

O sposobach pojmowania „cywilizacji” administracji publicznej oraz prawa administracyjnego

Abstrakt

W artykule autorzy podejmują próbę usystematyzowania problematyki sposobów rozumienia pojęcia „cywilizacji” – odpowiednio – administracji publicznej oraz prawa administracyjnego. Propozycja autorów obejmuje spojrzenie na zjawisko „cywilizacji”, z jednej strony, jako na „cywilizację” administracji publicznej – odpowiednio w jej ujęciu przedmiotowym oraz podmiotowym, natomiast z drugiej strony, jako na „cywilizację” prawa administracyjnego, z jego utrwalonym podziałem na prawo materialne, ustrojowe i procesowe. W tej konwencji przebiegają dalsze rozważania przedstawione w artykule, w ramach których zarysowane zostały zarówno ogólne, jak i szczegółowe problemy, przede wszystkim z zakresu prawa administracyjnego, w tym propozycja odrębnego spojrzenia (nie tylko w kontekście „cywilizacji” prawa administracyjnego, ale także szerszych badań nad tym prawem) na zdarzenia i stosunki prawoadministracyjne, za którą stoi ustalenie, że charakter zdarzenia prawnego nie przesądza o rodzaju (naturze) stosunku prawnego kształtowanego przez to zdarzenie.

Słowa kluczowe

prawo, postępowanie, administracyjne, cywilne, administracja, publiczna(-e), cywilizacja, materialne, ustrojowe, procesowe, stosunek, zdarzenie, prawny(-e), nauka, integracja, zadanie, forma, prawoadministracyjny(-e), cywilnoprawny.

1. Tytuł niniejszej książki: *Cywilizacja administracji publicznej* – ofiarowanej Panu Profesorowi Janowi Jeżewskiemu, któremu wraz z gratulacjami i najlepszymi życzeniami dedykujemy niniejsze opracowanie – nawiązuje do znanej i wielokrotnie przytaczanej w piśmiennictwie monografii Jubilata pt.: *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*¹. Zestawienie obu tych tytułów, z których pierwszy kładzie akcent na „cywilizację” administracji publicznej (nie zaś prawa administracyjnego), natomiast drugi czyni wyraźną dystynkcję pomiędzy tą administracją a prawem (w tym przypadku cywilnym)², skłoniło nas do podjęcia, ze swej istoty wstępnej

¹ „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974.

² Na marginesie warto wspomnieć, że w trafnym nurcie wyraźnego odróżniania (oddzielania), już w warstwie tytułowej, kategorii administracji publicznej od pojęcia prawa (administracyjnego, cywilnego; por. też F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Prawo III, seria A, Nr 10, s. 20-21) utrzymane jest również inne wrocławskie opracowanie z ostatniego okresu – nawiązujące niejako swym tytułem do przywołanej monografii Jubilata z 1974 r. – zatytułowane *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2016.

i ogólnej, próby usystematyzowania z dzisiejszej perspektywy problematyki sposobów rozumienia pojęcia „cywilizacji” – odpowiednio – administracji publicznej oraz prawa administracyjnego, którym to zagadnieniom poświęcamy garść dalszych refleksji.

2. Wychodząc z utrwalonego założenia, że administracja publiczna jest zjawiskiem złożonym – społecznym, organizacyjnym itd., na które składają się trojakiemu rodzaju elementy, tj. (i) fakty (będące przedmiotem zainteresowania nauki administracji), (ii) normy (objęte perspektywą badawczą nauki prawa administracyjnego) oraz (iii) wartości (stanowiące przedmiot analizy w ramach nauki polityki administracyjnej)³, przyjąć wypada, że również tytułową problematykę „cywilizacji” administracji publicznej należy podejmować z apriorycznym wskazaniem konkretnej – spośród trzech wymienionych powyżej – perspektywy, z której to zjawisko będzie badane i opisywane. Czym innym wszakże może okazać się – w wymiarze przyczyn, przejawów i skutków, a wreszcie, formułowanych na tym tle ocen i wniosków – „cywilizacja” administracji publicznej postrzegana z punktu widzenia empirycznego, normatywnego bądź aksjologicznego, który to punkt widzenia określa ponadto różne spojrzenia metodologiczne, a przede wszystkim odmienny przedmiot poznania⁴.

3. Proponujemy więc, uwzględniając także tradycyjny dorobek nauk o administracji, aby na tytułowe zjawisko „cywilizacji” spojrzeć, z jednej strony, jako na **(I)** „cywilizację” administracji publicznej – odpowiednio w jej ujęciu **(a)** przedmiotowym oraz **(b)** podmiotowym, natomiast z drugiej strony, jako na **(II)** „cywilizację” prawa administracyjnego, z jego utrwalonym podziałem na **(a)** prawo materialne, **(b)** prawo ustrojowe i **(c)** prawo procesowe. W tej zatem konwencji przystąpimy do dalszych – jak sygnalizowaliśmy już we wstępie, przekrojowych – rozważań.

4. Problematyka „cywilizacji” administracji publicznej w znaczeniu przedmiotowym (funkcjonalnym, dynamicznym) musi niewątpliwie ogniskować się wokół zagadnień (realnej) działalności (funkcjonowania) podmiotów wykonujących tę administrację. Idzie tutaj zatem o wielorakie czynniki kształtowania rozstrzygnięć administracyjnych, kulturę administrowania, planowanie działalności administracji oraz jej efektywność, a także problematykę urządzeń technicznych w administracji oraz jej informatyzacji, przy czym wspólnym mianownikiem wszystkich tych elementów, których wyliczenie nie ma zresztą zamkniętego charakteru, jest ich pozaprawny charakter⁵. W tym ujęciu zatem, spod zakresu rozważań poświęconych „cywilizacji” administracji publicznej uchylają się kwestie (jurydyczne) dotyczące przenikania do prawa administracyjnego form (konstrukcji)

³ Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji i polityka administracyjna*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 11, s. 7 i n.

⁴ Por. J. Jeżewski, *Eklektyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 403 i n.; *idem*, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 25 i n.

⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 21.

typowych dla stosunków cywilnoprawnych, co zresztą jest pochodną uznanej prawdy mówiącej o tym, że prawna determinacja działań administracji publicznej jest jednym z kluczowych zagadnień nauki prawa administracyjnego⁶. Tymczasem analiza (realnej) działalności (funkcjonowania) administracji publicznej, wykonywanej nawet z wykorzystaniem instrumentarium cywilnoprawnego, należy zdecydowanie do domeny nauki administracji, a po części także nauki polityki administracyjnej⁷, wobec czego to z tych perspektyw badawczych zagadnienia te powinny być rozpatrywane. Ma to oczywiście swoje konsekwencje również dla oceny samego zjawiska „cywilizacji” administracji publicznej, które z tego punktu widzenia zdaje wyczerpywać się, po pierwsze, w problematyce wywierania przez administrację publiczną wpływu na życie publiczne i jednostkowe (co jest pochodną pojmowania administracji publicznej jako działania kulturowego, kształtującego cywilizację ludzką jako swoistą „cywilizację administracji”)⁸, natomiast po drugie, w – dostrzeganych po wielokroć przez samego Jubilata – zagadnieniach dotyczących adresatów działań administracji publicznej, którzy oczekują od administracji publicznej zarówno „cywilizowanego” podejścia do ich indywidualnych spraw załatwianych przez tę administrację⁹, jak też zaspokajania w sposób „cywilizowany” (na takim poziomie) ich potrzeb w sferze usług publicznych¹⁰. Dostrzec przy tym można, że w omawianym tutaj aspekcie zjawisko „cywilizacji” w przeważającej mierze (choć oczywiście nie wyłącznie) dotyczy sfery zewnętrznej działania administracji publicznej.

5. Niejako przeciwnie rzecz przedstawia się z kolei w odniesieniu do „cywilizacji” administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym (organizacyjnym, statycznym), które to zagadnienie skoncentrowane jest raczej (choć również nie wyłącznie) na „wnętrzu” administracji publicznej, a więc na problemach jej struktury i wzajemnego powiązania (organizacji) aparatu administracyjnego (przede wszystkim z punktu widzenia więzi kierowniczych¹¹, kontrolnych¹² i koordynacyjnych, współdziałania, organizacji pracy

⁶ Zob. M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 6 i n. wraz z przywoływaną tam literaturą.

⁷ Por. też J. Jeżewski, *O prawnym uwarunkowaniu polityki administracyjnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Wrocław-Poznań 1999, s. 31 i n.; *idem*, *Polityka administracyjna – przedmiot i metoda*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków 7-9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008, s. 293 i n.

⁸ Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 74 i n.

⁹ Przy czym może tutaj chodzić zarówno o tak „przyziemne” – powiedzielibyśmy – kwestie, jak umożliwienie stronie zapoznania się z aktami prowadzonego postępowania administracyjnego w warunkach „cywilizowanych” (np. po uprzednim umówieniu się na konkretny termin, w pomieszczeniu zapewniającym właściwe warunki do przeczytania akt oraz zrobienia notatek, nie zaś na korytarzu urzędu, przy panującym zgiełku i hałasie), jak też o bardziej złożoną problematykę sprawności i terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych, a wreszcie o najtrudniejsze zagadnienia wyważania w działalności administracyjnej interesu indywidualnego i publicznego (w pozaprawnych aspektach tego zjawiska).

¹⁰ Co obejmuje kwestie organizacji i wykonywania np. transportu publicznego, zbiorowego zaopatrzenia w wodę, odbioru nieczystości płynnych i odpadów, zagospodarowania i dbałości o przestrzeń publiczną *etc.*

¹¹ Zob. J. Jeżewski, *Kierownictwo – wieloznaczne pojęcie w naukach administracyjnych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 183 i n. Por. też J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierownictwa we współczesnym polskim prawie administracyjnym*, [w:] *ibidem*, s. 149 i n.

¹² Na ten temat zob. także J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 13 i n.

oraz związków administracji z założeniami ustroju państwa), a także kadr administracyjnych (ich doboru, kształcenia, rozmieszczenia i oceny)¹³. I w tym zatem ujęciu węzłowy jest czynnik pozaprawny¹⁴, który – w sposób właściwy dla nauki administracji, a ewentualnie także nauki polityki administracyjnej – determinuje kształt oraz przedmiot zainteresowań badawczych. Z tej perspektywy pojęcie „cywilizacji” administracji publicznej powinno, jak wypada sądzić, obejmować zagadnienia zasadności, sposobów i efektywności wykorzystywania (przenikania) form (wzorców) prywatnoprawnych w procesie tworzenia i organizacji struktur administracji publicznej, co zresztą jest zjawiskiem jak najbardziej realnym i aktualnym w dobie prawnego wyobcowania kategorii podmiotowości (osobowości) publicznoprawnej¹⁵, a także rozrastania się zakresu tzw. nietypowych podmiotów administrujących¹⁶. Nie chodzi tutaj przy tym o jurydyczny wymiar instytucji prawa prywatnego, które – nierzadko za sprawą deficytu form publicznoprawnych – są po prostu, na płaszczyźnie normatywnej, „dane” administracji publicznej jako gotowe wzorce podmiotowe do wykorzystania w procesie realizacji zadań publicznych¹⁷, ale o ocenę (rzeczywiście istniejących) struktur administracji publicznej zbudowanych i zorganizowanych z wykorzystaniem podmiotów o cywilnoprawnym rodowodzie.

6. Na tle dotychczasowych uwag rysuje się zatem spostrzeżenie, że problematyka „cywilizacji” administracji publicznej abstrahuje, przynajmniej co do zasady, od kwestii prawnych. W tym ujęciu obserwujemy bowiem administrację publiczną faktycznie istniejącą (rzeczywistą) i do niej, a więc jej struktury (organizacji) oraz działalności powinniśmy odnosić pojęcie „cywilizacji”, co pozwala na wstępne wyznaczenie treści tego terminu (w sposób zarysowany ogólnie powyżej). Odmiennie natomiast rzecz przedstawia się w przypadku prawa administracyjnego, którego „cywilizacja” ma za przedmiot normy tego prawa oraz ich system. Nie idzie tutaj zatem o strukturę (organizację) i działalność administracji publicznej, determinowaną formami i instytucjami cywilnoprawnymi, ale

¹³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 20-21.

¹⁴ *Ibidem*, s. 21.

¹⁵ W tej kwestii zob. szerzej: S. Kalicka, *O organach i podmiotach administracji*, [w:] T. Cyprian (et al.) (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego: ku czci prof. dra Mariany Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973, s. 61 i n.; *eadem*, *Osoba prawna prawa publicznego*, „Sprawozdania Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1950-1951, nr 1 (42), s. 105 i n.; S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 3 i n.; *idem*, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 31 i n.; M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 7 i n.

¹⁶ Por. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka uwag na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 15–16.11.2005 r.*, Toruń 2005, s. 203 i n.

¹⁷ Zob. np. art. 2 pkt 1 i 8 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2259 z późn. zm.), gdzie zawarto definicję „spółki realizującej misję publiczną”, przy czym z przywołanych przepisów wynika jasno, że chodzi tutaj po pierwsze, o spółki handlowe w rozumieniu ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1577 z późn. zm.) oraz po drugie, o spółkę europejską w rozumieniu ustawy z 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2142). Por. też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 206-207.

o wpływ tych form i instytucji na kształt samego prawa administracyjnego, w *stricte* jurydycznym wymiarze tego zjawiska.

