

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.02.12>

dr Paulina BIEŚ-SROKOSZ

<http://www.orcid.org/0000-0002-7353-3460>

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: p.bies@ujd.edu.pl

dr Jacek SROKOSZ

<http://www.orcid.org/0000-0002-7587-6483>

Uniwersytet Opolski

e-mail: jsrokosz@uni.opole.pl

Władztwo administracyjne we współczesnych prawnych formach działania administracji publicznej

Streszczenie

Władztwo administracyjne ma charakter pierwotny wobec administracji publicznej, która dysponuje już tylko władztwem wtórnym, delegowanym jej przez państwo. Jest władztwem państwowym, choć jego prostszą formą, która z teoretycznego punktu widzenia jest jednorodna i nie zmienia się w zależności od tego, jaki podmiot nią w danym momencie dysponuje. Władztwo administracyjne przejawia się także w formach prawnych, z których korzysta administracja publiczna, realizując zadania publiczne. Choć obecnie wzrasta tendencja do stosowania niewładczych (hybrydowych) prawnych form, to pojawiają się pytania: na ile te formy mają charakter dwustronny, konsensualny oraz czy władztwo administracyjne jest wypierane przez porozumienia? W niniejszym artykule zostały poruszone powyższe kwestie z jednoczesną próbą odpowiedzi na tak zadane pytania.

Słowa kluczowe: władztwo administracyjne, niewładcze prawne formy działania, hybryda.

Wstęp

Działania administracji publicznej na przestrzeni ostatnich dwóch dekad uległy zmianie na rzecz instytucji prawnych o charakterze niewładczym. W pełni należy zgodzić się ze stanowiskiem T. Górczyńskiej, która uważa, że obszar tzw. *imperium* administracyjnego, czyli działań o charakterze władczym, zmniejsza

się na rzecz instytucji o charakterze mediacyjnym, uzgodniowym, ugodowym, porozumiewawczym i umownym¹. Często na rzecz instytucji prawnych, które posiadają cechy charakterystyczne zarówno dla prawa publicznego, jak i prywatnego, przez co tworzą one hybrydowy twór, który trudno prawidłowo sklasyfikować w ramach prawnych form działania administracji publicznej.

W doktrynie przyjmuje się powszechnie podział sfery działania administracji publicznej na działania władcze (tzw. *imperium*) i niewładcze (tzw. *gestię*). Dominuje stanowisko, że formami władczymi są działania administracji publicznej podejmowane jednostronnie na podstawie unormowań publicznoprawnych w celu sformułowania nakazów lub zakazów jakiegoś zachowania. Formą taką jest w szczególności akt administracyjny. Natomiast do form niewładczych należy zaliczyć te, które są podejmowane według norm prawa cywilnego albo te, których postawą jest co prawda prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównaniu².

Doktryna prawa administracyjnego rozróżnia formy działania właśnie z uwagi na kryterium władztwa administracyjnego, uznając część z nich za wyraz państwowego *imperium*, innym zaś odmawiając cechy przymusowości. Tradycyjnie i

ze względu na odrębność środków działania, rozróżnia się administrację władczą – zwierzchnią, gdzie państwo w stosunku do objętej masy ludzkiej występuje w roli władczej, ujawniając swoją wolę przy pomocy [...] aktów jednostronnych, i administrację zwiadowczą (*gestia*), gdzie państwo staje dobrowolnie w stosunku do jednostek czy ich zrzeszeń na jednym poziomie – poziomie równorzędności i osiąga swój cel przy pomocy takich środków jedynie, jakie stają do dyspozycji osoby prywatnej³.

