczych jest konstytucyjną cechą samorządu. Różnica tkwi jednak w tym, że samorząd sam z siebie nie może – podobnie jak organy administracji publicznej – być „namaszczone” do sprawowania władztwa. Zawsze konkretne działanie musi być podejmowane na podstawie konkretnej kompetencji, wynikającej z przepisów prawa stanowionego, nawet w sytuacji, gdy została ona określona klauzulą generalną. Stałam na stanowisku, że w państwie prawa wszelka władcza działalność, czy to organów państwa, czy to innych podmiotów realizujących powierzone im zadania publiczne, może następować tylko i wyłącznie na podstawie kompetencji wyraźnie określonej w prawie pozytywnym. Podejmowanie władczych form działania i rozstrzygnięć, które skutkują w sferze praw i obowiązków podmiotów, będących adresatami aktów, może odbywać się w państwie prawa jedynie na mocy przepisu, przyznającego kompetencję, działającemu w danym zakresie podmiotowi. Dlatego też twierdzenie, iż ustawa powołuje samorząd do życia razem z cechą władztwa, jest prawdziwe o tyle, o ile odnosi się do możliwości władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach członków korporacji. Natomiast zakres i warunki stosowania władztwa w stosunku do podmiotów zewnętrznych wobec samorządu, każdorazowo

²⁵ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 15.

²⁶ *Ibidem*, s. 24.

²⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 80 i n.

²⁸ *Ibidem*, s. 154.

zależć będą od regulacji zawartych w prawie pozytywnym, określających wprost prawne warunki podejmowania takich działań²⁹.

Zdecydowanie poglądy profesora Bigi miały wpływ na moje badania dotyczące prawnego wyodrębnienia instytucji samorządu zawodowego. U źródeł moich badań w tym zakresie leżała konstatacja, że aby samorząd, jako instytucja, mógł być uważany za realny byt w państwie, warunkiem niezbędnym jest jego prawne wyodrębnienie. Prawne ramy działalności są więc kryterium wyróżnienia tego samorządu jako struktury w państwie i podstawową przesłanką jego istnienia. Związek ludzki, który nie jest powołany do życia przez prawo jako samorząd, w istocie swojej nim nie jest. Prawne wyodrębnienie jest więc pierwszym kryterium, które powinno brać się pod uwagę, przeprowadzając naukową analizę istoty samorządu³⁰.

Stałam też na stanowisku, że nie należy budować pojęcia samorządu zawodowego jedynie w opozycji do innych rodzajów samorządu, poprzez przeciwstawienie i porównanie cech tych związków, a należy dotykać istoty samorządu zawodowego jako takiego. Stwierdziłam, że należy wyszczególniać jego cechy, a nie od razu przeciwstawiać je cechom innych rodzajów samorządu. Trzeba określić cechy wspólne łączące członków korporacji zawodowej, charakter wiążącego ich interesu oraz sens istnienia takiej instytucji w państwie. Następnie dopiero, poddając analizie tak wyodrębniony podmiot, należy wskazać te cechy samorządu zawodowego, które odróżniają go od innych związków ludzkich. Dlatego też nie wyczerpuje istoty problemu stwierdzenie, że samorząd zawodowy to samorząd nieterytorialny lub też samorząd specjalny – są to jedynie próby klasyfikacji i opisu tego zjawiska, niewyjaśniające jednak jego istoty. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca nie „stwarza” jakiegś, wcześniej w ogóle nieistniejącej, grupy zawodowej poprzez powołanie dla niej samorządu, po to, by np. wyjść naprzeciw jakimś przewidywanym potrzebom społecznym; grupa owa, bądź jej zasadniczy zrąb, z reguły już funkcjonuje w rzeczywistości społecznej państwa, zaś normatywne określenie samorządu następowało bądź dzięki staraniom owej grupy, bądź z przyczyn uznanych za istotne przez prawodawcę³¹. Jak to nastąpiło np. w przypadku samorządu zawodowego radców prawnych.

Te badania finalnie doprowadziły mnie do określenia istoty samorządu zawodowego i ustalenia jego definicji. Określiłam samorząd zawodowy jako utworzony ustawą i wyposażony w określony prawnie zakres samodzielności, związek osób charakteryzujących się wspólnym interesem zawodowym, które należą do niego na zasadach określonych ustawą. Podstawową cechą wspólną tej grupy obywateli, będących członkami

²⁹ M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 31.

³⁰ *Ibidem*, s. 18.

³¹ *Ibidem*, s. 18–19.

samorządu zawodowego, jest wykonywanie tego samego zawodu lub też przygotowywanie się do jego samodzielnego wykonywania. Grupie tej zostały przyznane prawem pewne uprawnienia i obowiązki w zakresie organizacji wykonania zawodu oraz wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji państwowej, a także nadane jej zostały prawne ramy organizacyjne działalności³².

Rozwój instytucji samorządowych w Polsce dokonany także dzięki badaniom prof. Tadeusza Bigi osiągnął etap prawnego usankcjonowania oddolnej tendencji do tworzenia związków międzyludzkich, które dzięki regulacji prawnej przyjmują postać związków publicznoprawnych. W pełni koresponduje to z ideą demokratycznego państwa prawnego.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jaworski W.L., *Projekt konstytucji, Kraków 1928*, [w:] M. Jaskólski, W.L. Jaworski, *O prawie, państwie i konstytucji*, Warszawa 1996.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974.
- Kumaniecki K.W., Wasutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Cz. II, Kraków 1930.
- Langrod J.S., *Zrzeszenia i zgromadzenia*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Księgarnia Powszechna, Kraków, Warszawa 1939.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.

³² *Ibidem*, s. 50–51.

* * *

Streszczenie: Profesor Tadeusz Bigo jest twórcą klasycznych koncepcji samorządu. Niezwykle istotne w jego badaniach było wyróżnienie samorządu nieterytorialnego, będącego związkiem ludzi złączonych bądź wspólnymi interesami gospodarczymi, bądź zawodowymi. Taka koncepcja była rozwijana w XX-leciu międzywojennym oraz po II wojnie światowej. Co istotne, wrocławska szkoła nauki prawa odnosiła się do tej koncepcji jeszcze przed fazą przekształceń ustrojowych zapoczątkowanych w latach 80. XX wieku. Finalnie badania prof. Bigo i jego następców doprowadziły do opracowania koncepcji samorządu zawodowego definiowanego jako utworzony ustawą i wyposażony w określony prawnie zakres samodzielności związek osób charakteryzujących się wspólnym interesem zawodowym, które należą do niego na zasadach określonych ustawą.

Słowa kluczowe: samorząd, samorząd nieterytorialny, samorząd zawodowy, decentralizacja, administracja publiczna, państwo.

Organ a urząd administracji państwowej

1. „Organami państwa są jednostki, których działania na podstawie normy organizacyjnej przypisujemy państwu. Aby działania można przypisać państwu, musi istnieć norma prawna, która określa, w jakim zespole warunków ma być działanie jednostki przypisane państwu. W tym ścisłym znaczeniu będą organami państwa tylko niektóre osoby, pozostające w stosunku służbowym do państwa, a nie wszyscy funkcjonariusze publiczni. Są nimi tylko ci funkcjonariusze, których objawy woli (zewnątrzne działanie) mogą być uważane za działania państwa. W potocznej mowie używamy nazwy: organ administracyjny w odniesieniu do każdego, kto spełnia funkcje publiczne na podstawie stosunku służbowego. Wśród organów państwowych należy odróżnić dwa rodzaje: 1) urzędy; 2) instytucje (o charakterze zakładowym)”¹.

2. Rozwijając ten wątek rozważań, autor wyjaśnił, że w pierwszym znaczeniu urząd oznacza prawnie wyodrębniony zakres działania, spraw czy zajęć publicznych, np. urząd ministra, inspektora skarbowego, nauczyciela. W drugim znaczeniu chodzi o urząd publiczny, czyli spersonifikowany krąg zajęć publicznych, czyli o osobę lub ciało kolegialne wyposażone w określony terytorialny i rzeczowy zakres działania, wyodrębniony w organizacji administracji jako odrębna jednostka administracyjna. Jest to odniesione do osób wyposażonych w urząd w pierwszym znaczeniu. T. Bigo personalizował zatem pojęcie urzędu, odnosząc je do osób będących piastunami organu. W tym obszarze autor usytuował urzędy nazywane władzą administracyjną – wyposażone we władztwo administracyjne. Stwierdził, że przez władzę należy „rozumieć urząd, wyposażony we władztwo administracyjne, którego cechą jest moc wydawania rozkazów jednostronnych oraz wprowadzanie ich w życie za pomocą przymusu. Nie każdy urząd jest władzą, lecz każda władza jest urzędem”². Autor odróżniał także instytucje publiczne, do których zaliczał zakłady administracyjne, różniące się od urzędów posiadaniem

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 77–78.

² Koncepcja prof. T. Bigo nawiązuje do przyjętej na gruncie niemieckojęzycznym, gdzie *Amt* oznacza urząd, natomiast *Behörde* – władza; zob. np. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 359; L.K. Adamowich, B.-Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, New York 1980, s. 251 oraz cyt. tam literatura.

zespołu środków rzeczowych i przedmiotem działalności, służących bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb społecznych.

Modyfikacja poglądów autora w porównaniu z wyrażanymi w okresie II Rzeczypospolitej polega na tym, że odnosi on rozważania do administracji państwowej, a nie publicznej, z uwagi na kształtującą się wówczas w Polsce Ludowej koncepcję ustrojową jednolitej władzy państwowej, w której nie funkcjonowała administracja samorządowa.

3. W podręczniku z 1956 r., napisanym pod koniec okresu stalinowskiego, za organ państwowy uznawano „wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną), powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wypływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium)”³. Organ administracji państwowej traktowano zatem strukturalno-przedmiotowo, bez odniesienia do piastuna organu. Organ administracji państwowej wykonuje zadania w formach działania właściwych dla administracji i musi to stanowić wyłączne lub główne jego zadanie⁴. Mieści się to w zakresie wyróżnionego przez T. Bigę pojęcia władzy administracyjnej. Ministerstwa, wydziały, oddziały, referaty i zarządy prezydiów rad narodowych zaliczono do kategorii organów pomocniczych, roboczych czy wykonawczych takich organów, jak ministrowie lub prezydium rad narodowych. Z uwagi na przyjęte założenie, że właściwość organu administracji państwowej jest uregulowana przepisami prawa, za organ państwowy w ścisłym znaczeniu nie uznawano np. pracownika ministerstwa czy innego „organu” pomocniczego, wykonującego jedynie zadania zlecone przez organ, mieszczące się w ramach jego kompetencji⁵. Istotnym elementem tej definicji był element funkcjonalny, polegający na organizowaniu przez organy administracji państwowej bezpośredniej i praktycznej realizacji zadań państwa.

W kolejnych definicjach wskazywano jako cechy charakterystyczne organu administracji państwowej jego odrębność organizacyjną, kompetencyjną i możliwość użycia przymusu państwowego. Konstruktywne elementy organu administracji państwowej określił J. Starościak. Przyjął on, że „organ administracyjny jest to wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, posiadająca ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania (które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych”⁶. Autor ten odniósł się także do wieloznaczności pojęcia „urząd”. Stwierdził, że najczęściej używa się go na oznaczenie siedziby organu

³ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 162.

⁴ *Ibidem*, s. 167.

⁵ *Ibidem*, s. 164 i n.

⁶ J. Starościak, [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 53 oraz cyt. tam literatura.

administracyjnego czy zespołu jego pracowników (czyli aparatu pomocniczego organu), a niekiedy oznacza on sam organ administracyjny (np. urząd miar czy urząd górniczy)⁷.

Natomiast W. Dawidowicz przyjął, że organem administracji państwowej jest organ państwowy wyposażony w prawnie określoną możliwość jednostronnego i wiążącego wyznaczania zachowania się określonych podmiotów, rozpatrywaną w prawnych kategoriach uprawnienia i obowiązku⁸.

4. Na początku polskiej transformacji ustrojowej, znoszącej jednolitość administracji państwowej, J. Boć nie użył już terminu „administracja państwowa”, lecz „administracja publiczna”. Podkreślił on, że organ administracji publicznej jest zasadniczym elementem administracji w ujęciu podmiotowym. Krytycznie przedstawił dotychczasowe definicje, zarzucając im nieuwzględnienie w nich samorządu terytorialnego (co było oczywiste z uwagi na jego brak w Polsce Ludowej) i omówienie tylko elementów przedmiotowych. Stwierdził, że większość poglądów na temat organu administracji państwowej łączy cechy organizacyjne z funkcjonalnymi oraz elementy prawne i doktrynalne; kumuluje elementy strukturalne pojęcia organu z cechami organu czy cechami jego działań oraz z jego celami czy funkcjami; włącza do pojęcia organu zbędne cechy, charakterystyczne także dla innych podmiotów (organów) państwowych bądź społecznych; posługuje się terminami, które należy definiować. Stwierdził też, że definicje poszczególnych autorów, mimo ich zróżnicowania, są porównywalne. Istotne elementy składowe pojęcia organu administracyjnego są bowiem w miarę stałe. Uwzględniając je, J. Boć zaproponował następujące pojęcie organu administracji publicznej:

„Organ administracji publicznej to:

- 1) człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego),
- 2) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego,
- 3) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu,
- 4) w granicach przyznaných mu przez prawo kompetencji”⁹.

J. Boć wyjaśnił również, że pojęcie „urząd” występuje w następujących znaczeniach:

- „1) jako wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej);
- 2) jako szczególna nazwa organu administracyjnego, np. urząd celny, urząd morski. Jest to jednakże nazwa umowna, ponieważ organ administracji jest zazwyczaj

⁷ *Ibidem*, s. 58.

⁸ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 23.

⁹ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 73–74.

jednoosobowy i nie może być utożsamiany z całym urzędem. Organem tym jest kierownik urzędu, któremu prawo przydaje różne nazwy;

- 3) jako zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji (np. ministerstwo, rektorat, urząd wojewódzki)¹⁰.

Bibliografia

- Adamowich L.K., Funk B.-Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, New York 1980.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, t. I, Zakamycze 2003.
- Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.
- Starościk J., [w:] J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.

* * *

Streszczenie: Tadeusz Bigo przyjął spersonalizowane ujęcie organu administracji państwowej, odnoszone do piastuna organu, czyli jednostki, której działania na podstawie prawnych norm organizacyjnych są zarchiwane na rzecz państwa. Zaliczył do tej kategorii w ścisłym znaczeniu tylko osoby pozostające w stosunku służbowym wobec państwa. Wskazał, że w szerokim, potocznym znaczeniu za organ administracyjny uważany jest każdy, kto spełnia funkcje publiczne na podstawie stosunku służbowego. Za urząd Autor uznał prawnie wyodrębniony zakres działania, spraw lub zajęć publicznych, np. urząd ministra, inspektora skarbowego, nauczyciela. Według T. Bigo instytucją o charakterze zakładowym jest natomiast urząd publiczny, krąg zajęć publicznych, osoba lub ciało kolegialne wyposażone w określony terytorialny i rzeczowy zakres działania, wyodrębniony w organizacji administracji jako odrębna jednostka administracyjna. Różni się od urzędu posiadaniem zespołu środków rzeczowych i przedmiotem działalności, służących bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb społecznych. Urzędy wyposażone we władztwo administracyjne Autor zaliczył do kategorii władz administracyjnych. Do koncepcji Tadeusza Bigo nawiązywali inni autorzy, modyfikując ją i przystosowując do zasad ustrojowych Polski Ludowej, a następnie III Rzeczypospolitej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, administracja państwowa, jednostka administracyjna, organ państwa, organ administracyjny, piastun organu, urząd, instytucja publiczna, instytucja o charakterze zakładowym.

¹⁰ *Ibidem*, s. 76, 77; zob. także J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, t. I, Zakamycze 2003, s. 309–310.

Podział pracy między organy administracji publicznej

„Podział ten opierać się może albo na systemie rzeczowym (resortowym), albo na systemie terytorialnym (prowincjonalnym).

System rzeczowy, czyli resortowy polega na tym, że ogół funkcji administracyjnych, rozdziela się między organy naczelne, według kategorii rzeczowych (na pewne działy rzeczowe) według zespołów potrzeb społecznych, których zaspokojeniu posłuży ich działalność. Dany organ jest wtedy właściwy dla pewnych kategorii spraw na całym obszarze państwa.

System terytorialny (prowincjonalny) polega na tym, że państwo dzieli się na okręgi i w każdym okręgu jeden organ naczelny posiada wszechstronną kompetencję administracyjną”¹.

Rozwijając tę ogólną konstatację, Profesor Tadeusz Bigo wprowadził pojęcie zespolenia administracji oraz partykularyzmu resortowego. Zespolenie to nic innego jak połączenie poszczególnych, różnych działów administracji w jednym urzędzie pod kierownictwem jednego przełożonego². W przypadku drugim występuje wielość odrębnych urzędów i organów³. Prowadzi to do stwierdzenia o istnieniu podziału administracji publicznej i jej organów na ogólną, czyli zespoloną, i na specjalną, czyli niezespoloną⁴. Profesor Tadeusz Bigo wyprowadził następnie konkluzje o istocie koncentracji i dekoncentracji jako konsekwencji zastosowanego sposobu rozdziału kompetencji między organami. W przypadku koncentracji jedynie organy najwyższe mają prawo decydowania, organy niższe zaś mogą wyłącznie pełnić rolę organów przygotowawczych i wykonawczych. W warunkach dekoncentracji natomiast prawo do podejmowania decyzji posiadają organy niższe⁵.

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Nakładem Studentów Koła Prawników Uniwersytetu Wrocł. Akademicka Sekcja Wydawnicza, Wrocław 1948, s. 80.

² *Ibidem* s. 82.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

Nie są to pierwsze uwagi Profesora Tadeusza Bigi odnośnie do podziału pracy między organami. Problem ten został już przez Profesora podniesiony w okresie lwowskim, mianowicie w pracy *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wydał we Lwowie w 1932 r. Adw. Dr Juliusz Rodkowski⁶. Właściwie uwagi z 1948 r. stanowią powtórzenie tych z roku 1932, co tylko świadczy o ich merytorycznej wartości także w nowych warunkach ustrojowych.

Bez wątpienia, aczkolwiek nie ma na to bezpośrednich „twardych” dowodów, Profesor Tadeusz Bigo mógł wykorzystać ówczesny dorobek rozwijającej się od przełomu XIX i XX w. nauki organizacji i zarządzania, dla której to dyscypliny naukowej jedną z fundamentalnych zasad była zasada podziału pracy. Sformułował ją, i to w sposób naukowy, Charles Babbage w wydanej w roku 1832 pracy *Economy of Machinery and Manufacture*, jako podstawową zasadę organizacji produkcji⁷. Twórca kierunku administracyjnego w szkole klasycznej nauki organizacji i zarządzania, francuski inżynier Henri Fayol, stwierdził, że „Podział pracy jest zjawiskiem naturalnym; daje się on spostrzegać w świecie zwierzęcym, gdzie im doskonalszy osobnik, tym więcej posiada organów przeznaczonych do różnorodnych funkcji; daje się też spostrzegać w stowarzyszeniach ludzkich, gdzie im lepszy jest zespół pracowników, tym ściślejszy stosunek zachodzi pomiędzy funkcją a organem. W miarę wzrostu stowarzyszenia zjawiają się nowe organy przeznaczone do zastąpienia jedyne go organu spełniającego pierwotnie wszelkie funkcje”⁸. Klasyk ten może być również uznany za inspiratora zespolenia organizacyjnego, a to za sprawą uznanych przez niego za wiodące zasad jedności rozkazodawstwa i jednolitości kierownictwa. Zgodnie z pierwszą, „[p]rzy wszelkich rodzajach zatrudnienia pracownik winien otrzymywać rozkazy tylko od jednego przełożonego”⁹. Zasada druga stanowi natomiast, że: „Jeden przełożony i jeden program całokształtu prac – jeden i drugi zdążający do tego samego celu”¹⁰.

Partykularyzm resortowy (administracja niezespolona) przypomina z kolei koncepcję zarządzania funkcjonalnego Fredericka Winslowa Taylora, zakładającą istnienie wielu funkcjonalnie (specjalistycznie) wyróżnionych ośrodków decyzyjnych¹¹.

⁶ Zob. w szczególności s. 96–98. Opracowanie było wykorzystywane także jako materiał dydaktyczny na kursach przygotowawczych do egzaminów i rygorów prawniczych „DELTA” z siedzibą we Lwowie, ul. Kopernika 18.

⁷ Cyt. za: A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 34.

⁸ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka administracji w zastosowaniu do państwa*, przełożył dr J.A. Teslar, Wydawnictwo Instytutu Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Księgarnia Wł. Wilak w Poznaniu, Poznań 1947, s. 56–57. Należy jednak zaznaczyć, że oryginał pracy ukazał się w Paryżu w roku 1916, a pierwsze wydanie polskie – w roku 1926.

⁹ *Ibidem*, s. 61.

¹⁰ *Ibidem*, s. 63.

¹¹ F.W. Taylor, *Zarządzanie warsztatem wytwórczym*, I wyd. pol., Instytut Naukowej Organizacji, Warszawa 1926, II wyd. pol., Instytut Naukowej Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947. Pierwsze wydanie

Bez względu na konceptualne, rzeczywiste czy jedynie domniemane korzenie poglądy Profesora Tadeusza Bigi w obszarze nas interesującym stały się zacznym rozważań tak współpracowników i uczniów Profesora, jak i innych przedstawicieli nauk administracyjnych, aczkolwiek niekoniecznie z bezpośrednim odwołaniem się do nich i do ich autora.

Można, jak sądzę, przyjąć, że z ujęciem Profesora Tadeusza Bigi korespondują konstatacje drugiego z ojców założycieli Instytutu Nauk Administracyjnych i wrocławskiej szkoły administratywistów, Profesora Franciszka Longchamps, poświęcone pojęciu układu administracji publicznej. W jego ujęciu „[u]kład administracji publicznej jest to podział pracy, który obejmuje działania kulturowe na stanowisku publicznym”¹². Składnikami tak rozumianego układu administracji publicznej są na pierwszym poziomie stosunki właściwości i stosunki celowości, na drugim zaś – powiązanie oznaczenia działającego z oznaczeniem dzieła oraz powiązanie oznaczenia działającego i oznaczenia dzieła z celem¹³. Bez wątplenia rozumienie stosunków właściwości można odczytywać przez pryzmat systemu rzeczowego (resortowego) i terytorialnego (prowincjonalnego).

W literaturze przedmiotu wiele uwagi poświęcono wskazanemu przez Profesora Tadeusza Bigę zjawisku dekoncentracji. W zasadzie wszyscy autorzy zajmujący się nauką administracji i nauką ustrojowego prawa administracyjnego nie mogli nie podjąć tego zagadnienia. Ogólna refleksja Profesora Tadeusza Bigi uległa istotnemu wzbogaceniu i doprecyzowaniu. Przede wszystkim zjawisko dekoncentracji zostało jednoznacznie powiązane z centralistycznym modelem ustrojowym administracji publicznej. J. Boć w pracy napisanej wspólnie z T. Kutą zauważył, że „[p]rawna istota centralizacji obejmuje nie tylko stabilność w zakresie rozdziału kompetencji, ale i możliwość ich przeniesienia, zwłaszcza na organy niższego stopnia. Zjawisko to, zwane dekoncentracją, jest dziś immamentnie związane z układem centralizacji. Inaczej ujmując, powiemy, że współczesne układy centralizacji funkcjonują w strukturach administracji zdekoncentrowanej. Zatem dekoncentracja jest ilościowym wyrazem centralizacji”¹⁴. Autor ten wyróżnił następnie dekoncentrację w aspekcie (ujęciu) statycznym i dynamicznym oraz z punktu widzenia kierunku przekazywania kompetencji – dekoncentrację pionową (terytorialną), poziomą (resortową) i ukośną (diagonalną)¹⁵. W całej rozciągłości stanowisko to zostało podtrzymane przez J. Bocię w jednej z ostatnich prac wydanych za jego

oryginału – *Shop Management*, 1903. Swoją koncepcję rozwinął następnie F.W. Taylor w pracy *The Principles of Scientific Management*, Harper & Row, Nowy Jork 1911.

¹² F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 89.

¹³ *Ibidem*, s. 111.

¹⁴ J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Cz. I*, Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1980, s. 90.

¹⁵ *Ibidem*, s. 90–91.

życia, mianowicie w *Nauce administracji*¹⁶. W ujęciu tego autora „[d]ekoncentracja może być rozpatrywana w sensie statycznym i dynamicznym. W sensie statycznym jest obrazem aktualnego rozkładu kompetencji między poszczególnymi organami aparatu administracyjnego. Ilość kompetencji i ich ranga mają znaczenie nie tylko dla oceny, czy zjawisko istnieje, ale także dla ustalenia stopnia jego intensywności. [...] Dekoncentracja w ujęciu dynamicznym równoznaczna jest z procesem dekoncentrowania, to jest przesuwania kompetencji z jednego podmiotu na drugi lub z jednego na kilka podmiotów. Dekoncentrowanie więc to ruch kompetencji”¹⁷. W konkluzji J. Boć przyjmuje, że dekoncentracja to:

- „– przeniesienie kompetencji na organy (organ) niższe bądź równorzędne,
- dokonane w drodze aktu normatywnego rzędu ustawy lub w drodze aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje,
- z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji”¹⁸.

Dekoncentracja może przybierać przy tym postać dekoncentracji terytorialnej, pionowej (przeniesienie kompetencji na organy niższe), dekoncentracji resortowej, poziomej (kompetencje organów jednego resortu są przenoszone na organy tego samego stopnia w innym resorcie) oraz skośnej, diagonalnej (kompetencje organów jednego resortu przenoszone są na organy niższego stopnia w innym resorcie)¹⁹.

Podobnie wypowiada się B. Majchrzak²⁰. Odnotować wypada także stanowiska m.in. E. Ury²¹, M. Stahl²², J. Zimmermanna²³, E. Olejniczak-Szałowskiej²⁴, A. Pakuły²⁵. Podkreślić wypada jeszcze pogląd J. Jeżewskiego, który w znakomitej monografii poświęconej w całości dekoncentracji terytorialnej we Francji zwraca uwagę na istotny aspekt metodologiczny, wskazując, że „[w] teoretycznym ujęciu dekoncentracja należy do tzw. pojęć instytucjonalnych. Są to pojęcia w danej nauce ustalane, odnoszące się do

¹⁶ J. Boć, *Struktury*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 173–175.

¹⁷ *Ibidem*, s. 173.

¹⁸ *Ibidem*, s. 174.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 22.

²¹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 95–96.

²² M. Stahl, *System administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, C.H. Beck – Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 88.

²³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 232–233.

²⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002, s. 131–132.

²⁵ A. Pakuła, *Zasady organizacyjne*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018, s. 19–21.

jakiegoś zespołu urządzeń społecznych (instytucji) w sferze tworców kulturowych i charakteryzuje się szerszym lub węższym relatywizmem. Zjawisko, jakiemu odpowiada takie pojęcie, ulega różnym zmianom; samo pojęcie się nie zmienia, ma bowiem przesuwalny zakres w tym znaczeniu, że z zespołu znamion danego urzędu, któremu odpowiada pojęcie, niektóre ulegają zmianie przy bezwładności reszty pojęcia i jego nazwy. Trafność posługiwania się pojęciem instytucjonalnym wymaga odniesienia do okoliczności historycznych, uwarunkowań politycznych, społecznych i innych, które kształtowały daną instytucję”²⁶.

Stosowne miejsce w naukowej refleksji znalazła także kwestia administracji zespolonej i niezespolonej (partykularyzmu resortowego). Zespolenie, jak ujmuje J. Zimmermann, „[...] jest przeciwieństwem specjalizacji resortowej i polega na połączeniu sił i środków administracji publicznej zajmującej się różnymi materiami w jedną całość na danym terytorium, a więc na ścisłej współpracy poszczególnych ich ogniw połączonych przez jeden wspólny podmiot, zwierzchnika”²⁷. Odróżnia się przy tym dwie formy, mianowicie ściślejszą, w ramach której administracja publiczna na danym terytorium jest zespolona w jednym urzędzie i podlega jednemu zwierzchnikowi, oraz luźniejszą, w której obok jednego urzędu istnieją inne wyspecjalizowane i wyodrębnione organizacyjnie, jednakże podległe jednemu wspólnemu zwierzchnikowi²⁸. Podobnie wypowiadają się L. Bielecki²⁹, E. Ura³⁰, B. Jaworska-Dębska³¹, E. Knosala³², A. Pakuła (powołując się na pogląd J. Zimmermanna)³³. Istotny aspekt zespolenia, wymagający jednak odrębnego potraktowania, podnosi P. Lisowski, wskazując na potrzebę wyróżnienia nie tyle form, ile treści zespolenia w postaci zespolenia kompetencyjnego, zespolenia *ad persona* i zespolenia finansowego³⁴.

Z zespoleniem wiąże się ściśle kwestia zwierzchnictwa. H. Izdebski i M. Kulesza konstatują, że „Konstrukcja zwierzchnictwa związana jest z mechanizmem władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej i występuje wtedy, gdy określona władza

²⁶ J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 16.

²⁷ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 236.

²⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004, s. 255–256.

²⁹ L. Bielecki, *Terenowe organy administracji rządowej*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Difin, Warszawa 2011, s. 157–158, 195–196.

³⁰ E. Ura, *op. cit.*, s. 184–189.