7. Samo zjawisko „cywilizacji” prawa administracyjnego, w wyżej zasygnalizowanym rozumieniu, nie jest bynajmniej nowe. Można wręcz uciec się do stwierdzenia, że powiedzieć, iż kwestie przenikania do prawa administracyjnego form (konstrukcji) typowych dla stosunków cywilnoprawnych były przedmiotem szerokiego zainteresowania nauki¹⁸, to w zasadzie jakby nic powiedzieć na ten temat. Owa „cywilizacja” ma bowiem swoje odniesienie historyczne, wynikające z wyłonienia się nowożytnego prawa administracyjnego właśnie ze sfery prawa cywilnego¹⁹. Można również tę „cywilizację” sytuować teoretycznie (metodologicznie) w ramach problematyki integracji wewnętrznej nauk prawnych²⁰, z czym wiąże się również kwestia określenia granic prawa administracyjnego, jego rozgraniczenia m.in. z prawem cywilnym oraz ustalenia (dopuszczalnego) zakresu i sposobów wpływu (oddziaływania) cywilistyki na prawo administracyjne²¹. Nie do przecenienia jest ponadto znaczenie „cywilizacji” prawa administracyjnego z punktu widzenia jego praktycznego stosowania, choćby w kontekście właściwego rozgraniczania drogi sądowej i drogi administracyjnej²². Wreszcie o „cywilizacji” prawa administracyjnego można także mówić w kontekście pozycji prawnej jednostki, która oczekuje „cywilizowanego” traktowania jej statusu w prawie administracyjnym²³, a więc tworzenia i stosowania tego prawa w sposób uwzględniający w należyтым wymiarze interesy indywidualne oraz odznaczający się zaufaniem władzy do jednostek²⁴.

8. Wszystkie przytoczone wyżej aspekty „cywilizacji” prawa administracyjnego znajdują, w różnych oczywiście wymiarach, odzwierciedlenie w trzech częściach tego prawa, tj. prawie materialnym, ustrojowym i procesowym. Z oczywistych względów

¹⁸ Por. P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 103 i n. oraz s. 207 i n. oraz przywołaną tam obszernie literaturę.

¹⁹ Na ten temat zob. szerzej J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 55-74.

²⁰ Zob. A. Kozak, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008, s. 39; Z. Resich, *Badania interdyscyplinarne z zakresu prawa procesowego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 11, s. 49 i n.; J. Jodłowski, *Cele i perspektywy badań interdyscyplinarnych w dziedzinie prawa procesowego*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 2, s. 23 i n.; *idem*, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 2, s. 6 i n.

²¹ Por. P. Wszolek, *op. cit.*, *passim* wraz z cytowaną tam literaturą; J. Zimmermann, *Zagadnienie reparacji sfer u J. S. Langroda i we współczesnym polskim prawie administracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011, s. 459 i n.; *idem*, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 48-60.

²² Zob. J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 13 i n. Por. też P. Gołaszewski, K. Wąsowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 11-41.

²³ Zob. szerzej J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 27-44.

²⁴ Na ten temat szerzej wypowiadamy się w artykule pt.: *O zasadzie zaufania administracji publicznej do jednostki w prawie administracyjnym*, skierowanym do publikacji w księdze pamiątkowej Profesora Marka Wierzbowskiego, pod red. J. Jagielskiego, D. Kijowskiego (w druku).

taka zależność nie zachodzi natomiast w zakresie części ogólnej (przepisów ogólnych), której w prawie administracyjnym (w znaczeniu normatywnym) po prostu brak, choć wydaje się, że jest to ten obszar, w którym akurat „cywilizacja” prawa administracyjnego – polegająca w tym przypadku na stworzeniu tzw. przepisów ogólnych prawa administracyjnego, będących odpowiednikiem księgi pierwszej Kodeksu cywilnego²⁵ zatytułowanej *Część ogólna* i pełniących analogiczną funkcję dla całości prawa administracyjnego, jaką dla cywilistyki mają normy art. 1-125 k.c. – zasługiwałyby na pozytywną ocenę²⁶. Jej wynik uchylałby aktualną wciąż potrzebę zaciągania przez prawo administracyjne u prawa cywilnego, jak pisał J. S. Langrod, „[...] różnorodnych pożyczek, mniej lub więcej krótkoterminowych – do czasu, niełatwego, pozyskiwania kapitałów własnych”²⁷. Wypada sądzić, że tzw. przepisy ogólne prawa administracyjnego byłyby takim właśnie „kapitałem własnym” tej gałęzi prawa, którego „pozyskanie” wyeliminowałoby wiele negatywnych zjawisk (szczegółowych) występujących obecnie na tle, częstokroć przypadkowego i wynikającego z potrzeby chwili (legislacyjnej lub orzeczniczej), przenikania do prawa administracyjnego form (konstrukcji) typowych dla stosunków cywilnoprawnych.

9. Przechodząc zatem, zgodnie z zapowiedzianą wcześniej systematyką, do kwestii „cywilizacji” prawa administracyjnego materialnego, wypada dostrzec, że to przede wszystkim w tym obszarze kumulują się wszystkie spośród zarysowanych wyżej zjawów omawianego zjawiska. Prawo administracyjne materialne jest bowiem (podstawowym) źródłem kompetencji podmiotów administrujących, służących wykonywaniu przez te podmioty przypisanych im zadań publicznych. Zauważmy więc, że procesowi „cywilizacji” – w używanym tutaj rozumieniu – mogą w istocie podlegać wyłącznie normy będące nośnikami kompetencji podmiotów administrujących, nie zaś zadania publiczne (normy zadaniowe), do których realizacji kompetencje służą. Wszakże jeśli określone zadanie traci charakter publiczny, schodząc z orbity zainteresowań władzy (administracji) publicznej, to bezprzedmiotowa staje się również kwestia kompetencji do wykonywania takiego – niepublicznego – zadania, a w efekcie raczej bytu traci także zagadnienie „cywilizacji” tej kompetencji. W tym więc aspekcie granica pomiędzy prawem administracyjnym (materialnym) a prawem cywilnym zdaje się przebiegać po dość wyraźnej linii oddzielającej (określone prawnie) zadania publiczne od (pozostałych) zadań niepublicznych²⁸.

10. Drugą natomiast kwestią, wartą w naszym przekonaniu odrębnej i nieco większej uwagi w kontekście możliwych sposobów pojmowania „cywilizacji” prawa administracyjnego materialnego, jest problem określenia, czy w ramach norm tego prawa oddziaływaniu

²⁵ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.).

²⁶ Por. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 38 i n. oraz cytowaną tam literaturę; szerzej samą ideę uchwalenia tzw. przepisów ogólnych prawa administracyjnego oraz historię prób jej wcielenia w życie omawia D. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, „Biuletyn RPO - Materiały” 2008, nr 60, s. 18 i n.

²⁷ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 71.