Władztwo administracyjne jest określane w doktrynie prawa administracyjnego jako przymus administracyjny, który może być stosowany bezpośrednio, pod pewnymi warunkami bądź też w ogóle nie występować. Często przymus administracyjny rozumiany jest jako przymus prawny, który ma gwarantować realizację prawa. Zatem jest środkiem bądź instrumentem działania służącym osiągnięciu jakiegoś celu i pełniącym określone funkcje w procesie tworzenia czy wykonywania prawa⁴. Takie postrzeganie przymusu administracyjnego wynika z określania przymusu prawa jako relacji państwa – podmiotu przymuszającego, z obywatelami, którzy są adresatami prawa przymuszanych do przestrzegania prawa. W konsekwencji, dopóki prawo jest przestrzegane, możliwość zastosowania przymusu prawnego przez państwo jest jedynie zagrożeniem potencjal-

¹ T. Górzyńska, *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe 23–25 września 2002*, Warszawa 2003, s. 371.

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 324.

³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 7–8.

⁴ J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 135.

nym, a jego naruszenie stwarza podstawy do uzasadnionej i faktycznej realizacji przymusu prawnego⁵.

Powszechnie w literaturze prawa administracyjnego zauważa się, że

kategorię pojęciową władztwa administracyjnego można [...] przedstawić za pomocą skali. Na jednym jej biegunie można umieścić sytuacje, w których administracja publiczna i może, i ma obowiązek skorzystać ze swojego władztwa [...], a na drugim biegunie – sytuacji, w których władztwo administracyjne istnieje tylko w tle⁶.

Dotychczasowe twierdzenia nauki prawa administracyjnego dotyczące władztwa administracyjnego opierają się jedynie na formalnym jego rozumieniu. Oznacza to, że przymiot władczości przypisuje się tym działaniom administracyjnym, które podejmowane są w sposób jednostronny (w ten sposób decydują o kształcie sytuacji prawnej określonego podmiotu), bądź też znajdują bezpośrednie oparcie w przymusie państwowym. W następstwie takiego podejścia można mówić o stopniowaniu władztwa administracyjnego, a elementy ograniczające jednostronność czy też przymusowość zarazem ograniczają także samo władztwo. Jednak współcześnie należałoby spoglądać na władzę państwa w nieco inny sposób, czyli w sposób „materialny”⁷.

Stopniowanie władztwa administracyjnego oznacza pewien zakres swobody ustawodawcy w określaniu typu relacji prawnych łączących organy administracji publicznej i adresatów ich działań. Proces realizacji dobra wspólnego może dokonywać się w przedmiotowo wyznaczonych ramach regulacji administracyjno-prawnej (ustawodawca może swobodnie określać dziedziny regulacji prawnej, co bezpośrednio przekłada się na rozmiar władczej ingerencji podmiotów administrujących w określone stosunki społeczne) oraz za pośrednictwem zróżnicowanych form prawnych działania. W zależności od przyjętych założeń legislacyjnych, typów realizowanych wartości i celów ustawowych, prawodawca w różnym stopniu może korzystać z indywidualnych aktów administracyjnych i form współdziałania podmiotów, a także instytucji innych gałęzi prawa (np. prawa cywilnego). Konstrukcje norm regulujących prawne formy działania mogą także zawierać rozwiązania ograniczające jednostronność i władczość działania organów poprzez np. zwiększenie udziału adresatów działań administracji w podejmowaniu rozstrzygnięcia (wprowadzenie w większym zakresie trybu postępowania wnioskowego czy poszerzenie zakresu opiniowania projektów rozstrzygnięć przez różne środowiska i podmioty społeczne), wzmocnienie kontroli rozstrzygnięć administracyjnych i upowszechnienie prawa obywateli do informacji, skuteczniejsze egzekwowanie kodeksowej zasady udzielania przez organ wszechstronnej pomocy uczestnikom postępowania administracyjnego⁸.

⁵ R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 292.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 34.

⁷ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Lex 2016, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369377756/34?keyword=w%C5%82adztwo%20administracyjne&tochHit=1&cm=STOP>.

⁸ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 90–91.