³¹ B. Jaworska-Dębska, *Zasada zespolenia administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *op. cit.*, s. 138–140.

³² E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2005, s. 87–92.

³³ A. Pakuła, *op. cit.*, s. 20–21.

³⁴ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 127–142.

administracyjna (wojewoda, starosta) ma uprawnienia kierownicze wobec innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej. Łączy się z założeniem, że taka władza administracyjna odpowiada za stan spraw publicznych na obszarze swojej właściwości, na co składają się rezultaty działania na danym terenie również innych organów administracji publicznej, mających własne, przypisane im ustawami zadania i kompetencje³⁵. Tak rozumiane zwierzchnictwo może przybierać postać zwierzchnictwa merytorycznego, gdy dotyczy działań organów zespolonych, oraz zwierzchnictwa osobowego, gdy odnosi się do obsady stanowisk w organach zespolonych³⁶. Na zakończenie tych, siłą rzeczy ograniczonych, uwag nie można nie uwzględnić refleksji P. Lisowskiego. Autor ten stwierdził, że „[z]wierzchnictwo (związane z zespoleniem) nie jest sposobem oddziaływania poddanym spójnej i czytelnej normatywizacji [...]. Podkreślić trzeba, że mamy w tym przypadku do czynienia z eklektyczną konstrukcją, w znacznym stopniu bazującą na innych sposobach oddziaływania (kierownictwo zewnętrzne, koordynacja, kontrola czysta) tworząc z ich specyficznie skonfigurowanego zestawienia nowy typ interakcji. [...] Zwierzchnictwo jest ustrojową prerogatywą, ukierunkowaną na podporządkowanie o przebiegu zewnętrznym [...]”³⁷.

Przeprowadzony, z konieczności ograniczony, przegląd stanowisk w przedmiotowej kwestii zespolenia i rozproszenia, koncentracji i dekoncentracji potwierdza bez wątpienia inspirującą rolę poglądów Profesora Tadeusza Bigo, aczkolwiek raczej ukrytą niż podkreślaną wprost w przykładowo wskazanych w tym tekście późniejszych poglądach.

Bibliografia

- Bielecki L., Ruczkowski P. (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Difin, Warszawa 2011.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna. Stenogram wykładów uniwersyteckich*, wydał adw. dr Juliusz Rodkowski, Lwów 1932.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Nakładem Studentów Kola Prawników Uniwersytetu Wrocław., Akademicka Sekcja Wydawnicza, Wrocław 1948.
- Boć J., *Struktury*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Cz. I*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1980.

³⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 259.

³⁶ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 236.

³⁷ P. Lisowski, *op. cit.*, s. 128–129.

- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J., *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka administracji w zastosowaniu do państwa*, przełożył dr J.A. Teslar, Wydawnictwo Instytutu Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004.
- Jaworska-Dębska B., *Zasada zespolenia administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Knosala E., *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2005.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.
- Majchrzak B., *Istota administracji publicznej*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002.
- Pakuła A., *Zasady organizacyjne*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Stahl M., *System administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, Tom 6, *Podmioty administrujące*, C. H. Beck – Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011.
- Taylor F.W., *The Principles of Scientific Management*, Harper & Row, New York 1911.
- Taylor F.W., *Zarządzanie warsztatem wytwórczym*, Instytut Naukowej Organizacji i Kierownictwa, Poznań 1947.
- Ura, E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

* * *

Streszczenie: Podział pracy między organami administracji publicznej to jeden z podstawowych problemów nauki administracji i ustrojowego prawa administracyjnego. Zasadnicze kwestie podniósł Tadeusz Bigo.

Wyróżnił zespolenie administracji i partykularyzm resortowy (administracja niezespolona) oraz dekoncentrację. Myśli Tadeusza Bigi stały się inspiracją dla jego współpracowników, uczniów i szerokiego grona przedstawicieli nauk administracyjnych.

Słowa kluczowe: podział pracy, administracja publiczna, zespolenie administracji, partykularyzm resortowy (administracja niezespolona), układ administracji publicznej, dekoncentracja.

Zakłady

1. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego o zakładach publicznych pod koniec XIX w. pisał F. Kasperek¹. Jednak to dopiero w okresie dwudziestolecia międzywojennego zagadnienie zakładów publicznych stało się przedmiotem szerszych rozważań polskich przedstawicieli prawa administracyjnego. Jednym z autorów tego okresu jest Tadeusz Bigo, który definiuje zakład publiczny wedle panującej doktryny jako „**kompleks środków osobowych i materialnych, należący do państwa względnie innego podmiotu administracji publicznej, a wydzielony pod względem organizacyjnym w jedną całość techniczną**”², dodając przy tym, że zakład „służy celowi administracji publicznej”. Autor podkreślał, że zakład publiczny „z reguły tworzy tylko jedność techniczno-organizacyjną w ramach prawnych administracji, pod względem prawnym stanowi jedną część organizmu administracyjnego. [...] posiada on zawsze pewną dozę samodzielności, która mieści się w ramach dekoncentracji, bo cały sens tworzenia zakładów ziszcza się właśnie w tem, aby pewnej gałęzi administracji nadać większą sprawność techniczną, ta zaś daje się osiągnąć tylko przy pewnej samodzielności fachowych organów zarządzających danym działem. [...] staje się samodzielnym, gdy otrzyma własną osobowość prawną”³. Twierdził przy tym, że organizacja zakładu publicznego samodzielnego jest organizacją „narzuconą (oktrojowaną), bo statut zakładu pochodzi od związku macierzystego, którym jest albo państwo, albo związek samorządowy, jako też organa są ustanowione bądź przez państwo względnie inny związek macierzysty”⁴.

Wypada dodać w tym miejscu, że T. Bigo wyróżniał zakłady publiczne samoistne (posiadające osobowość prawną) i typy mieszane, tj. zakłady z elementami korporacyjnymi i korporacje o charakterze mieszanym. Jako przykład samoistnego zakładu publicznego o charakterze mieszanym wskazywał szkołę wyższą⁵. Pogląd ten nie stracił

¹ F. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego*, t. I, Kraków 1888, s. 264, że „zakłady publiczne, np. szkoły i szpitale, mogą być przy zachowaniu istniejących przepisów przez wszystkich obywateli używane”.

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178.

³ *Ibidem*, s. 179.

⁴ *Idem*, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 92; por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 179.

⁵ *Idem*, *Związki publiczno-prawne...*, s. 178.

na aktualności i podnoszony jest również współcześnie w literaturze przedmiotu⁶, w której szkoła wyższa traktowana jest jak „korporacja publiczna”, „zakład administracyjny”, a także uważa się, że „łączy status zakładu administracyjnego z formułą korporacyjną”, czy „nie będąc jeszcze korporacją, nie jest już też zakładem administracyjnym”, ale bezspornie uzasadnione jest stwierdzenie, że są to „podmioty administracji publicznej, w których obecne są dwie ww. formy organizacyjno-prawne”⁷. Nie brakuje jednak w doktrynie podejmowania próby określenia charakteru prawnego szkoły wyższej jako korporacji prawa publicznego⁸. Dodajmy, że w literaturze przedmiotu do cech charakterystycznych korporacji prawa publicznego zalicza się⁹: utworzenie w drodze aktu władczego, osobowość prawną, zadania (zakres działania) zróżnicowane w zależności od typu korporacji (terytorialna, personalna), członkostwo, zakwalifikowanie jako instytucji publicznoprawnej, prawo stanowienia aktów normatywnych, nadzór państwowy. Działania te mają związek z tym, że zmienia się krąg podmiotów, które mogą tworzyć, przekształcać i znosić zakłady publiczne. Podmiotami tymi nie są wyłącznie organy państwowe, ale również samorząd terytorialny, inne korporacje prawa publicznego (np. samorząd zawodowy, gospodarczy czy wyznaniowy), a nawet inne osoby prawne oraz osoby fizyczne¹⁰. A zatem podmiotami tworzącymi i prowadzącymi zakłady publiczne mogą być nie tylko organy administracji rządowej i samorząd terytorialny, ale również inne osoby prawne i osoby fizyczne.

W nauce prawa administracyjnego i w praktyce na przestrzeni dziejów i zmian ustrojowo-politycznych w państwie, w tym społecznych i prawnych, przyjętych rozwiązań pozytywnoprawnych oraz podziału prawa na publiczne i prywatne mówi się nie tylko o zmianie określenia zakład na zakład publiczny, zakład państwowy, zakład administracyjny, i jego konstrukcji prawnej, ale także o podmiotach upoważnionych do tworzenia, przekształcenia i znoszenia zakładów publicznych, o oddziaływaniu na ich działalność oraz o odgraniczeniu zakładu publicznego od korporacji prawa publicznego

⁶ Piszą na ten temat m.in.: E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 455–463; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 73–74; Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 234–242; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 444; P. Lisowski, *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 177–178.

⁷ P. Lisowski, *Regulacje strukturalne...*, s. 177–178; por. A. Bednarczyk-Płachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.

⁸ Zob. E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter prawny publicznej szkoły wyższej*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 32–36; por. S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 73; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 138.

⁹ E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter...*, s. 34.

¹⁰ E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. XXXII, s. 204.

oraz fundacji¹¹. Przypomnijmy, że w doktrynie okresu międzywojennego T. Bigo wskazywał, że różnica między korporacją prawa publicznego, czyli między związkiem samorządowym, a samoistnym zakładem publicznym zachodzi tylko w strukturze organizacyjnej¹².

2. Tadeusz Bigo wyraźnie zwracał uwagę, że obok państwa są także inne podmioty, które rozwijają działalność nazywaną administracją publiczną, wskazując na związki samorządowe i zakłady publiczne. Są to według autora „osoby prawa publicznego, które administrują jako podmioty samodzielne. Tego rodzaju zjawisko występuje tylko w systemach opartych na decentralizacji”¹³. Podkreślał, że decentralizacja to system administracji, w którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do władzy centralnej, mówiąc bowiem o „zakładzie publicznym – jako «osobie prawa publicznego» [...], rozumiemy tylko jeden typ zakładu publicznego, tj. samodzielny zakład publiczny, czyli uposażony w osobowość prawną”¹⁴. Autor uznawał, że „zakłady publiczne mogą się stać zakładami publicznymi samoistnymi – czyli podmiotami administracji zdecentralizowanej tj. samodzielnymi podmiotami administracji, jeśli posiadają odrębną osobowość prawną i przez to osiągają wyodrębnienie z ogólnej organizacji administracji. Zakłady publiczne samoistne posiadają osobowość prawną, nie tylko w zakresie prawa prywatnego, lecz także w zakresie prawa administracyjnego”¹⁵. Co istotne, na temat zakładów publicznych ukazała się w okresie dwudziestolecia międzywojennego monografia W. Klonowieckiego, który definiował zakład publiczny jako zespół osób, rzeczy i praw, zorganizowanych przez administrację publiczną i trwale z nią związanych, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez inne osoby uprawnione lub zobowiązane, w sporach między którym a użytkownikiem, przynajmniej w kwestii możliwości korzystania z zakładu, wyłączona jest droga sądowa¹⁶.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego T. Bigo stwierdził, że zakład publiczny rozporządza środkami szczególnymi, które obejmuje się mianem władztwa zakładowego i policji zakładowej. Władztwo zakładowe – według autora – polega na jednostronnym regulowaniu stosunku użytkownika (a więc w stosunku do destynatariusza) i w tym przypadku, podobnie jak w wypadku policji zakładowej, zakład używa

¹¹ E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter...*, s. 202–206; por. S. Fundowicz, *Zakłady publiczne*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 175–178.

¹² T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 91.

¹³ *Ibidem*, s. 77.

¹⁴ *Idem*, *Związki publiczno-prawne...*, s. 178.

¹⁵ *Idem*, *Prawo administracyjne, Część I...*, s. 90–91. Por. *idem*, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wyd. Juljusz Rodkowski, Kursa Przygotowawcze do Egzaminów i Rygorozów Prawniczych „DELTA” we Lwowie, Lwów 1932, s. 108.

¹⁶ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 121.

bezpośredniego przymusu administracyjnego¹⁷. Uznawał władztwo zakładowe za formę korzystania przez zakład z bezpośredniego przymusu administracyjnego, wyróżniając przy tym instytucję policji zakładowej, która miała służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania zakładu pod względem porządku i organizacji. Częścią władztwa zakładowego przypisanego organom zakładu jest władztwo porządkowe. Rozciąga się ono nie tylko na użytkowników, ale także na osoby, które znalazły się w sferze działania zakładu. To władztwo porządkowe autor nazywał policją zakładową, definiując ją jako jednostronne regulowanie stosunku zakładu do osób trzecich. Wskazał, że policja zakładowa wyraża się z reguły w aktach o treści negatywnej, mających na celu usuwanie wszystkiego, co by mogło być przeszkodą w normalnym funkcjonowaniu zakładu, a jej elementem jest używanie administracyjnego przymusu bezpośredniego¹⁸.

3. Problematyka zakładu publicznego (administracyjnego) była nie tylko przedmiotem opracowań monograficznych¹⁹ i podręcznikowych z zakresu prawa administracyjnego we wcześniejszej literaturze prawniczej, ale i współcześnie, choć marginalnie, wciąż jest obecna w nauce²⁰. Trzeba zauważyć, że „[...] pojęcie zakładu publicznego jest pojęciem zbiorczym dla różnorodnych zjawisk organizacyjnoprawnych i w tej swojej właściwości posiada ono swego rodzaju funkcję zbierającą wobec innych typów organizacji”²¹. Nie ma w literaturze przedmiotu wypracowanej powszechnie definicji zakładu, sam ustawodawca też nie wykazuje inicjatywy do skonstruowania legalnej definicji zakładu. Wśród przedstawicieli doktryny podejmuje się też próby restytucji pojęcia zakładu publicznego (m.in. E. Ochendowski, S. Fundowicz, J. Zimmermann, Z. Czarnik i J. Posłuszny). Jeśli przyjąć, że jest to pojęcie zbiorcze dla różnorodnych jednostek organizacyjno-prawnych, to należałoby wyodrębnić pewne charakterystyczne cechy zakładu²²: wyodrębnienie organizacyjne środków osobowych i rzeczowych, podmiotowość prawa publicznego, władztwo zakładowe, wykonywanie spraw publicznych założyciela, własnych lub ustawowo powierzonych, nadzór założyciela z wyjątkiem przypadków ustawowo określonych. Sławomir Fundowicz słusznie zauważa, że zakłady publiczne obejmują rozległą sferę działań administracji publicznej, zaś organy ich posługują się bardzo różnorodnymi formami działań²³.

¹⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 200.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Zob. W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933; E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

²⁰ Zob. m.in.: P. Lisowski, *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (rozprawa doktorska niepubl.), s. 139 i n.; R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007, s. 13–62; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 42–70; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 440–458.

²¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 42.

²² *Idem*, *Zakłady publiczne...*, s. 173 i n.; por. Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 450.

²³ S. Fundowicz, *Zakłady publiczne...*, s. 188.

Poglądy T. Bigi i W. Klonowieckiego w polskiej doktrynie okresu międzywojennego na temat zakładów publicznych ciągle znajdują uznanie i stanowią podłoże do dalszych badań wśród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Według T. Bigi sens tworzenia zakładów publicznych polega na wyposażeniu pewnych gałęzi administracji w większą sprawność techniczną i nadaniu samodzielności fachowym organom zarządzającym danym działem. Prowadzi to do dekoncentracji, a w przypadku zakładów samoistnych (mających osobowość prawną) do decentralizacji. Podobny punkt widzenia prezentował W. Klonowiecki, który wskazywał, że „zakłady publiczne samoistne są podmiotami administracji publicznej, będąc osobami prawnymi sprawują funkcje administracji publicznej samodzielnie, nie podlegają władzy hierarchicznej organów administracji rządowej, są zatem jedną z form decentralizacji”²⁴. Poglądy te nie są odosobnione, na co zwraca uwagę E. Ochendowski²⁵, stwierdzając, że „dzięki pracom T. Bigo i W. Klonowieckiego uwidacznia się związek doktryny polskiej z francuską, która również traktuje zakład publiczny jako formę decentralizacji”. Niewątpliwie polska doktryna administracyjna w okresie międzywojennym pozostawała pod wpływem nauki niemieckiej, uznając za główną cechę zakładu publicznego publicznoprawny charakter korzystania z jego świadczeń. Wpływ na naukę polską dorobku doktryny francuskiej i niemieckiej przyczynił się do badania oceny praktycznej przydatności formy zakładu publicznego²⁶.

Ze względu na ramy niniejszej publikacji należy jedynie zaznaczyć, że nie są to jedyni wymienieni polscy przedstawiciele tego okresu, którzy wypowiadają się w zakresie zakładów publicznych (administracyjnych)²⁷. Z reguły nie kwestionowano potrzeby wyodrębnienia instytucji zakładu, ale wątpliwości budziło określenie charakteru prawnego zakładu publicznego. Większość przedstawicieli doktryny okresu międzywojennego uznawała za podstawową cechę pojęcia zakładu publicznego w prawie polskim publicznoprawny charakter korzystania z zakładu. W okresie międzywojennym używano pojęcia „zakład publiczny”. Z przymiotnika „publiczny” zrezygnowano po wojnie, co wiązało się z odrzuceniem w zasadzie podziału prawa na publiczne i prywatne. W opracowaniach monograficznych i podręcznikowych zaczęto używać różnych określeń pojęcia „zakład publiczny”. Przyjmowane w piśmiennictwie różne podziały i klasyfikacje zakładów zmieniały się nie tylko na przestrzeni dziejów ich badania, ale i wciąż ewoluują w doktrynie prawa administracyjnego²⁸. Nie bez znaczenia w konstrukcji prawnej zakładów publicznych jest współcześnie ich podział na zakłady państwowe, samorządowe

²⁴ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 221.

²⁵ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 67.

²⁶ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 94 i n.

²⁷ R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin...*, s. 29 i n.

²⁸ Z. Czarnik, J. Postuszny, *Zakład publiczny...*, s. 440.

i prywatne. Zakład stał się jednym z ważniejszych podmiotów administracji publicznej w zakresie wykonywania zadań publicznych, których adresatem są organy państwowe i samorządowe²⁹.

Zakłady publiczne i przedsiębiorstwa publiczne w pierwszych latach po II wojnie światowej w literaturze przedmiotu nazywane były też instytucjami publicznymi. S. Kasznica określał tak „[...] zespół osób i środków rzeczowych utworzonych przez państwo lub przez inny związek publiczno-prawny stanowiący organizacyjną jedność techniczną, a przeznaczony do tego, aby trwale służyć pewnemu szczególnemu, ściśle określone mu celowi publicznemu”³⁰. Autor upatrywał różnicy między nimi w tym, że „zakłady rządzone są przez prawo publiczne, przedsiębiorstwa natomiast podlegają w swoich stosunkach prawu prywatnemu, nie rozporządzają władztwem administracyjnym”³¹. Z kolei T. Bigo dopatrywał się różnicy w tym, że „zakład rozporządza władztwem administracyjnym, a przedsiębiorstwo nie”³². Jego zdaniem przedsiębiorstwo rozporządza w swojej działalności wyłącznie środkami dostępnymi dla każdego prywatnego przedsiębiorstwa, a zakład publiczny – środkami szczególnymi, tj. władztwem zakładowym i policją zakładową. Zakład publiczny może zawsze używać bezpośredniego przymusu administracyjnego, zaś przedsiębiorstwo publiczne, także to skomercjalizowane, takich uprawnień nie posiada, nie wykonuje administracji publicznej³³.

Wypada podkreślić raz jeszcze, iż T. Bigo³⁴ stwierdził, że po pierwsze, „zakład posiada zawsze pewną dozę samodzielności, mieszczącą się w ramach dekoncentracji”. Po drugie, sensu tworzenia zakładów dopatrywał się w tym, „aby pewnej gałęzi administracji nadać większą sprawność techniczną, ta zaś daje się osiągnąć tylko przy pewnej samodzielności fachowych organów zarządzających danym działem”. Natomiast różnicy między przedsiębiorstwem a zakładem publicznym upatrywał w tym, że „zakład rozporządza władztwem administracyjnym, a przedsiębiorstwo nie”³⁵.

4. Na wyeksponowanie w tym miejscu zasługuje koncepcja, że zakład został uznany za jedną z prawnych form decentralizacji administracji, w której istotny sens tkwi w tym, że odpowiednim aktem normatywnym zostaje „wydzielona część majątku narodowego i oddana we względnie samodzielny zarząd, utworzonym w tym celu organom”³⁶. Koncepcja ta przetrwała w doktrynie, współcześnie bowiem zakład publiczny (administracyjny)

²⁹ *Ibidem*, s. 451.

³⁰ S. Kasznica, *Prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 96.

³¹ *Ibidem*, s. 96–97.

³² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 200.

³³ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 444.

³⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 178–179.

³⁵ *Ibidem*, s. 200; zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 63–64.

³⁶ Zob. J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 49; *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 165–166; *idem*, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 115–116; *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 67.

widziany jest w kontekście decentralistycznego modelu wykonywania zadań publicznych. Zakładowe administrowanie w literaturze przedmiotu kojarzone jest z decentralizacją zakładową, tj. odnoszeniem decentralizacji do pewnej (pewnych) sfer aktywności zakładu (E. Ochendowski, M. Elżanowski, J. Homplewicz, J. Boć, P. Lisowski, R. Raszewska-Skałecka). Przyjmuje się, że zakład administracyjny jest „jednostką organizacyjną zorientowaną na świadczenie – w warunkach stosunku zależności zakładowej – usług niematerialnych z zakresu administracji publicznej, której związkciem macierzystym przeważnie jest podmiot administracji publicznej, wykazującą (prawnie sankcjonowaną) tendencję do zdecentralizowanego prowadzenia działalności podstawowej”³⁷. Zakład administracyjny wykonuje usługi świadczone na rzecz konkretnej grupy użytkowników, przy czym stosunek prawny między stronami ma charakter administracyjnoprawny, a zakład ma wobec swoich użytkowników uprawnienia zwierzchnie – tzw. władztwo zakładowe³⁸.

W gronie wrocławskich przedstawicieli nauki prawa administracyjnego nie brakuje prowadzonych badań w zakresie zakładów administracyjnych (zwłaszcza T. Kuta, J. Boć, B. Adamiak, L. Klat-Wertelecka, P. Lisowski, R. Raszewska-Skałecka), które nawiązują do wcześniejszych koncepcji wypracowanych w doktrynie, w tym poglądów Tadeusza Bigi³⁹.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica”, t. XXXII, Warszawa 1996.
- Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.

³⁷ P. Lisowski, *Szkola samorządowa...*, s. 139.

³⁸ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 110–111.

³⁹ Na ten temat piszą m.in.: T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963; *idem*, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969; *idem*, *Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i zasad funkcjonowania administracji państwowej*, Wrocław 1974; *idem*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992; J. Boć, T. Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984; B. Adamiak, J. Adamiak B., Borkowski J., *Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica”, t. XXXII, Warszawa 1996; Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000; P. Lisowski, *Szkola samorządowa...*; L. Klat-Wertelecka, *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014, s. 123–131; R. Raszewska-Skałecka, *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2778, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. LXVIII, s. 181–225; *eadem*, *Statut i regulamin...*; *eadem*, *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2019.

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wyd. Juliusz Rodkowski, Kursa Przygotowawcze do Egzaminów i Rygorozów Prawniczych „DELTA” we Lwowie, Lwów 1932.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Zakłady publiczne*, [w:] J. Stelmasiak i J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Janku Z., *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Kasperek F., *Podręcznik prawa politycznego*, t. I, Kraków 1888.
- Klat-Wertelecka L., *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963.
- Kuta T., *Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i zasad funkcjonowania administracji państwowej*, Wrocław 1974.
- Lisowski P., *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (rozprawa niepubl.).
- Ochendowski E., *Pojęcie i charakter prawny publicznej szkoły wyższej*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007.

- Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXII.
- Ochendowski E., *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Raszewska-Skałecka R., *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2778, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. LXVIII.
- Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałecka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2019.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.

* * *

Streszczenie: W nauce prawa administracyjnego i w państwie na przestrzeni dziejów i zmian ustrojowo-politycznych, w tym uwarunkowań prawnych i społecznych, zaobserwować można różnorodność tworzonych zakładów publicznych, niejednoznaczność ustawodawstwa w zakresie konstrukcji prawnych i charakteru prawnego zakładów publicznych (administracyjnych) jako podmiotów administracji publicznej. W literaturze przedmiotu nie wypracowano dotychczas uniwersalnej i spójnej koncepcji zakładu publicznego (administracyjnego).

Słowa kluczowe: zakład publiczny, podmioty administracji publicznej, decentralizacja zakładowa, władztwo zakładowe, policja zakładowa, użytkownik zakładu publicznego.

Zakład administracyjny a Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej

Państwo i samorządy terytorialne zorganizowały system podmiotów utworzonych i utrzymywanych w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Świadczenia te udzielane były i są także obecnie przez zakłady opieki zdrowotnej oraz przez osoby fizyczne wykonujące zawód medyczny¹. Podstawową rolę w tym systemie odgrywały i odgrywają obecnie samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ). W obowiązującym porządku prawnym nie istnieje ustawowa definicja samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, biorąc jednak pod uwagę dorobek orzecznictwa i doktryny wypracowane w okresie obowiązywania ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, można na zasadzie analogii zdefiniować SPZOZ² jako wyodrębnione organizacyjnie i prawnie zespoły osób i środków majątkowych, które są przeznaczone do udzielania świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych osobom ubezpieczonym oraz innym osobom uprawnionym³.

Należy wskazać, że po transformacji ustrojowej, z jaką mieliśmy do czynienia pod koniec lat 80. ubiegłego wieku, odeszliśmy także od planowej gospodarki w służbie zdrowia. Jej ówczesne jednostki organizacyjne, określane przepisami ustawy z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia⁴ mianem zakładów społecznych służby zdrowia zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁵ (u.z.o.z.), zostały zastąpione przez zakłady opieki zdrowotnej. Zmiana ta nie miała wyłącznie charakteru

¹ Działalność lecznicza lekarzy w formie jednoosobowej działalności gospodarczej jako indywidualna praktyka lekarska, a także jednoosobowa działalność gospodarcza jako indywidualna praktyka pielęgniarki nie są przedmiotem analizy, jako że zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej wykonywanie zawodu w ramach praktyki zawodowej nie jest prowadzeniem podmiotu leczniczego.

² J. Goździkowski, *Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej*, [w:] D. Brzezińska-Grabarczyk, M. Narolski (red.), *Prawo o działalności leczniczej w praktyce. Przekształcenie zakładów opieki zdrowotnej*, Warszawa 2012, s. 34.

³ T. Kocowski, M. Paplicki, *Forma podmiotu leczniczego a świadczenia zdrowotne*, [w:] T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Prawo i administracja wobec współczesnych problemów społecznych i gospodarczych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3798, „Prawo”, t. CCCXXIII, Wrocław 2017, s. 116 i n.

⁴ Dz. U. Nr 55, poz. 434, z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.

semantycznego. Przewidywano bowiem tworzenie publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej⁶. Mianem publicznego zakładu opieki zdrowotnej określano zakład opieki zdrowotnej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.z.o.z. zakładem opieki zdrowotnej był wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych utworzony i utrzymywany w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Stworzone publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej⁷ różnią się między sobą odmiennymi zasadami zarządzania oraz organami zdolnymi do utworzenia poszczególnych typów zakładu⁸. Publiczny podmiot leczniczy był kwalifikowany jako zakład administracyjny, realizujący określony, zlecony jej zestaw zadań publicznych szczególnie w sferze usług niematerialnych, mających szczególne znaczenie społeczne⁹, a za takie były i są uznawane usługi w ochronie zdrowia. Status podmiotu leczniczego w dużej mierze będzie determinował sytuację pacjenta jako odbiorcy świadczeń niezmiernie istotnych z punktu widzenia jego życia i zdrowia.

Pojęcie zakładu opieki zdrowotnej zniknęło z obrotu prawnego wraz z uchYLENIEM ustawy o zakładach opieki zdrowotnej; samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) stał się tylko nazwą własną jednostki od nowa niejako włączonej do obrotu prawnego¹⁰. Pojęcie zakładu opieki zdrowotnej zostało zastąpione szerszym pojęciem podmiotu leczniczego, którego to definicję wprowadził art. 4 ust. 1¹¹ ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹² (u.d.l.).

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej działające na podstawie u.z.o.z. z chwilą wejścia w życie u.d.l. stały się podmiotami leczniczymi niebędącymi przedsiębiorcami uzyskującymi osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 50a ust. 2 u.d.l.). Kierownicy tych podmiotów w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy mieli obowiązek dostosowania ich działalności do nowych przepisów. Zmiany te dotyczyły w szczególności dostosowania statutu, regulaminu organizacyjnego i regulaminu rady społecznej SPZOZ-u, np. informacje o rodzaju i zakresie

⁶ T. Kocowski, M. Paplicki, *op. cit.*, s. 117.

⁷ Mianem publicznego zakładu opieki zdrowotnej określano zakład opieki zdrowotnej utworzony przez: ministra lub centralny organ administracji rządowej; wojewodę; jednostkę samorządu terytorialnego; publiczną uczelnię medyczną lub publiczną uczelnię prowadzącą działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych; czy Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego.

Mianem niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej określano zakład opieki zdrowotnej utworzony przez: kościół lub związek wyznaniowy; pracodawcę; fundację, związek zawodowy, samorząd zawodowy lub stowarzyszenie; inną krajową albo zagraniczną osobę prawną lub osobę fizyczną oraz spółkę niemającą osobowości prawnej, [w:] T. Kocowski, M. Paplicki, *op. cit.*, s. 117.