²⁸ W podobnym kierunku, tyle że z odwołaniem się do kategorii interesu publicznego, wypowiedział się również J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 53.

ze strony cywilistyki podlegają ich hipotezy – określające zdarzenia (fakty), z którymi związane jest powstanie, zmiana lub ustanie stosunku prawnoadministracyjnego – czy też dyspozycje tych norm, które z kolei wyznaczają kształt (przedmiot i treść) owego stosunku. Zaciągając bowiem, wedle słów J.S. Langroda, jeszcze jedną pożyczkę u prawa cywilnego²⁹, wypada dostrzec, że prawo cywilne wyraźnie rozróżnia (i) zdarzenia cywilnoprawne od (ii) stosunków cywilnoprawnych³⁰, przyjmując, iż zdarzeniami cywilnoprawnymi są określone w hipotezie normy prawa cywilnego fakty (okoliczności), z którymi dyspozycja tej normy łączy powstanie, zmianę lub ustanie stosunku cywilnoprawnego³¹. W ślad za tym, do zdarzeń cywilnoprawnych zaliczany jest także akt administracyjny, w oparciu o który (samodzielnie) nawiązuje się, zmienia lub ustaje stosunek cywilnoprawny, zaś uchylenie (stwierdzenie nieważności) tego aktu znosi również (*ex nunc* bądź *ex tunc*) jego skutki cywilnoprawne³².

11. *À rebours* trzeba więc zapytać, czy w prawie administracyjnym możliwa jest sytuacja, w której np. czynność cywilnoprawna (umowa) prowadzi do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnoadministracyjnego, co każe jednocześnie zwrócić uwagę na szerszy problem odróżniania formy prawnej działania administracji (będącej niejako, choć w węższym oczywiście zakresie, odpowiednikiem zdarzenia cywilnoprawnego³³) od nawiązywanego (zmienianego lub wygaszanego) przy jej pomocy stosunku prawnoadministracyjnego (będącego z kolei, w przyjętej konwencji wywodu, refleksem kategorii stosunku cywilnoprawnego)³⁴. Z punktu widzenia bowiem rozpatrywanej problematyki pojmowania „cywilizacji” materialnego prawa administracyjnego kwestia ta wydaje się kluczowa, gdyż – przykładowo – samo zastąpienie aktu administracyjnego

²⁹ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 71.

³⁰ Zob. np. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 107-124.

³¹ *Ibidem*, s. 114-115. Przykładowo zatem jednym z rodzajów zdarzeń cywilnoprawnych są czynności prawne, do których z kolei zalicza się (obok innych typów czynności) m.in. umowy. W ślad za tym, spoglądając na najem, okazuje się, że czym innym jest umowa najmu (jako czynność prawna będąca rodzajem zdarzenia cywilnoprawnego), a czym innym stosunek prawny najmu (nawiązany jako skutek zdarzenia cywilnoprawnego w postaci czynności prawnej, tj. umowy najmu), w ramach którego określone obowiązki lub uprawnienia mogą aktualizować się dopiero po wygaśnięciu (rozwiązaniu) umowy najmu (stąd też np. źródłem roszczenia wynajmującego o zwrot przedmiotu najmu jest treść stosunku zobowiązaniowego wynikającego z zawartej umowy, który nie ustaje wraz z jej wygaśnięciem i nadal łączy strony). Por. też art. 691 k.c., gdzie mowa jest wprost o wstąpieniu w „stosunek najmu”, nie zaś o „przejęciu” umowy najmu.

³² *Ibidem*, s. 118-121.

³³ Jak piszą M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 268, „[p]ojęcie prawnej formy działania administracji na gruncie prawa administracyjnego jest odpowiednikiem pojęcia czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego”. Skoro więc czynności prawne są tylko jedną z kategorii zdarzeń cywilnoprawnych (por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 116), to również w prawie administracyjnym wypada dostrzec także inne niż prawne formy działania administracji publicznej zdarzenia (a ściślej, zdarzenia prawnoadministracyjne), które mogą stanowić podstawę nawiązania, zmiany lub ustania stosunku prawnoadministracyjnego.

³⁴ Problem ten, tyle że w innym (nieco węższym) kontekście oraz koncentrując się na innych jego aspektach, zidentyfikował również D. Kijowski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012, s. 245, który, omawiając instytucję uprawnień administracyjnych, dokonał ich podziału na uprawnienia konkretyzowane m.in. władczym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej oraz w drodze umowy lub ugody administracyjnej.

umową cywilnoprawną³⁵, a więc zmiana wyłącznie formy prawnej działania administracji (rodzaju zdarzenia prawnego), nie musi wcale, wedle przyjętej wyżej optyki, oznaczać (w szczególności automatycznej) modyfikacji administracyjnego charakteru nawiązywanego (zmienianego lub wygaszanego) stosunku prawnego, w tym pozbawiać go (w pełni) cechy nierównorzędności stron³⁶ oraz elementów (wszelkiej) władczości³⁷. Mamy wprawdzie wówczas do czynienia z „cywilizacją” prawa administracyjnego materialnego, jednak wyłącznie w zakresie wynikającej z tego prawa formy działania podmiotu administrującego, w której wykonuje on przypisaną mu kompetencję zmierzającą do realizacji określonego zadania publicznego. Nie rzutuje to jednak (automatycznie) na „cywilizację” nawiązywanego (zmienianego lub wygaszanego) w jednej z tych form stosunku prawnego, który pomimo zastąpienia – jako jego podstawy – aktu administracyjnego umową cywilnoprawną może, przynajmniej teoretycznie, zachowywać swoją administracyjną naturę, a co najmniej nie nabiera (w pełni) cywilnego charakteru, skoro (nadal) brak jest w tym stosunku autonomiczności podmiotów, z których jeden pozostaje wszakże podmiotem wykonującym zadania publiczne (realizującym interes publiczny), a związku z tym działania tego podmiotu – niezmiennie – powinny być regulowane przez prawo (nie mogą one bowiem zależeć wyłącznie od woli podmiotu administrującego), zaś kwestią otwartą pozostaje jedynie stopień determinacji prawnej tych działań³⁸. Autonomiczność podmiotów (która zresztą wcale nie musi prowadzić do ich równorzędności³⁹) jest tymczasem podstawowym atrybutem, jaki powinien cechować stosunek cywilnoprawny⁴⁰ i zarazem odróżniać go od stosunków prawnoadministracyjnych⁴¹.

12. W podsumowaniu poczynionych wyżej uwag można zatem sformułować następujące (kierunkowe) wnioski dotyczące nie tylko – wprost – „cywilizacji” prawa administracyjnego materialnego, ale także wyłaniające się na tle rozważań o pojmowaniu tej problematyki. Po pierwsze więc, zagadnienia te (w zakresie odnoszącym się do prawa administracyjnego materialnego, ale też ustrojowego i procesowego) powinny, przynajmniej

³⁵ Por. W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 49 i n.

³⁶ Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 35 i n.