Skąd zatem ukierunkowanie działań administracji publicznej w stronę dominacji niewładczych (hybrydowych)⁹ form działania? Istotą tej tendencji działania jest fakt, że prawo administracyjne, w ścisłym znaczeniu tego słowa, jest systemem przepisów prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa¹⁰.

Każde prawo, niezależnie od dziedziny, do jakiej zostało zaszeregowane, jest ustanowione po to, aby wywoływać skutki żeby oddziaływać na życie społeczne i gospodarcze, na jego poszczególne odcinki i kombinacje¹¹.

Oczywiście, nie można mówić o zmianie celów działania samej administracji publicznej, która na pierwszym miejscu stawia zaspokajanie potrzeb społeczeństwa i dbanie o bezpieczeństwo obywateli przez sterowanie procesami społecznymi¹². Idąc za poglądem M. Krawczyka, należy stwierdzić, że władcza forma działania administracji publicznej podlega ciągłym przeobrażeniom, gdzie nakazy i zakazy adresowane do podmiotów administrowanych pod postacią aktów indywidualnych ustępują miejsca innym narzędziom działania. Chodzi przede wszystkim o zwiększającą się rolę i obszar regulacji aktów kształtujących i ustalających oraz o akty, które wymagają współdziałania zainteresowanych adresatów¹³.

Władztwo administracyjne a niewładcze (hybrydowe) prawne formy działania administracji publicznej

Na przełomie pierwszej dekady XXI w. można zauważyć zwiększającą się tendencję do korzystania przez administrację z niewładczych form działania. Wynika to z faktu, że organy administracji publicznej zawierają umowy wywodzące się z prawa cywilnego, np. w przypadkach dotyczących gospodarki gruntami należącymi do państwa, sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Biorąc pod uwagę różnego rodzaju czynniki wpływające na stale rozszerzający się zakres stosowania przez organy administracji publicznej z umów cywilnych, należy

⁹ Więcej na temat hybrydowych prawnych form działania: P. Bieś-Srokosz, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 190–196; P. Bieś-Srokosz, *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 307–316; P. Bieś-Srokosz, *Tendencja przenikania się prawa publicznego i prawa prywatnego na przykładzie porozumienia administracyjnego*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2021, nr 53.

¹⁰ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 19.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 47.

¹² Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 102.

¹³ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 283.

wskazać przede wszystkim na zjawisko decentralizacji, zmianę stosunków gospodarczych i własnościowych oraz prywatyzację zadań publicznych¹⁴. Te uwarunkowania przyczyniają się do tego, że administracja publiczna, chcąc wykonywać przypisane jej zadania, korzysta z form właściwych dla prawa cywilnego, aby zapewnić sobie swobodę i elastyczność działania.

Należy jednak stwierdzić, że współczesne prawne formy działania administracji podlegają procesowi ciągłej ewolucji. Pojawiają się również nowe instrumenty prawne, które nie mieszczą się w ukształtowanej przez doktrynę siatkę pojęciowej¹⁵. I taki przykład stanowią hybrydowe prawne formy działania¹⁶, które należy określić jako formy niewładcze o złożonym charakterze prawnym ze względu na posiadanie publiczno- i prywatno-prawnych cech. Administracja publiczna jest w ciągłym procesie rozwoju, stąd też potrzebne jej są nowe prawne formy działania, odpowiadające jej aktualnym potrzebom. Jednakże należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o sztuczne tworzenie nowych instrumentów prawnych, ale o uporządkowanie dotychczasowych i dostosowanie ich do zmieniającej się administracji publicznej oraz jej coraz szerszej współpracy z podmiotami niepublicznymi¹⁷.