⁸ J. Goździkowski, *op. cit.*, s. 34.

⁹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 155 i n.

¹⁰ M. Dercz, *Komentarz do art. 52*, [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 252.

¹¹ Zob. Wykaz podmiotów leczniczych.

¹² Dz. U. z 2020 r., poz. 295.

udzielanych świadczeń pod rządami u.d.l. mają się znajdować w regulaminie organizacyjnym, a nie w statucie; w statucie mają się znaleźć m.in. takie informacje, jak: postanowienia dotyczące zadań i czasu trwania kadencji i okoliczności odwołania rady społecznej przed jej upływem. Rada społeczna jest organem doradczym kierownika oraz inicjującym i opiniodawczym podmiotu założycielskiego¹³.

Ustawodawca, tworząc przepisy ustawy o działalności leczniczej, dążył do tego, by SPZOZ-y nie był dominującą formą prowadzenia działalności polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Ustawodawca zdawał sobie sprawę, że należy traktować formę SPZOZ-u jako ograniczoną temporalnie. W przepisach ustawy brak było bowiem prawnych możliwości tworzenia przez publiczne organy administracji samodzielnych SPZOZ-ów (art. 204 ust. 1 u.d.l.) z wyjątkiem przepisów dotyczących reorganizacji (przekształcenie, dzielenie, łączenie)¹⁴. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wprowadzeniem ustawy z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw¹⁵. Uchylono art. 204 ust. 1 u.d.l. oraz dodano do art. 6 ust. 1 pkt 4, dający Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę możliwość (z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁶) utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Dodano również do art. 6 ust. 2 pkt 3, pozwalający jednostkom samorządu terytorialnego na utworzenie oraz prowadzenie podmiotu leczniczego w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Wprowadzona nowela doprowadziła do odwrócenia wprowadzonej wówczas zmiany polityki na politykę ponownego upubliczniania służby zdrowia¹⁷.

W ostatnich czasach daje się zauważyć proces osłabiania wyłącznie administracyjnoprawnego regulowania sytuacji prawnej użytkownika na rzecz wprowadzania rozwiązań prywatnoprawnych – umownych. Proces ten nie jest wolny od pewnych kontrowersji¹⁸ i wymaga jednoznacznych regulacji w tym zakresie. Pacjent, pozostając bowiem

¹³ Zob. J. Goździkowski, *op. cit.*, s. 37 i n.

¹⁴ T. Kocowski, M. Paplicki, *op. cit.*, s. 118.

¹⁵ Dz. U., poz. 960.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 735.

¹⁷ *Zmiany do ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 618 ze zm.) wprowadzone ustawą z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 960) – cz. 1; <http://www.gazetaprawna.pl/amp/969796,zmiany-do-ustawy-z-15-kwietnia-2011-r-o-dzialalnosci-leczniczej-t-j-dz-u-z-2015-r-poz-618-ze-zm-wprowadzone-ustawa-z-10-czerwca-2016-r-o-zmianie-ustawy-o-dzialalnosci-leczniczej-oraz-niektorych-innych-ustaw-dz-u-poz-960-8211-cz-1.html> [dostęp 30.11.2019].*

¹⁸ E. Łętowska, *Pacjent staje się konsumentem usług medycznych*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 276, <http://archiwum.rp.pl/artukul/202296-Pacjent-staje-sie-konsumentem-uslug-medycznych.html> [dostęp 30.11.2019].

w pewnym sensie destynatariuszem, staje się także konsumentem¹⁹, a środkiem regulującym status pacjenta zaczyna być umowa, która niekoniecznie wpływa automatycznie na polepszenie jego sytuacji zdrowotnej. Pozycja obywatela jako konsumenta²⁰ usług jest wyznaczona z jednej strony całokształtem działań administracji, z drugiej – ogółem przysługujących mu praw niezależnie od tego, czy nabył te prawa ze względu na przynależność do jakiejś grupy czy indywidualnie²¹.

Realizacja uprawnień obywateli, które wynikają z gwarancji konstytucyjnych (np. art. 68 Konstytucji RP – prawo do ochrony zdrowia czy art. 70 – prawo do nauki), stawia zarówno administrację rządową, jak i samorządową wobec konieczności powoływania wielu instytucji bezpośrednio świadczących na rzecz obywateli, jak: szpitale, ośrodki zdrowia, szkoły wyższe, szkoły itp. Ten rodzaj państwowych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych w nauce prawa administracyjnego przyjęto nazywać zakładami²². Administracja publiczna posiada pewien luz decyzyjny²³ przy wywiązywaniu się z obowiązku zapewnienia świadczeń zdrowotnych, pozostawiając tę kwestię do przesądzenia tym organom – mowa tu o dyskrecjonalności działań administracji, która dopuszcza możliwość podejmowania działań dyskrecjonalnych w procesie stosowania prawa. Administracyjnoprawny model stosowania norm prawnych polega na ich konkretyzowaniu²⁴, w przypadku konkretyzacji prawa do ochrony zdrowia organ publiczny może realizację tego prawa wykonać poprzez zakład administracyjny²⁵ lub (równoznaczne pojęcie)²⁶ zakład publiczny.

Skala i zróżnicowanie zadań z zakresu administracji publicznej (m.in. zadanie zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego) wymuszają multiplikację i różnorodność

¹⁹ Zgodnie z przepisem art. 22¹ Kodeksu cywilnego za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

²⁰ Osobę korzystającą z zakładu administracyjnego określa się jako „użytkownika zakładu”. S. Kraszewski, chcąc podkreślić, iż użytkownicy zakładu administracyjnego nie występują w jakiejś specjalnej roli grupy obywateli poddanych osobnemu porządkowi prawnemu, używa pojęcia „konsument”, por. S. Kraszewski, *Świadczenia w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury (problematyka administracyjnoprawna)*, [w:] E. Łętowska (red.), *Obywatel – przedsiębiorstwo (Zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta)*, Wrocław 1982, s. 370.

²¹ S. Kraszewski, *op. cit.*, s. 368.

²² M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 10.

²³ Przez pojęcie luzu decyzyjnego rozumie się pewien zakres swobody przyznanej podmiotowi stosującemu prawo w określonym procesie decyzyjnym, wyrażającej się w możliwości wyboru jednego wariantu działania spośród danych zbioru działań określonych prawem, [w:] M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 6, s. 62.

²⁴ Zob. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych*, [w:] K. Ziemiński, M. Jędrzejczak (red.), *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, „Seria Prawo” 2015, nr 188, s. 13 i n.

²⁵ Jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązane- go z użytkownikiem stosunku administracyjnego. Zob. J. Boć, M. Miemiec, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 169.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 155.

administrujących, między którymi zachodzą interakcje. Przy realizacji zadania publicznego administrujący korzystają z różnorodnych rozwiązań, wykorzystując przy tym wiedzę i umiejętności pozaprawne instytucji preferujących działania faktyczne, do których możemy zaliczyć m.in. zakłady administracyjne²⁷. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w której wskazuje się, że dążenia państwa do zwiększenia efektywności i sprawności administrowania wymusza m.in. zwiększenie liczby podmiotów administrujących, w tym nietypowych podmiotów, tworzonych dla tych obszarów zadań i odpowiedzialności państwa²⁸, gdzie dotychczasowe formy zawiodły.

W obliczu pogarszającego się stanu zdrowotnego pacjentów (destynatariuszy) postępujące przemiany w administracji publicznej powinny uwzględnić ten stan rzeczy. Obecny sposób wykonywania zadań administracji publicznej doprowadził do tego, że istotna dawniej cecha administracji, jaką było działanie nienastawione na zysk, uległa ograniczeniu²⁹. Działanie w interesie społecznym (interes ogółu) powinno odnosić się do działalności administracji publicznej³⁰. Treść pojęć „cel publiczny”, „zadanie publiczne”, „interes publiczny” również ulega przemianom, dlatego nie może być łatwo sprecyzowane w drodze przepisów prawa.

Określenie „publiczny” charakteryzuje organy administracji oraz szczególny typ podmiotów administracyjnych – zakłady publiczne. Określa rodzaje mienia przysługującego państwu lub innym podmiotom władzy publicznej, rodzaje świadczeń, w tym danin publicznych uiszczanych na rzecz państwa lub innego podmiotu władzy publicznej. Pojęcie „publiczny” w odniesieniu do jednostki (także jednostki zbiorowej) określa jej status wobec organów administracji publicznej, oparty na prawie publicznym, w tym szczególny rodzaj praw (jak i ograniczeń tych praw) służących jej wobec państwa i innych podmiotów władzy publicznej (publiczne prawa podmiotowe)³¹. Zakłady publiczne są rządzone przez prawo publiczne odmiennie niż przedsiębiorstwa publiczne podlegające prawu prywatnemu³². Różnicą jest również to, że zakład rozporządza władztwem administracyjnym, a przedsiębiorstwo nie³³.

²⁷ P. Lisowski, *Organizacja prawna administracji publicznej wobec przemian cywilizacyjnych*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 47.

²⁸ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 22 lutego 2002, II GPS/06, LEX nr 268925.

²⁹ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 96.

³⁰ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15.

³¹ M. Stahl, *op. cit.*, s. 97, 98.

³² Por. S. Kasznica, *Prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 96 i n. oraz E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, „Prace Wydziału Prawa” 1969, nr 42, s. 71 i n.

³³ Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 1928, s. 200.

W miarę ogólnego rozwoju cywilizacji i potrzeb społecznych funkcje administracji są skierowane przede wszystkim ku zaspokojeniu potrzeb ludności, realizowanych m.in. w postaci działań organizujących. Działania organizujące administracji publicznej stwarzają warunki do zaspokojenia potrzeb ogółu. Działania te nie są czynnościami jednorazowymi, ale planowymi oraz ciągłymi³⁴. W tym momencie należy wskazać na wątpliwości: czy tworzenie instytucji mających zaspokajać potrzeby swoich obywateli jest prawem czy obowiązkiem organów państwa? Według B. Dolnickiego odpowiedzi na to pytanie udziela obowiązujące ustawodawstwo. Gwarancjami konstytucyjnymi zostały objęte prawa m.in. do nauki, kultury czy zdrowia, co oznacza, że na organy administracji państwowej został nałożony obowiązek zaspokojenia tych potrzeb. Realizacja tego obowiązku wyraża się m.in. w tworzeniu odpowiedniej liczby zakładów administracyjnych³⁵. Podobne zdanie wyrażał K. Opalek, który twierdził, że skoro ustawodawstwo kształtuje uprawnienia do korzystania z usług zakładu jako prawo podmiotowe obywatela, to musi istnieć obowiązek do świadczenia tego prawa³⁶.

Normy konstytucyjne nakładają na państwo obowiązek zaspokojenia potrzeb społecznych. Zaspokojenie to nie ma charakteru indywidualnie określonej czynności, lecz sprowadza się do możliwości korzystania z całokształtu usług świadczonych przez zakład administracyjny, np. możliwość korzystania ze wszystkich świadczeń medycznych, które może udzielić wybrana placówka służby zdrowia, a nie tylko do jednego konkretnego świadczenia. Może się jednak zdarzyć, że korzystanie z usług zakładu będzie ograniczone przez ten zakład. Nie zawsze prawa podmiotowe do zaspokojenia potrzeb socjalno-bytowych mają charakter bezwzględny. Zakład, który nie jest w stanie zaspokoić potrzeb wszystkich chętnych, dokonuje wyboru osób, które dopuści do korzystania z zakładu³⁷. E. Ochendowski za przykład takich zakładów podaje szkoły średnie i wyższe, które przeprowadzają rekrutację oraz egzaminy wstępne, jak również szpitale, które dokonują kwalifikacji osób do leczenia szpitalnego. W sytuacji gdy tylko część kandydatów może być przyjęta do zakładu, następuje zachwianie równości praw obywateli i sprawiedliwy rozdział świadczeń zakładowych. U podstaw decyzji o przyznaniu czy odmowie świadczenia powinna leżeć nie tyle ocena prawnicza, co ocena specjalisty z określonej dziedziny wiedzy, np. to lekarz na podstawie wiedzy medycznej powinien decydować o przyjęciu do szpitala. Sytuacje, kiedy zakłady mają mniejsze możliwości niż zapotrzebowanie na ich usługi, powinny być rozwiązane poprzez zrównanie wszystkich praw obywateli do korzystania z usług

³⁴ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1969, Seria A, nr 132, s. 31, 67–68.

³⁵ B. Dolnicki, *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 51–52.

³⁶ K. Opalek, *Prawo podmiotowe. Studium z teorii prawa*, Warszawa 1957, s. 407.

³⁷ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 54.

wszelkich zakładów, sprawiedliwy rozdział tych usług oraz rozbudowę przez państwo zakładów służących zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli³⁸. Wydaje się również, że w przypadku niemożności zrealizowania postulatu zwiększenia liczby zakładów, aby nie ograniczać liczby osób, które będą mogły skorzystać z ich usług, należałoby ograniczyć zakres usług udzielanych przez te zakłady, np. można by ograniczyć liczbę świadczeń medycznych tylko do tych zapewniających minimalną ochronę zdrowia, co mogłoby pozwolić na zaspokojenie wszystkich destynatariuszy chcących skorzystać z usług zakładu.

Krąg osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń w sferze ochrony zdrowia jest określony przez konstytucyjne powszechne prawo do ochrony zdrowia. Art. 68 ust. 1 Konstytucji RP³⁹ określa ten krąg jako „każdy” – ma prawo do ochrony zdrowia. Sytuacja nie jest już taka jasna, jeżeli chodzi o to, kto jest zobowiązany do świadczenia bezpłatnych usług zdrowotnych. Aby móc mówić o rzeczywistej dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej, wymagane jest „[...] stworzeni[e] takich warunków, które pozwalają każdemu obywatelowi skorzystać ze wszystkich dobrodziejstw współczesnej medycyny we właściwym czasie i zakresie uzasadnionym stanem jego zdrowia”⁴⁰. „Spotykamy się bowiem z sytuacją, gdy każdy jest uprawniony, jednakże nie każdy może faktycznie skorzystać ze świadczeń”⁴¹. W związku z tym powinno się ustalić zasady korzystania uwzględniające potrzeby zdrowotne oraz podstawową zasadę rozdziału tych świadczeń, akceptowaną w naszym społeczeństwie, opartą na zasadzie równości obywateli. S. Kraszewski uznaje za niedopuszczalne zjawisko, gdy zmienia się organizację służby zdrowia, natomiast stosunek jednostek świadczących usługi dla chorych nie jest określony. Dprowadza to do pozostawienia destynatariusza bez właściwej ochrony prawnej⁴².

Zdaniem I. Rydlewskiej-Liszkowskiej, w systemie ochrony zdrowia powinny znaleźć się jednostki zorganizowane w różny sposób, wytwarzające i dostarczające na różnych zasadach świadczenia zaspokajające potrzeby zdrowotne. Oznacza to, że ich funkcjonowanie powinno być oparte na zróżnicowanej wiedzy wynikającej ze zmieniającej się gospodarki i społeczeństwa⁴³.

Aby obywatel mógł skorzystać ze świadczeń zakładu, muszą istnieć takie środki prawne, które gwarantowałyby mu uzyskanie optymalnych w danych warunkach

³⁸ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 229 i n.

³⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

⁴⁰ L. Krotkiewska, *Rozwój administracji służby zdrowia w PRL*, Warszawa 1968, s. 366.

⁴¹ S. Kraszewski, *op. cit.*, s. 385.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ I. Rydlewska-Liszkowska, *Prywatyzacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej – kierunki działań w systemie ochrony zdrowia*, [w:] K. Ryć, A. Sobczak (red.), *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna? Koncepcja, regulacje, zarządzanie*, Warszawa 2010, s. 49.

świadczeń – gwarantowałyby niezakłócone korzystanie z takich praw obywatelskich, jak np. prawo do ochrony zdrowia czy nauki, których znaczenie w społecznym odczuciu jest we współczesnym państwie niezmiernie ważne⁴⁴.

Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 1928.
- Boć J., Miemieć M., *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010.
- Dercz M., *Komentarz do art. 52*, [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014.
- Dolnicki B., *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Goździkowski J., *Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej*, [w:] D. Brzezińska-Grabarczyk, M. Narolski (red.), *Prawo o działalności leczniczej w praktyce. Przekształcenie zakładów opieki zdrowotnej*, Warszawa 2012.
- Kasznica S., *Prawo administracyjne*, Poznań 1947.
- Kocowski T., Paplicki M., *Forma podmiotu leczniczego a świadczenia zdrowotne*, [w:] T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Prawo i administracja wobec współczesnych problemów społecznych i gospodarczych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo”, t. CCCXXIII, Wrocław 2017.
- Kraszewski S., *Świadczenia w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury (problematyka administracyjnoprawna)*, [w:] E. Łętowska (red.), *Obywatel – przedsiębiorstwo (Zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta)*, Wrocław 1982.
- Krotkiewska L., *Rozwój administracji służby zdrowia w PRL*, Warszawa 1968.
- Król M., *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 6.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, nr 132, Wrocław 1969.
- Lisowski P., *Organizacja prawna administracji publicznej wobec przemian cywilizacyjnych*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Łętowska E., *Pacjent staje się konsumentem usług medycznych*, „Rzeczpospolita” z 25.11.1998 r., nr 276; <http://archiwum.rp.pl/artykul/202296-Pacjent-staje-sie-konsumentem-uslug-medycznych.html>.

⁴⁴ J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, s. 44 i n.

- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Opalek K., *Prawo podmiotowe. Studium z teorii prawa*, Warszawa 1957.
- Rydlewska-Liszkowska I., *Prywatyzacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej – kierunki działań w systemie ochrony zdrowia*, [w:] K. Ryć, A. Sobczak (red.), *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna? Koncepcja, regulacje, zarządzanie*, Warszawa 2010.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego, Zakopane 24–27 wrzesień 2006 r., Warszawa 2007.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zmiany do ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 618 ze zm.) wprowadzone ustawą z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 960) – cz. 1*; <http://www.gazetaprawna.pl/amp/969796,zmiany-do-ustawy-z-15-kwietnia-2011-r-o-dzialalnosci-leczniczej-t-j-dz-u-z-2015-r-poz-618-ze-zm-wprowadzone-ustawa-z-10-czerwca-2016-r-o-zmianie-ustawy-o-dzialalnosci-leczniczej-oraz-niektorych-innych-ustaw-dz-u-poz-960-8211-cz-1.html>.

* * *

Streszczenie: W miarę ogólnego rozwoju cywilizacji i potrzeb społecznych funkcje administracji są skierowane przede wszystkim ku zaspokojeniu potrzeb ludności, realizowanych m.in. w postaci działań organizujących. Działania organizujące administracji publicznej stwarzają warunki do zaspokojenia potrzeb ogółu. W obliczu pogarszającego się stanu zdrowotnego pacjentów (destynatariuszy) postępujące przemiany w administracji publicznej powinny uwzględnić ten stan rzeczy. Realizacja obowiązku ochrony zdrowia obywateli wyraża się m.in. w tworzeniu odpowiedniej liczby zakładów administracyjnych.

Słowa kluczowe: zakład administracyjny, podmiot leczniczy, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej.

Fundacje

„Zarówno akt konstytuujący jak i organy, pochodzą od osoby trzeciej, stojącej poza tą instytucją. Substratem osobowym, tj. całą grupą społeczną są destynatariusze. Podczas, gdy organizacja w korporacji jest immanentną, to przy fundacji transcendentalną”

– cytat z opracowania W. Kawki wykładu Profesora T. Bigi¹.

Tadeusz Bigo w swojej książce *Związki publiczno-prawne* napisał, że

„Między korporacją a fundacją (zakładem) zachodzą różnice strukturalne; pochodzą one z różnego ustosunkowania obydwóch elementów organizacyjnych: aktu konstytucyjnego i organów. W korporacji członkowie grupy są twórcami aktu konstytucyjnego (założycielskiego), są założycielami, oni stanowią normy organizacyjne oraz ustanawiają organa; w fundacji (zakładzie) akt konstytucyjny pochodzi od osoby trzeciej nie należącej do składu grupy społecznej, której działania są przedmiotem personifikacji, czyli od tzw. fundatora”².

To spojrzenie autora z punktu widzenia różnic strukturalnych między korporacją a fundacją (zakładem) daje właściwą perspektywę, dzięki której można dostrzec i zrozumieć, iż podstawowymi elementami konstytutywnymi fundacji są: majątek (a nie członkowie), cel publiczny, struktura organizacyjna niemająca korporacyjnego charakteru, która jest wyposażona w osobowość prawną³.

Jest zatem rzeczą konieczną, aby na użytek dalszych rozważań Profesora T. Bigi i innych autorów⁴ w tej kwestii przypomnieć rozwój historyczny idei fundacyjnej, która nieodłącznie towarzyszy naturalnemu rozwojowi społeczeństwa.

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948 (bez strony).

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 49.

³ Por. A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2006, s. 688.

⁴ Zob. np.: E. Till, *Dekret o fundacjach z 7 II 1919*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1920, nr 1–4; Rappé, *Fundacje polskie w powojennych traktatach międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 17; także: W.E. Rappé, *O publiczno-prawnej fundacji w ustawodawstwie polskim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1930; W.E. Rappé, *Systemy nadzoru nad fundacjami w ustawodawstwie obowiązującym na ziemiach Polski w świetle prawa porównawczego*, Lwów 1933; W.E. Rappé, *Fundacje*, Warszawa 1937 oraz K. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju administracji, prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego*, Warszawa 1939.

Analiza literatury prawniczej, poczynając od początków XX w., pozwala stwierdzić, że przyznanie fundacjom należnego im miejsca wśród osób prawnych nastąpiło dopiero w XIX w., kiedy postawiono je obok korporacji (*universitas personarum*) i uznano za odrębną kategorię osób prawnych (*universitas bonorum*). Wcześniej instytucja fundacji przechodziła różne koleje, a jej źródła należy szukać w prawie rzymskim, począwszy od prywatnych fundacji dla uczczenia fundatora, przez cesarskie fundacje alimentacyjne, do samodzielnych, posiadających osobowość prawną *piae causae*⁵.

Zasygnalizować warto tu od razu, iż w Polsce instytucja fundacji ma wielowiekową historię. Pierwszą znaną fundacją był Instytut Św. Ducha w Sandomierzu, który powstał w 1222 r. i funkcjonował – jako schronisko dla dzieci i starców oraz szpital psychiatryczny – aż do roku 1939. Powstał on – jak również większość powoływanych fundacji w wiekach od XII do XVI – w ścisłej łączności z Kościołem⁶. Niewątpliwie najszybszy rozwój fundacji nastąpił po utracie przez Polskę niepodległości. Szła z tym w parze obrona przed utratą tożsamości narodowej. Dowodzi tego gromadzenie przez wielkie rody magnackie (Działyńscy, Krasińscy, Raczyńscy, Czartoryscy, Ossolińscy) dzieł sztuki malarskiej, drukarskiej i innej świadczącej o kulturze narodowej.

Proces kształtowania się polskiego prawa fundacyjnego sięga okresu po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. W okresie międzywojennym działalność fundacji określał dekret Naczelnika Państwa o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów z dnia 7 lutego 1919 r.⁷ Stanowił on, iż każda fundacja musi posiadać statut, zatwierdzony przez właściwy organ administracji państwowej, w którym winny znaleźć się informacje o celach działalności fundacji, jej majątku, zasadach gospodarowania, wybieralności władz itp. Na mocy dekretu fundacje mogły być ustanawiane w celu prowadzenia działalności charytatywnej, wspierania kultury, nauki, oświaty. Posiadały one osobowość prawną. Fundacje ustanawiano w drodze aktu notarialnego między żyjącymi lub na mocy testamentu.

Po II wojnie światowej fundacje na ziemiach polskich istniały do roku 1952, kiedy to mocą dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 kwietnia zniesiono tego rodzaju instytucję⁸. Dekret z 1952 r. objął swym zakresem wszystkie fundacje, w tym niesamodzielne (nieposiadające osobowości prawnej) oraz kościelne⁹. Sytuacja taka trwała aż do

⁵ Zob. M. Wójcik, *Pojęcie fundacji w prawie rzymskim*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, T. X, z. 1, s. 17, 37.

⁶ Zob. T. Białas, *Definicje i cechy fundacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni”, 1998, nr 2, s. 42. Także: J. Blicharz, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 12.

⁷ Dz. U. Nr 15, poz. 215. Dekret ten, znowelizowany przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. w sprawie zmiany dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i o zatwierdzeniu darowizn i zapisów (Dz.U. Nr 38, poz. 372) przewidywał, iż powołanie fundacji świeckich podlegało zatwierdzeniu przez władze administracyjne, któremu to rygorowi nie podlegały fundacje kościelne erygowane przez odpowiednie władze kościelne.

⁸ Dz. U. Nr 15, poz. 172.

⁹ Zob. H. Cioch, *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, „Rejent” 2000, nr 5, s. 15.

roku 1984, kiedy Sejm uchwalił ustawę o fundacjach¹⁰, przywracając tym samym ponownie do życia tę instytucję prawną.

Rzecz w tym, że obowiązująca ustawa o fundacjach fragmentarycznie jedynie znowelizowana w latach 1991–2018 nie przystaje do zmienionych warunków i potrzeb, przede wszystkim ze względu na swą nieprecyzyjną i ubogą treść. Braki te (m.in. definicji legalnej fundacji) tylko w pewnym stopniu kompensuje doktryna i orzecznictwo sądowe. Oczywiście, problemy z uściśleniem pojęcia fundacji nie są wyłącznie domeną współczesnej polskiej myśli prawniczej, warto więc nadmienić, w jaki sposób były one rozstrzygane na gruncie przedwojennej literatury prawniczej. Można również uznać – i będzie to z pewnością teza bliższa prawdy – że nowoczesna doktryna w kwestii definicji fundacji w istocie rozpoczyna się w przedwojennych publikacjach. W tym ostatnim zakresie szczególnie ważne jest to, że owo tak znamienne dla ówczesnych mistrzów Uniwersytetu im. Jana Kazimierza we Lwowie (R. Longchamps de Berier, T. Bigo, W.E. Rappé) zaangażowanie w sprawy instytucji fundacji jest mocno osadzone w kontekście użyteczności publicznej tej formy organizacyjno-prawnej.

Warto tu przytoczyć definicję W.E. Rappé opublikowaną w monografii *Fundacje*. Mówi ona, że przez fundację w znaczeniu obszerniejszym rozumiemy przeznaczenie majątku na cel użyteczności powszechnej, bądź to przez utworzenie odrębnego podmiotu prawnego, bądź przez przekazanie majątku już istniejącej osobie prawnej lub fizycznej z odpowiednim zleceniem. W znaczeniu ściślejszym przez fundację prywatnoprawną rozumiemy „przeznaczenie majątku przynoszącego trwałą dochód i wyposażonego w odrębną osobowość prawną przez osobę prywatną (fizyczną lub prawną) ze środków prywatnych, aktem prywatno-prawnym, na cel użyteczności powszechnej przez władzę za taki uznany”¹¹. Równie ważne, a nawet ważniejsze jest wskazanie przez Autora, iż fundację należy traktować nie jednostronnie, lecz z uwzględnieniem jej dwoistej natury, jako „[...] typowej instytucji wspólnej tak prawu cywilnemu i publicznemu [...]”¹². Autor stwierdził m.in.: „Prawo fundacyjne – poza kwestią osobowości prawnej – nie jest częścią prawa prywatnego, lecz należy do prawa administracyjnego, z czego wynika, że we wszystkich kwestiach, których przedmiotem nie są prywatno-prawne stosunki fundacji, właściwe są do rozstrzygnięcia władze administracyjne”¹³.

Ta ostatnia obserwacja wymaga szczególnie mocnego podkreślenia, okazuje się bowiem, że również współczesne założenia ustawodawcy – całokształt ustawodawstwa

¹⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. Nr 21, poz. 97. Aktualnie: Dz. U. z 2018 r., poz. 1491.

¹¹ W.E. Rappé, *Fundacje*, Warszawa, 1937.

¹² *Ibidem*, s. 20.

¹³ W.E. Rappé, *Fundacje*, [w:] *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*, t. I, z. 3, Warszawa 1926, s. 151.

dotyczącego fundacji wskazuje, że najistotniejszymi cechami tych instytucji wyróżniającymi je jako specyficzną grupę osób prawnych, jest realizacja celów publicznych, wskazanych przez fundatora, na rzecz nieograniczonego kręgu destynatariuszy (odbiorców). Nie bez racji stwierdził więc W.E. Rappé: „Stosunek administracji publicznej do fundacji wynika z jednej strony z celów fundacji, wkraczających we wszystkie dziedziny tej administracji [...]” i dalej „[...] państwo w czasie istnienia fundacji, będzie miało możliwość kontroli, że cel fundacji odpowiada w istocie względom użyteczności publicznej”¹⁴.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że również R. Longchamps de Bérier jeszcze przed okresem II Rzeczypospolitej definiował fundację jako pewien majątek, który ma służyć określönemu ogólnopożytecznemu celowi, który musi być przez pewnych ludzi administrowany i użytkowany¹⁵.

