

Piotr LISOWSKI\*

## Wielopostaciowość podmiotów prawa administracyjnego

Prawo pozytywne działa poprzez podmioty (aczkolwiek nie zawsze bezpośrednio) i – co do zasady – dla podmiotów. W płaszczyźnie prawa administracyjnego mogą one występować w maksymalnie dwóch rolach, tj. jako administrujący i z pozycji właściwych dla administrowanych. Nie są to zarazem, pod wieloma względami, grupy wewnątrznie jednorodne. Możliwe jest zmienianie ról, także w układzie administrujący ↔ administrowani. Dochodzą jeszcze kwestie reprezentacji, bardziej skomplikowane po stronie administrujących. W kontekście administrujących trzeba też uwzględnić uwarunkowania związane z wykorzystywaniem mechanizmu wewnętrznej organizacji podmiotów administracji publicznej (tzw. rozwinięcia strukturalnego), a także zróżnicowanie dające asumpt do wyróżniania sfery *imperium* i *dominium*.

Tytułowa wielopostaciowość przejawia się więc wieloaspektowo, znajdując szerokie zastosowanie. Warto zatem zidentyfikować jej przyczyny, przebieg i skutki; zapytać o *ratio legis* tego swego rodzaju poliformizmu<sup>1</sup> zachodzącego w ramach podmiotowo ujmowanej administracji publicznej. Charakter opracowania nie pozwala na podejmowanie zobowiązań możliwych do dotrzymania w monografii. Wydaje się jednak, że także

---

\* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: piotr.lisowski@uwr.edu.pl.

<sup>1</sup> Polisemiczność pojęcia wielopostaciowości często kojarzona jest z tego rodzaju określeniem; w słownikach używa się też określenia „wielokształtność” (np. w *Słowniku języka polskiego* pod red. W. Doroszewskiego). Wśród synonimów wielopostaciowości wymienia się też, m.in.: heterogeniczność, różnorodność, niejednorodność.

syntetyczne podejście badawcze pozwoli na dokonanie interesujących ustaleń.

Przedmiotem analizy uczyniono dwie płaszczyzny. Dla pierwszej punkt odniesienia stanowi problematyka upodmiotowienia i podmiotowości. W tym zakresie rozważania ukierunkowane będą na wykazanie podstawowych uwarunkowań i przejawów różnorodności w rozwiązywaniu tego rodzaju kwestii. Drugi nurt rozważań koncentrować się zaś będzie na wielopostaciowości wynikającej z możliwości zmieniania ról w kontekście procesu administrowania. W tym zakresie analiza wykaże więc swego rodzaju wariacje w obsadzaniu podmiotów prawa administracyjnego (itp.). Bazować zaś będzie na założeniu dopuszczającym uczestniczenie w administrowaniu w różnych perspektywach, w zmieniających się rolach.

Relatywnie rzecz ujmując, łatwiej o upodmiotowienie<sup>2</sup> po stronie administrowanych (w zakresie ograniczonym do tak kwalifikowanych osób fizycznych). W takich przypadkach upodmiotowienie (i właściwa mu zdolność prawna) są w istocie uznawane (a nie kreowane) przez prawo przedmiotowe. Jeżeli zaś podmioty prawa administracyjnego wykazują się inną proveniencją, to – niezależnie od tego, czy mają być podmiotami wykonującymi administrację publiczną, czy też adresatami takiej aktywności – niezbędne jest wsparcie, konieczny jest kreacjonizm prawniczy. Osoby fizyczne (jako administrowani) są więc *ex definitione* podmiotami prawa administracyjnego, innego rodzaju podmiotom (w szczególności – różnego rodzaju jednostkom organizacyjnym) taki status się nadaje.

Zastrzec jeszcze należy, że sygnalizowane ograniczenia przesądziły o poprzestaniu na zasygnalizowaniu znaczenia problematyki legitymowania się interesem prawnym czy też wykazywania się właściwością/posiadaniem kompetencji/zdolności. Zatem, nie negując znaczenia tego rodzaju aspektów (jako przesądzających *in concreto* o uaktywnieniu upodmiotowienia i przechodzeniu do fazy konsumowania podmiotowości), dalsza analiza te wątki zmarginalizuje.