Administracja publiczna podejmuje swoje działania władcze w ramach tzw. *imperium*¹⁸ oraz działając niewładczo w ramach tzw. *dominium*¹⁹. W pierwszym przypadku działania administracji publicznej regulowane są przez prawo administracyjne i przyjmują postać m.in. decyzji administracyjnych lub czynności egzekucyjnych. Organy administracji publicznej, działając w ramach *imperium* będą miały zasadniczo pozycję nadrzędną w stosunku do obywatela²⁰. Natomiast działając w ramach *dominium*, administracja publiczna występuje jako równoprawny uczestnik obrotu cywilnoprawnego. Po pierwsze, oznacza to, że niektóre podmioty administracji publicznej, np. samorząd terytorialny, Skarb Państwa oraz agencje państwowe, zostały wyposażone w osobowość prawną. Po drugie, prowadzi to do przyznania im określonego majątku, zdolności do czynności prawnych oraz nabywania praw i zaciągania zobowiązań w ramach swoich działań. W konsekwencji możemy stwierdzić, że administracja publiczna

¹⁴ Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 12.

¹⁵ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 471.

¹⁶ Do których można zaliczyć: ugodę administracyjną, umowę administracyjną czy kontrakt socjalny.

¹⁷ B. Dolnicki, R. Cybulska, op. cit., s. 472.

¹⁸ Zob. szerzej A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 3, s. 35 i nn.

¹⁹ Ibidem, s. 40 i nn.

²⁰ Zob. P. Stec, *Prawo cywilne jako przedmiot działań administracji publicznej*, [w:] P. Stec, M. Załucki (red.), *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, Warszawa 2011, s. 41.

w obrocie cywilnoprawnym korzysta z tych samych prawnych form działania, co inne podmioty prawa cywilnego, a przede wszystkim z umowy cywilnej.

Warto odnotować również, że

katalog form działania administracji publicznej jest bardzo szeroki, formy konkurują ze sobą lub się uzupełniają, stanowiąc w sumie cały system. Niejednokrotnie prawo wymaga od organów administracji podjęcia w danej sprawie wielu kolejnych działań zmierzających do jednego celu (tzw. ciągi działań administracyjnych), co wpływa dodatkowo na skomplikowanie całego systemu form działania. Spójność tego systemu zależy każdorazowo od ustawodawcy i od konsekwencji, z jaką wprowadza on i nazywa poszczególne formy działania i z jaką formułuje upoważnienie do ich podejmowania. Czasem nazwy form działania wprowadza także doktryna prawa administracyjnego. Niektóre z nich są przejmowane do tekstów normatywnych, inne pozostają jako terminy naukowe pozwalające porządkować wszystkie formy aktywności administracyjnej²¹.

Do tego

pokazanie [...] całego zespołu form działania administracji opartego o systematyczną klasyfikację nie ma znaczenia jakiejś abstrakcyjnej spekulacji, lecz ma doniosłe znaczenie praktyczne, które może być porównywane ze wskazaniem dróg, jakimi najlepiej jest iść do obranego celu, jakimi administracja najbardziej prawidłowo osiągnie zamierzone skutki i wypełni stojące przed nią zadania²².

Trzeba też zauważyć, że poglądy na wyodrębnienie poszczególnych prawnych form działania administracji z upływem czasu ulegają pewnej ewolucji.

Jej źródłem jest nie tylko rozwój badań naukowych, lecz i zmiany w samych działaniach administracji. [...] Koncepcja prawnych form działania administracji ukształtowana jest bowiem zawsze jako wtórna wobec koncepcji administracji (państwowej, publicznej) jako pojęcia pierwotnego, wyznaczającego z góry granice rozważań, i wobec koncepcji zadań, funkcji i celów administracji, którym określone prawem formy działania podporządkowane są instrumentalnie. Zarówno koncepcja administracji publicznej, jak i koncepcja jej zadań, funkcji i celów ulegają ewolucji. Stąd też nie może dziwić także ewolucja unormowań prawnych i poglądów doktryny w kwestii form działania²³.