Oczywiste jest, że krąg destynatariuszy obejmujący całe społeczeństwo przesądza o uznaniu, że mamy do czynienia z fundacją ustanowioną w interesie publicznym (fundacją użyteczności publicznej). Celem głównym fundacji nie może być więc osiągnięcie zysku. Innymi słowy, nie są one środkiem realizacji prywatnych celów zarobkowych¹⁶. Nie bez znaczenia pozostaje dla nas – wciąż jako wzorzec stawiany w tej kwestii – pogląd T. Bigi, którego zdaniem: „Destynatariusze reprezentują ideę interesu, dlatego traktujemy ich, jako osoby trzecie, nie identyfikujemy ich z zakładem; on działa a nie spożywa. Destynatariusz jest czynnikiem, stojącym poza osobą prawną”¹⁷.

Nie ulega wątpliwości, że określenie istoty fundacyjnej osoby prawnej wypracowane na gruncie przedwojennej doktryny prawniczej ma podstawowe znaczenie dla ustalenia funkcji, jakie mają pełnić fundacje w ramach porządku prawnego.

Znaczące poglądy T. Bigi syntetyzujące wiedzę na temat fundacji jako kategorii prawnej również dotyczą fundacji prawa publicznego. Czyniąc pewne uwagi wstępne na temat związku publicznoprawnego, autor wskazał na jego dwie istotne cechy. Pierwszą z nich jest służące mu władztwo administracyjne, tj. możliwość stosowania bezpośrednio przymusu przy wprowadzaniu w życie jego zarządzeń, a drugą powołanie do życia związku bądź wprost przez państwo, bądź przy czynnym współdziałaniu państwa¹⁸. Zgodnie z przyjętym powyżej kierunkiem interpretacji oznacza to, iż po pierwsze, wszystkie związki tak typu korporacyjnego, jak i zakładowego, niewykazujące tych cech, uznać należy za związki prywatnoprawne. Po drugie, należy zgodzić się z tezą T. Bigi, że „fundacja służy celowi ogólnie użytecznemu i że podlega nadzorowi państwa, nie

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ R. Longchamps de Bérier, *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911, s. 237.

¹⁶ Zob. szerzej: R. Trzaskowski, *Działalność statutowa a działalność gospodarcza fundacji – prawo i praktyka*, Warszawa 2003, s. 19 i s. 55.

¹⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 50.

¹⁸ *Ibidem*, s. 82.

uzasadnia jeszcze publiczno-prawnego charakteru¹⁹. Pozostaje tu wszakże aktualny argument autora zwracający uwagę na to, że z fundacją prawa publicznego mamy do czynienia wówczas, „[...] gdy powstała drogą aktu prawa publicznego (administracji) lub gdy celem fundacji jest przedmiot działalności jakiegoś podmiotu administracji, tzn. gdy jest nim jakieś zadanie administracyjne”²⁰.

Za słusznością powyższego stanowiska przemawia ze wszech miar trafna ocena W.E. Rappé, według którego „za fundację prawa publicznego uważać należy nie każdą fundację, której cel reprezentuje interes publiczny, lecz, że potrzeba organicznego zespolenia fundacji z państwem, gminą, względnie z korporacją terytorialną”²¹. Przykładowo, do kategorii fundacji prawa publicznego W.E. Rappé zaliczał fundacje posiadające władztwo administracyjne i utworzone bądź to wprost przez państwo (np. „Fundacja Wieś Kościuszkowska”, utworzona w 1929 r. na bazie majątku stanowiącego własność państwa), bądź to przy czynnym współudziale państwa (np. fundacje powołane w drodze aktów ustawowych, ale utworzone z majątków osób fizycznych i za ich wolą). Do tej grupy zaliczano fundację Zamoyskich pod nazwą Zakłady Kórnickie, powołaną do życia ustawą z dnia 30 lipca 1925 r.²²

Nietrudno dostrzec, iż współczesna doktryna opiera się na tych historycznie ukształtowanych założeniach dotyczących fundacji prawa publicznego. Trzeba wobec tego stwierdzić, że fundacje prawa publicznego tworzone w drodze aktów prawa publicznego (ustaw) są wyłączone spod uregulowań prawa fundacyjnego, które zajmuje się wyłącznie fundacjami powstałymi na podstawie aktów fundacyjnych o cywilnoprawnym charakterze²³.

Jak stwierdzono już wyżej, Profesor Tadeusz Bigo wprowadził do refleksji nad nauką o fundacjach interesującą koncepcję, iż „substratem osobowym” tych instytucji, „tj. całą grupą społeczną są destynatariusze. Podczas, gdy organizacja w korporacji jest immanentną, to przy fundacji transcendentną”. Refleksje na ten temat – zdecydowanie poszerzone – można znaleźć w większości opracowań polskiej doktryny prawniczej (w tym przedstawicieli wrocławskiej szkoły administratywistów).

Kontynuując dawno już wypowiedziane przez nestora polskiego prawa T. Bigo stwierdzenie, iż „nie zakład, ale destynatariusze korzystają”²⁴, można powiedzieć, iż

¹⁹ *Ibidem*, s. 180.

²⁰ *Ibidem*, s. 180–181.

²¹ W.E. Rappé, *O publiczno-prawnej fundacji w ustawodawstwie polskim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1930, s. 16.

²² *Ibidem*, s. 9–11.

²³ Zob. też: H. Cioch, *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 1995, s. 24. Szerzej na temat fundacji prawa publicznego: M. Miemiec, *Fundacje w społeczeństwie obywatelskim Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 129 i n.

²⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 49.

wyróżnikiem instytucji fundacji jest to, że odnosi się ona bezpośrednio do zespołu pewnych elementów normatywnych; tym samym obejmuje zasady odnoszące się do tej formy organizacyjno-prawnej, która w odróżnieniu od instytucji członkowskich, tj. zbiorowości osób decydujących o działalności jednostki, a także czerpiących korzyści z przynależności do tej instytucji, nie posiada konkretnego kręgu osób korzystających z działalności fundacji²⁵. Z tego podstawowego założenia wynika już, że wymóg działania fundacji w interesie publicznym nie oznacza jednak, że działanie fundacji musi dotyczyć bezpośrednio całego społeczeństwa (co jest oczywiście rzadkością), ale również może polegać na działaniu na rzecz pewnej zbiorowości, np. regionalnej czy też lokalnej. Tylko dla przykładu można wskazać art. 5 ust. 3 ustawy o fundacjach dopuszczający możliwość tworzenia fundacji, które mają prowadzić działalność tylko na terenie jednego województwa²⁶.

Charakterystyczne jest zwłaszcza to, że wyróżniona instytucja jest odrębnie ukonstytuowanym podmiotem działającym na rzecz realizacji celu pożytku publicznego i służy ogólnie pojętemu dobru publicznemu. Z tego względu u podstaw podjętych przez wielu autorów (m.in.: T. Kocowskiego) analiz w tym zakresie legło przekonanie, iż przewidziane w statucie fundacji wykonywanie przez nią działalności gospodarczej nie może stanowić celu jej działania „bądź być formą jego realizacji, lecz należy traktować ją wyłącznie jako źródło dochodu dla realizacji celów statutowych, ma mieć charakter pomocniczy, akcesoryjny”²⁷. Koniecznie trzeba w tym miejscu przytoczyć również ocenę R. Raszewskiej-Skałeckiej, iż „Realizacja celów fundacji nie może przynosić dochodów ani samej fundacji, ani fundatorom”²⁸.

W dotychczasowej literaturze zwraca się również uwagę na kierunki rozwojowe instytucji fundacji jako podmiotów pozarządowych wykonujących zadania administracji publicznej. Poniżej przytaczam wybiórczo kilka opracowań z tego zakresu autorstwa: A. Błasia, J. Bocia, J. Jeżewskiego: *Administracja publiczna*, Wrocław 2002 oraz J. Blicharz: *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005; *Fundacje*, Wrocław 2016; *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.

Zdaję sobie sprawę, iż w niektórych fragmentach tekstu zaledwie zaznaczyłam wagę istoty podejmowanych zagadnień. Dostrzeżony niedostatek przekazanych informacji

²⁵ J. Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016, s. 34.

²⁶ Por. J. Blicharz, *Czy cel gospodarczo użyteczny może być wyłącznym celem statutowym fundacji*, [w:] J. Korczak (red.), *Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 27.

²⁷ T. Kocowski, *Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą akcesoryjną w społecznej gospodarce rynkowej a prawo własności*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3695, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. CIII, s. 24.

²⁸ R. Raszewska-Skałeczka, *Rola organizacji pozarządowych w działalności gospodarczej na przykładzie fundacji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3018, „Ekonomia” 2007, nr 15, s. 190.

próbowałam złagodzić, załączając w przypisach adresy ważniejszych publikacji innych autorów, które ukazały się drukiem w poddawanym analizie okresie przedwojennym.

Bibliografia

- Białas T., *Definicje i cechy fundacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni”, 1998, nr 2.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Blicharz J., *Czy cel gospodarczo użyteczny może być wyłącznym celem statutowym fundacji*, [w:] J. Korczak (red.), *Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.
- Blicharz J., *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.
- Blicharz J., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Cioch H., *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 1995.
- Cioch H., *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, „Rejent” 2000, nr 5.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2006.
- Kocowski T., *Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą akcesoryjną w społecznej gospodarce rynkowej a prawo własności*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3695, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2015, t. CIII.
- Kumaniecki K., Langrod J.S. Wachholz S., *Zarys ustroju administracji, prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego*, Warszawa 1939.
- Longchamps de Berier R., *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911.
- Miemiec M., *Fundacje w społeczeństwie obywatelskim Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Rappé W.E., *Fundacje*, Warszawa 1937.
- Rappé W.E., *Fundacje*, [w:] *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*, t. I, z. 3, Warszawa 1926.
- Rappé W.E., *Fundacje polskie w powojennych traktatach międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 17.
- Rappé W.E., *O publiczno-prawnej fundacji w ustawodawstwie polskim*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 1930.

- Rappé W.E., *Systemy nadzoru nad fundacjami w ustawodawstwie obowiązującym na ziemiach Polski w świetle prawa porównawczego*, Lwów 1933.
- Raszewska-Skałeczka R., *Rola organizacji pozarządowych w działalności gospodarczej na przykładzie fundacji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3018, „Ekonomia” 2007, nr 15.
- Till E., *Dekret o fundacjach z 7 II 1919*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1920, nr 1–4.
- Trzaskowski R., *Działalność statutowa a działalność gospodarcza fundacji – prawo i praktyka*, Warszawa 2003.
- Wójcik M., *Pojęcie fundacji w prawie rzymskim*, „Roczniki Nauk Prawnych”, T. X, zeszyt 1, 2000.

* * *

Streszczenie: Określenie istoty fundacyjnej osoby prawnej wypracowane na gruncie przedwojennej doktryny prawniczej ma podstawowe znaczenie dla ustalenia funkcji, jakie mają pełnić fundacje w ramach porządku prawnego. We współczesnej literaturze zwraca się również uwagę na kierunki rozwojowe instytucji fundacji jako podmiotów pozarządowych wykonujących zadania administracji publicznej.

Słowa kluczowe: fundacja, fundacja prawa prywatnego, fundacja prawa publicznego, statut, interes publiczny.

Nadzór nad administracją zdecentralizowaną

1. „Problem nadzoru państwowego ma dla samorządu zasadnicze znaczenie, ponieważ przepisy o nadzorze oznaczają stopień i granice samodzielności związków samorządowych [...] Zasadniczo nadzór nad samorządem ograniczony jest do kontroli legalności, tj. czuwa nad tym, aby związek samorządowy nie wykroczył poza granice kompetencji i aby działania związku samorządowego były zgodne z porządkiem prawnym. Celowość bada tylko w zakresie ograniczonym, a więc przede wszystkim przy zatwierdzaniu oraz zawieszaniu uchwał niecelowych”¹.

2. Tadeusz Bigo w książce *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* napisał, że nadzór państwa nad samorządem jest najważniejszym zagadnieniem, gdyż określa on stopień samodzielności związków samorządowych w ich relacjach z państwem². Wkroczenie nadzorcze następuje najczęściej z urzędu z tym zastrzeżeniem, że uczynienie tego bez podstawy ustawowej jest naruszeniem prawa podmiotowego związku samorządowego. Nie dotyczy to „zwykłej” decentralizacji, czyli jednostek administrujących niebędących podmiotami administracji. Podstawowe znaczenie nie tylko dla samorządu, ale także dla innych form decentralizacji, mają represyjne środki nadzoru. Należą do nich: rozstrzygnięcie odwołań (rekursów, skarg) związanych z tokiem instancyjnym, unieważnianie aktów nielegalnych, usuwanie organów związku i ustanawianie komisarycznych zarządców, nakładanie kar na organy zaniedbujące swe obowiązki, stosowanie środków przymusowych dotyczących wykonania obowiązków związku samorządowego, wydawanie instrukcji, wskazówek. Środki nadzoru mogą mieć także charakter pozytywny, jak np. wpis do budżetu czy wykonanie zastępcze. Nie są to jednak działania w zastępstwie organu, lecz sankcje przewidziane przez ustawę na wypadek niewypełniania obowiązków przez podmiot zobowiązany³. Środek nadzoru w postaci zatwierdzenia aktu, szczególnie wobec samorządu, powinien mieć charakter wyjątkowy. Ma on bowiem charakter prewencyjny i wkracza w samorządowe „prawo stanowienia”,

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 106–107.

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 188.

³ *Ibidem*, s. 191.

dopuszczające uznaniowość działania⁴. T. Bigo wyjaśnił, że wyliczone środki nadzoru dotyczą tylko spraw samorządowych, a nie zleconych⁵. Mają na celu albo urzeczywistnienie obowiązków związku samorządowego, albo przeciwdziałanie naruszeniu przez taki związek porządku prawnego. Środki nadzoru nie mogą mieć charakteru reformacyjnego.

W literaturze poświęconej samorządowi terytorialnemu w okresie II Rzeczypospolitej do nadzoru nad samorządem (związkami publicznoprawnymi) przywiązywano duże znaczenie⁶. B. Wasiułyński stwierdził m.in.: „w organizacji i w zakresie władz nadzorujących znajduje wyraz pogląd na stosunek państwa do samorządu”. Ówczesna nauka prawa administracyjnego wyodrębniła w zasadzie trzy typy nadzoru: policyjny, państwowy i hierarchiczny. Jednak i w tym zakresie brak było niezbędnej jedności terminologicznej⁷. Ciekawe stanowisko w tym zakresie zajął J. Staryszak w monografii z 1931 r., w której uznał, że „nadzór państwowy w ogólności jest to funkcja państwowa, mająca swój tytuł w ustawie, a zmierzająca w sposób władczy do uzgodnienia czynności prywatnych i publicznych z wymogami prawa przedmiotowego w interesie porządku i dobra wspólnego”⁸. Przyjął także, że podstawowymi elementami nadzoru są: funkcja państwowa nadzoru, ingerencja, czyli władcze wkroczenie państwa w sferę stosunków prywatnych i publicznych, tytuł ustawowy, przystosowanie tych zadań do wymogów prawa przedmiotowego oraz cel – utrzymanie ładu i porządku publicznego⁹.

3. W początkowym okresie Polski Ludowej rozważania o nadzorze były prowadzone w kontekście obowiązującej zasady centralizmu demokratycznego. Ten wątek pojawił się także w wykładach T. Bigi. Dopuszczano stosowanie w nadzorze kryterium w postaci zasadniczej linii polityki państwa. Wyróżniano dwa rodzaje podporządkowania organów w systemie rad narodowych – poziome i pionowe, przy czym podporządkowanie pionowe miało charakter dominujący¹⁰. Sprawiało to, że ówczesny nadzór miał cechy nadzoru hierarchicznego.

W konsekwencji przemian ustrojowych po październiku 1956 r., w wyniku których nie zniesiono zasady centralizmu demokratycznego, podjęto jednak badania nad decentralizacją i nadzorem weryfikacyjnym jako jej niezbędnym elementem.

⁴ *Ibidem*, s. 189–190.

⁵ T. Bigo odnosi się krytycznie do podziału zadań związków samorządowych na własne i poruczone; *ibidem*, s. 193.

⁶ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 42.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 93.

⁹ M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój i samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 202.

¹⁰ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 279 i n.

J. Starościak zaliczył do środków nadzoru uzgodnienie, zatwierdzenie, możliwość zgłoszenia sprzeciwu, zawieszenie rozstrzygnięcia, uchylene aktu, przymusowe wstawienie do budżetu jednostki nadzorowanej kwot na działalność obowiązkową podmiotu nadzorowanego, kategorię środków *ad personam* (zawieszenie organu, pozbawienie stanowiska części osób wchodzących w skład organów kolegialnych administracji zdecentralizowanej, rozwiązanie organu). Stwierdził, że katalog ten nie ma charakteru wyczerpującego. Zawiera jedynie najbardziej typowe środki nadzoru¹¹. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, można stwierdzić, że o charakterze omawianego nadzoru i o katalogu jego środków świadczy uwaga J. Starościaka: „Lista ta zawsze jednak musi być na tyle szeroka, aby pozwalała na zharmonizowanie gospodarki i polityki organu zdecentralizowanego z zasadniczym kierunkiem rozwoju i polityki państwa”¹².

4. W procesie transformacji ustrojowej reaktywowano w Polsce samorząd terytorialny na poziomie gminy. W wyniku tego zniesiono zasadę centralizmu demokratycznego. Umożliwiło to analizę środków nadzoru w świetle przywróconego porządku prawnego, na gruncie którego ukształtowała się decentralizacja i nadzór weryfikacyjny jako jej warunek *sine qua non*.

W zasadzie nie zmieniło się znaczenie pojęcia „nadzór”, wypracowane dotychczas przez naukę prawa, z jego podziałem na nadzór hierarchiczny, obejmujące administrację scentralizowaną i nadzór weryfikacyjny, obejmujący administrację zdecentralizowaną, uzupełniany dla pełności obrazu o materialnoprawną instytucję nadzoru policyjnego.

Tytułem przykładu można powołać jedną spośród wielu definicji nadzoru w jego ujęciu ustrojowo-prawnym: „[...] nadzór w sferze prawa administracyjnego oznacza: badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikację tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”¹³.

Środki nadzoru zaczęto analizować, opierając się na obowiązującym samorządowym prawie ustrojowym. Początkowo była to ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁴. Kryterium nadzoru była w zasadzie legalność działania samorządu terytorialnego, z tym że w zakresie spraw zleconych nadzór sprawowany był ponadto na podstawie kryterium celowości, gospodarności i rzetelności¹⁵. Reaktywacja samorządu powiatowego i utworzenie samorządu województwa nie wprowadziły istotnych zmian

¹¹ J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 83 i n.

¹² *Ibidem*, s. 85.

¹³ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 141.

¹⁴ Dz. U. Nr 16, poz. 95, dalej także u.s.t.

¹⁵ Art. 85 u.s.t.

do katalogu środków nadzoru. W odniesieniu do wykonywania przez samorząd terytorialny zadań zleconych nie wprowadzono jednak do ustawy o samorządzie powiatowym i do ustawy o samorządzie województwa kryteriów celowościowych i usunięto je z ustawy o samorządzie gminnym¹⁶. Nadzorem nie objęto wymienianego przez T. Bigę rozstrzygnięcia odwołań (rekursów, skarg) związanych z tokiem instancyjnym. Zostało to wyłączone wyraźnym przepisem ustawy¹⁷. W taki sposób nadzór uzyskał wyłącznie ustrojowo prawny charakter.

Na gruncie nowej regulacji prawnej powstawały opracowania, nawiązujące także do dorobku nauki prawa administracyjnego z okresu II Rzeczypospolitej. Ich głównym przedmiotem były zagadnienia nadzorcze związane z samorządem terytorialnym. Nadzór nad pozostałymi formami samorządu czy w ogóle nad innymi formami administracji zdecentralizowanej pozostawał na dalszym planie. Taką tendencję można też zauważyć w pracach T. Bigi, który skupiał uwagę na terytorialnych związkach publicznoprawnych. Kontynuowano tradycyjne spojrzenie na nadzór, rozwijając analizę charakteru prawnego poszczególnych form nadzoru, oceniając negatywnie, tak jak T. Bigo, formy nadzoru prewencyjnego. Poświęcano uwagę ochronie sądowej samodzielności prawnej jednostek samorządu terytorialnego¹⁸. Klasyfikowano środki nadzoru, korzystając z dorobku niemieckiej nauki prawa komunalnego, dzieląc środki nadzoru na prawne i fachowe, a pośród środków prawnych wyróżniając m.in. środki nadzoru: informacyjno-doradcze, korygujące, personalne¹⁹.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Chmaj M. (red.), *Państwo, ustrój i samorząd terytorialny*, Lublin 1997.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dolnicki B., Tarno J.P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012.

¹⁶ Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1226).

¹⁷ Art. 102 u.s.t.

¹⁸ B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012.

¹⁹ Zob. w szczególności: B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 92 i n., 109 i n.

Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Starościak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.

Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.

* * *

Streszczenie: Tadeusz Bigo podkreślał, że nadzór wyznacza granice samodzielności związków samorządowych. Jest on w zasadzie oparty na kryterium legalności. Celowość jest dopuszczalna w ograniczonym zakresie. Wkroczenie nadzorcze następuje najczęściej z urzędu. Brak podstawy ustawowej wkroczenia jest naruszeniem prawa podmiotowego związku samorządowego. Zastrzeżenie to nie dotyczy jednostek niebędących podmiotami administracji. Podstawowe znaczenie mają represyjne środki nadzoru. Środki nadzoru mogą mieć także charakter pozytywny, jak np. wpis do budżetu czy wykonanie zastępcze jako sankcje w sytuacji niewypełniania obowiązków przez podmiot zobowiązany. Zatwierdzenie aktu, szczególnie wobec samorządu, jako środek prewencyjny powinien być wyjątkowy, gdyż wkracza w samorządowe „prawo stanowienia”, dopuszczające uznaniowość działania.

T. Bigo wyjaśnił, że wyliczone środki nadzoru dotyczą tylko spraw samorządowych, a nie zleconych. Mają na celu albo urzeczywistnienie obowiązków związku samorządowego, albo przeciwdziałanie naruszeniu przez taki związek porządku prawnego. Środki nadzoru nie mogą mieć charakteru reformacyjnego.

Słowa kluczowe: nadzór, decentralizacja, samorząd, podmioty samorządowe.

Część IV

Rzeczy publiczne

Rzeczy publiczne w powszechnym używaniu

„Treść używania powszechnego wynika z właściwości rzeczy publicznych i z natury celu, któremu służą. [...] Powszechne używanie nie oznacza używania bezpłatnego [...]. Przez powszechne używanie należy rozumieć używanie przez wszystkich. Każdemu wolno używać rzeczy publicznych natomiast nie jest powszechnym użytkowaniem używanie rzeczy przez poszczególne osoby albo tylko przez poszczególne kategorie osób (ustawa zastrzega, że mogą korzystać z pewnych rzeczy publicznych tylko pewne osoby). Nie należy do powszechnego używania wszelkiego rodzaju używanie, które opiera się na specjalnym pozwoleniu lub umowie”¹.

Przytoczony powyżej fragment rozważań profesora Tadeusza Bigi, dotyczący rzeczy publicznych, wyraża ogólne założenia koncepcji powszechnego używania jako jednego z rodzajów korzystania z rzeczy publicznych. Dokonane spostrzeżenia pozwalają na wyodrębnienie w ramach szerokiej, wewnątrznie złożonej, kategorii mienia publicznego pojęcia mienia powszechnego. Odnośne rozważania dotyczyły nie tylko cech (znamion) powszechnego używania, pozwalających na wyróżnienie składników mienia powszechnego, ale odnosiły się także do natury prawnej powszechnego używania. W tym zakresie profesor Bigo odrzucił dawniejszy pogląd o uznaniu powszechnego używania za publiczne prawo podmiotowe, którego podmiotem byłaby nie jednostka, lecz ogół (podmiot zbiorowy). Uznał zaś, że mamy tu do czynienia z wolnością człowieka, będącą „[...] refleksem prawa przedmiotowego na sferę interesu jednostki”². Korelatem tej wolności jest obowiązek władzy zabezpieczania danej rzeczy publicznej i umożliwiania powszechnego korzystania z niej. Natomiast w ramach stosunku prawnego między jednostką a władzą publiczną w zakresie korzystania z rzeczy publicznych w powszechnym używaniu jednostkom nie przysługuje publiczne prawo podmiotowe, na które można by się powoływać w sytuacji ograniczenia przez władzę publiczną, w interesie publicznym, zakresu korzyści wynikających z powszechnego użytkowania³.

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr: na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 177–178.

² *Ibidem*, s. 179.

³ *Ibidem*, s. 179–180.

Wzmiankowana tu koncepcja powszechnego używania rzeczy publicznych, czyli, inaczej mówiąc, wyodrębnienia w ramach mienia publicznego mienia powszechnego znalazła kontynuację i rozwinięcie w koncepcjach i poglądach wrocławskich przedstawicieli nauk administracyjnoprawnych. Z zarysowanymi powyżej poglądami profesora Bigi koresponduje m.in. stanowisko dr. Macieja Guzińskiego w zakresie kategorii mienia publicznego. Wskazany autor wyróżnia wśród nich, oprócz mienia skarbowego (kapitałowego) i mienia służącego administracji (majątku administracyjnego), także mienie powszechne (dobra publiczne), na które składają się „[...] wszelkie rzeczy przeznaczone do powszechnego użytku, z których korzystać może każdy, na równych prawach i bezpośrednio (drogi, place, wody publiczne, wybrzeże morskie). Sposób korzystania z tego mienia określają przepisy prawa administracyjnego”⁴.

Na dominującą pozycję prawa administracyjnego w określaniu sposobu korzystania z mienia powszechnego wskazywał także profesor Bigo. Podkreślał, że dla zarządu i dyspozycji rzeczą publiczną znajdującą się w powszechnym używaniu właściwe są normy prawa publicznego (administracyjnego). Jednocześnie zdaniem tego autora rzeczy publiczne *sensu stricto* nie znajdują się zupełnie poza obrotem prywatnoprawnym. Mogą być przedmiotem takiego obrotu, ale tylko o tyle, o ile dana czynność nie sprzeciwia się samemu celowi administracyjnoprawnemu, któremu takie rzeczy służą. Inaczej mówiąc, czynności takie są dopuszczalne wobec mienia powszechnego, z daleko idącymi ograniczeniami, o ile cel administracyjny korzystania ze składników takiego mienia pozwala na podporządkowanie w jakimś zakresie rzeczy publicznej także prawu prywatnemu⁵. W tym kontekście należy pamiętać, że mienie powszechne jest uważane za takie ze swej natury (np. z racji niepodzielności czy wręcz braku charakteru materialnego), ale też z racji takiej kwalifikacji jego składników dokonywanej na podstawie przepisów prawa administracyjnego⁶. Profesorowie Adam Błaś oraz Jan Boć stwierdzają wręcz, że z zakresu używanego przez nich pojęcia majątku publicznego należy wyeliminować takie rozważane elementy, z których korzystanie odbywa się wyłącznie na zasadzie cywilnoprawnej⁷.

W wyodrębnianiu mienia publicznego (jako takiego) istotną rolę obok kryterium podmiotowego, a więc przynależności jego składników do państwa, samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznoprawnych, odgrywa kryterium funkcji (funkcjonalne) wyrażające się w bezpośrednim lub pośrednim powiązaniu składników mienia publicznego z zadaniami publicznymi podmiotów, w których władaniu znajdują się

⁴ M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 257.

⁵ T. Bigo, *op. cit.*, s. 176.

⁶ *Ibidem*, s. 175–176.

⁷ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 289–290.

elementy tego mienia. Profesor Leon Kieres, odnosząc się do funkcjonalnego ujęcia mienia publicznego, podkreśla, że podstawowym i pierwotnym celem regulacji, które traktują mienie publiczne w ujęciu funkcjonalnym, jest takie zorganizowanie jego składników, by służyły one wykonywaniu zadań publicznych w interesie publicznym. „Organizacja (przedmiot prawa własności) w tym ujęciu mienia publicznego ma charakter służebny i wspomagający cel, dla którego wskazane w ustawodawstwie składniki majątkowe (dobra) powinny być wykorzystywane dla pożytku publicznego”⁸. Zdaniem profesorów, Jana Bocia i Adama Błasia, przy jego wyodrębnieniu nie należy przypisywać podstawowego znaczenia do tego, kto jest właścicielem majątku publicznego, bo tym, co pozwala go wydzielić, jest sposób urzeczywistniania praw do tego majątku przez państwo i inne podmioty publicznoprawne. To urzeczywistnianie uprawnień majątkowych zawsze musi mieścić się w celach publicznych, które są wykonywane przez jego dzierżycieli. Na majątek publiczny składają się więc określone dobra, które niezależnie od charakteru podmiotu będącego właścicielem (dzierżycielem) zostały w sposób prawny (prawem administracyjnym) przeznaczone do użytku publicznego w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania⁹. W przypadku mienia powszechnego (rzeczy publicznych w powszechnym używaniu) aspekt podmiotowy ich przynależności do podmiotów publicznoprawnych wyraźnie wiąże się z aspektem funkcjonalnym polegającym na dostępności składników tego mienia dla korzystania przez każdego zainteresowanego, w celu bezpośredniego zaspokajania potrzeb zarówno materialnych, jak i niematerialnych. W tej kwestii w poglądach szkoły wrocławskiej zwraca się uwagę na aspekt potencjalności korzystania z rzeczy publicznych *sensu stricto*. Profesora Magdalena Tabernacka wskazuje na zasadność utożsamiania powszechności korzystania z zasadą niewykluczania z możliwości korzystania, podkreślając przy tym, że „Powszechność korzystania napotyka w praktyce na pewne bariery faktyczne, których nie można znieść regulacjami prawa publicznego [...]”, dlatego kluczowym dookreśleniem jest tu właśnie „potencjalność” powszechnego używania¹⁰. Poruszając kwestię powszechnej dostępności urządzeń i obiektów użyteczności publicznej, cytowana powyżej autorka zaznacza, że badana tu cecha nie oznacza, że prawodawca nie może określić w przepisach prawa administracyjnego warunków koniecznych do spełnienia w celu legalnego korzystania z takich urządzeń lub obiektów. „Przesłanką, którą prawodawca może brać tu pod uwagę, jest przede

⁸ L. Kieres, *Zarząd mieniem publicznym*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, M. Biliński, R. Blicharz, T. Długosz, K. Horubski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8A (red. serii R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2013, s. 720.