³⁷ Por. J. Starościeiak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 167 (pogląd o tym, że cała działalność administracji nosi znamiona władztwa, J. Starościeiak podtrzymywał również w swoich późniejszych opracowaniach); J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 203 i n.; J. Jagielski, P. Gołaszewski, *W sprawie władczości działań niewładczych administracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 164 i n.

³⁸ Zob. M. Bitner, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 9 i n. oraz przywoływaną tam literaturę.

³⁹ Por. pracę zbiorową pt.: *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, pod red. M. Boratyńskiej, Warszawa 2016, w której kwestia nierównorzędności stosunków cywilnoprawnych, na tle problematyki ochrony „słabszej” strony tego stosunku, jest podejmowana w wielu aspektach tego zagadnienia.

⁴⁰ Zob. A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 35 i n.; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 2 i n.; por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 108.

⁴¹ Por. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 54.

w niezbędnym zakresie, uwzględniać podejście interdyscyplinarne⁴², by nie było tak, jak pisał E. Iserzon, że „z różnych okazji problem ten jest podnoszony, dyskutowany i zarzućany – z powodu zniechęcenia się dyskutantów jego niesamowitą trudnością”⁴³. Doktryna prawa cywilnego również bowiem poszukuje wyznaczników stosunku cywilnoprawnego⁴⁴, a w ślad za tym granicy tego prawa z prawem administracyjnym (publicznym), dostrzegając – lustrzane względem rozpatrywanego tutaj problemu – zjawisko tzw. publicyzacji prawa cywilnego⁴⁵ (pragmatycznie brzmi zatem w tej perspektywie stwierdzenie J. Zimmermanna, że „[s]koro o przynależności danej instytucji decyduje zawsze i tak ustawodawca, teoria powinna dbać o jego racjonalność w tym zakresie”⁴⁶).

13. Po drugie, przydatne dla prawa administracyjnego może okazać się odróżnianie zdarzeń oraz stosunków prawnoadministracyjnych i to wymiarze szerszym aniżeli tylko „cywilizacja” prawa administracyjnego; przykładowo bowiem milczenie administracji, o którym trudno z przekonaniem powiedzieć, że stanowi prawną formę działania administracji, skoro jest przejawem bierności podmiotu administrującego, z powodzeniem może być postrzegane w kategorii zdarzeń prawnoadministracyjnych – szerszej od pojęcia prawnych form działania administracji, bowiem obejmującej nie tylko te formy, ale także inne okoliczności (zarówno zależne od podmiotów administrujących lub jednostek, jak i pozostające poza jakimkolwiek ich wpływem), z których wystąpieniem prawo administracyjne łączy powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnoadministracyjnego. Z punktu widzenia natomiast problematyki samej „cywilizacji” prawa administracyjnego, wyodrębnienie zdarzeń oraz stosunków prawnoadministracyjnych pozwala na bardziej precyzyjne wskazanie przedmiotu tej „cywilizacji” (zdarzenie czy stosunek prawny) i dostrzeżenie w ślad za tym, że dotychczasowa dyskusja doktrynalna ogniskowała się głównie (choć nie wyłącznie) wokół zagadnień dotyczących wpływu cywilistyki na zdarzenia będące podstawą stosunków prawnych, których podmiotem (stroną) jest administracja publiczna (co obejmuje przede wszystkim kwestię zastępowania aktów administracyjnych przez umowy), nie zaś wpływu prawa cywilnego na same te stosunki.

14. Po trzecie więc trzeba dostrzec, że takie postawienie problemu zdaje się otwierać nową (a co najmniej odmienną) perspektywę dyskusji, w toku której – skoro rodzaj zdarzenia prawnego, sam w sobie, nie przesądza o charakterze wynikającego z tego zdarzenia stosunku prawnego – należy poszukiwać innych kryteriów przydatnych dla odróżniania od siebie stosunków prawnoadministracyjnych i cywilnoprawnych. Można wprawdzie próbować twierdzić, że zdarzenie leżące u podstaw stosunku prawnego, pomimo odrębności tych kategorii, jednak wpływa na kształt tego stosunku, skoro np. własność, użytkowanie wieczyste lub najem wykreowane aktem administracyjnym zależą w dużej

⁴² A. Kozak, *op. cit.*, s. 39; Z. Resich, *op. cit.*, s. 49 i n.; J. Jodłowski, *Cele i perspektywy badań interdyscyplinarnych...*, s. 23 i n.; *idem*, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych...*, s. 6 i n.

⁴³ E. Iserzon, *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, „Prawo i Życie” 1964, nr 4, s. 3.

⁴⁴ Por. A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 35 i n.

⁴⁵ M. Safjan, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2007, s. 45-46.

⁴⁶ J. Zimmermann, *Zagadnienie repartycji sfer...*, s. 460.

mierze od stabilności (trwałości) tego aktu, która z kolei jest pochodną działań podmiotu administrującego wydającego ten akt. Tyle że ani podmiot administrujący nie ma w tym zakresie autonomii (skoro o przesłankach uchylenia lub stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego decyduje obowiązujące prawo), ani nie sposób byłoby twierdzić, że – zależnie od rodzaju zdarzenia prawnego – mamy do czynienia w prawie cywilnym oraz w prawie administracyjnym z różnymi typami własności, użytkowania wieczystego lub najmu⁴⁷. Są to jedne i te same stosunki prawne⁴⁸, tyle że nawiązywane (zmieniane, wygaszane) na skutek różnych zdarzeń prawnych (czynność cywilnoprawna – w tym przede wszystkim umowa, akt administracyjny, ale też upływ czasu *etc.*), wobec czego rysuje się spostrzeżenie, że nierównorzędność przypisywana najczęściej stosunkom prawnoadministracyjnym (która zresztą może cechować także stosunki cywilnoprawne⁴⁹) dotyczy w istocie zdarzeń prawnych będących ich podstawą, nie zaś samego przedmiotu lub treści tych stosunków. Tutaj bowiem różnic wypadałoby raczej szukać w odpowiedzi na pytanie, czego stosunki prawnoadministracyjne dotyczą, a więc jakich (i) zachowań i ewentualnie (ii) obiektów (materialnych lub niematerialnych), do których te zachowania – zgodnie z treścią stosunku prawnoadministracyjnego – powinny odnosić się. Nie budzi przy tym wątpliwości, że istnieją określone kategorie zachowań, a tym samym uprawnienia i obowiązki, które przynależą do domeny publicznej, a więc mogą realizować się wyłącznie w relacjach pomiędzy władzą (administracją) publiczną oraz jednostką, nie zaś między samymi jednostkami⁵⁰. I to te zachowania oraz odnoszące się do nich uprawnienia i obowiązki powinny, jak wypada przypuszczać, stanowić jądro konstrukcji stosunku prawnoadministracyjnego, niezależnie od charakteru zdarzenia prawnego (akt administracyjny, umowa lub inna czynność cywilnoprawna *etc.*), jakie leży u podstaw tego stosunku. Ponadto mamy również do czynienia z grupą stosunków prawnych, które ze względu na ich przedmiot oraz treść mogą występować zarówno pomiędzy podmiotem wykonującym administrację publiczną oraz jednostką, jak i między samymi jednostkami. Jeśli jednak stroną takiego stosunku będzie podmiot publiczny, jego działania będą determinowane realizacją – wytyczonych prawnie – zadań publicznych (interesu publicznego), nie zaś wolą tego podmiotu⁵¹, wobec czego taki stosunek prawny pozbawiony będzie atrybutu autonomiczności stron, niezbędnej do uznania go – bez przeszkód – za stosunek cywilnoprawny⁵². Ponieważ mówimy tutaj o stosunku, którego przykładem może być własność nieruchomości publicznej lub najem lokalu komunalnego, nie sposób zarazem przyjąć, że