Nie sposób także nie zauważyć, że

proporcje między obydwooma członami omawianego podziału, czyli między działaniami władczymi i niewładczymi, ulegają w ostatnim czasie zmianie. Zauważalny jest wzrost znaczenia form niewładczych polegających na stosowaniu konsultacji, negocjacji, mediacji oraz ekspertyz, a także na komputeryzacji procesu administrowania. Zaznacza się również duży udział różnego rodzaju działań nieformalnych.

W doktrynie przeważa pogląd, że posługiwanie się przez administrację publiczną instrumentami i narzędziami prawnymi o charakterze prywatnoprawnym przyczynia się tylko do tego, że administrację wiążą zarówno przepisy

²¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 323.

²² J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 33.

²³ A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 253–254.

prawa administracyjnego (kompetencja), jak i przepisy prawa cywilnego (środki i formy działania)²⁴. Niestety, nie podzielamy tego stanowiska. Tendencja zmiany prawnych form działania w kierunku stosowania coraz częściej umów cywilnoprawnych (pomijając kwestie ich modyfikacji), jest tak naprawdę tworem praktyki legislacyjnej, która jest zaś reakcją na zmiany administracji publicznej i tym samym potrzeby społeczeństwa. Działalność prawodawcza ustawodawcy przyczynia się do występowania w obrocie prawnym i stosowania przez administrację publiczną umów, których nie można w pełni umieścić w klasycznym rozumieniu prawa cywilnego. Można zatem mieć wiele wątpliwości co do tego, czy ingerencja prawodawcy nie przyczynia się do osłabienia zasad prawa cywilnego.

Niemniej fakt, że w administracji publicznej stosowane są umowy cywilnoprawne, których warunki, tryb kształtowania treści umów, określenie formy, wprowadzenie zasady pisemności oraz kary umowne, stanowią *lex specialis* wobec postanowień kodeksowych dotyczących umów cywilnoprawnych, to według przedstawicieli doktryny prawa cywilnego nie stanowi to jeszcze o sprzeczności z prawem cywilnym, a raczej jego nadinterpretację²⁵. Jak wskazuje P. Stec (co uważamy w pełni za słuszne), o niecywilistycznym charakterze umów, które nie mają „czystej” kodeksowej formy prawnej²⁶, nie świadczą przewidziane w ustawach prawa publicznego (administracyjnego) odrębne środki ochrony prawnej. Taki sądowy tryb postępowania należałoby traktować jako pozasądowe postępowanie cywilnoprawne. Postępowania prowadzone przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi zakwalifikować jako sprawy formalnie administracyjne, a te, które dotyczą kwestii materialno-prawnych – jako sprawy cywilne²⁷. Jesteśmy zdania, że poglądy występujące w doktrynie prawa administracyjnego, w przypadku gdy umowa, która jest zawierana z udziałem władzy publicznej, których treść czy warunki jej kształtu są uregulowane w ustawie szczególnej oznacza, że mamy do czynienia z nowym typem umowy, stanowi błędne uzasadnienie. Umowa ta bowiem nie miałaby charakteru publicznoprawnego, ponieważ w świetle prawa cywilnego nadal jest to umowa cywilnoprawna, choć modyfikowana przez tzw. nakładki²⁸.

Uważamy, że korzystanie przez administrację publiczną z niewładczych form działania wynika – jak trafnie zauważa D. Ehler²⁹ – ze względów pragmatycznych i prakseologicznych, przez co zyskuje charakter techniczny, a jednocześnie nie jest wyrazem działania organów administracyjnych na zasadzie prywatnej autonomii. Organy te są związane przepisami prawa o charakterze publicznopraw-

²⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 208.

²⁵ P. Stec, *Umowy w administracji*, Warszawa 2013, s. 149.

²⁶ Art. 66 i nn. w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Dodatkowe warunki/przesłanki, które powinien spełnić kontrahent. Są one uregulowane w przepisach ustawy szczególnej.