---

<sup>2</sup> Upodmiotowienie prawne rozumiane będzie jako stan ustanowienia podmiotu prawa. Tego rodzaju atrybut należy przy tym odróżniać od podmiotowości, ujawnianej „później” – na etapie konsumowania możliwości stwarzanych przez (uprzednie) upodmiotowienie. Punkt wyjścia dla podmiotowości stanowi zdolność prawna (na swój sposób integrująca fazę upodmiotowienia i podmiotowości), docelowo zaś podmiotowość sprowadza się i zmierza do zdolności do czynności prawnych – wyrażanych w drodze różnego rodzaju oświadczeń woli i wiedzy. Więcej na ten temat np.: J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń 15–16 listopada 2005 r.*, Toruń 2005, s. 177–194; J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016, *passim*.

Docelowo zamierzoną analizę znacznie syntetyczne przedstawienie kluczowych antecedencji tytułowej wielopostaciowości związanych z podziałem na sfery: prawa publicznego (w szczególności prawa administracyjnego) i prawa prywatnego (przede wszystkim prawa prywatnego) oraz *imperium* i *dominium*<sup>3</sup>. Uwzględnienie wyróżnienia właściwych im dwóch płaszczyzn upodmiotowienia i podmiotowości (wraz z charakterystycznymi dla nich uwarunkowaniami) pozwala wychwycić następującą prawidłowość: zdolność prawna stanowi immanentny atrybut osób fizycznych. Brak powszechnej dostępności osobowości prawnej wśród pozostałych podmiotów prawa administracyjnego szczególnie zaznacza się po stronie podmiotów administracji publicznej. Co więcej, czasami dotyczy nawet przedstawicieli tej samej ich kategorii<sup>4</sup>.

Skupienie uwagi na administrujących daje asumpt do konstatacji związanych z wykorzystywaniem w organizacji prawnej administracji publicznej wspomnianego już mechanizmu rozwinięcia strukturalnego. W tym kontekście zwraca bowiem uwagę to, że o ile osobowość prawna (jeśli jest dostępna) i podmiotowość publicznoprawna są atrybutami przynależnymi podmiotom administracji publicznej, to już nie są konsumowane w tym wyjściowym momencie rozwinięcia strukturalnego. Podmioty w typie jednostek organizacyjnych nie są bowiem zdolne do działania – ich aktywność w obrocie prawnym wymaga pośrednictwa. Co warte zaznaczenia, obowiązują w tym zakresie różne modele reprezentacji, dla których punkt wyjścia stanowi rozkład dostępu do podmiotowości, bazujący na swego rodzaju synergii między podmiotami administracji publicznej a ich organami<sup>5</sup>, z możliwością kontynuacji (w formie upoważnień administracyjnych, pełnomocnictw, delegacji<sup>6</sup>). *Nota bene*, zdarza

<sup>3</sup> Ten podział adaptuje wcześniejsze rozróżnienie w perspektywie właściwej dla administracji publicznej (w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym, stosownie do preferowanego *in concreto* kontekstu). Pamiętać jednak należy o tym, że sfera *dominium* może stanowić przedmiot nie tylko oddziaływań podejmowanych w sferze prywatnoprawnej, ale także działań o *stricto* publicznoprawnym charakterze (np. przy podejmowaniu decyzji administracyjnych wywołujących skutki cywilnoprawne – decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, rozgraniczeniu nieruchomości; przy wydawaniu aktów prawa miejscowego o podobnej sferze oddziaływania).

<sup>4</sup> Czego koronnym przykładem jest porównanie szkół z systemu oświaty ze szkołami wyższymi (jako zakładami administracyjnymi).

<sup>5</sup> Precyzyjnie rzecz ujmując, „organ administracji publicznej” jest „organem podmiotu administracji publicznej”. Pierwszego z wymienionych określeń, znajdującego powszechne zastosowanie, nie należy więc rozumieć dosłownie (nie ma bowiem podmiotu określanego mianem „administracji publicznej”).