⁴⁷ Por. też W. Chróścielewski, *op. cit.*, s. 53 i n.

⁴⁸ W szczególności w odniesieniu do własności – po uchyleniu art. 126-139 k.c. oraz zmianach konstytucyjnych wprowadzanych sukcesywnie począwszy od 1990 r. – nie powinno budzić wątpliwości, że własność – jako prawo (kategoria prawna) – ma charakter jednolity, a więc w sensie prawnym nie ma w polskim systemie prawnym różnych rodzajów własności (odmienną kwestią jest natomiast poddanie określonych przedmiotów własności państwowej lub komunalnej szczególnej regulacji prawnej).

⁴⁹ Zob. Z. Radwański, *op. cit.*, s. 7.

⁵⁰ Dotyczy to przede wszystkim tych obszarów (sfer) działalności administracji publicznej, w której realizuje ona funkcje policyjne (porządkowe) oraz reglamentacyjne.

⁵¹ Por. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 53.

⁵² Zob. A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 35 i n.; Z. Radwański, *op. cit.*, s. 2 i n.; por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 108.

jest to stosunek prawoadministracyjny, skoro – jak powiedzieliśmy wcześniej – w systemie prawnym mamy jedną własność i jeden najem, nie zaś różne (cywilne i administracyjne) rodzaje tych praw. W tej sytuacji aktualna – i w zasadzie ciągle otwarta, gdy idzie o problematykę pojmowania „cywilizacji” prawa administracyjnego (przede wszystkim materialnego, ale też procesowego) – pozostaje kwestia poszukiwania wyróżników omawianej ostatnio grupy stosunków prawnych, przy skoncentrowaniu jednak całej uwagi na tych stosunkach (a w szczególności ich przedmiocie oraz treści), nie zaś na – odrębnej – kategorii zdarzeń prawnych prowadzących do powstania, zmiany lub ustania tych stosunków. Sam charakter zdarzenia prawnego – jak ustaliliśmy już wcześniej – nie przesądza bowiem o rodzaju (naturze) stosunku prawnego kształtowanego przez to zdarzenie.

15. Kolejnym zagadnieniem, któremu – zgodnie z przyjętą systematyką – należy poświęcić kilka uwag, jest „cywilizacja” prawa administracyjnego ustrojowego, a więc zjawisko występujące na coraz szerszą skalę w prawie stanowionym, którego wyrazem jest przede wszystkim wykorzystywanie do realizacji zadań publicznych formy organizacyjnej państwowych (samorządowych) osób prawnych⁵³, a szerzej – osób prawnych prawa prywatnego w ogóle. Mówimy tutaj przede wszystkim o agencjach (rządowych), spółkach handlowych i fundacjach (prawa prywatnego)⁵⁴, ale także innych jeszcze podmiotach⁵⁵, które od strony prawnoorganizacyjnej są niczym innym, jak osobami prawnymi (ustawowymi bądź rejestrowymi) prawa prywatnego, tyle że działającymi na majątku państwowym (komunalnym) lub wykonującymi w określonym zakresie zadania publiczne. Dość wspomnieć, że pojęcie państwowej osoby prawnej występuje głównie w przepisach art. 34, 40 i 44¹ k.c., ustaw powołujących do życia podmioty o takim statusie, a także w ustawie z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵⁶, przy czym w każdym przypadku chodzi tutaj o osobowość prawną prawa prywatnego, co oczywiście przekłada się na pozostałe aspekty ustrojowe funkcjonowania

⁵³ Listę państwowych osób prawnych daje obecnie art. 3 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2259 z późn. zm.), choć zawarte tam wyczerpanie nie jest kompletne. Pełny obraz sytuacji w tym zakresie można natomiast uzyskać na podstawie lektury załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 938). Z ostatnio utworzonych państwowych osób prawnych wskaźmy dla przykładu Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (art. 1 i n. ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz. U. z 2017 r., poz. 623), Krajowy Zasób Nieruchomości (art. 4 i n. ustawy z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Dz. U. z 2017 r., poz. 1529) oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (art. 239 i n. ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2017 r., poz. 1566; dodajmy na marginesie, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, działające na podstawie art. 32 i n. ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2017 r., poz. 788 ze zm., nie ma – na płaszczyźnie cywilnoprawnej – odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej, co ukazuje także przypadkowość, a wręcz chaotyczność przyjmowanych rozwiązań prawnych; problem ten dotyczy również na szeroką skalę agencji rządowych.

⁵⁴ Do których należy np. Polska Fundacja Narodowa, której misją ma być promocja Polski za granicą.

⁵⁵ Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska oraz J. Jagielski, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 104 i n. oraz s. 175 i n.; M. Zimmermann, *Prawo...*, s. 204 i n. Zob. też J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 203 i n.

⁵⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 2259 z późn. zm.

omawianej grupy podmiotów, dotyczące zarówno charakteru prawnego ich relacji (więzi) z pozostałymi podmiotami administracji oraz wewnętrznej struktury tych jednostek organizacyjnych, jak też ich występowania w stosunkach (zewnętrznych) z osobami trzecimi. Nie budzi przy tym wątpliwości, że wykorzystywanie do realizacji zadań publicznych form organizacyjnych właściwych prawu cywilnemu stanowi w wielu sytuacjach, determinowany rodzajem tych zadań, rezultat poszukiwań konstrukcji adekwatnych do potrzeb udziału administracji publicznej w obrocie cywilnym lub gospodarczym. Równie wyraźnie dostrzegalny jest jednak także swoisty nihilizm normatywny w zakresie posługiwania się kategorią podmiotowości i osobowości publicznoprawnej⁵⁷, czemu dodatkowo sprzyja nieuchwalenie tzw. przepisów ogólnych prawa administracyjnego, pociągające za sobą również brak ramowych regulacji dotyczących korporacji i fundacji prawa publicznego oraz zakładów administracyjnych (publicznych), które to formy – w wymiarze ogólnym, ale też w obrębie rozwiązań szczegółowych – zdają się w efekcie ulegać raczej degradacji prawnej aniżeli metodycznemu rozwojowi.