²⁹ D. Ehler, *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984, s. 267.

nym, które modyfikują lub uzupełniają przepisy prawa prywatnego w zakresie wyznaczonym przez ich odpowiedzialność za realizację zadań publicznych³⁰. Zdaniem Z. Leońskiego³¹ zakres swobody kontraktowej określonej w art. 353¹ k.c. jest tym samym dla podmiotów administracyjnych istotnie zawężony przez normy prawa publicznego, które stanowią dla nich podstawę wszelkich podejmowanych działań.

W odniesieniu do zastosowania umowy cywilnoprawnej, należy jednoznacznie stwierdzić, że realizacja zadań administracji następuje na podstawie ustawowego upoważnienia. Ustawodawca w większości przypadków określa warunki do spełnienia przez strony umowy, pozostawiając im ustalenie tych elementów stosunku prawnego, których nie da się określić w przepisach. W pozostałych przypadkach ustawodawca ogranicza się do wskazania przykładowych zagadnień, które strony muszą uregulować umową, pozostawiając pozostałe kwestie regulacjom prawa prywatnego.

Celowość korzystania z niewładczych (hybrydowych) form działania przez administrację publiczną jest nakierowana głównie na ich jakość i efektywność wykonania zadań publicznych oraz na pewnego rodzaju swobodę w doborze kontrahenta regulowaną przepisami prawnymi. Podmioty administracji publicznej, korzystając z umów cywilnoprawnych, uregulowanych prawem cywilnym i administracyjnym, muszą brać pod uwagę aspekty kształtowania się ważności i skuteczności tych umów. Równorzędna regulacja prawna przez dwie gałęzie prawa: cywilnego i administracyjnego, stwarza problem przyznania pierwszeństwa oraz znaczenia każdej z tych dziedzin. Wydaje się zatem zasadnym stwierdzenie, że ważność umowy cywilnej jako prawnej formy działania administracji będzie miała miejsce wtedy, gdy zostaną dopełnione wymagania wynikające zarówno z przepisów prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego³². Ograniczenia prawne zawarte w przepisach prawa administracyjnego mają na celu zapobieżenie strat, zminimalizować ryzyko oraz ewentualne niepowodzenia po stronie podmiotów administracji publicznej.

Czy można zatem mówić, że w obrocie prawnym funkcjonują niewładcze formy działania, które pozbawione są typowego dla prawa administracyjnego władztwa administracyjnego? Uważamy, że władztwo administracyjne jest na tyle immanentną cechą administracji publicznej, że trudno jest je wykluczyć w ogóle z jakiejś instytucji prawnej. Owszem, można je minimalizować, w pewien sposób ograniczać, ale nigdy nie pozbywać w całości. A to dlatego, że postanowienia konstytucyjne gwarantują, iż organ i podmiot publiczny działają na posta-

³⁰ Por. szerzej K. Strzyckowski, *Prywatyzacja (organizacyjna) przedsiębiorstw publicznych*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 12.

³¹ Z. Leoński, *Charakter prawny koncesji i umowy koncesyjnej w świetle przepisów ustawy o autostradach płatnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 4, s. 40.

³² Takie stanowisko zostało potwierdzone w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wyrok SN z dnia 26 listopada 2002 r., V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47.

wie i w granicach prawa. Nie jest możliwa swoboda działania tych podmiotów, chociażby co do wyboru prawnej formy wykonania zadania. Każdorazowo ustawodawca ustanawia konkretnym przepisem prawnym sposób i formę realizację zadania publicznego. W drodze wyjątku może ustanowić pewnego rodzaju swobodę, co do wyboru formy prawnej, ale jest to nadal ograniczony i kontrolowany wybór, bo pomiędzy wskazanymi w przepisie formami. Mimo że organy i podmioty publiczne korzystają z niewładczych (hybrydowych) form działania, których istota sprowadza się do większej swobody w ich kreowaniu, to nie można nawet w tym aspekcie mówić o tym, że przedstawiciele administracji publicznej w tych stosunkach prawnych są na równi z drugą stroną. Nigdy tak nie będzie, a to dlatego, że administracja publiczna działa w imieniu i na rzecz państwa, a państwo to władza. Zatem jest to tylko pozorne zjawisko równości stron i próba konsensusu dwóch stron, w której jedną z nich jest organ (podmiot) administracji publicznej.