<sup>6</sup> Por. np. art. 39 ust. 2 z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1875. W kontekście sfery *imperium* pamiętać jednak należy o specyfice instytucji dekoncentracji zewnętrznej. Więcej na ten temat np. P. Lisowski, *Dekoncentracja zewnętrzna w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz–Rzeszów 2017, s. 47–58.

się w tym kontekście, że także ustawodawca nie radzi sobie z tego rodzaju uwarunkowaniami, czego przykładem przepis art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>7</sup>, w którym jest mowa o powierzaniu przez wojewodę (a więc przez organ administracji publicznej) prowadzenia spraw jednostkom samorządu terytorialnego (a zatem – podmiotom administracji publicznej)<sup>8</sup>.

Nie ulega więc wątpliwości, że administracja publiczna w ujęciu podmiotowym stanowi strukturę złożoną, poddawaną zróżnicowanym reżimom upodmiotowienia i podmiotowości. Statyczne (instytucjonalne) właściwości konstrukcyjne tej struktury implikują wielopostaciowość jednostek organizacyjnych, a także sfer oraz reżimów ich funkcjonowania. W konsekwencji jej funkcjonowanie i towarzyszące temu relacje wymagają odpowiednio skonstruowanego przebiegu. Warunkiem *sine qua non* jest tu precyzyjna i odpowiednio różnicowana normatywizacja – właściwie reagująca na wskazane uwarunkowania przesądzające o wielopostaciowości administrujących. Powodzenie tego procesu pierwotnie zależy jednak będzie od wsparcia ze strony nauk prawnych – w tym nauki prawa administracyjnego. W istocie trudno przecenić znaczenie doktrynalnego analizowania i kontestowania tego rodzaju kwestii (szczególnie zaś wtedy, gdy jest adekwatne skomunikowanie z praktyką normatywną, administracyjną w tym zakresie). Jeżeli brakuje tego rodzaju synergii, to specyficzne właściwości konstrukcyjne podmiotów administracji publicznej komplikują się, tracąc na jasności i spójności.

*Hic et nunc* prawo administracyjne systemowo, kompleksowo i w sposób zunifikowany nie reguluje powyższej problematyki. Związany z tym deficyt nie ułatwia administrowania. Podkreślić przy tym należy, że dotyczy kluczowych kwestii: wystarczy wskazać na brak definicji legalnej organu administracji publicznej czy ignorowanie przez język prawny atrybutu podmiotowości publicznoprawnej (w tej perspektywie wydaje się on wręcz „przezroczysty”).

W uzupełnieniu warto zauważyć, że choć po stronie administrowanych swoisty polimorfizm nie zyskuje aż tak systemowego znaczenia, to tego rodzaju wątek trudno uznać za irrelevantny. Oprócz osób fizycznych w takiej roli występują bowiem także jednostki organizacyjne<sup>9</sup>, nie zawsze legitymujące się osobowością prawną.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

<sup>8</sup> Nie można wykluczyć, że taki brak koherencji jest też wynikiem ignorowania (zarówno przez prawo pozytywne, jak i naukę prawa administracyjnego) w odniesieniu do administracji rządowej kontekstu podmiotowości publicznoprawnej.

<sup>9</sup> Co uaktywnia znaczenie problematyki reprezentacji.