⁹ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 289–290.

¹⁰ M. Tabernacka, *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013, s. 48.

wszystkim cel istnienia określonego obiektu lub urządzenia, czy też podstawowa jego funkcja. Reglamentacja może więc dotyczyć dostępności jako takiej, a także sposobu korzystania¹¹, nie może prowadzić jednak do dyskryminacji określonych osób lub ich grup w społeczeństwie, dlatego też należy zawsze przy projektowaniu takich rozwiązań legislacyjnych brać pod uwagę względy celowościowe¹².

W świetle powyższych uwag mienie powszechne stanowi ten obszar mienia publicznego, w którym najwyraźniej uwidacznia się zasadność sytuowania mienia publicznego w pojęciu dobra wspólnego, o którym stanowi już art. 1 Konstytucji RP¹³. Jednocześnie widoczny jest tu ścisły związek między rzeczami publicznymi w powszechnym używaniu a różnymi wymiarami wolności człowieka, jak choćby wolność w ujęciu czysto fizycznym (wolność poruszania się), ale także np. wolność gospodarcza. Należy również odnotować, że mienie powszechne pozostaje także w ścisłym związku z kategorią prawną użyteczności publicznej (usług, obiektów, urządzeń użyteczności publicznej), nierzadko będąc koniecznym substratem (dobrem), którego istnienie warunkuje możliwość świadczenia takich usług (np. istnienie infrastruktury drogowej w odniesieniu do usług transportu publicznego).

Podstawową zasadą prawa publicznego odnoszoną do mienia publicznego jest zasada prawidłowego zarządu (gospodarowania) mieniem publicznym. Jako swoistą zasadę, leżącą u podstaw administracyjnego prawa gospodarczego, wskazał ją profesor Adam Chelmoński, podkreślając, że jej treścią jest cały obszar wykonywania praw majątkowych państwa i innych podmiotów publicznoprawnych¹⁴. Analiza wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (w tym administracyjnego gospodarczego)¹⁵ pozwala, zdaniem autora, na wyodrębnienie następującej grupy celów prawidłowego zarządu

¹¹ Profesorowie Adam Błaś i Jan Boć uznali, że powszechność korzystania z przeznaczonych do tego składników majątku publicznego jest pewną konwencją, w zakresie której wcale nie wszyscy i wcale nie jednocześnie mogą z takiego majątku korzystać, dlatego należy wyróżnić korzystanie powszechne nieograniczone oraz ograniczone – J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 293. Na możliwość zacieśniania (ograniczania), a także rozszerzania zakresu powszechnego używania zwracał uwagę także profesor Tadeusz Bigo, stwierdzając, że w szczególności może to dotyczyć takich rzeczy publicznych, które uzyskują ten status na mocy konstytucyjnego aktu administracji publicznej. Profesor Bigo jako przykład rozszerzonego zakresu powszechnego korzystania z rzeczy publicznych wskazał sytuację jednostek sąsiadujących z daną rzeczą publiczną, np. osób, których nieruchomości sąsiadują z drogą publiczną i z racji tego bliskiego sąsiedztwa, „[...] ci adiacenci korzystają w szerszej mierze z drogi publicznej (a zatem z dobra publicznego), niż wszystkie inne jednostki [...]” – T. Bigo, *op. cit.*, s. 179.

¹² M. Tabernačka, *op. cit.*, s. 49–50.

¹³ Por. K. Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, Warszawa 2017, s. 509–510; M. Tabernačka, *op. cit.*, s. 49.

¹⁴ A. Chelmoński, *Swoiste zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] L. Kieres (red.), *op. cit.*, s. 64.

¹⁵ Zob. J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 960–965, 967–968; L. Kieres, *op. cit.*, s. 721–723; A. Niewiadomski, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 65–66.

mieniem publicznym, na które składają się: 1) ochrona mienia publicznego przed utratą lub uszczupleniem (szkodą); 2) ochrona przed nadmiernym ryzykiem (minimalizacja ryzyka) w zarządzaniu mieniem publicznym; 3) zapewnienie ekwiwalentności świadczeń nabywanych (pozyskiwanych) w zamian za składniki mienia publicznego; 4) osiąganie korzyści ekonomicznych z praw majątkowych, wchodzących w skład mienia publicznego¹⁶. Stąd też, jak wskazuje profesor Leon Kieres, prawidłowe gospodarowanie mieniem publicznym oznacza utrzymywanie jego składników rzeczowych w stanie nie tylko nie pogorszonym, ale także postulowanym (wymaganym) w kategoriach prawnie określonych, zgodnie z przeznaczeniem takich składników do wykorzystania w interesie publicznym¹⁷. W odniesieniu do mienia powszechnego szczególne znaczenie będzie miał niewątpliwie pierwszy ze wskazanych powyżej celów, a więc ochrona składników tego mienia przed utratą lub uszczupleniem (szkodami). Za szczególnie trafną, w tym kontekście, należy uznać uwagę, że „Jeśli w majątku publicznym nie chodzi o jego ochronę, to znaczy, że o nic istotnego nie chodzi”¹⁸. Wobec tego regulacje administracyjnoprawne dotyczące korzystania z rzeczy publicznych w powszechnym używaniu muszą zmierzać do godzenia aspektu bezpośredniej dostępności do takich dóbr dla wszystkich zainteresowanych z koniecznością zapobiegania niszczeniu (utracie) takich dóbr, a tym samym zaniku ich społecznie użytecznych funkcji. W przypadku składników mienia powszechnego, które podlegają wytworzeniu, przy udziale działalności organizacyjnej administracji publicznej istotnym wymiarem prawidłowego gospodarowania takimi rzeczami publicznymi będzie także zapewnienie ekwiwalentności świadczeń pieniężnych ze strony podmiotów publicznych w stosunku do świadczeń niepieniężnych prowadzących do wytworzenia takich rzeczy (np. budowy drogi publicznej), w szczególności w celu zapewnienia ich należytej jakości (trwałości, funkcjonalności). W tym zakresie występuje związek poruszanej tematyki z zagadnieniem ekwiwalentności świadczeń majątkowych w prawie publicznym.

Przedstawione powyżej wybrane dla przykładu i jedynie ogólnikowo naszkicowane ustalenia i twierdzenia przedstawicieli szkoły wrocławskiej na temat mienia powszechnego (rzeczy publicznych w powszechnym używaniu) jako kategorii mienia publicznego pozwalają na stwierdzenie, że tematyka ta jest podejmowana i wciąż twórczo rozwijana w badaniach nad administracją publiczną i prawem administracyjnym prowadzonych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, a poglądy profesora Tadeusza Bigi, odnoszące się do poruszanych tu kwestii, są źródłem szczególnie wartościowej i trwałej inspiracji dla podejmowania dalszego wysiłku naukowego opracowywania tej problematyki.

¹⁶ K. Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, Warszawa 2017, s. 514.

¹⁷ L. Kieres, *op. cit.*, s. 721.

¹⁸ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 293.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Boć J., Błaś A., *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Chełmoński A., *Swoiste zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Horubski K., *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, Warszawa 2017.
- Jagoda J., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kieres L., *Zarząd mieniem publicznym*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, M. Bieliński, R. Blicharz, T. Długosz, K. Horubski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8A (red. serii R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2013.
- Niewiadomski A., [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Tabernacka M., *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013.

* * *

Streszczenie: Z wypowiedzi prof. Tadeusza Bigi wyłania się koncepcja powszechnego używania rzeczy publicznych jako kategoria pojęciowa prawa administracyjnego. W tej koncepcji prof. Bigo uznał, że prawo do używania rzeczy publicznych (mienia powszechnego) jest przejawem wolności człowieka, będącym refleksem prawa przedmiotowego na sferę interesu jednostki. Z zakresu powszechnego używania rzeczy publicznych wykluczono używanie prawnie zastrzeżone dla pewnych kategorii osób, a także oparte na specjalnym pozwoleniu lub umowie. Odnośna koncepcja jest twórczo rozwijana w pracach przedstawicieli nauk administracyjnoprawnych ośrodka wrocławskiego.

Słowa kluczowe: rzeczy publiczne, powszechne używanie, mienie publiczne, mienie powszechne.

Przedsiębiorstwo prywatne, państwowe, komunalne

W pracach profesora Tadeusza Bigi znaczącą rolę odgrywała problematyka mienia określanego obecnie mianem mienia publicznego, a będącego materialnym zabezpieczeniem większości działań podejmowanych przez różnorodne jednostki i organy administracji. Profesor badał sytuację majątku służącego administracji państwowej i administracji związków samorządowych do wykonywania zadań zwanych zadaniami publicznymi. Ustalił treść pojęcia majątku administracyjnego, a także poddał analizie formę prawną, w jaką zorganizowany został ten majątek, nieprzeznaczony wyłącznie do użytku organów administracji, czyli formę zakładu publicznego świadczącego różnorodne usługi, początkowo określanego mianem administracyjnego.

„Przez majątek administracyjny rozumie się rzeczy, które służą bezpośrednio pewnym celom oznaczonym administracji przez swoją wartość użytkową. Tu należą np. budynki używane przez władze państwowe, wszelkie przedmioty użytku w zakładach publicznych, urządzenia biur i zakładów, materiały wojenne, urządzenia szkolne, składy celne itp. Są one majątkiem administracyjnym, bowiem bez względu na swoją wartość użytkową służą one celom administracji publicznej”¹.

Majątek administracyjny służył celom administracji przez wyposażanie nim jednostek organizacyjnych zwanych zakładami publicznymi, które przeznaczone były do realizacji zadań administracji publicznej.

„Majątek administracyjny stanowią różne rzeczy, które ze względu na swoją wartość użytkową służą administracji bezpośrednio do spełniania jej zadań. W skład majątku administracyjnego wchodzi budynki urzędów i zakładów oraz ich urządzenia wewnętrzne, lotniska broń. [...] Majątek administracyjny nie jest całkowicie przeznaczony do użytku organów administracyjnych, np. takie jego części składowe jak zakłady publiczne są przeznaczone do użytku ogółu. Sposób użytkowania zakładu przez jednostki jest unormowany

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo, Wrocław 1948*, s. 173.

przeważnie w drodze statutów i regulaminów wydawanych na podstawie przepisów ustawowych. Użytkowanie zakładów publicznych przez jednostki prywatne, może być oparte na przymusie lub mieć charakter dobrowolny [...]”².

W badaniach prowadzonych nad zakładem administracyjnym Profesor koncentrował swoją uwagę nad zagadnieniem wyłączności usług świadczonych przez zakłady publiczne. Ważnym elementem tych badań staje się sytuacja użytkownika zakładu, w kontekście konieczności korzystania z jego usług przez użytkownika, zwanego destynatariuszem, wynikającego z ustawowego zakazu korzystania z innych instytucji usługowych. Porównywał także sytuację zakładu w tej dziedzinie do sytuacji innych jednostek organizacyjnych, których działanie oparte jest na majątku publicznym, a mianowicie przedsiębiorstw. One też z czasem stały się tymi publicznymi jednostkami organizacyjnymi, którym profesor poświęcał coraz większą uwagę.

„Przymus powstaje przez to, że ustawodawstwo stwarza zakaz konkurencyjny dla zakładów i przedsiębiorstw prywatnych. Wtedy powstaje regale państwowe, wyłączność (np. poczta). Jeżeli wyłączność ta odnosi się do przedsiębiorstw a nie zakładów, mówimy o monopolu, np. monopol tytoniowy, monopol spirytusowy itd. – są to przedsiębiorstwa posiadające wyłączność.

Wyłączność przyznana zakładom państwowym, to jest dawniejsze regale. Wyjątkowo także zakłady komunalne mają wyłączność (np. rzeźnia miejska). Przymus bezpośredni może być czymś negatywnym albo pozytywnym. Negatywnym jest przymus, jeśli w ustawodawstwie mieści się zakaz pod adresem użytkowników, korzystania z licznych instytucji, zakaz zaspokajania potrzeb w inny sposób niż w zakładzie państwowym. Mogą więc istnieć zakłady prywatne, ale w efekcie ten przymus prowadzi również do wyłączności zakładów publicznych. Co do zakładów komunalnych, znany jest przymus rzeźniany. Rzeźnie miejskie mają wyłączność uboju zwierząt. W niektórych gminach istnieje zakaz bicia zwierząt przy pomocy innych urzędzeń niż rzeźnie miejskie”³.

Uwaga profesora koncentruje się także na ustaleniu trybu powstania i charakteru stosunku prawnego, z jakim mamy do czynienia między świadczącym usługi zakładem publicznym a użytkownikiem jego świadczeń.

„Kiedy powstaje stosunek prawny uczestnictwa tj. stosunek osoby korzystającej z zakładu (destynatariusza)?:

Zawiązanie się tego stosunku dokonywa się albo na mocy ustawy z chwilą spełnienia się warunków przewidzianych przez ustawę, względnie przez regulamin (np. odnośnie wodociągów i rzeźni miejskich). Często potrzebny jest do tego akt władzy zakładowej

² *Ibidem*, s. 181.

³ *Ibidem*, s. 182.

stwierdzający, że zaistniały warunki dopuszczające pewne osoby do zapłaty. Mogą to być akty o charakterze deklaratoryjnym albo konstytutywnym. Czasem akt konstytutywny oparty jest na roszczeniu osoby do korzystania z zakładu. Biblioteka publiczna, biblioteka zakładu uniwersyteckiego. W szczególności zawsze będą istniały roszczenia tam, gdzie istnieje wyłączność zakładu, przymus korzystania z niego”⁴.

Majątek administracyjny używany jest wszakże coraz częściej przy kreowaniu innej jednostki organizacyjnej, jaką jest przedsiębiorstwo tworzone jako państwowe lub komunalne. Przedmiotem uwagi profesora jest definicja tej nowej jednostki organizacyjnej oraz wyodrębnienie cech pozwalających odróżnić przedsiębiorstwo od zakładu. Podstawą tego rozróżnienia wydaje się cel działania danej jednostki (nieco odmienny w przypadku zakładu oraz przedsiębiorstwa). Przedsiębiorstwo ma na celu zysk pozwalający pomnożyć środki pieniężne państwa lub związków samorządowych, ale i zakład może go osiągać. Stąd też powstaje pytanie, czy zysk jest tym podstawowym wyróżnikiem pozwalającym na rzetelne oraz definitywne przeprowadzenie tego podziału.

„Przy [...] instytucjach typu zakładowego powstaje pytanie co to jest przedsiębiorstwo i jaki jest jego stosunek do zakładu publicznego. Interesuje nas przedsiębiorstwo które możemy porównać z zakładem publicznym to znaczy przedsiębiorstwo państwowe względnie komunalne. W administracji państwa i związków publicznoprawnych spotykamy się często z przedsiębiorstwem które przeciwstawiane jest zakładowi publicznemu⁵. Podstawą tego rozróżnienia jest według panującego poglądu – moment celu. Zakład służy trwale celowi administracji publicznej, przedsiębiorstwo ma na celu zysk, pomnożenie środków pieniężnych państwa lub związków samorządowych. Ale zdaje mi się, że nie można ustalić takiego przeciwieństwa celów. Przedsiębiorstwo może przynosić zyski i służyć równocześnie celowi administracji publicznej. Dlatego trudność stwarzać będzie rozstrzygnięcie pytania, czy np. koleje państwowe lub komunalne kasy oszczędnościowe są zakładami publicznymi czy przedsiębiorstwami; służą one równocześnie obu celom. Możliwy pogląd w powyższym sformułowaniu przytoczony skorygować w tym sensie, że o charakterze instytucji decyduje cel, który dosłownie przeważa, ale dokładne podważenie celów będzie bardzo trudne. Moim zdaniem kryterium podziału leży gdzie indziej. Przedsiębiorstwo jest – podobnie jak zakład – zespołem osób i rzeczy tworzących jedność techniczną, tak samo jak zakład – może być bądź samodzielne bądź niesamodzielne, tj. włączone w organizm administracyjny państwa lub gminy (albo innego związku publicznoprawnego) pod względem prawnym.

⁴ *Ibidem*, s. 184.

⁵ Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 747). Przepisy ustawy w art. 27 pkt 1 stanowią, iż związki komunalne winny pobierać opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, zaś w art. 28, iż przedsiębiorstwa komunalne mają być w taki sposób administrowane, aby dochody z nich uzyskane pokrywały co najmniej koszty eksploatacji łącznie z oprocentowaniem i amortyzacją kapitału zakładowego.

Za przykładem Kormana można wyliczyć jeszcze podobieństwa; np. treść pożytków jest jednakowa, podobną (ale nie taką samą) jest forma powstania stosunku użytkownika; użytkownik zakładu często zobowiązany jest do świadczenia wzajemnego (odpłaty) tak jak użytkownika przedsiębiorca. Różnica leży w tem, że przedsiębiorstwo rozporządza w swej działalności wyłącznie środkami dostępnymi dla każdego prywatnego przedsiębiorcy, gdy tymczasem zakład rozporządza środkami szczególnymi, które obejmujemy mianem władztwa zakładowego i policji zakładowej”⁶.

Prowadzona analiza dotyczy także kształtowania przez państwową jednostkę organizacyjną (zakład, przedsiębiorstwo) sytuacji użytkownika. Stąd uwaga poświęcona władztwu i policji zakładowej. Zakłady odmienne niż przedsiębiorstwa nie posiadają osobowości prawnej. Nadto przedsiębiorstwo opiera swoją działalność na zasadach prywatnej gospodarki handlowej ze wszystkimi tego konsekwencjami.

„Władztwo zakładowe (Anstaltsgewalt) polega na jednostronnem regulowaniu stosunku użytkownika (a więc stosunku do destynariusza), policja zakładowa (Anstaltspolize) – na takież regulowaniu stosunku zakładu do osób trzecich; policja wyraża się z reguły w aktach o treści negatywnej, mających na celu usuwanie tego wszystkiego co mogło być przeszkodą w normalnem funkcjonowaniu zakładu. W jednym i drugim zakresie zakład rozporządza władztwem a przedsiębiorstwo nie. Mutatis mutandis – stanowisko prawne zakładu jest takie samo jak związków publicznoprawnych. Przedsiębiorstwo zaś zrównane jest, o ile idzie o formy prawne działania – z przedsiębiorcą prywatnym, władztwa administracyjnego nie posiada. Gdy mówimy o przedsiębiorstwie w związku z samoistnymi zakładami, to oczywiście mamy na myśli tylko przedsiębiorstwo wyodrębnione i uposażone w osobowość prawną. Ustawodawstwo polskie w ostatnich lat wskazuje silną tendencję do tworzenia takich przedsiębiorstw samodzielnych. W odróżnieniu od przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i górniczych wyraziła się ona w tzw. komercjalizacji przedsiębiorstw⁷. Oznacza ona oparcie gospodarki przedsiębiorstwa na zasadach prywatnej gospodarki handlowej; ponieważ te zasady nie dają się pogodzić z systemem organizacji biurokratycznej przeto komercjalizacja pociąga za sobą z reguły wyodrębnione prawa majątkowe przedsiębiorstwa, tj. powstanie odrębnej osobowości prawnej. Konsekwencją tego wyodrębnienia jest silne rozluźnienie węzłów organizacyjnych, łączących przedsiębiorstwo z władzą centralną. Przypomina ono stosunek zdecentralizowanych jednostek administracyjnych do władzy centralnej. Jak zatem zdefiniować stanowisko przedsiębiorstw

⁶ Identyczne wyjaśnienia jak u Kormana – czytamy w okólniku M.S.W. z 30 czerwca 1925 r., Nr 5, Z. 4356/25.

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz. U. Nr 25, poz. 195).

samodzielnych w systemie administracyjnym, czy reprezentują one nowy typ decentralizacji? Przedsiębiorstwa samodzielne są częścią administracji publicznej. Przyjmujemy, że cała działalność państwa – poza ustawodawczą i sądową oraz cała działalność związków publicznoprawnych innych podmiotów posiadających władztwo administracyjne (zakładów administracyjnych, przedsiębiorstw koncesjonowanych) jest administracją. [...]”⁸.

W literaturze przedmiotu analizującej dokonania Profesora jednoznacznie wskazywano, iż „Tadeusz Bigo, podobnie jak Wit Klonowiecki, nie akceptował przyjmowanego w doktrynie niemieckiej zysku jako kryterium odróżnienia zakładu publicznego od przedsiębiorstwa publicznego. Uznawał, że przedsiębiorstwo, którego celem jest osiągnięcie zysku, może jednocześnie służyć administracji świadczącej. I odwrotnie – zakład publiczny, wypełniając zadania administracji publicznej, może przynosić zysk (np. poczta). Jego zdaniem reguła nie istnieje. Zakłady publiczne mogą osiągać zysk lub generować stratę, tak samo jak przedsiębiorstwa państwowe. Podstawowym czynnikiem różniącym zakład od przedsiębiorstwa miało być to, że przedsiębiorstwo w swej działalności rozporządza wyłącznie środkami dostępnymi dla każdego prywatnego przedsiębiorstwa, a zakład publiczny – środkami szczególnymi, to jest władztwem zakładowym i policją zakładową”⁹.

„Przedsiębiorstwo ma samodzielność, ale brak drugiej cechy: samo dla siebie, w oderwaniu od związku macierzystego – nie wykonuje administracji publicznej. Jest emanacją aktywności państwa lub innego podmiotu administracji publicznej, a więc jako część jego działalności jest administracja publiczna, ale samo podmiotem administracji publicznej nie jest, bo nie posiada władztwa administracyjnego. Przedsiębiorstwo jako osoba prawna stosuje prywatne formy działania nie wyjątkowo, ale z reguły wyłącznie. Z punktu widzenia związku macierzystego jest przedsiębiorstwo przedłużeniem jego działalności i dlatego zaliczamy je do administracji publicznej, ale nie jest formą decentralizacji w przyjętym wyżej znaczeniu, bo nie jest podmiotem władztwa administracyjnego. Jako osoba prawna przedsiębiorstwo nie jest podmiotem administracji publicznej, prawniczo jest tylko wyodrębnieniem pewnego kompleksu majątkowego, a nie wyodrębnieniem części administracji publicznej.

Jeśli takie wyodrębnienie dotyczy wyłącznie kompleksu majątkowego, a nie pociąga za sobą wyodrębnienia zespołu środków rzeczowych, to powstaje tylko fundusz posiadający osobowość prawną, który także nie jest moim zdaniem podmiotem administracji publicznej,

⁸ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 200–201.

⁹ H. Spasowska-Czarny, *Zakład publiczny a przedsiębiorstwo państwowe: kryteria różniczenia w poglądach doktryny prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, z. 18, s. 135.

choć przedmiotowo należy do administracji¹⁰. Gdy zaś takie wyodrębnienie łączy się z utworzeniem jednostki technicznej, z pewnego zespołu rzeczowego i osobowego – wtedy mamy do czynienia z przedsiębiorstwem. Gdy ponadto taki podmiot zostanie uposażony we władztwo administracyjne, to powstaje zakład publiczny samoistny¹¹.

„Wielką różnorodność form prawnych przedstawia administracja komunalna, w szczególności gminy miejskie. Typową formą jest tu przedsiębiorstwo; obok przedsiębiorstw czyśto handlowych i przemysłowych spotyka się tu także takie, które nie mają celów fiskalnych np. komunalne kasy oszczędności. Z tego względu może być rzeczą celową klasyfikacja przedsiębiorstw na przedsiębiorstwa handlowe (przemysłowe, górnicze), mające wyłącznie cele fiskalne (zysk) i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej¹². Z pośród państwowych przedsiębiorstw można zaliczyć do drugiej kategorii np. banki p. Pat., i t.p.

Nie należy identyfikować przedsiębiorstw w znaczeniu prawnie administracyjnym z przedsiębiorstwem w znaczeniu budżetowo-skarbowym. Przedsiębiorstwem w budżetowo-skarbowym znaczeniu są również zakłady, o ile stosowana jest do nich zasada samofinansowej wystarczalności, oczywista, to kryterium ekonomiczne nie może być miarodajne dla prawnika. Tak np., koleje państwowe są moim zdaniem zakładem, choć w budżecie figurują jako przedsiębiorstwo; sądzę że nawet rozporządzenie Prezydenta z 24 IX 1926 o utworzeniu przedsiębiorstwa P.K.P. (Dz. U. poz. 568) nie zmieniło ich zakładowego charakteru; celem jego jest wyodrębnienie prawne kolei państwowych, przez nadanie osobowości prawnej; stwarza więc z kolei samoistny zakład; zakład ma być administrowany według zasad handlowych, co nie może wcale wpłynąć na jego uprawnienia w zakresie administracji publicznej. Co prawda ustawodawstwo polskie nie zajmuje się wyczerpująco tą stroną stosunków prawnych kolei, nie ulega jednak wątpliwości, że organa kolejowe wykonują władzę i policję zakładową; po wtóre, ustawy inne (jak np. dekret o wyłączeniu) przyznają kolejom państwowym jako instytucji o charakterze użyteczności publicznej – prawo do wyłączenia, co jest przejawem władztwa administracyjnego.

Dalszy typ decentralizacji to prywatne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którym państwo drogą koncesji nadaje uprawnienia z zakresu administracji publicznej, Należą tu przedsiębiorstwa kolejowe z ustawy z 14 V 1921 o udzielaniu koncesji na koleje żelazne (Dz. U. poz. 646). Koncesje telegr., telefon i radio tel., z ustawy z 3 III 1924 o poczcie, telegrafii i telefonii (Dz. U. poz. 584) [...] Akty, któremi udziela się prywatnym przedsiębiorstwom uprawnień administracyjno-prawnych noszą różne nazwy; w ustawach kolejowej i o poczcie nazywają się koncesjami, w ustawie elektrycznej – upoważnieniami rządowemi,

¹⁰ Pomijam w tekście zupełnie problem tzw. fundacji publiczno-prawnej, bo uważam, że ustawodawstwo polskie nie daje podstawy do zajmowania się nim. Dekret o fundacjach z 7 II 1919 r. (Dz. U. poz. 215) nie stwarza takiej fundacji [...].

¹¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 202–203.

¹² Por. (Dz. U. poz. 412) i rozp. Ministra Skarbu (Dz. U. poz. 522).

w ustawie o gazociągach – pozwoleniami [...] Stanowisko prawne tych przedsiębiorstw charakteryzują najlepiej następujące momenty: 1) prawo do wywłaszczenia; 2) wzmocniony nadzór państwa, wyrażający się przede wszystkim w stosowaniu prawnych sankcyj w wypadku niezastosowania się do warunków koncesji, dalej – w zatwierdzaniu przez władze rządowe pewnych aktów przedsiębiorstwa. Jak np. taryfy opłat (telefonicznych, za gaz ziemny); 3) czasowe ograniczanie ważności koncesji (np., na okres 90 letni dla koncesyj kolejowych), 4) sprawy dotyczące wykonania warunków technicznych wyłączone są z pod właściwości sądów, 5) opłaty za korzystanie z przedsiębiorstwa ściągane być mogą w drodze adm. jak należności skarbowe (opłaty telefoniczne), 6) przedsiębiorstwa przeznaczone do publicznego użytku muszą dopuścić każdego pod warunkami określonymi w ordynacjach wzgl. aktach koncesyjnych do korzystania z przedsiębiorstwa; 7) prawo do korzystania w pewnym kierunku z cudzych nieruchomości pryw. dróg publ. itd. (przedsiębiorstwa techniczne, kolejowe); 8) prawo wykupu energii elektr. i gazu ziemnego od innych przedsiębiorców, o ile ci nie zużytkowali całego zapasu itd.”¹³.

Przedsiębiorstwa stały się przedmiotem zainteresowania profesora Bigi także w okresie powojennym w radykalnie zmienionej sytuacji społecznej i gospodarczej. Charakteryzując sytuację przedsiębiorstwa państwowego w okresie gospodarki planowej, nakazowo rozdzielczej, wskazał on, iż:

„są one jednostkami gospodarczymi, «organizacjami gospodarczymi» państwa, które realizują procesy wytwórcze, dokonują dystrybucji towarów oraz świadczą usługi bezpośrednio na rzecz obywateli. Ta działalność przedsiębiorstw, jak również ich stosunki wzajemne oraz stosunki z odbiorcami i destynariuszami należą do domeny prawa cywilnego. Natomiast działalność planująca-regulująca, tj. planowanie, organizowanie, określanie ustroju i bytu prawnego przedsiębiorstw, koordynacja, przygotowanie rozstawienie kadr, organizacja zaopatrzenia w środki materialne, kontrola i nadzór, wreszcie przekształcenie i likwidacja przedsiębiorstw są zagadnieniami prawa administracyjnego i należą do kompetencji organów administracji.