Wnioski

Władztwo państwowe, szczególnie w obszarze przypisywanym administracji publicznej, przybiera znacznie więcej form, jest realizowane nie tylko pod postacią aktów jednostronnych ustalających bezpośrednio sytuację prawną określonych podmiotów. Jak pokazuje obecna sytuacja normatywna, decydowanie o prawach i obowiązkach podmiotów zewnętrznych coraz częściej przybiera formy dalekie od tych uznanych za właściwe dla tak sformułowanego celu. Nie można nie zauważyć, że władztwo administracyjne to nie tylko ostateczne kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu zewnętrznego, ale również możliwość pośredniego wpływania na jego prawa i obowiązki, stwarzanie warunków dla realizacji należnych mu praw itd. Sam przymus administracyjny nie może być pojmowany wyłącznie w kategoriach prawa karnego, na gruncie prawa administracyjnego – jawi się on jako nieodzowny element każdego działania administracji publicznej.

Nie ulega więc najmniejszej wątpliwości, że także prawo musi przewartościować dotychczasową hierarchię pojęć i uznać, że tzw. „sfera niewładcza” w działaniu administracji jest w dzisiejszej rzeczywistości nie tylko najbardziej władczą, ale po prostu najważniejszą. Jest więc koniecznością, aby znalazło dla niej odpowiednie, adekwatne do rzeczywistości, środki regulacji i kontroli³³.

Władztwo administracyjne ma charakter pierwotny wobec administracji publicznej, która dysponuje już tylko władztwem wtórnym, delegowanym jej przez państwo³⁴. Władztwo administracyjne jest władztwem państwowym, choć jego

³³ J. Łętowski, op. cit., s. 205

³⁴ M. Krawczyk, op. cit., s. 117.

prostsza formą, które z teoretycznego punktu widzenia jest jednorodne i nie zmienia się w zależności od tego, jaki podmiot nim w danym momencie dysponuje³⁵. Zatem należy jeszcze raz podkreślić, że władztwo administracyjne zawsze jest i będzie występować w administracji publicznej oraz jej sferze działań z większym czy też mniejszym nasileniem. Administracja publiczna ma dbać o korzyści i działać tak, aby je osiągnąć i pomnażać, i to jest jej podstawowym zadaniem³⁶. Aby wykonać swój podstawowy cel, została ona wyposażona normatywnie w zasób środków administracyjnych, które wyznaczają treść władztwa administracyjnego³⁷. Dlatego w swoich działaniach korzysta z dostępnych prawnych form działania, obecnie w szczególności z tych, które mają niewładczy (hybrydowy) charakter. W naszej opinii stosowanie tych form działania stanowi pewnego rodzaju zastłonę przed korzystaniem wprost z władztwa administracyjnego, czego przykładem może być ugoda administracyjna. Ugoda administracyjna jako dwustronna i hybrydowa prawna forma ma służyć odformalizowaniu postępowania administracyjnego, tworząc jednocześnie możliwość mediacyjnego załatwienia sprawy. Analizując regulacje kodeksowe (K.p.a.), warto jednak zwrócić uwagę, że to tylko z pozoru jest ugodowa wersja działania administracji publicznej wobec drugiej strony. Zawarcie takiej umowy jest obwarowane szeregiem warunków i nie dotyczy zawarcia jej w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego pomiędzy organem a stroną, a tylko stronami przed organem.