Co warte podkreślenia, ich zdolność administracyjnoprawna – a więc oceniana w perspektywie wykonywania administracji publicznej – może różnie korespondować ze zdolnością prawną w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Zależy to od znaczenia kontekstu *dominium* w ramach poszczególnych sytuacji prawnych (stosunków prawnych): im istotniejszy, tym większe prawdopodobieństwo, że to regulacje prawa cywilnego determinować będą wyznaczanie zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych. Pamiętać jednak należy o tym, że często jest to rozstrzygane w regulacjach prawa administracyjnego. Reprezentatywnym przejawem zastosowania tego rodzaju mechanizmu jest przepis art. 30 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>10</sup>, zgodnie z którym „Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej” (podkr. – P.L.). Poza tym w niektórych przypadkach – co jest szczególnie charakterystyczne dla jednostek organizacyjnych o rodowodzie publicznoprawnym nieposiadających osobowości prawnej (np. dla zakładów administracyjnych występujących w roli administrowanych)<sup>11</sup> – kontekst prywatnoprawny może tracić na znaczeniu<sup>12</sup> lub stawać się prawnie irrelevantny – w razie wywodzenia interesu prawnego z sytuacji *stricte* administracyjnoprawnej<sup>13</sup>. *Nota bene*, ostatni przykład to kolejny przypadek regulacji niezbyt radzącej sobie ze specyfiką upodmiotowienia i podmiotowości po stronie podmiotów administracji publicznej. Przesądza bowiem o tym (podobnie zresztą jak wcześniej w tym zakresie obowiązujący art. 60 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>14</sup>), że „Organowi, który nadał lub uchwalił statut, od decyzji kuratora oświaty [...] przysługuje odwołanie [...] do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania [...]” (podkr. – P.L.). W konsekwencji organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego lub rada szkoły / rada pedagogiczna – w przypadku, odpowiednio, statutu nadanego/uchwalonego – są uznawani za strony tego rodzaju postępowań administracyjnych. Tego rodzaju podejście ignoruje uwarunkowania determinujące różnicowanie dostępu do podmiotowości prawnej leżące u podstaw wspomnianego już

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 (dalej: k.p.a.).

<sup>11</sup> Np. szkoły jako strony postępowania administracyjnego.

<sup>12</sup> Przykładowo w przypadku ubiegania się przez szkołę o zezwolenie na usunięcie drzewa z nieruchomości pozostającej w zarządzie szkoły.

<sup>13</sup> Czego przykład stanowi przepis przewidujący możliwość wnoszenia odwołania od np. decyzji kuratora oświaty uchylającej statut szkoły samorządowej (zob. art. 114 zd. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59 z późn. zm.; dalej: u.p.o.).

<sup>14</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.

podziału na podmioty i ich organy; w szczególności – „zapomina” o tym, że organy nie mają interesów, uprawnień, nie mają zadań, a „jedynie” kompetencje. Co warto przypomnieć, to nie jedyne tego rodzaju przeszacowanie atrybutów podmiotowości dostępnych dla organów administracji publicznej. Wystarczy wspomnieć o treści art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>, wedle którego „W postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi” (podkr. – P.L.).

Jak się więc okazuje, także i w tej perspektywie mocno daje się we znaki brak części ogólnej prawa administracyjnego, a szerzej rzecz ujmując – brak systemowości i odpowiednio ukształtowanej unifikacji w porządku prawnym. Na razie zaś podmiotowość i upodmiotowienie po stronie administrowanych wynika z rozproszonych<sup>16</sup> i nie zawsze kompletnych i spójnych reguł.

Rozważania w drugiej z wybranych płaszczyzn<sup>17</sup> warto zacząć od następującego ustalenia: wydaje się, że o tego rodzaju transfery relatywnie łatwiej podmiotom lokowanym pierwotnie po stronie administrujących. Co więcej, analiza przepisów wskazuje na to, że ustawodawca<sup>18</sup> przeważnie nie poświęca zbytnej uwagi przechodzeniu administrujących na pozycje właściwe dla administrowanych. Z kolei procesy o odwrotnym przebiegu nie tylko są zauważane, ale wiąże się z tym tendencja (zrozumiała) do dość reglamentacyjnego podejścia do dopuszczania „normalnie” (wyjściowo) administrowanych do występowania po stronie administrujących.

Sygnalizowane już oszczędne zainteresowanie prawa przedmiotowego problematyką transferowania administrujących na pozycje właściwe administrowanym jest poniekąd zrozumiałe. Nie ma przecież potrzeby ustanawiania specjalnych procedur dla uzyskiwania przez podmioty administracji publicznej statusu administrowanego. W tym zakresie obo-

<sup>15</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.

<sup>16</sup> Podkreślić trzeba, że mechanizm *a casu ad casum* – nawet w regule wynikającej z przywoływanego już art. 30 § 1 k.p.a. – nie znajduje powszechnie zastosowania. Nie dość bowiem, że k.p.a. nie dotyczy wszystkich postępowań przed organami administracji publicznej, to jeszcze *explicite* dotyczy stron postępowania jurysdykcyjnego.