Przedsiębiorstwa państwowe dzielą się na przedsiębiorstwa prowadzone według zasad rozrachunku gospodarczego i przedsiębiorstwa budowlane¹⁴. Różnica polega przede wszystkim na różnym sposobie powiązania przedsiębiorstwa z budżetem państwowym. [...] Powiązanie przedsiębiorstwa państwowego z budżetem może być dwojakiego rodzaju: albo według zasady brutto, tj. gdy do budżetu wchodzi cały dochód brutto przedsiębiorstwa i wszystkie jego wydatki pokrywane są z budżetu (przedsiębiorstwo budżetowe),

¹³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 205–206.

¹⁴ Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. R.P. Nr 49, poz. 439).

albo według zasady netto – gdy powiązanie przedsiębiorstwa z budżetem opiera się na systemie rozliczeń wynikających z zasad rozrachunku gospodarczego¹⁵.

„Organizacja wewnętrzna przedsiębiorstw państwowych opiera się na zasadzie jednoosobowego kierownictwa. Obowiązujący dekret zerwał w sposób zdecydowany z zasadą kolegijskiego kierownictwa. [...] Na czele przedsiębiorstwa stoi dyrektor powoływany przez ministra w przedsiębiorstwach kierowanych centralnie. [...]

Wśród środków majątkowych wyróżnia dekret środki trwałe i obrotowe. O tym, jakie środki przedsiębiorstwa uznaje się za trwałe, jakie zaś za obrotowe, decydują przepisy, do których wydania dekret upoważnia Ministra Finansów za zgodą Przewodniczącego PKPG¹⁶.

Badania prowadzone przez Profesora dotyczące instytucji przedsiębiorstwa podjęte zostały w dużej mierze przez jego następców na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego. W pierwszej kolejności dotyczy to profesorów Tadeusza Kuty, Jana Jendroński, Adama Chełmońskiego oraz ich następców, pracowników Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji. Badając sytuację przedsiębiorstwa państwowego w gospodarce planowej, profesor Adam Chełmoński wskazał, iż w gospodarce planowej sytuacja przedsiębiorstwa państwowego wobec organów nadrzędnych zbliża się niekiedy do odpowiedniej sytuacji organów administracyjnych, a czasem znacznie się od nich oddala i zbliża się do sytuacji samodzielnego podmiotu prawa¹⁷.

Bibliografia

- Bigo T., *Ogólne podstawy prawne administracji stosunków gospodarczych, Prawo administracyjne*, Część III, Warszawa 1952.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Chełmoński A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1968.
- Spasowska-Czarny H., *Zakład publiczny a przedsiębiorstwo państwowe: kryteria rozróżnienia w poglądach doktryny prawa administracyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2012, z. 18.

¹⁵ T. Bigo, *Ogólne podstawy prawne administracji stosunków gospodarczych, Prawo administracyjne*, Część III, Warszawa 1952, s. 39.

¹⁶ *Ibidem*, s. 42.

¹⁷ Por. A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1968, s. 141.

* * *

Streszczenie: Artykuł ukazuje poglądy, jakie profesor T. Bigo przedstawiał w swoich wykładach i pracach na temat majątku administracyjnego, zakładu administracyjnego i przedsiębiorstwa. W szczególności prace wskazujące na różnice pomiędzy zakładem administracyjnym a przedsiębiorstwem stały się inspiracją do dalszych rozważań, które kontynuowali jego uczniowie.

Słowa kluczowe: majątek administracyjny, zakład administracyjny, przedsiębiorstwo.

Ciężary publiczne

Polska nauka prawa administracyjnego już w okresie międzywojennym podejmowała kontynuowane w okresie powojennym zagadnienia związane z problematyką obciążeń publicznych. Wnikliwe badania nad tym tematem doprowadziły do powstania koncepcji „ciężarów publicznych” zawartej w opracowaniu Tadeusza Bigi¹.

Stosownie do powyższego opracowania: „Ciężarami publicznymi w szerszym znaczeniu są w ogóle obowiązki świadczeń na rzecz celów publicznych, zakładane na jednostki”. „Przez ciężar publiczny w ściślejszym znaczeniu rozumie się nałożony niezależnie od zainteresowania obowiązek świadczenia niepieniężnego na rzecz określonych celów publicznych”. „Przedmiotem ciężarów są osobiste świadczenia (usługi) albo dostarczanie pewnych rzeczy do używania, użytkowania lub zużycia”. „Najczęściej obowiązek wynika z samej ustawy; powstaje, gdy zajdą okoliczności faktyczne przewidziane przez ustawę”.

Powyższa koncepcja związana była z przekonaniem, że rzeczy, którymi posługuje się zarówno państwo, jak i związki publicznoprawne, do wykonywania swych zadań (rzeczy publiczne), nie wyczerpują zagadnienia środków działalności administracyjnej. Z przekonaniem, że w wykonywaniu swych funkcji publicznych administracja powołuje do współdziałania, do kooperacji jednostki, przez to, że nakłada na nie pewne ciężary i ogranicza ich prawa. Było to zgodne z poglądem wyrażonym wcześniej m.in. przez Waltera Jellinka².

W okresie PRL występowało przekonanie, że z uwagi na szerokie upaństwowienie gospodarki narodowej i rozbudowę różnych typów urzędów i instytucji publicznych konstrukcja wyodrębnienia „rzeczy publicznych”, w tym także „ciężarów publicznych”, straciła na znaczeniu w ramach podstawowych pojęć prawa administracyjnego³.

Jednakże w okresie późniejszym, zwłaszcza w związku ze zmianą ustroju politycznego, a co za tym idzie budowy nowego ładu administracyjnego i gospodarczego, problematyka ta ponownie stała się przedmiotem zainteresowania doktryny, w tym zwłaszcza wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego. W szczególności należy

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. Tadeusza Bigo*, Wrocław 1948, s. 187–192.

² W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929, s. 414 i n.

³ Zob.: J. Starościec, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1955, s. 461.

wskazać w tym zakresie na koncepcje zawarte w podręczniku *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia⁴. W rozdziale siódmym tego podręcznika wyróżniono obok form działania administracji także jej sfery, m.in. policję administracyjną, obejmującą zadania polegające na ochronie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, w szczególności życia, zdrowia i mienia; reglamentację, obejmującą zadania, których istotą jest ograniczenie w dziedzinie wykorzystania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług, obrotu towarowego, w imię interesu społeczno-ekonomicznego.

Uznano, że te sfery ingerencji administracji, których istotą jest ograniczenie zachowania podmiotów poddanych administracji, obejmują także możliwość, a niekiedy konieczność podejmowania działań przez administrację nakładających na podmioty określone ciężary (obowiązki, wymogi), służące ochronie powyższych wartości, dóbr, interesów społeczno-ekonomicznych, kwalifikowanych wyraźnie jako ciężary publiczne w obszarze policji administracyjnej.

Zmiany z lat 90. ubiegłego wieku dotyczące funkcjonowania gospodarki narodowej, związane z wprowadzeniem wolności gospodarczej i własności prywatnej jako podstawy ustroju gospodarczego RP, wiązały się także z rewizją dotychczasowych poglądów na funkcje realizowane przez administrację w obszarze gospodarki. Niewątpliwie wiązało się to z tym, że policja administracyjna, związane z nią działania stały się jedną z podstawowych funkcji wykonywanych przez administrację w sferze gospodarki, obok reglamentacji. Znalazło to wyraz w doktrynie prawa gospodarczego publicznego, w ramach wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego.

Biorąc pod uwagę obowiązującą w tym zakresie doktrynę, w tym poglądy zawarte w podręczniku T. Bigi, przyjęto, że celem działania policji gospodarczej (organów państwa i innych podmiotów publicznych) w sferze gospodarczej jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, tj. zdrowia, życia, mienia oraz moralności publicznej, przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia działalności gospodarczej. Jej realizacja ma polegać m.in. na ustaleniu (w aktach zarówno generalnych, jak i indywidualnych) wzorców zachowań zapobiegających zagrożeniom dla powyższych wartości i dóbr, jakie powstają w związku z działalnością gospodarczą, w tym zachowań wymaganych od przedsiębiorców, które związane są z określonymi niedogodnościami osobistymi lub wydatkami na ten cel, na dodatkowe wyposażenie przedsiębiorstw wykorzystywanych do działalności gospodarczej w związku z koniecznością realizacji obowiązków policyjnych – kwalifikowanych jako ciężary policyjne (publiczne)⁵.

⁴ Zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994 i następne lata oraz podaną tam literaturę.

⁵ T. Kocowski, *Policja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 394 i n.

Z instytucją kwalifikowaną jako obciążeniem publicznym możemy mówić także w sferze zarządzania mieniem publicznym. Mieniem publicznym rozumianym jako określone rzeczy, dobra, w tym także środki finansowe przysługujące podmiotom publicznym (Skarbowi Państwa lub innym państwowym osobom prawnym, pomiotom samorządowym), służące w sposób pośredni czy bezpośredni realizacji ich zadań publicznych (interesu publicznego)⁶.

Podmioty publiczne i organy zarządzające mieniem publicznym poddane są bowiem nie tylko normom prawa prywatnego, ale także ich zachowanie regulowane jest w pewnym zakresie przez prawo publiczne. Następuje to przez ustalenie pewnych reguł działania, którymi winny się one kierować, zarządzając tym mieniem, mając na uwadze dobro publiczne, a nie jedynie majątkowe interesy podmiotu, który reprezentują. Te określone wzorce zachowań stanowią zarazem punkt odniesienia działań kontrolnych i nadzorczych wobec podmiotów zarządzających tym mieniem⁷. Służy ono bowiem realizacji zadań publicznych, a nie jedynie działalności czysto fiskalnej.

Na tle regulowania przez prawo publiczne zarządzania mieniem publicznym można więc mówić o zarządzie mieniem publicznym jako o funkcji państwa. Treścią tej funkcji są prawa majątkowe państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznych, wykonywane przez ich organy. Jej realizacja (tej funkcji) jest przedmiotem prawa publicznego, co następuje przez ustalenie dla tych podmiotów, ich organów wzorców zachowań przy wykonywaniu praw majątkowych w ramach zarządzania mieniem publicznym. Celem tej funkcji (regulacji publicznej), przez określenie zasad i kryteriów zachowania w sferze zarządzania składnikami mienia, jest niewątpliwie ochrona mienia publicznego. Możemy więc mówić o tej funkcji realizowanej w odniesieniu do mienia publicznego jako zespołu działań faktycznych i prawnych wykonywanych na rzecz interesu publicznego⁸.

Niewątpliwie wydatkowanie środków publicznych wiąże się z nabywaniem rzeczy, które służą swoją wartością użytkową bezpośrednio do wykonywania zadań publicznych ciążących na podmiotach publicznych. Zarządzanie mieniem publicznym związane jest więc z gromadzeniem i utrzymaniem majątku administracyjnego, dobór publicznych, służących realizacji zadań publicznych. Zamawiane bowiem i opłacane przez podmioty publiczne roboty budowlane (np. budowa szkoły, szpitala, drogi), usługi (np. zbiorowego

⁶ M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 259 i n.

⁷ Zob. M. Guziński, T. Kocowski, *Regulacja prawna gospodarowania mieniem państwowym i mieniem komunalnym służącym interesowi powszechnemu przez korzyści płynące z działalności gospodarczej*, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 251 i n. oraz podaną tam literaturę.

⁸ Zob. M. Guziński, *Zamówienia publiczne w realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 303 i n.

transportu) czy dostawy rzeczy, dóbr (np. wyposażenie obiektów użyteczności publicznej) służą w dużej części bezpośrednio lub pośrednio realizacji ich zadań.

Co do zasady, przy zawieraniu przez podmioty publiczne umów odpłatnych z podmiotami zewnętrznymi, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, mamy do czynienia z zamówieniem publicznym w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych⁹. Natomiast rozwiązania ustawy przy udzieleniu zamówienia publicznego także przez podmioty publiczne narzucają określony reżim zachowania, przez wprowadzenie obowiązku podejmowania określonych działań faktycznych, a także czynności prawnych o określonej treści. Czynią to na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia, przez uregulowanie ich zachowania jako zamawiających w zakresie określenia przedmiotu zamówienia, wyboru trybu jego udzielania, sporządzenia specyfikacji zamówienia. Na etapie postępowania zmierzającego do wyłonienia wykonawcy zadania – przez wskazanie ich zachowań w zakresie określania warunków i wymogów udziału wykonawców w postępowaniu, oceny ważności ofert i samego postępowania, zasad i kryteriów wyboru oferty. Na etapie zaś realizacji zamówienia – opierając się na umowie, przez uregulowanie kwestii: formy umowy, czasu jej obowiązywania, możliwości zmiany treści umowy, wprowadzania do niej nowych postanowień, a także odstąpienia od zawartej umowy czy też przesłanek jej nieważności.

W tym kontekście można uznać, w ramach realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym, że ustawowe rozwiązania wprowadzające system zamówień publicznych, a w jego ramach nakładające na podmioty publiczne obowiązek określonych obowiązkowych zachowań na rzecz celów publicznych, są swoistego rodzaju obciążeniami (ciężarami publicznymi) przy zawieraniu umów odpłatnych, których przedmiotem są usługi, roboty budowlane, dostawy.

Podmioty te, zarządzając mieniem publicznym, są bowiem w określonej sytuacji zobowiązane do stosowania reguł zamówień publicznych. Jako zamawiający, przystępując do udzielenia zamówienia publicznego, zobowiązane są do sporządzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia, tj. dokumentu zawierającego informacje dotyczące m.in. przedmiotu zamówienia, trybu udzielenia zamówienia, warunków i wymogów ubiegania się o zamówienie, terminu jego realizacji oraz sposobu sporządzenia i składania oferty, a także dotyczące kryteriów wyboru oferty. Ponadto przystępując do udzielenia zamówienia publicznego, muszą wybrać jeden z przewidzianych w ustawie trybów udzielania zamówienia i określić warunki udziału wykonawców w postępowaniu (art. 36 ust. 1 i 2 p.z.p.).

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986, z późn. zm.); dalej ustawa lub p.z.p.

Jako zamawiający zobowiązane są do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w określonej formie: może nastąpić to albo w formie zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu publicznym lub w formie skierowania przez zamawiającego zaproszenia do składania ofert (negocjacji). Wykonawca zamówienia przez podmiot publiczny może być wybierany jedynie spośród podmiotów spełniających określone pozytywne wymagania ustawowe oraz ustalone przez zamawiającego, niepodlegających wykluczeniu z ubiegania się o zamówienie publiczne, w trybie art. 24 p.z.p.

Wyłonienie wykonawcy zamówienia winno natomiast nastąpić jedynie na podstawie oferty niepodlegającej odrzuceniu. Samo wybranie wykonawcy zamówienia odbywa się nie w drodze swobodnej oceny, ale na bazie jawnych i niezmiennych w trakcie postępowania kryteriów, na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 89–91 p.z.p.). Realizacja zamówienia opiera się na zawartej umowie pomiędzy podmiotem publicznym a wyłonionym wykonawcą. Do umów w sprawie zamówienia publicznego stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 139 p.z.p.). Wskazane wyżej zachowania podmiotów publicznych poddane są kontroli i ocenie, dokonywanej przez wykonawców oraz przez podmioty i organy zewnętrzne, w zakresie przestrzegania reguł postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, określonych w ustawie.

Powyższe rozważania wskazują, że rozwiązania ustawowe nakładają na podmioty publiczne obowiązek stosowania reguł zamówień publicznych, a w ramach udzielania zamówienia publicznego wprowadzają po stronie podmiotu publicznego obowiązek podejmowania określonych działań faktycznych, a także czynności prawnych o określonej treści, determinujących wybór wykonawcy oraz w pewnym zakresie również sposób realizacji zadania. Ich niepodjęcie czy też spełnianie niezgodnie z przepisami ustawy, wywołuje skutek w postaci: konieczności ich powtórzenia, niekiedy nieważności całego postępowania, a w określonych sytuacjach także zawartej umowy.

Wprowadzone ustawą regulacje ograniczają więc zachowania podmiotów zarządzających mieniem publicznym w sferze realizacji tego zarządu do wykonywania zadań publicznych. Wyraża się to w ograniczeniu ich swobody, jako zamawiających, w zakresie wydatkowania składników mienia na opłacenie zabezpieczenia realizacji zadań publicznych. Ustawowe reguły postępowania służą temu, aby podmioty publiczne przygotowały i przeprowadziły postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w określonym obszarze zarządzania mieniem publicznym w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, zapewniające wydatkowanie środków finansowych w sposób najkorzystniejszy.

Możemy więc uznać, że ustawa, wprowadzając w ramach obowiązku stosowania zamówień publicznych określone zasady, kryteria, tryby postępowania, którymi muszą się kierować podmioty zarządzające mieniem publicznym, mając na względzie dobro

publiczne, nakłada na te podmioty obowiązek określonych świadczeń na rzecz celów publicznych.

Pozwala to uznać, że realizacja funkcji zarządu mieniem publicznym, przez wprowadzenie instytucji zamówień publicznych, a w jej ramach określonych procedur służących celom publicznym, wymaga od podmiotów publicznych pewnych zachowań, które są związane z określonymi dla nich obciążeniami publicznymi – ciężarami publicznymi.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. Tadeusza Bigo*, Wrocław 1948.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
- Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Guziński M., *Zamówienia publiczne w realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006.
- Guziński M., Kocowski T., *Regulacja prawna gospodarowania mieniem państwowym i mieniem komunalnym służącym interesowi powszechnemu przez korzyści płynące z działalności gospodarczej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929.
- Kocowski T., *Policja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1955.

* * *

Streszczenie: Sfery ingerencji administracji, których istotą jest m.in. ograniczenie zachowania różnych podmiotów, obejmują także możliwość, a niekiedy konieczność podejmowania działań przez administrację nakładających na te podmioty określone ciężary (obowiązki, wymogi), służące ochronie określonych wartości, dóbr, interesów społeczno-ekonomicznych, kwalifikowanych jako ciężary publiczne w obszarze polikcji administracyjnej.

Z instytucją obciążeń publicznych mamy także do czynienia w sferze zarządzania mieniem publicznym. Podmioty publiczne i organy zarządzające mieniem publicznym poddane są bowiem nie tylko normom prawa prywatnego, ale także ich zachowanie regulowane jest w pewnym zakresie przez prawo publiczne. Następuje to przez ustalenie pewnych reguł działania, którymi winny się one kierować, zarządzając tym mieniem, mając na uwadze dobro publiczne, a nie jedynie majątkowe interesy podmiotu, który reprezentują. Te określone wzorce zachowań stanowią zarazem punkt odniesienia do działań kontrolnych i nadzorczych.

W tym kontekście, w ramach realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym, uznać można, że ustawowe rozwiązania wprowadzające system zamówień publicznych, a w jego ramach nakładające na podmioty publiczne obowiązek określonych obowiązkowych zachowań na rzecz celów publicznych, są swoistego rodzaju obciążeniami (ciężarami publicznymi) przy zawieraniu umów odpłatnych, których przedmiotem są usługi, roboty budowlane, dostawy.

Słowa kluczowe: ciężary publiczne, zarząd mieniem publicznym, zamówienia publiczne.

Część V

Varia

Publiczne prawo podmiotowe

1. Publiczne prawo podmiotowe według poglądów profesora Bigi

„Mówiąc o różnicy między państwem policyjnym a państwem nowoczesnym, wskazaliśmy na różnicę zachodzącą w stosunku obywateli do państwa. Mianowicie w państwie policyjnym jednostka była obiektem działalności państwowej administracji i była obowiązana do poddawania się wszelkim zarządzeniom organów administracyjnych [...]. W państwie praworządnym sytuacja zmieniła się. Dlatego też w nowoczesnym państwie możemy mówić o publicznych prawach jednostki wobec państwa. [...] Prawo podmiotowe musi wynikać z prawa przedmiotowego, tj. norm regulujących działalność ludzką. [...] Przez prawo podmiotowe będziemy rozumieli taką sytuację, w której przy istnieniu pewnego zespołu przepisanych warunków – podmiot działania ma możliwość żądania pewnego zachowania się od drugiego podmiotu. [...] Publiczne prawo podmiotowe będzie polegało na możliwości jednostki żądania od państwa (wzgl. innego podmiotu publ.) oznaczonego zachowania się”¹.

2. W poszukiwaniu korzeni poglądów

Koncepcja publicznych praw podmiotowych jest kluczowym zagadnieniem w piśmiennictwie dotyczącym prawa administracyjnego. Jest niezbędnym, a wręcz determinującym, składnikiem idei demokratycznego państwa prawnego. Jak to ujmował K.D.A. Röder, całe prawo podmiotowe odnosi się z jednej strony do podmiotu otrzymującego – jako jego roszczenie, żądanie, upoważnienie prawne lub prawo w węższym tego słowa znaczeniu, a z drugiej strony do podmiotu świadczącego – jako jego związanie prawem, zobowiązanie, dług, także obowiązek prawny i obejmuje oba te człony

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 58 i n.

razem, w najściślejszym związku wzajemnym². Już u zarania tej koncepcji w nowoczesnym ujęciu zwracano uwagę na pozycje jednostki wobec państwa. B. Windscheid pisał, że chodzi tu o sytuację, w której porządek prawny na zasadzie pewnego konkretnego stanu faktycznego wydał polecenie zachowania się w określony sposób i polecenie to postawił do swobodnej dyspozycji tego, na którego korzyść zostało ono wydane. Pozostawia jego decyzji, czy zechce zrobić z tego polecenia użytek, a w szczególności, czy zechce zastosować wobec przeciwstawiającego się środki udzielone przez porządek prawny. Porządek prawny zrzekł się na jego korzyść wydanego przez się polecenia, uczynił swe polecenie jego poleceniem. Prawo stało się jego prawem³. Władysław Leopold Jaworski ujmował to w ten sposób: „prawo podmiotowe nie jest niczem innym, jak tylko wyrazem stosunku «ja» do świata zewnętrznego. Prawo podmiotowe musi mieć w sobie element przymusu, nie jest przeto niczym innym, jak tylko wyrazem tego, że «ja» rozporządza pewną dozą przymusu państwowego dla siebie”⁴. Co z kolei krytycznie uzupełniał S. Kasznica, który zauważał, że naturalną tendencją w społeczeństwie jest nadawanie jak największej ilości roszczeń charakteru praw podmiotowych i równie zrozumiałą rzeczą jest obrona państwa przed tą tendencją, gdyż przeważająca część takich roszczeń ma charakter majątkowy, co pociąga za sobą obciążenie budżetów publicznych, a tym samym przeciążenie społeczeństwa daninami publicznymi, co z kolei prowadzi do unicestwienia korzyści osiągniętych wskutek rozszerzenia kręgu praw podmiotowych. Autor konstatuje, że rozszerzenie zakresu praw podmiotowych musi być dostosowane do skali rozwoju gospodarczego⁵.

Inspiracją dla poglądów naukowych T. Bigo były także prace Czesława Znamierowskiego, o czym wspomina P. Żukowski⁶ i co zostało podkreślone także przez samego profesora w *Prawie administracyjnym*⁷. T. Bigo pisał o tym w kontekście publicznych praw podmiotowych jednostek, które polegają „na możliwości – przy pewnym stanie faktycznym – żądania pewnego określonego zachowania się od państwa tj. organów państwowych”⁸.

² K.D.A. Röder, *Grundzüge des Naturrechts oder Rechtsphilosophie*, Leipzig–Heidelberg 1860, s. 163 i n., cyt. za: S. Opalek, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957, s. 32.

³ B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt am Main 1891, r. I, s. 87 i n., cyt. za: S. Opalek, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957, s. 28.

⁴ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 110.

⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 129.

⁶ P.M. Żukowski, *Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu. Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975)*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4, no 1, s. 41.

⁷ T. Bigo, *Prawo administracyjne*....

⁸ *Ibidem*, s. 60.

3. Profesor Tadeusz Bigo o prawach podmiotowych

Problem publicznych praw podmiotowych Tadeusz Bigo podjął w opracowaniu zatytułowanym *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*⁹. Jego zdaniem o prawie podmiotowym mówimy wtedy, gdy podmiot działania w pewnym zespole warunków określonych przez normę ma możliwość oznaczenia zachowania się drugiego podmiotu. W tym ujęciu, zdaniem autora, prawo podmiotowe jest korelatem obowiązku¹⁰. Autor analizował zbieżności i różnice w cywilistycznym rozumieniu prawa podmiotowego i jego pojmowaniu na gruncie prawa publicznego. Autor zwracał uwagę, że w teoriach cywilistycznych na pierwszym planie najczęściej stawia się możliwość zaspokojenia interesu¹¹. Zauważał też, że z chwilą, gdy odrzucimy prawniczy punkt widzenia, sytuacje określane jako prawa bezwzględne, czy prawa prywatne lub publiczne, przedstawiają się nam jako pewne sfery wolności czy zaspokojenia interesów, jednym słowem „błogostany”¹². Autor konstatował, że „prawo podmiotowe jest pewną sytuacją podmiotu działania, na którą składa się norma i pewien kompleks warunków; a więc nie jest przedmiotem identycznym z normą”. Ponadto „prawo podmiotowe jest: «możliwością»; w tem określeniu mieści się coś więcej niż roszczenie, które jest zaktualizowaniem prawa; jest to stan potencjalny”¹³.

Profesor Tadeusz Bigo pisał, że sens istotny konstrukcji prawa podmiotowego polega na zapewnieniu jednostce jak najdalej idącej ochrony przeciwko ingerencji państwa. Autor zauważał, że próby wyeliminowania prawa podmiotowego oraz osobowości prawnej z prawa administracyjnego nie są nowością, niemniej nawet jeżeliby wziąć pod uwagę pogląd, że prawo podmiotowe to „produkt techniki cywilistycznej”, to zdaniem profesora przy uwzględnieniu, że prawo podmiotowe nie może być w prawie administracyjnym tym samym czym w prawie cywilnym jest ono osią systemu¹⁴.

4. Wpływ profesora Tadeusza Bigi na prace (badania) przyjaciół i uczniów wrocławskich

Syntetyczne ujęcie problematyki praw podmiotowych zaproponowane przez profesora Tadeusza Bigę, obejmujące ich klarowną klasyfikację oraz charakterystykę, jest fundamentem, na którym budowano dalsze szczegółowe rozważania odnoszące się do

⁹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

¹⁰ *Ibidem*, s. 41.

¹¹ *Ibidem*, s. 42.

¹² *Ibidem*, s. 43.

¹³ *Ibidem*, s. 44.

¹⁴ T. Bigo, *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 4, s. 313–314.

problematyki publicznych praw podmiotowych w szczegółowych aspektach regulacji administracyjnoprawnej.

Podobnie jak profesor Bigo problematykę publicznych praw podmiotowych pojmował S. Kasznica, który zresztą w tym samym czasie, kiedy powstawało komentowane dzieło, pisał o tym, że koncepcja publicznych praw podmiotowych obejmuje sytuację jednostki, w której posiada ona opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa czy innego związku publicznoprawnego, o ile zachodzą warunki w tejże normie określone¹⁵. Autor ten wyróżniał dwa rodzaje publicznych praw podmiotowych, które klasyfikował ze względu na skuteczność tych praw, na możliwość zrealizowania ich oraz na siłę, jaką one reprezentują. Pierwsza z tych grup to publiczne prawa podmiotowe w ścisłym czy też właściwym znaczeniu tego określenia. Jednostka, posiadając te prawa, ma taką sytuację wobec władzy publicznej jak wierzyciel wobec dłużnika, czyli może żądać ściśle określonego świadczenia i rozporządza środkiem zniewolenia władzy do wykonania tego świadczenia. Druga sytuacja zachodzi, gdy jednostka posiada jedynie „interes prawnie chroniony”, a nie prawo podmiotowe w ścisłym znaczeniu, gdyż tutaj zainteresowany może żądać, aby zajęto się jego sprawą, nie posiada jednak bezwzględnego roszczenia o pewne ściśle określone świadczenia¹⁶.

Bezsporny jest wpływ poglądów profesora Bigo na szkołę wrocławską prawa administracyjnego. Może to zobrazować anegdota, która jest ilustracją pewnej syntezy, która dokonała się w umysłach przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w „drugim mateczniku” profesora Bigo, którym był Wrocław. Profesor Jan Boć podczas jednej z obron doktoratu na Wydziale – wtedy jeszcze¹⁷ – Prawa i Administracji, gdy nie mógł uzyskać od doktoranta satysfakcjonującej go odpowiedzi, zadał pytanie: „Jak Pan by jednym słowem określił prawo podmiotowe?”. Na to pytanie profesor w ogóle nie uzyskał odpowiedzi, więc powiedział: „– Roszczenie, proszę pana, roszczenie”.

Sens istnienia w obszarze prawa administracyjnego kategorii praw podmiotowych zidentyfikował profesor Tadeusz Kuta – jeden z budowniczych wrocławskiej szkoły nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Autor ten pisał, że pojęcie publicznego prawa podmiotowego stało się orężem prawnym, przydanym jednostce do obrony jej wolności i własności, co postrzegał przez pryzmat kategorii samodzielności jednostki w jej stosunkach z administracją, co przyjmowało bądź postać zwykłej ochrony

¹⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 127. Autor zaliczał prawo do pozytywnych świadczeń ze strony państwa, które może mieć m.in. postać korzystania z urządzeń państwowych, do praw publicznych.

¹⁶ *Ibidem*, s. 128–129.

¹⁷ Później nazwa wydziału została zmieniona na funkcjonującą do dziś: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii.

interesu przyznanego jednostce w prawie podmiotowym, bądź stosunku publiczno-prawnego, z wynikającym zeń publicznym prawem podmiotowym jednostki¹⁸.