Powołując się na orzecznictwo, Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku stwierdził, że strony ugody swoje prawa i obowiązki określone ugodą administracyjną czerpią nie z woli stron, lecz z woli organu administracji, który ugodę zatwierdził, co przesądza o jej zakwalifikowaniu do prawnych form działania administracji³⁸. Jest to zatem nic innego jak porozumienie między stronami tego postępowania, które jest zatwierdzone przez organ je prowadzący. Co istotne, organ ma możliwość odmowy jej zawarcia w razie stwierdzenia, że przynosiłaby ona takie same konsekwencje prawne jak decyzja administracyjna. Nie zmienia to jednak faktu, że podjęcie ugody może mimo wszystko uchodzić za korzystniejsze, aniżeli poddanie się jednostronnemu rozstrzygnięciu. Zdaniem P.M. Przybysza ugoda administracyjna stwarzać może zdecydowanie korzystniejsze warunki do wykonania jej przedmiotu oraz co ważne, uniknięcia w ten sposób uruchomienia przez organ administracyjny środka przymusu państwowego³⁹.

³⁵ P. Radziejewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2, s. 23.

³⁶ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 30.

³⁷ M. Krawczyk, op. cit., s. 108.

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 roku, sygn. akt I OSK 3054/18, LEX nr 2657620.

³⁹ P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 114 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] P.M. Przybysz (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2019.

Dodatkowo trzeba pamiętać o problemie w klasyfikacji konkretnej formy prawnej, w szczególności tej, która jest formą niewładczą (hybrydową). O jej prawidłowym umiejscowieniu w katalogu prawnych form działania przesądzać będzie, w głównej mierze, rodzaj ochrony prawnej przysługującej uprawnionym jednostkom. Ponadto warto mieć na uwadze, że każdy akt wydany przez organ administracji publicznej jest jednocześnie aktem władzy, gdyż każdy organ reprezentuje w swoich działaniach władztwo państwowe⁴⁰.

Bibliografia

Literatura

- Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Bieś-Srokosz P., *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Bieś-Srokosz P., *Tendencja przenikania się prawa publicznego i prawa prywatnego na przykładzie porozumienia administracyjnego*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2021, nr 53.
- Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „*Studia Prawnicze*” 2002, nr 3.
- Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010.
- Ehler D., *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984.
- Górzyńska T., *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe 23–25 września 2002*, Warszawa 2003.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.

⁴⁰ J. Litwin, *Projekt Kodeksu cywilnego a prawo administracyjne*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 1955, nr 1, s. 8.

- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Lex 2016.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Leoński Z., *Charakter prawny koncesji i umowy koncesyjnej w świetle przepisów ustawy o autostradach płatnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 4.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. 1, Warszawa 1880.
- Radwanowicz J., Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Radzewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Stec P., *Prawo cywilne jako przedmiot działań administracji publicznej*, [w:] P. Stec, M. Załucki (red.), *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, Warszawa 2011.
- Stec P., *Umowy w administracji*, Warszawa 2013.
- Strzyczkowski K., *Prywatyzacja (organizacyjna) przedsiębiorstw publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 12.
- Tokarczyk R., *Filozofia prawa*, Warszawa 2009.
- Wiktorowska A., M. Wierzbowski (red.), *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z dnia 26 listopada 2002 r., V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 roku, sygn. akt I OSK 3054/18, LEX nr 2657620.

Administrative power in contemporary legal forms of public administration

Abstract

Administrative power is primary in relation to public administration, which has only secondary power delegated to it by the state. It is state power, although its simpler form, which from a theoretical point of view is homogeneous and does not change depending on which entity has it at a given moment. Administrative authority also manifests itself in the legal forms used by the public administration when performing public tasks. Although the tendency to use non-ruling (hybrid) legal forms is currently growing, questions arise: to what extent are these forms bilateral and consensual, and is administrative power replaced by agreements? This article deals with the above issues with an attempt to answer such questions at the same time.

Keywords: administrative power, non-imperative legal forms of action, hybrid.