16. Można w tej sytuacji pokusić się o stwierdzenie, że zarysowana wyżej perspektywa daje obraz „cywilizacji” prawa administracyjnego ustrojowego jako zjawiska będącego odpowiedzią na niedostatki tego prawa w relacji do potrzeb, jakie na płaszczyźnie prawnoorganizacyjnej generują powierzane administracji do wykonania zadania publiczne. Inną rzeczą przy tym jest, że nie takiej odpowiedzi – a więc nie „cywilizacji” – prawo administracyjne ustrojowe powinno oczekiwać, bowiem to w obrębie tego prawa należy dążyć do wypracowania modelu podmiotu o specyfice przede wszystkim publicznej, który jednocześnie będzie również „zdatny do użytku” w obrocie cywilnym (gospodarczym), a więc którego charakterystyka będzie dokładnie odwrotna do (wielu) funkcjonujących obecnie państwowych (samorządowych) osób prawnych. Podobnie na gruncie samego prawa administracyjnego ustrojowego należy rozwijać i unowocześniać – przede wszystkim w warstwie ogólnej – różne formy korporacji i fundacji prawa publicznego oraz zakładów administracyjnych (publicznych), tak by zadania publiczne tradycyjnie przypisane do tej kategorii podmiotów i im dedykowane nie były „spychane” na ścieżkę „cywilizacji” wskutek braku przystawalności omawianych form do potrzeb otaczającej rzeczywistości lub – co najgorsze, choć niestety wcale niewykluczone – braku właściwego rozeznania po stronie twórców prawa, czym te formy w zasadzie są i do realizacji jakich zadań publicznych powinny prawidłowo służyć.

17. W ostatniej kolejności pozostaje do omówienia, choć już bardziej sygnalizacyjnie, jako że problemy te są dość dobrze rozpoznane (choć nie zawsze do końca wyjaśnione) w piśmiennictwie, kwestia „cywilizacji” prawa administracyjnego procesowego. Zważywszy na wcześniejsze uwagi poświęcone „cywilizacji” prawa administracyjnego w ogólności, można stwierdzić, że w wymiarze proceduralnym „cywilizacja” ta występuje na wszystkich wyróżnionych poprzednio płaszczyznach.

⁵⁷ Por. M. Kulesza, *op. cit.*, s. 20 i n.

18. Przede wszystkim ma ona bowiem odniesienie historyczne, czego przykładem może być pojęcie strony, które postępowanie administracyjne przejęło z prawa sądowego, nadając mu jednak swoiste znaczenie⁵⁸, co zresztą do dziś bywa (pierwotnym) źródłem rozbieżności doktrynalnych, dotyczących np. oceny konstrukcji współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym⁵⁹. Silnie występuje ponadto kontekst integracyjny „cywilizacji” prawa administracyjnego procesowego⁶⁰, z czym łączy się kwestia judycjalizacji postępowania administracyjnego⁶¹, oczywiście w zakresie, w jakim dotyczy oddziaływania na to postępowanie prawa procesowego cywilnego, do którego orzecznictwo i doktryna zwykły zresztą sięgać, gdy określony problem procesowy nie znajduje pełnego bądź dostatecznego wyjaśnienia w prawie procesowym administracyjnym⁶². Warto przy tym dodać, że aspekty historyczne i integracyjne „cywilizacji” tego prawa szczególnie dobrze widoczne są w postępowaniu sądownoadministracyjnym, którego prawna regulacja do 2003 r. wprost opierała się na systemie odesłań m.in. do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego⁶³, zaś począwszy od 2004 r. zyskała wprawdzie autonomiczny charakter⁶⁴, jednak przyjęte rozwiązania normatywne są w dużej części wzorowane na konstrukcjach znanych z prawa procesowego cywilnego, co niejako automatycznie wymusiło konieczność dalszego sięgania do dorobku cywilistyki, zaś szczególnie problematyczne stało się w przypadku art. 174 p.p.s.a. regulującego podstawy skargi kasacyjnej⁶⁵, które w opinii wielu autorów, a także praktyków, nie przystają (a co najmniej nie do końca przystają) do potrzeb i charakteru postępowania sądownoadministracyjnego. Orzecznictwo musiało

⁵⁸ Zob. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 7; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 95 i n.

⁵⁹ Por. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, *passim*; P. Gołaszewski, „Współuczestnictwo” stron w postępowaniu administracyjnym – rozwój nauki prawa postępowania administracyjnego czy ślepy zaułek? Uwagi na tle artykułów Z. R. Kmieciaka i A. Skóry, „Radca Prawny” 2010, nr 4, s. 66 i n.; M. Romańska, [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 438-439. Zob. też P. Ryłski, *Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2017, s. 53 i n. oraz s. 126 i n.

⁶⁰ Zob. Z. Resich, *op. cit.*, s. 49 i n.; J. Jodłowski, *Cele i perspektywy badań interdyscyplinarnych...*, s. 23 i n.; *idem*, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych...*, s. 6 i n. Na ten element często zwraca również uwagę w swoich opracowaniach B. Adamiak.

⁶¹ Por. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, *passim*; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 159 i n.

⁶² Przykładowo dotyczy to prostowania lub odwoływania przez stronę oświadczeń pełnomocnika (zob. P. Gołaszewski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, s. 381), przesłuchania w charakterze strony osoby wchodzącej w skład organu uprawnionego do reprezentowania osoby prawnej (zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 451) lub odtworzenia akt sprawy w postępowaniu administracyjnym (zob. G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 290 i n.).

⁶³ Zob. art. 59 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.) oraz A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 89 i n.

⁶⁴ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.) – dalej p.p.s.a.

⁶⁵ Szerzej na ten temat zob. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 216 i n.; W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011, *passim*; P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2017, s. 521 i n.

oczywiście poradzić sobie z tym problemem⁶⁶, niemniej od strony teoretycznej trudno uznać, że został on definitywnie wyjaśniony (o ile w ogóle zakładać, że w istniejącym stanie prawnym takie wyjaśnienie jest rzeczywiście możliwe⁶⁷).

19. Zagadnienie „cywilizacji” prawa administracyjnego procesowego jest ponadto dobrze widoczne na płaszczyźnie problematyki rozgraniczenia drogi sądowej i administracyjnej⁶⁸, a także udziału sądów powszechnych w sprawowaniu kontroli sądowej administracji publicznej (nadzoru judykacyjnego nad działalnością tej administracji)⁶⁹. Wreszcie można również tę „cywilizację” odczytywać w kontekście sposobu określenia statusu prawnego jednostki w postępowaniu administracyjnym, a więc takiego ukształtowania regulacji prawnych, które zapewnią udział jednostki w tym postępowaniu gwarantujący realną ochronę jej praw oraz „cywilizowany” przebieg tego postępowania, np. w aspekcie jego sprawności (szybkości).