Bezsporny wpływ poglądów prof. Tadeusza Bigi na istotę i charakter publicznych praw podmiotowych uwidacznia się w opracowaniu M. Tabernackiej pt. *Prawne zasady korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013. Autorka pisze, że konsekwencją przyjęcia określenia w prawie materialnym zadań z zakresu administracji publicznej jest nie tylko konkretyzowany przez przepisy prawa formalnego prawny obowiązek realizacji tych zadań, ale także istnienie po stronie uprawnionych jednostek roszczenia o realizację tych praw, a w efekcie istnienie publicznych praw podmiotowych w sferze użyteczności publicznej¹⁹. W badaniach tych zostały zidentyfikowane szczegółowe regulacje prawne, w których działa konstrukcja publicznych praw podmiotowych. Dotyczyło to m.in. sytuacji osób niepełnosprawnych. Zdaniem autorki konstytucyjna regulacja art. 69 jest źródłem publicznych praw podmiotowych w zakresie zabezpieczenia egzystencji osób niepełnosprawnych, przysposobienia ich do pracy oraz komunikacji społecznej. Władze publiczne, w myśl tej regulacji, mają obowiązek podejmowania, zgodnie z ustawą, działań mających na celu wyrównanie w życiu społecznym szans osób niepełnosprawnych, w taki sposób, by osoby te mogły osiągnąć poziom funkcjonowania w społeczeństwie i jakość życia porównywalne z poziomem, na jakim funkcjonują osoby zdrowe²⁰.

Oczywiście koncepcja publicznych praw podmiotowych w ujęciu prof. Bigi znajdowała też oddźwięk w innych ośrodkach akademickich. Wśród współczesnego piśmiennictwa jednym z najistotniejszych opracowań dotyczących publicznych praw podmiotowych jest dzieło S. Wronkowskiej, pt. *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1976. Z ustaleń tej autorki wynika, że w zakresie identyfikowania praw podmiotowych da się wyróżnić cztery podstawowe zakresy znaczeniowe. Po pierwsze prawo podmiotowe rozumiane jako wolność zachowań się pewnych osób, w szczególności jako wolność prawnie chronioną. Po drugie: prawo podmiotowe jako uprawnienie podmiotu A, z tym zastrzeżeniem, że przyjęcie świadczenia jest dla podmiotu A, ze względu na rozpatrywane normy prawne, indyferentne. Po trzecie chodzi o prawo podmiotowe jako kompetencję podmiotu A, połączoną z wolnością czynienia z niej użytku do dokonania określonych czynności konwencjonalnych, zarówno czynności aktualizacyjnych dla organów państwa obowiązkij podjęcia działań interwencyjnych względem jakichś podmiotów nie-A, jak

¹⁸ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 12–13.

¹⁹ M. Tabernacka, *Prawne zasady korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013, s. 34.

²⁰ *Ibidem*, s. 37. Zob. też: M. Tabernacka, *Niepełnosprawność a polityka przestrzenna w świetle zasady proporcjonalności*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, A. Śledzińska-Simon (red.), *Spółczeństwo wobec Innego. Kategoria Innego w naukach społecznych i życiu publicznym*, Toruń 2010, s. 312–327.

i różnych innych czynności konwencjonalnych. Po czwarte zaś chodzi tu o uprawnienie połączone z roszczeniem w sensie procesowym²¹. Jest to koncepcja porządkująca późniejszy dorobek doktryny, korespondująca przy tym z podwalinami, jakie pod teorię publicznych praw podmiotowych w polskim piśmiennictwie położył profesor Bigo.

Pracę nad zagadnieniem kontynuował Wojciech Jakimowicz w opracowaniu *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000. Koncepcja zaproponowana przez prof. Bigę znalazła odzwierciedlenie w tych poglądach autora, w których uznaje on, że prawa podmiotowe mają w przypadku osób fizycznych swoje pierwotne źródło w przyrodzonych prawach człowieka, a w przypadku jednostek organizacyjnych wyłącznie w normach prawa przedmiotowego²². Choć równocześnie, podobnie jak prof. Bigo, W. Jakimowicz zauważał, że koncepcja prawnonaturalna praw podmiotowych nie przekreśla faktu, że podstawowym warunkiem bytu publicznego prawa podmiotowego jest jego potwierdzenie przez ustawodawcę albo wyraźne nadanie czy utworzenie. W związku z tym autor wyróżnia grupę praw podmiotowych zadeklarowanych przez prawodawcę, które stanowią tylko formalne określenie w prawie pozytywnym niezbywalnych, przyrodzonych praw człowieka, nietykalnych dla nikogo. Drugą sferą praw podmiotowych dostrzeżoną przez autora są prawa kreowane przez ustawodawcę, które są kategorią doraźną, właściwą dla danego miejsca i czasu i mogą być przez ustawodawcę modyfikowane, tworzone lub znoszone, ale nigdy nie mogą być sprzeczne z podstawowymi, „naturalnymi” prawami człowieka²³. Autor dochodzi do wniosku, że prawo podmiotowe można określać jako sytuację prawną, tj. sytuację określoną przez normy prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego, powstającą bądź bezpośrednio na podstawie normy tego prawa, bądź dodatkowo wymagającą dla swego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego²⁴.

Podobnie jak za czasów profesora Bigi koncepcja ta ma wpływ na współczesną praktykę prawa, o czym pisze A. Miruć, której zdaniem prawo do pomocy społecznej jest publicznym prawem podmiotowym osób czy też rodzin), które po stronie administracji rodzi obowiązek, a nie łaskę zaspokajania potrzeb. Autorka słusznie zauważa, że prawo to wynika z konstytucji i ustawy o pomocy społecznej. Zawarcie w tej ustawie przepisów uznaniowych nie przekształca prawa w łaskę, lecz zwiększa możliwość uwzględnienia różnych sytuacji życiowych i zaspokajania najbardziej uzasadnionych potrzeb²⁵.

²¹ S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 50.

²² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000, s. 246.

²³ *Idem*, *Zasada legalności działań administracji publicznej ochrona publicznych praw podmiotowych*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006, s. 296.

²⁴ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 246.

²⁵ A. Miruć, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 3(12), s. 33–34.

Bibliografia

- Bigo T., *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1936, nr 4.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000.
- Jakimowicz W., *Zasada legalności działań administracji publicznej a ochrona publicznych praw podmiotowych*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Miruć A., *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 3(12).
- Opalek S., *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957.
- Röder K.D.A., *Grundzüge des Naturrechts oder Rechtsphilosophie*, Leipzig–Heidelberg 1860.
- Tabernacka M., *Niepelnosprawność a polityka przestrzenna w świetle zasady proporcjonalności*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, A. Śledzińska-Simon (red.), *Spółczeństwo wobec Innego. Kategoria Innego w naukach społecznych i życiu publicznym*, Toruń 2010.
- Tabernacka M., *Prawne zasady korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013.
- Windscheid B., *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt am Main 1891.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
- Żukowski P.M., *Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu. Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975)*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis”, 2015, vol. 4(1).

* * *

Streszczenie: Koncepcja publicznych praw podmiotowych opracowanych przez Tadeusza Bigę jest fundamentem pojmowania tego zjawiska w polskich naukach prawnych. Autor wyróżniał dwa rodzaje publicznych praw podmiotowych, klasyfikowanych z uwagi na ich skuteczność. Pierwsza to publiczne prawa podmiotowe w ścisłym znaczeniu, gdy jednostka może żądać ściśle określonego świadczenia od władzy. W drugim przypadku jednostka posiada jedynie „interes prawnie chroniony”, a nie prawo podmiotowe w ścisłym znaczeniu, gdyż może jedynie żądać, aby zajęto się jego sprawą, nie posiada jednak bezwzględnego roszczenia o pewne ściśle określone świadczenia.

Słowa kluczowe: publiczne prawa podmiotowe, roszczenie, obowiązek, zadanie publiczne.

Profesor Tadeusz Bigo o odpowiedzialności

„Odpowiedzialność za szkody wyrządzone bezprawnym lub niezgodnym z obowiązkami służby działaniem organów państwowych jest najskuteczniejszym środkiem ochrony jednostki”¹.

W pierwszym rządzie należy podkreślić, że waga i znaczenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa stanowiły zarówno za czasów profesora Tadeusza Bigi, jak i współcześnie jeden z podstawowych filarów zasady państwa prawa. Prawidłowe funkcjonowanie systemu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i funkcjonariuszy publicznych jest wymieniane w jednym rządzie obok tak ważnych instytucji jak zasada pierwszeństwa konstytucji, ochrona praw człowieka i praw obywatelskich, zasada trójpodziału władzy państwowej, obowiązek działania władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa, równość wszystkich wobec prawa czy gwarancja ochrony prawnej przez niezależne sądy².

Znamienny jest przy tym fakt, że i wówczas, i współcześnie tematyka odpowiedzialności odszkodowawczej administracji jest omawiana w polskich podręcznikach prawa administracyjnego niejako „przy okazji”, będąc integralną częścią albo rozdziałów poświęconych kontroli administracji publicznej albo też kwestii zatrudnienia w administracji publicznej³. Nie inaczej jest w podręczniku Tadeusza Bigi, który porusza zagadnienie odpowiedzialności administracji w ramach działu IV, poświęconego kontroli administracji i ochronie prawnej jednostki.

W ujęciu odpowiedzialności administracji prof. Tadeusz Bigo zasadnicze znaczenie przyznaje rozróżnieniu na dwa przeciwstawne modele odpowiedzialności odszkodowawczej obowiązujące wówczas w krajach Europy Zachodniej. Chodzi o zabieg utożsamiania odpowiedzialności państwa z odpowiedzialnością urzędnika administracji publicznej. Prof. Bigo zauważył bowiem zależność, że niektóre systemy prawne, takie jak przykładowo system

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 213.

² K. Stern, *Der Rechtsstaat*, Krefeld 1971, s. 7–30.

³ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010; M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

anglosaski, zakładają, że państwo jako takie nie jest zdolne popełnić bezprawia, a czyni to wyłącznie urzędnik, i w związku z tym nie przewidują odpowiedzialności odszkodowawczej samego państwa⁴. Co znamienne, z chwilą powstania szkody w wyniku czynu bezprawnego lub niezgodnego z obowiązkami służby działaniem organów państwowych, urzędnik jest traktowany jak osoba prywatna w myśl zasady *si excessit – privatus est*. W konsekwencji urzędnik odpowiada na zasadach ogólnych przed sądami powszechnymi. Dopiero w razie nieściągalności odszkodowania z winnego odpowiedzialność faktycznie ponosi Skarb Państwa⁵. Odmienny model obowiązywał w państwach Europy kontynentalnej, takich jak Niemcy i Francja, gdzie występowała zasada odpowiedzialności państwa i związków publicznoprawnych oraz gdzie przyjmowano, że państwo jako osoba prawna działa przez swe organy i w związku z tym musi za nie ponosić odpowiedzialność, a dopiero w dalszej kolejności przysługuje mu prawo regresu do winnego urzędnika. W określonych prawem przypadkach przewidywano bezpośrednią odpowiedzialność urzędnika⁶.

Punktem wyjścia do analizy prawa polskiego przeprowadzonej w podręczniku profesora Tadeusza Bigi stały się uregulowania zawarte w art. 121 konstytucji marcowej, stanowiącej prawo każdego obywatela do wynagrodzenia szkody powstałej w wyniku działalności urzędowej niezgodnej z prawem lub obowiązkami służby. Należy wskazać, że ustrojodawca polski przyjął tym samym tzw. model kontynentalny odpowiedzialności odszkodowawczej, gdyż w dalszej części art. 121 czytamy: „Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami”⁷.

Interpretując przepisy konstytucji, profesor Bigo wskazywał na programowy ich charakter i w związku z tym konieczność istnienia ustawy szczególnej. O ile w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej odnośnie do prywatnoprawnej sfery działania państwa znajdowały wówczas zastosowanie przepisy art. 145 Kodeksu zobowiązań, to odnośnie do publicznoprawnej sfery działania autor wskazywał na przepisy zaboru pruskiego, gdyż wyłącznie tam przyjęto stosowne regulacje prawne⁸.

Analizując dalszy rozwój prawodawstwa odnośnie do odpowiedzialności administracji, należy wskazać, że o ile konstytucja kwietniowa i konstytucja okresu PRL-u z 1956 r. w ogóle nie podejmowały tej ważnej kwestii, to aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r.⁹ stanowi w art. 77 ust. 1 „prawo każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Widzimy zatem, że nastąpiło przyznanie prawa do odszkodowania „każdemu”, a nie tylko

⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 214.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, s. 215.

⁸ *Ibidem*, s. 216.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

obywatelowi, jak miało to miejsce w art. 121 konstytucji marcowej, co w konsekwencji nakazuje rozszerzyć stosowanie do obcokrajowców, czy do osób ubezwłasnowolnionych, a także do wszelkich jednostek organizacyjnych posiadających lub pozbawionych przymiotu osobowości prawnej. W literaturze przedmiotu istnieje zgodność co do możliwie szerokiej interpretacji zakresu działania „niezgodnego z prawem”¹⁰.

Taką interpretację potwierdza wykładnia art. 417 k.c.¹¹, w którym jest mowa o szkodzie wyrządzonej „przez niezgodne z prawem” działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, którego skutkiem jest wyrządzenie szkody, co powoduje obowiązki jej naprawienia. Przesłanką tak rozumianej odpowiedzialności jest samo „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie”, co należy interpretować jako działanie z naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, ale i również bezczynność, gdy prawo przewiduje obowiązek określonego działania. Należy wskazać, że rozwinięcie przepisów Konstytucji RP o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej znajdowało się przez dłuższy czas wyłącznie w ustawie Kodeks cywilny. Niestety, w praktyce stosowania prawa pojawia się nader często zarzut braku efektywności w funkcjonowaniu systemu odpowiedzialności, co zresztą obejmuje nie tylko odpowiedzialność cywilnoprawną, ale i również karną, dyscyplinarną oraz polityczną urzędników¹². Stąd w doktrynie panuje przekonanie, że kwestia odpowiedzialności urzędniczej stanowiła przez 30 lat wolnej Rzeczypospolitej najsłabszy punkt paradygmatu administracji publicznej¹³. Próba zmiany jest wprowadzenie ustawy z 2011 r. o odpowiedzialności administracji publicznej¹⁴, jednak ze względu na liczne zastrzeżenia i ograniczenia dotyczące ponoszonej odpowiedzialności materialnej, praktycznie od samego początku było to prawo źle skonstruowane¹⁵.

Śledząc dorobek naukowy profesora Tadeusza Bigi, należy odnieść zagadnienie odpowiedzialności nie tylko do stosunków między administracją a jednostką, ale również do stosunków między dwoma niezależnymi korporacjami terytorialnymi, czyli państwem i samorządem terytorialnym. Taka optyka badawcza, chociaż nie była podejmowana wprost przez profesora Tadeusza Bigę, w pełni wpisuje się w przyjętą przez niego koncepcję podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Przypomnijmy, że

¹⁰ J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 137.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. poz. 1145, z późn. zm.).

¹² J. Korczak, *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 9–24.

¹³ I. Lipowicz, *Nowe zagrożenia paradygmatu administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Korczak (red.), *op. cit.*, s. 269.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1169).

¹⁵ Przykładem problemów z egzekwowaniem tej ważnej zasady działania administracji publicznej w państwie prawa są reguły odpowiedzialności i funkcjonowanie komisji orzekających do spraw błędów w sztuce lekarskiej na szczeblu wojewódzkim.

to zagadnienie stanowiło element doniosłego sporu naukowego prowadzonego między J. Panejką i T. Bigą, który dotyczył charakteru prawnego i istoty samorządu terytorialnego¹⁶. Według J. Panejki, osobowość publicznoprawna nie posiada istotnego znaczenia dla pojęcia samorządu terytorialnego i nie jest w ogóle możliwa¹⁷. Natomiast T. Bigo przyjmował, że samorząd terytorialny jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane przez ustawę. Tym zaś, co wyodrębnia samorząd spośród administracji, jest atrybut osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa publicznego, gdyż posiadają one własne prawa i obowiązki, a zatem przysługuje im władztwo administracyjne¹⁸. I właśnie posiadanie atrybutu podmiotowości publicznoprawnej w postaci przekazania z mocy ustawy subwencji, dotacji czy udziałów w podatkach jednostek samorządu terytorialnego zdaje się tym kluczowym argumentem, który przesądza o możliwości dochodzenia roszczeń o dochody publicznoprawne. Badania prowadzone w ośrodku wrocławskim wskazują, że stosunki publicznoprawne mogą warunkować powstanie odpowiedzialności, która co do zasady mieści się w zakresie kognicji sądu administracyjnego, jednak sądy powszechne są właściwe, gdy chodzi o odpowiedzialność Skarbu Państwa za powstałą szkodę wyrządzoną np. przez nieprzekazanie gminie dotacji celowych z budżetu państwa¹⁹.

Rozpatrując badania nad odpowiedzialnością prowadzone w ośrodku wrocławskim, należy uwzględnić nie tylko wąskie zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej ponoszonej przez urzędników czy Skarb Państwa, ale również szerokie rozumienie, gdy mowa o odpowiedzialności za realizację zadań publicznych w świetle szeroko pojętych procesów prywatyzacyjnych sektora publicznego. Z poglądów głoszonych przez A. Błasia²⁰, A. Pakułę²¹ i R. Raszewską²² wynika jedna podstawowa konkluzja, a mianowicie, że odpowiedzialność państwa za wykonanie zadań publicznych obowiązuje także w przypadkach wykonywania tych zadań przez podmioty niepubliczne. Wymienieni autorzy wskazują, że wówczas dochodzi do przekształceń zakresu i form tej odpowiedzialności.

¹⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint Warszawa 1990); T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).

¹⁷ J. Panejko, *op. cit.*, s. 87.

¹⁸ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 152.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. A. Cisek, W. Miemieć, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r. (sygn. akt V CK 108/102)*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12, s. 66–67; W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 199.

²⁰ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000; A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 303 i n.

²¹ A. Pakuła, *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No. 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII, s. 85.

²² R. Raszewska, *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych – powierzenie zadań publicznych podmiotom niepublicznym*, [w:] J. Korczak (red.), *op. cit.*, s. 425.

Takie podejście jest wpisane w szeroki front badań prowadzonych przez pracowników Zakładu Nauki Administracji nad prakseologicznymi kryteriami oceny funkcjonowania administracji publicznej, czyli ze szczególnym uwzględnieniem wymogów sprawności, skuteczności i ekonomiczności działań administracji w demokratycznym państwie prawa. Takie podejście jest również zgodne z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wiąże sprawność administracji z jej zadaniami i określa tę relację w kategoriach prawnego obowiązku. Administracja sprawna to administracja, która wykonuje odniesione do niej zadania i ponosi odpowiedzialność za ich realizację²³.

Wychodząc z przekonania, że w literaturze przedmiotu istnieje konieczność rozwinęcia zagadnienia odpowiedzialności w znaczeniu szerokim, wykraczającym poza odpowiedzialność indywidualną, a jednocześnie zdając sobie sprawę, że utożsamianie odpowiedzialności wyłącznie z zadaniami publicznymi jest podejściem niepełnym, gdyż nie uwzględnia pozostałych elementów zawartych w ustrojowym czy procesowym prawie administracyjnym, autorka zaproponowała model teoretyczny do badania odpowiedzialności administracji²⁴. Model ten opiera się na założeniu, że odpowiedzialność administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa zasadza się na sześcioelementowej strukturze odpowiedzialności, w skład której wchodzi elementy relacyjne takie jak: podmiot – przedmiot – instancja – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności²⁵. Dodatkowo należy przyjąć, że racjonalny prawodawca widzi konieczność „uelastycznienia” ww. struktury odpowiedzialności administracji, by stawić czoła zmieniającej się rzeczywistości administrowania. Tu powstaje uzasadnione pytanie o dopuszczalne prawne instrumenty uelastycznienia. Wydaje się, że trwałe i zbalansowane uelastycznienie struktury odpowiedzialności administracji następuje dzięki jednoczesnemu oddziaływaniu na tę strukturę czterech niezależnych determinantów prawnych, które można roboczo określić mianem „jurydyzacji”, „demokratyzacji”, „europeizacji” oraz „konstytucjonalizacji”²⁶.

Jurydyzacja (*iura* z łac. prawo) stanowi prymarny i najważniejszy determinant, rozumiany jako nadanie charakteru prawnego strukturze odpowiedzialności administracji²⁷. Jurydyzacja administracji to długotrwały proces, w którym punkt wyjścia stanowiła administracja utożsamiana z królem, niezbędna do sprawowania władzy feudalnej czy

²³ Zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08; wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., P 8/00; wyrok TK z dnia 8 października 2001 r., K 11/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 210; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2007 r., K 26/05, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 153.

²⁴ R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.

²⁵ Chodzi o przejście fenomenologicznego modelu „struktury odpowiedzialności” z etyki filozoficznej, zob. J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996; J. Loh, *Strukturen und Relata der Verantwortung*, [w:] L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh (red.), *Handbuch Verantwortung*, Wiesbaden 2017, s. 35–57.

²⁶ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 16–17.

²⁷ *Ibidem*, s. 55 i n.

absolutnej. Dopiero wprowadzenie ustroju demokracji parlamentarnej na kontynencie wraz z systemem trójpodzielnej władzy doprowadziło do ukształtowania trzech niezależnych i równoważących się kategorii podmiotowych w strukturze odpowiedzialności: „podmiotu – instancji (mocodawcy) – oraz trybunału”. Juredyzacja to przede wszystkim jednak wyniesienie kryteriów prawnych, którym poddane zostały wszystkie inne kategorie relacyjne w strukturze odpowiedzialności administracji.

Demokratyzacja jako odrębny determinant prawny wskazuje na doniosłość relacji między podmiotem odpowiedzialności a instancją nakładającą odpowiedzialność²⁸. Należy podkreślić, że w naukach prawnych zagadnienie odpowiedzialności administracji przed polityką winno być traktowane jako przedmiot wyczerpującej regulacji w prawie administracyjnym. Takie podejście uzasadnia aksjomat racjonalnego prawodawcy. W związku z tym należy skonstatować, że rolą prawa administracyjnego jest „kontrolowana polityzacja” administracji dla uczynienia z niej bytu odpowiedzialnego przed polityką.

Determinant europeizacji pokazuje, jak w warunkach multicytryczności prawa i wielości ośrodków politycznych zagwarantować odpowiedzialność administracji wobec wielości politycznych mocodawców²⁹. Optyka badawcza europeizacji nakazuje nie tylko odrębną analizę poszczególnych elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności, lecz również analizę wielokierunkowej relacyjności zasadzającej się na współdziałaniu, koordynacji i sieciowości między podmiotami tejże struktury. Przy takim założeniu nie jest możliwa jednoznaczna strukturalna i funkcjonalna delimitacja administracji krajowej od unijnej, co najlepiej oddaje określenie „europejska sieć organów administracji publicznej”.

Konstytucjonalizacja to czwarty w kolejności determinant prawny odpowiedzialności administracji, a jego istota polega na oddziaływaniu i promieniowaniu ponadczasowych wartości ogólnoludzkich na strukturę odpowiedzialności administracji³⁰. Przyznanie priorytetowego znaczenia podstawowym wartościom prawnym oznacza wyniesienie kryteriów w strukturze odpowiedzialności administracji publicznej. Są one zapisane nie tylko w prawie najwyższym danego państwa, ale również są przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego, by wymienić w tym miejscu Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy. Perspektywa badań nad odpowiedzialnością administracji w układzie relacyjnym nakazuje uwzględniać siły sprawcze konstytucjonalizacji, do których należy trybunał odpowiedzialności. Chodzi o orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych, które spełniają ważną funkcję w „odkrywaniu” podstawowych zasad konstytucyjnoprawnych.

²⁸ *Ibidem*, s. 83 i n.

²⁹ *Ibidem*, s. 143 i n.

³⁰ *Ibidem*, s. 183.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, Wrocław 2010.
- Boć J., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Cisek A., Miemiec W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r. (sygn. akt V CK 108/102)*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12.
- Filek J., *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996.
- Korczak J., *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
- Lipowicz I., *Nowe zagrożenia paradygmatu administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Loh J., *Strukturen und Relata der Verantwortung*, [w:] L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh (red.), *Handbuch Verantwortung*, Wiesbaden 2017.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznonprawnych*, Wrocław 2005.
- Pakuła A., *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint Warszawa 1990).
- Raszewska R., *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych – powierzenie zadań publicznych podmiotom niepublicznym*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.

Stern K., *Der Rechtsstaat*, Krefeld 1971.

Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

* * *

Streszczenie: Przedmiotem rozważań jest zaprezentowanie podejścia profesora T. Bigi do zagadnienia odpowiedzialności administracji jako elementu treści normy prawnej. W artykule zostało ponadto zaprezentowane alternatywne podejście, traktujące odpowiedzialność jako narzędzie usytuowane poza tekstem prawnym i pomocne do opisywania i oceny norm prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność administracji, rozliczalność administracji.

Koncepcja kar administracyjnych w ujęciu Tadeusza Bigo

Współcześnie obserwuje się szczególny rozrost regulacji sankcji administracyjnych, w tym administracyjnych kar pieniężnych. Prawodawca coraz częściej sięga po kary administracyjne jako adekwatną odpowiedź na zachowania jednostek naruszających obowiązujący porządek normatywny. Instytucja kar administracyjnych we współczesnym ujęciu swoim rodowodem sięga lat 60. XX w.¹, choć jeszcze w tamtym okresie spotkać można było pogląd, w myśl którego „do prawa administracyjnego nie należy nic, co dotyczy karania i zagrożenia nim określonych czynów”². Nie oznacza to jednak, że we wcześniejszym okresie rozwoju administracji zupełnie obca jej była funkcja karania. Za ponadczasowe można uznać stwierdzenie, że „tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niedopełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne”³.

W klasycznym ujęciu, którego znamienitym reprezentantem był Tadeusz Bigo, problematyka kar administracyjnych rozpatrywana była w płaszczyźnie karno-administracyjnej.

T. Bigo zauważał, że:

„Kara administracyjna jest dziedziną, która doskonale ilustruje różnorodność administracji. Nakładanie kar jest według panujących poglądów, którym i prawo pozytywne dało wyraz, atrybucją sądów. Stąd powstał problem prawa karno-administracyjnego, który streszcza się w pytaniu, jaki jest stosunek prawa karno-administracyjnego do prawa karno-sądowego”⁴.

¹ M. Laskowska, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 117.

² F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 12.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, Dz. U. Nr 31, poz. 392.

⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. Tadeusza Bigo*, Wrocław 1948, s. 155.

Jednym z nurtów badań naukowych podjętych przez T. Bigę było właściwe usytuowanie kar administracyjnych w systemie prawa. Oddanie w ręce administracji oręża, jakie stanowiły kary administracyjne (*sensu stricto*), w naturalny sposób rodziło pytanie o zasadnicze dystynkcje między nimi a karami kryminalnymi, a także znalezienie właściwych cech, które miały je wyróżniać spośród innych instrumentów prawnych będących w dyspozycji organów administracji.

T. Bigo wskazywał na występowanie dwóch przeciwstawnych teorii – a właściwie grup teorii w zakresie wzajemnych relacji między karami administracyjnymi a karami kryminalnymi. W myśl pierwszej z nich – między nimi istnieje różnica jakościowa i są to zgoła odrębne funkcje państwowe, z kolei w myśl drugiej chodzi natomiast o różnicę organizacyjną (tzw. różnicę stopnia), przy czym funkcja i istota obu kar pozostają tożsame.

Konsekwencje przyjęcia każdej z teorii były odmienne. Akceptacja poglądu o różnicy jakościowej prowadziła do konstatacji, że funkcja karno-administracyjna stanowi funkcję administracyjną i jej własną domenę, a administracja orzekająca karnie nie czyni tego w zastępstwie sądów, lecz porusza się po własnym terenie. Zwolennicy drugiej przyjmowali zaś, że administracja sprawuje funkcje karania w zastępstwie sądów, gdyż spełnia funkcje przypisane ze swej istoty sądownictwu.

Autor dostrzegwał, że spór, o którym mowa, ma wymiar nie tylko teoretyczny, lecz także praktyczny, bo znajdujący odzwierciedlenie w procesie stosowania prawa. Uznanie, że władza administracyjna, sprawując orzecznictwo karno-administracyjne, czyni to w zastępstwie sądów, przesądzało bowiem o konieczności zagwarantowania jednostce standardów przypisanych tradycyjnie odpowiedzialności karnej.

T. Bigo zauważał, że:

„O rozgraniczeniu właściwości w zakresie orzecznictwa karnego nie decydują kryteria ściśle prawne lecz względy oportunistyczne polityki prawnej, t.zn. zapewnienie administracji autorytetu, sprężystości i odciążenia sądów karnych”⁵.

W drugim obszarze badań, nakierowanych na próbę znalezienia właściwego usytuowania kar administracyjnych w obszarze prawa administracyjnego, T. Bigo rozpatrywał kary administracyjne z perspektywy szerszego pojęcia sankcji administracyjnych.

„Państwo jako organizacja przymusowa rozporządza siłą dla przeprowadzenia swej woli. Przymus państwowy przejawia się przede wszystkim w dwojakiej postaci – egzekucji i kary. Zachowanie się sprzeczne z nakazami prawnymi powoduje uruchomienie sankcji prawnych i to albo w formie egzekucji, albo też w formie kary”⁶.