20. Jak wynika zatem z całokształtu przeprowadzonych rozważań, pojęcie „cywilizacji” – odpowiednio – administracji publicznej oraz prawa administracyjnego ma wiele wymiarów, które przede wszystkim wymuszają przyjmowanie odrębnych perspektyw badawczych (z pozycji nauki administracji i polityki administracyjnej bądź nauki prawa administracyjnego), zależnie od tego, czy przedmiotem zainteresowania jest wpływ form (konstrukcji) cywilnoprawnych na działalność administracji publicznej, czy też na samo prawo administracyjne, które choć jest głównym, to nie jedynym czynnikiem determinującym funkcjonowanie tej administracji. Stosownie natomiast do przyjętego punktu widzenia otwierają się dalsze – zarówno ogólne, jak i szczegółowe – problemy, z których wybrane staraliśmy się zarysować powyżej, a które mogą – i niekiedy, ze względu na ich wagę, wręcz powinny – być rozpatrywane odrębnie, ale także mogą być ujmowane w sposób przekrojowy, co z kolei okaże się zapewne przydatne dla uchwycenia istoty zjawiska „cywilizacji” nie tylko w prawie administracyjnym, ale w administracji publicznej w ogóle.

⁶⁶ Por. uchwałę pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09 (ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1) z glosami: G. Borkowskiego, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach” 2009, nr 4, s. 137 i n.; M. Wilbrandt-Gotowicz, „Glosa” 2010, nr 2, s. 104 i n.; H. Knysiak-Molczyk, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 4, s. 218 i n.

⁶⁷ Por. też J. P. Tarno, *Ewolucja orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 426 i n.; Z. Kmiecik, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 9 i n.

⁶⁸ Por. J. Jeżewski, *Prawo stosowane...*, s. 13 i n.; P. Gołaszewski, K. Wąsowski, *op. cit.*, s. 11-41; T. Wiśniewski, *Problematyka dopuszczalności drogi sądowej z punktu widzenia rozgraniczenia tej drogi od postępowania administracyjnego*, [w:] K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przysłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014, s. 11 i n.

⁶⁹ Na ten temat – wspólnie z J. Drachalem – szerzej wypowiadamy się w: J. Jagielski, J. Drachal, P. Gołaszewski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 39 i n.

On the ways of understanding „civilization” public administration and administrative law

Abstract

In the article, the authors attempt to systematize the problem of ways of understanding the concept of „civilization” – respectively – public administration and administrative law. The authors’ proposal includes a look at the phenomenon of „civilization” on the one hand as a „civilization” of public administration – in its subject and subject matter, respectively, and on the other hand, as a „civilization” of administrative law, with its consolidated division into substantive law, systemic and procedural. In this convention, further considerations are presented in the article, which outline both general and specific problems, primarily in the field of administrative law, including the proposal of a separate view (not only in the context of the „civilization” of administrative law, but also broader research over this law) to events and legal-administrative relations, for which it is determined that the nature of a legal event does not prejudice the type (nature) of the legal relationship shaped by this event.

Key words

law, proceedings, administrative, civil, administration, public, civilization, material, systemic, process, relation, event, legal, science, integration, task, form, legal-administrative (s), civil law.

Prof. zw. dr hab. Jacek Jagielski – dyrektor Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych, kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Mgr Piotr Gołaszewski – doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Literatura

- Bitner M., Kulesza M., *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 19(6)
- Boratyńska M. (red.), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, Warszawa 2016
- Borkowski G., *Glosa do uchwały pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09*, „Glosa. Prawo Gospodarcze w orzeczeniach i komentarzach” 2009, nr 4
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6
- Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005
- Gołaszewski P., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, Warszawa 2017

- Gołaszewski P., „*Współuczestnictwo*” stron w postępowaniu administracyjnym – rozwój nauki prawa postępowania administracyjnego czy ślepy zaułek? Uwagi na tle artykułów Z. R. Kmiecika i A. Skóry, „*Radca Prawny*” 2010, nr 4
- Gołaszewski P., Wąsowski K., [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Iserzon E., *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, „*Prawo i Życie*” 1964, nr 4
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Jagielski J., Drachal J., Gołaszewski P., [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierownictwa we współczesnym polskim prawie administracyjnym* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Jagielski J., Gołaszewski P., *O zasadzie zaufania administracji publicznej do jednostki w prawie administracyjnym*, [w:] J. Jagielski, D. Kijowski (red.), *Księga pamiątkowa Profesora Marka Wierzbowskiego* (w druku)
- Jagielski J., Gołaszewski P., *W sprawie władczości działań niewładczych administracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka uwag na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 15–16.11.2005 r.*, Toruń 2005
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „*Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego*”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974
- Jeżewski J., *Ekлекtyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Jeżewski J., *Kierownictwo – wieloznaczne pojęcie w naukach administracyjnych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014
- Jeżewski J., *O prawnym uwarunkowaniu polityki administracyjnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Wrocław-Poznań 1999

- Jeżewski J., *Polityka administracyjna – przedmiot i metoda*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków 7-9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002
- Jodłowski J., *Cele i perspektywy badań interdyscyplinarnych w dziedzinie prawa procesowego*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 2
- Jodłowski J., *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 2
- Kalicka S., *O organach i podmiotach administracji*, [w:] T. Cyprian (et al.) (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego: ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973
- Kalicka S., *Osoba prawna prawa publicznego*, „Sprawozdania Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1950-1951, nr 1 (42)
- D. Kijowski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012
- Kijowski D., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, „Biuletyn RPO – Materiały” 2008, nr 60
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938
- Kmieciak Z., *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, Nr 2
- Knysiak-Molczyk H., *Glosa do uchwały pełnego składu NSA z 26 października 2009 r.*, I OPS 10/09, „Przegląd Sejmowy” 2010, Nr 4
- Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2010
- Korczak J. (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016
- Kozak A., [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004
- Leoński Z., *Nauka administracji i polityka administracyjna*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 11
- Longchamps F., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo III 1958, seria A, Nr 10

- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994
- Łaszczyca G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990
- Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003
- Resich Z., *Badania interdyscyplinarne z zakresu prawa procesowego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 11
- Romańska M., [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015
- Rylski P., *Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2017
- Safjan M., [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2007
- Skoczylas A., *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009
- Tarno J.P., *Ewolucja orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Glosa do uchwały pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09*, „Glosa” 2010, nr 2
- Wiśniewski T., *Problematyka dopuszczalności drogi sądowej z punktu widzenia rozgraniczenia tej drogi od postępowania administracyjnego*, [w:] K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009
- Wszółek P., *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016
- Zimmermann J., *Zagadnienie repartycji sfer u J. S. Langroda i we współczesnym polskim prawie administracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011