⁵ *Ibidem*, s. 157.

⁶ *Ibidem*, s. 150.

Mając na uwadze występowanie obu (wskazanych powyżej) rodzajów przymusu administracyjnego, kolejnym krokiem było ich zestawienie z uwzględnieniem podstawowych różnic między nimi oraz zaakcentowaniem cech im wspólnych. Wspólnym mianownikiem obu środków miało być to, że stanowiły one reakcję na nieposłuszeństwo wobec norm prawnych – oczywiście było bowiem, że tam, gdzie działanie jednostki pozostawało w zgodzie z prawem, nie zachodziła potrzeba sięgania ani po karę, ani po egzekucję. Zasadność korzystania z obu instrumentów aktualizowała się dopiero w momencie, gdy adresat norm nie realizował ciężących na nim powinności, które z nich wynikały.

T. Bigo pierwszeństwo przed karami administracyjnymi przypisywał środkom egzekucyjnym i jak wskazywał:

„Represja nie jest tym instrumentem, przy pomocy którego administracja może osiągać swój cel. Administracja powinna przede wszystkim być wyposażoną dostatecznie w środki egzekucyjne. Dlatego w prawie administracyjnym na pierwszy plan wysuwa się egzekucja jako sankcja”⁷.

Za cechę różnicującą kary administracyjne i egzekucję autor uznawał przede wszystkim ich cel. Przy egzekucji nakierowany miał on być przede wszystkim na przymusową realizację stanu faktycznego uznawanego przez normę prawną za pożądany, tj. taki, który powinien zaistnieć, gdyby adresat dobrowolnie wykonał obowiązek zeń wynikający. Nie chodziło zatem o odpłatę czy represję – choć nie budziło wątpliwości, że stanowiła ona pewną dolegliwość, lecz o wymuszenie zachowania wymaganego przez prawo.

„Kara egzekucyjna jest wprawdzie rezultatem, konsekwencją nieposłuszeństwa, ale jest nastawiona na przyszłość i zmierza do zmuszenia do zachowania zgodnego z prawem”⁸.

Sankcja egzekucyjna postrzegana była jako środek zmierzający do celu, jakim było przymuszenie do wymaganego przez prawo zachowania się.

Tymczasem kara administracyjna nakierowana była na wytworzenie zupełnie nowego stanu faktycznego – takiego, który miał być postrzegany przez jednostkę jako odpłata za nieposłuszeństwo.

„Kara administracyjna w ścisłym znaczeniu jest formą represji, stosowaną dlatego, że zobowiązany zachował się niezgodnie z prawem t.j. naruszył porządek prawny. Karę administracyjną stosuje się «quia peccatum est»”⁹.

⁷ *Ibidem*, s. 150.

⁸ *Ibidem*, s. 163.

⁹ *Ibidem*, s. 162.

Kolejna różnica miała tkwić w swobodzie organu przy stosowaniu każdego z instrumentów. T. Bigo dostrzegał, że administracja, stosując środki przymusu egzekucyjnego, w pewnych granicach korzysta ze swobodnego uznania, gdyż ocenia wprzód, czy środek, który ma być zastosowany, doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu.

Inaczej kwestia ta wyglądać miała, gdy chodziło o stosowanie kar administracyjnych. Władza administracyjna nie rozporządzała w tej materii swobodnym uznaniem. Stwierdzenie, że została naruszona norma ustawowa, skutkować musiało w konsekwencji obligatoryjnym wymierzeniem kary.

Kary egzekucyjne od kar administracyjnych odróżniać miała dodatkowo możliwość cofnięcia raz zastosowanego środka prawnego. Jak wskazywał T. Bigo – raz nałożonej kary administracyjnej nie można było cofnąć, w odróżnieniu od sankcji egzekucyjnej, gdzie możliwość ta zachodziła w sytuacji, gdy jej stosowanie stało się bezprzedmiotowe.

Każdy z instrumentów cechowała właściwa mu forma zagrożenia. W sferze egzekucyjnej zastosowanie środka musiało być każdorazowo poprzedzone indywidualnym zagrożeniem przybierającym postać pisemną lub też co najmniej ustną. Karę administracyjną *sensu stricto* charakteryzowało zagrożenie zawarte w normie ustawowej, a więc zagrożenie generalne.

Charakter kary egzekucyjnej jako środka nakierowanego na działanie prospektywne wyłączał w stosunku do niej stosowanie zasady *ne bis in idem* – karę należało stosować, dopóty nie osiągnie się celu, któremu miała ona służyć, a więc doprowadzenia do realizacji normy prawnej przez jej adresata (w praktyce przepisy prawa pozytywnego ograniczały możliwość wielokrotnego stosowania kar egzekucyjnych). W opozycji do tego, represyjny charakter kar administracyjnych przesądzał, że zakaz podwójnego karania za ten sam czyn stanowił jedną z gwarancji odpowiedzialności karno-administracyjnej.

Gdy chodzi o zakres podmiotowy obu środków, T. Bigo dostrzegał, że uniezależnienie stosowania kar egzekucyjnych od winy, pozwoliło ich adresatami uczynić nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne. Tymczasem odpowiedzialność karno-administracyjna, podobnie jak odpowiedzialność karna, wymagała przypisania sprawy winy, co z kolei przesądzało o tym, że kary administracyjne mogły być kierowane wyłącznie do osób fizycznych.

Wskazać należy, że pojęcie kar administracyjnych we współczesnym rozumieniu znacząco odbiega od znaczenia, jakie nadawano temu terminowi w czasach twórczości badawczej T. Bigi. Dawna odpowiedzialność karno-administracyjna została obecnie wyraźnie przypisana materii prawa karnego *sensu largo*, a konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP¹⁰) przesądziła o usądowieniu odpowiedzialności w sprawach o wykroczenia. Nie oznaczało to jednak pozbawienia

¹⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

administracji możliwości stosowania sankcji (w tym kar administracyjnych) z tytułu deliktów administracyjnych i to właśnie przede wszystkim te instrumenty pozostają dzisiaj w obszarze zainteresowań naukowych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

Bibliografia

Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. Tadeusza Bigo*, Wrocław 1948.

Bojanowski E., Żukowski K. (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.

Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16.

* * *

Streszczenie: Postrzeganie kar administracyjnych w czasach twórczości naukowej Profesora Tadeusza Bigi istotnie różniło się od ich współczesnego ujmowania. Powodem tego było sytuowanie ich przez ustawodawcę w płaszczyźnie prawa karno-administracyjnego. W doktrynie powstały dwie przeciwstawne teorie odnośnie do wzajemnych relacji między karami administracyjnymi a charakterystycznymi dla prawa karnego – karami kryminalnymi. Pierwsza z nich bazowała na twierdzeniu o różnicy jakościowej – funkcja karno-administracyjna miała stanowić domenę administracji, która stosując kary administracyjne, nie czyniła tego w zastępstwie sądów, lecz poruszała się po własnym terenie. Teoria o różnicy organizacyjnej głosiła tożsamą istotę i funkcję obu kar. W kręgu zainteresowań badawczych Profesora Bigi mieściło się ponadto właściwe usytuowanie kar administracyjnych w obszarze prawa administracyjnego. Autor eksponował zasadnicze różnice między nimi a innym rodzajem przymusu administracyjnego w postaci sankcji egzekucyjnej (różnicę celu, swobodę organu przy stosowaniu każdego z instrumentów, możliwość cofnięcia raz zastosowanego środka).

Słowa kluczowe: prawo karno-administracyjne, sankcje administracyjne, kary administracyjne.

Listy

Jerzy Chrobak

Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego „Uniwersytecka”
ORCID: [0000-0002-9172-3903](https://orcid.org/0000-0002-9172-3903)

Szanowni Czytelnicy!

Pragnę podzielić się z Państwem swoimi przemyśleniami, refleksjami na temat postaci i dorobku oraz roli profesora Tadeusza Bigi w kształtowaniu polskiego prawa administracyjnego. Czasy mojej studenckiej młodości niestety nie pozwoliły na osobiste poznanie Pana Profesora, a Jego sylwetkę i naukowy dorobek poznawałem za pośrednictwem dostępnych opracowań monograficznych, prac naukowych oraz z biograficznych wspomnień. Czynię to jednak z radością, czując jednocześnie dużą odpowiedzialność, tym bardziej że moje uwagi wynikają z osobistych doświadczeń zawodowych, w tym praktycznego wykorzystywania wiedzy zdobytej w murach najszacowniejszej wrocławskiej Alma Mater.

Życie, działalność zawodowa i społeczna oraz droga naukowa profesora Tadeusza Bigi przypadły na różne i skomplikowane okresy państwowości polskiej, w których budowa systemów organizacyjnych/administracyjnych państwa miała stanowić gwarancję jego istnienia i funkcjonowania. Doświadczenia te stanowiły źródło głębokiej wiedzy merytorycznej i praktycznej, a następnie niezwykle naukowego kunsztu oraz intuicyjnej metodologii Profesora. W płaszczyźnie swoich „rozstrzygnięć” oraz całokształtu działalności zawodowej i naukowej stworzył polską procedurę administracyjną. To wielka i uniwersalna skarbnica wiedzy niezbędnej do budowania sprawnie funkcjonującego państwa, z której czerpać można i należy.

Jedna z podstawowych zasad prawa administracyjnego, pozostającego w ścisłej relacji z zasadami konstytucyjnymi, wskazuje, że podejmowanie działań w zakresie celów związku państwowego musi zmierzać ku osiągnięciu dobra powszechnego, co oznacza, że muszą one być skierowane ku jednostce, a także realizować cele i zadania państwa. Zasada ta, leżąca u podstaw działalności Profesora, świadczy o uniwersalności tej idei, która pomimo upływu lat, zmian ustrojowych, pauperyzacji społeczeństwa, jak też ogromnego przeskoku cywilizacyjnego nie uległa zmianie w tym fundamentalnym trzonie jej rozumienia. Zasada ta stanowi główny drogowskaz także w mojej działalności zawodowej, aktualnie określonej ramami aktów normatywnych odnoszących się do szerokiego obszaru działania Krajowej Administracji Skarbowej, w szczególności

ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o Krajowej Administracji Skarbowej¹. Staram się także czuwać nad przestrzeganiem tej zasady w praktyce, przez moich młodszych kolegów oraz podwładnych, kreując postawę rzetelnego i odpowiedzialnego pracownika, urzędnika i funkcjonariusza polskiej administracji państwowej.

Muszę przyznać, że pokonując niełatwy program studiów prawniczych, z całą jego różnorodnością, nie przypuszczałem, że pomimo silnej konkurencyjnej „atrakcyjności” innych dziedzin prawa, to właśnie materia prawa administracyjnego zajmie tak istotne miejsce w mojej przyszłej pracy zawodowej. Nabyta bowiem w trakcie studiów świadomość prawna oraz zasady i tryb postępowania stanowią podstawę mojej dotychczasowej drogi zawodowej w administracji państwowej, gdzie od ponad 30 lat pełnię obowiązki zarówno w charakterze szeregowego funkcjonariusza Służby Celnej w Urzędzie Celnym we Wrocławiu, jak również na stanowiskach kierowniczych, tj. Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu oraz Zastępcy Szefa Służby Celnej w Ministerstwie Finansów. W ostatnich latach czynnie uczestniczyłem także w skomplikowanym procesie konsolidacji służb celnych, skarbowych i kontrolnych, w tym w opracowaniu założeń organizacji nowej polskiej administracji celno-podatkowej, tj. Krajowej Administracji Skarbowej.

Powyższa monografia powinna być nie tylko wspomnieniem sylwetki i naukowego dorobku Profesora, ale stanowić zachętę do powtórnej analizy poruszanych zagadnień. Dla mnie jest także sentymentalnym powrotem do lat spędzonych w murach mojej ukochanej wrocławskiej Alma Mater.

Jerzy Chrobak

¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 695).

Anna Kordik

Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego „Uniwersytecka”
ORCID: [0000-0001-8784-668X](https://orcid.org/0000-0001-8784-668X)

Szanowni, Drodzy Czytelnicy!

Z wielką i nieukrywaną radością pragnę na łamach tejże monografii podzielić się swoimi przemyśleniami co do osoby i sylwetki Profesora Tadeusza Bigi. Rzeczone uwagi będą również odnosić się do metodologicznych rozstrzygnięć Profesora w kontekście samorządu terytorialnego. Faktem jest, iż nie przyszło mi żyć w świetlnych latach naukowej działalności Profesora, aczkolwiek studiowałam i korzystałam z analitycznych „darów” Jego uczniów, którzy pozostali prawowitymi spadkobiercami spuścizny naukowej Tadeusza Bigi. Jednym z nich był nieżyjący już Jan Boć. We wspomnieniach publikowanych na łamach książki poświęconej zmarłym pracownikom naukowym Jan Boć wspomina: „Profesor Bigo wyglądał szczególnie. Siwy, dostojny, niewysoki i spokojny”¹. Ważnym, jak nie najważniejszym aspektem społeczności akademickiej tamtych lat, z Profesorami na czele, była ogromna doza wzajemnego szacunku i kultury osobistej, co ówczesnie nazywano kindersztubą. Dziś w dobie ogromnego pośpiechu, cyfryzacji, szeroko pojętej pauperyzacji społeczeństwa, wartości te niejako przeminęły – czy też uległy zatarciu. Wówczas były ponadczasowym wyznacznikiem minionych lat. Profesor hołdował tym fundamentalnym wartościom. Uniwersyteckim posłannictwem było i jest ich podtrzymywanie. Nie sposób nie przytoczyć tutaj słów J. Bocia, aby wszystko, co uniwersyteckie, podtrzymywać². Uwypuklić należy, iż pomimo niekwestionowanej wiedzy, ścisłego języka oraz umiejętności naukowo-dydaktycznych Profesor chciał pozostać niezauważalny. To budziło nie tylko podziw i szacunek, ale było przykładem Jego niesamowitej skromności. Takt nie pozwalał Profesorowi przejść obojętnie uniwersyteckimi korytarzami i nie zagaić swoich kolegów-współpracowników o samopoczucie, zdrowie czy też zwykłą codzienność. Takim zachowaniem zjednywał sobie środowisko nie tylko nauczycieli akademickich, ale także studentów³. Nie sposób w powyższych rozważaniach nie wspomnieć nieżyjącego już K. Orzechowskiego, który podkreślał szczególnie szacunek Profesora T. Bigi do studentów. Przywołuje on prośbę Profesora

¹ J. Boć, *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] L. Lehmann, M. Maciejewski (red.), *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, Wrocław 2010, s. 23 i n.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

skierowaną do Jego wydziałowych kolegów, a dotyczącą niedenerwowania się na studenta w trakcie egzaminu, bez względu na to, co ten by powiedział lub nie powiedział, czy też w końcu jak by się zachował. Druga prośba dotyczyła tego, aby nie szczydzić zarówno wysiłku, jak i czasu na egzamin, egzamin bowiem to jedyna możliwość poznania sposobu myślenia studenta⁴. Sięgając pamięcią do swoich lat studiów i egzaminu u Prof. K. Orzechowskiego z historii Polski, stwierdzam, iż prośbę tę należycie wypełnił. Dzięki jego postawie, ogromnej kulturze, spokojowi oraz rozmowie – bo tak przeprowadzał egzamin – przyjemnością było obcowanie z osobą Profesora. To pokazuje nam, jak wielki wpływ miał T. Bigo na kształtowanie postaw młodych pokoleń naukowców. Pokolenie to, co trzeba podkreślić, nie zapomniało, z jakich korzeni wyrosło, zdobywając kolejne naukowe szczeble w swojej karierze. Wniosek ten skłania do refleksji, iż konieczne jest podtrzymywanie tej uniwersyteckiej tradycji.

Przyszedł w końcu czas na wskazanie, jak myśl naukowa Profesora T. Bigi wpłynęła i wpływa na zakres szeroko pojętej administracji publicznej. Swoje uwagi skieruję w stronę pojęciowego i terminologicznego rozumienia administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem pojęcia samorządu terytorialnego oraz przynależności jednostki do gminy. Pojęcia te w ujęciu przytaczanym przez T. Bigę nie uległy zmianie. Potwierdzeniem tego jest ich przywoływanie w aktualnym ich rozumieniu. *Exemplum* w tej materii jest monografia poświęcona pamięci Prof. J. Bocia dotycząca ustroju samorządu terytorialnego. W tejże pozycji naukowej wskazuje się, iż samorząd terytorialny jest jedynym typem decentralizacji administracji – przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej. Z tego punktu widzenia nie można przeciwstawiać administracji samorządowej – administracji państwowej, bo samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej⁵. Takie rozumienie pojęcia samorządu terytorialnego przedstawia J. Stępień. Wskazuje, iż samorząd nie jest czwartą władzą w państwie. Pozostaje on wmontowany w struktury państwa, formą decydowania o sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym. Pojęcie to nie jest przeciwstawiane administracji rządowej, ale na podstawie ustaw komplementarnie uczestniczy wraz z nią w sprawach administracji publicznej⁶. Na tym podanym przykładzie zauważyć można, iż myśl naukowa Profesora T. Bigi co do definicyjnego rozumienia tego pojęcia nie uległa zmianie pomimo upływu czasu, a także ewolucji struktur polityczno-państwowych. Dodać muszę, iż przytoczony pojęciowy zakres był obowiązujący podczas moich

⁴ K. Orzechowski, *O dawniejszej dydaktyce na naszym Wydziale – zwłaszcza o egzaminowaniu. Kilka anegdot i wspomnień*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie” 2008, s. 17 i n.

⁵ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140 i n., por.: J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017, s. 30 i n.

⁶ J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 91 i n.

studiów i egzaminu z prawa administracyjnego, a były to lata 2002–2003. Słuszne zatem wydaje się stwierdzenie J. Bocia, iż praca habilitacyjna Profesora dotycząca związków publiczno-prawnych jest chętnie przytaczana i cytowana także dziś⁷. Kolejną kwestią jest przynależność jednostki do gminy; regulacja ta w pracy habilitacyjnej jednoznacznie wskazuje, iż przynależność ta ściśle jest powiązana z zamieszkiwaniem na jej terenie⁸. W obecnym doktrynalnym ujęciu podmiotem samorządu terytorialnego w Polsce jest społeczność zamieszkała na danym obszarze zorganizowana w związek samorządowy, który powołany jest przez państwo w celu realizacji jego zadań. Związek mieszkańca z określoną jednostką samorządu terytorialnego oparty jest na stałym zamieszkiwaniu na jej terenie. Mieszkańcem więc nie jest tylko obywatel polski, ale także cudzoziemcy i bezpaństwowi, choć nie wszyscy z nich mają prawa wyborcze⁹. Podkreślić również trzeba, iż regulacja ta w takim kształcie dotyczy również przepisów prawa miejscowego, tj. Gminy Wrocław, w przedmiocie uchwały nr XXXVII/2420/05 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wrocław (Dz. U. Woj. Doln. z dnia 2 lipca 2018 r., poz. 3327), gdzie członkami wspólnoty samorządowej Wrocławia są osoby zamieszkujące na terenie Gminy Wrocław z zamiarem stałego pobytu (centralizujące swoje potrzeby życiowe i prowadzące na tym terenie gospodarstwo domowe)¹⁰. Rzeczono dowodzi, iż naukowa teoria profesora T. Bigo współgra z praktyką w ramach struktur wrocławskiego samorządu, którego jestem pracownikiem. Utrzymanie *status quo* przyszłych pokoleń naukowców, zarówno co do wartości naukowego dyskursu, jak i kultury osobistej tych osób jest uniwersytecką powinnością. Wartości te nie mogą ulec zatarciu, ale muszą być pieczołowicie i należycie pielęgnowane. Tego zarówno Państwu, jak i sobie życzę.

Anna Kordik

⁷ J. Boć, *Tadeusz Bigo (1894–1975)...*, s. 23 i n.

⁸ T. Bigo, *op. cit.*; por.: J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 23 i n.

⁹ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktur funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 2, Warszawa 2012, s. 205 i n.

¹⁰ § 3 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXXVII/2420/05 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wrocław (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r., poz. 3327).

Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] L. Lehmann, M. Maciejewski (red.), *Pamięci Zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, Wrocław 2010.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktur funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 2, Warszawa 2012.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017.
- Orzechowski K., *O dawniejszej dydaktyce na naszym Wydziale – zwłaszcza o egzaminowaniu. Kilka anegdot i wspomnień*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie”, Wrocław 2008.
- Stępień J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.

Grażyna Frister

Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego „Uniwersytecka”
ORCID: [0000-0003-3312-2154](https://orcid.org/0000-0003-3312-2154)

List do Profesora Bigi!

Jako absolwentka administracji, prawa i podyplomowych studiów o samorządzie terytorialnym na Uniwersytecie Wrocławskim, jako długoletni pracownik samorządu terytorialnego, aktywnie uczestniczący w przygotowaniu etapów reformy administracji publicznej i powstaniu kolejnych szczebli samorządu terytorialnego, zastanawiałam się nad tym, co chciałabym napisać w liście do Pana Profesora Tadeusza Bigi, gdyby żył i chciał ten list przeczytać.

Dlaczego w ogóle chciałabym taki list napisać?

Skoro byłyby to list prywatny, na pewno nie zabrakłoby w nim również wątków prywatnych.

Napisałabym o początkach mojej wirtualnej i jednostronnej znajomości z Panem Profesorem. Wiąże się ona z moim Tatą.

Mój Tato, który studiował na Wydziale Prawa i w roku 1962 uzyskał dyplom nr 255/62 magistra prawa na Uniwersytecie Wrocławskim, namówił mnie na studiowanie w pierwszej kolejności na kierunku Administracja. Powtarzał On: „córeczko, to jest przyszłość!”.

Tato mój miał możliwość poznania Pana Profesora, a nazwisko Profesora Bigi – wraz z nazwiskami innych wybitnych Profesorów z Wydziału i nie tylko – wypowiedane było nieraz w moim domu rodzinnym.

W czasie mojej edukacji uniwersyteckiej bardzo często słyszałam, jak szanowani przeze mnie naukowcy i moi nauczyciele powoływali się, wspominali i cytowali Profesora. Wtedy jeszcze nie zdawałam sobie sprawy, jak ważną był Profesor postacią i ile „wrocławska szkoła administratywistyczna” oraz polska i europejska administratywistyka Panu Profesorowi zawdzięczają.

Z pewnością do Pana Profesora napisałabym, że chciałabym Go poznać, aby porozmawiać i lepiej zrozumieć współczesną administrację i samorząd terytorialny.

Ponieważ jestem niepoprawną optymistką, wierzyłabym, że tak się stanie, spotkanie to dojdzie do skutku, a ja zrozumiem.

Zapytałabym, co Profesor sądzi o reformie samorządowej. Czy ma podobne zdanie jak wielu samorządowców, że reforma samorządu terytorialnego jest tą reformą,

która najlepiej nam się udała po zmianach ustrojowych w naszym Państwie, mieliśmy bowiem doświadczenia z funkcjonowania samorządu międzywojennego i mieliśmy wybitnych naukowców, którzy z historii nauki potrafili skorzystać.

Napisałabym w dalszej kolejności, że po głębszym zapoznaniu się z dorobkiem Pana Profesora i jego twórczością w zakresie prawa administracyjnego i nauki administracji, a przede wszystkim z Jego spisanymi wykładami, dziś już wiem, dlaczego wszyscy tak Go cenią i tak często cytują.

Pochwaliłabym się, że myśli i poglądy Pana Profesora poznałam dzięki m.in. Panom Profesorom Adamowi Błasiowi i Janowi Jeżewskiemu, których również bardzo cenię i szanuję.

Myślę, że ze skromności Pan Profesor nie skomentowałby twierdzenia, że posiada niewątpliwe zasługi w zakresie tworzenia zrębów współczesnej koncepcji samorządu terytorialnego – jak to określił Profesor Adam Błaś w wydanej księdze upamiętniającej dorobek Profesora.

Napisałabym do Pana Profesora, że dumna jestem, że mogłam twórczo studiować i zetknąć się z wybitnymi naukowcami i pedagogami wrocławskiej szkoły administratywistycznej, którzy kontynuowali dzieło Pana Profesora i inspirowali mnie oraz moje koleżanki i kolegów do pogłębiania wiedzy w studenckim ruchu naukowym, w ramach Koła Naukowego Administratywistów, o którym przypomina tablica pamiątkowa na IV piętrze Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii. Może Pan Profesor zaproponowałby, jak nazwać studentów, którzy ukończyli kierunek Administracja, bo przecież nie są to prawnicy?

Zapewniłabym Pana Profesora, że dzięki młodym naukowcom, których miałam okazję poznać, wrocławska szkoła będzie się dalej rozwijać, a historia nauk administracyjnych wraz z dorobkiem Profesora będzie dalej dla nas wszystkich wiedzą niezbędną w praktycznym działaniu, w różnych sferach życia publicznego i zawodowego.

Poinformowałabym Pana Profesora, że jest takie Stowarzyszenie pod nazwą „Uniwersytecka”, zrzeszające absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, które wyszło z inicjatywą wydania tego cennego opracowania.

Jestem kobietą sentymentalną, to i prywatny list, do bardzo przystojnego skądinąd Profesora, byłby z pewnością też sentymentalny.

Przekazałabym Panu Profesorowi wyrazy swojej sympatii, m.in. ze względu na Jego wysoką kulturę osobistą, podziękowania za przyjazny i życzliwy stosunek do studentów.

Mój prywatny i osobisty list (trochę również infantylny) uwieńczyłabym podpisem: Z wyrazami największego szacunku – Grażyna Frister.

List ten nie miałby już szansy dotrzeć do Pana Profesora.

Dzisiaj mogę w imieniu własnym i myślę, że również nas wszystkich położyć na grobie Profesora Bigi, na cmentarzu wrocławskim na Sępolnie, symboliczną gerberę jako kwiat wyrażający te największe wyrazy szacunku.

Grażyna Frister

PS

Zachęcam wszystkich do lektury tego wydawnictwa – bo warto!

Uważam, że podziękowania należą się Profesorowi Tadeuszowi Kocowskiemu za to, że wyszedł z inicjatywą i podjął się współredakcji tego wydawnictwa i za to, że wśród absolwentów – członków Stowarzyszenia „Uniwersytecka” – pielęgnuje pamięć o wybitnych naukowcach wrocławskiej szkoły administratywistycznej i ich dorobku.

Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które uka- zały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

Mediacje ponad podziałami, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

Ubóstwo w Polsce, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

Zarządzanie szkołą wyższą, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego.*

Materiały dydaktyczne, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

Współpraca transgraniczna w administracji publicznej, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>

Maciej Błazewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem, red. Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108083>

Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019

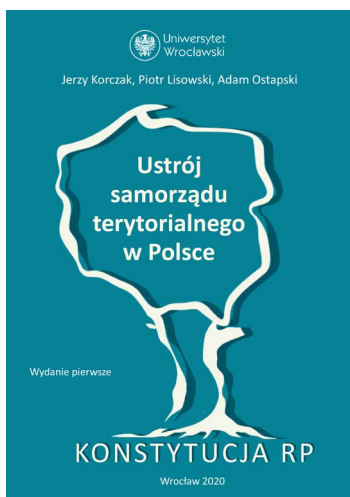
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240>

Renata Raszevska-Skałecka, *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019

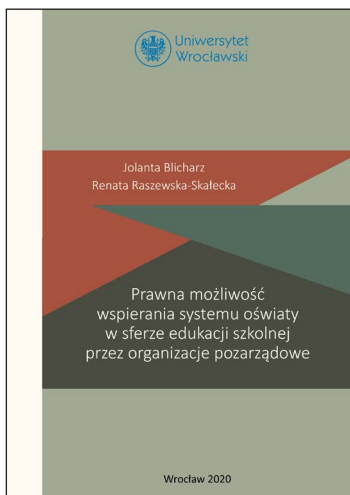
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>



Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020

Dostęp online:

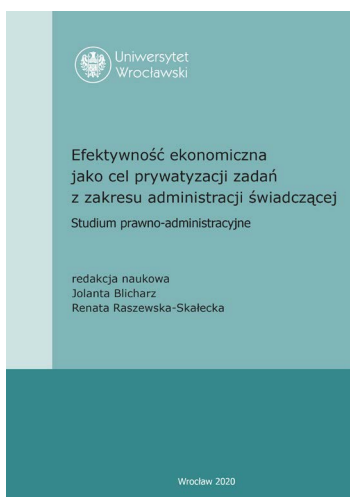
<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/115903>



Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałecka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020

Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/118710>



Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne, red. Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/121121>

Książka ta poświęcona sylwetce i myśli naukowej, która przyświecała Profesorowi Bigo, stanowi przykład naukowego dyskursu prowadzonego wokół Jego dokonań badawczych przez wybitnych przedstawicieli doktryny nauki i prawa administracyjnego. Recenzowana monografia stanowi efekt prowadzonych badań przez znanych i cenionych naukowców Uniwersytetu Wrocławskiego, którzy dzielą się swoimi refleksjami nad podstawowymi pojęciami i instytucjami nauki i prawa administracyjnego. Ich udział podkreśla szczególny walor opracowania.

Z tych też powodów przedstawioną do recenzji monografię ocenić należy bardzo wysoko. Jest ona bowiem niezwykle wartościowa merytorycznie. Posiada również walor nowości.

Z recenzji dr hab. Katarzyny Kokocińskiej, prof. UAM

ISBN 978-83-66601-20-8 (druk)

ISBN 978-83-66601-21-5 (online)