<sup>17</sup> Która, korzystając z pretekstów implikowanych nawiązywaniem podczas XIX Konferencji SEAP do dorobku Profesora J. Bocia (a w szczególności do charakterystycznej dla Niego skłonności do *bon motów*), wyjściowo i w pewnym uproszczeniu można nazwać „praktyką nieoczekiwanej zmiany miejsc”. W istocie jednak tego rodzaju modyfikacje nie tyle są nieoczekiwane, co skutkują nietypowymi, niestandardowymi rozwiązaniami.

<sup>18</sup> Opowiedzieć się przy tym należy za zaliczaniem regulacji o takim przeznaczeniu do materii ustawowej.

wiążują klasyczne mechanizmy, np. warunkujące legitymowanie się statusem strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Związane z takimi sytuacjami problemy natomiast nie tyle polegają na trudnościach w identyfikowaniu tego rodzaju przypadków<sup>19</sup>, co mają związek z konsekwencjami takiego stanu rzeczy. Idąc tym tropem, można wskazać dwojakię ich przyczyny: pierwsze mają walor *stricte* praktyczny, a wiążą się w szczególności z trudnościami, jakie często w praktyce sprawia konieczność odejścia od nawyków związanych z funkcjonowaniem – na co dzień – w roli administrującego. „Klasycznym” tego przykładem jest składanie odwołań w imieniu gminy (jako strony) przez osoby legitymujące się upoważnieniem administracyjnym – zamiast pełnomocnictwem (cywilnym). Drugą grupę tworzą trudności implikowane stanem prawnym. „Reprezentatywnie” to ilustrują skutki uchylecia art. 27a k.p.a.<sup>20</sup> W konsekwencji w aktualnym stanie brakuje – moim zdaniem<sup>21</sup> – podstaw do generalnego<sup>22</sup> wyłączenia wójta od orzekania w sprawie, w której „jego” gmina jest (jedną lub jedyną) stroną. Wątpliwości towarzyszące praktyce administracyjnej (i sądowniczo-administracyjnej) w tym zakresie pokazują, że jest to ważna kwestia, z którą wiążą się dylematy o aksjologicznie uzasadnionych konotacjach<sup>23</sup>.

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na ciekawe sprzężenie, jakie zachodzi między optyką administrujących a punktem widzenia właściwym dla administrowanych. Powody wyłączenia pracownika wskazywane w art. 24 § 1 pkt 1–3 k.p.a. oraz wyłączenia organu (art. 25 k.p.a.) nawiązują do okoliczności o materialnoprawnej proweniencji. Powyższe unormowania potwierdzają więc możliwość nakładania się (przenikania/zbiegania się) różnych perspektyw partycypacji w administrowaniu. Sta-

<sup>19</sup> Choć często takim konstatacjom towarzyszy zdziwienie czy zaskoczenie, związane z wychyceniem nietypowej roli np. gminy w postępowaniu administracyjnym (występującej *in concreto* jako jego strona; *nota bene* – czasami jest jedyną stroną; wrażenie jest jeszcze większe, gdy jest stroną w postępowaniu prowadzonym przez „jej” organ – ten wątek będzie kontynuowany).

<sup>20</sup> Obowiązującego w okresie od 27 maja 1990 r. do 5 grudnia 1994 r.

<sup>21</sup> Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ – kilka uwag na kanwie orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 583–594. Aczkolwiek przyznać trzeba, że tego rodzaju stanowisko nie funkcjonuje w randze *communis opinio doctorum*.

<sup>22</sup> Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest wprowadzanie przepisów przewidujących wyłączenie organu w niektórych typach spraw administracyjnych, zob. np.: art. 124 ust. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.; art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm. Co ciekawe, w wymienionych przypadkach zastosowano różne tryby wyłączenia: w pierwszym odesłano do stosowania odpowiednich przepisów k.p.a., w drugim – przepisy od razu wskazują adresata dewolucji kompetencji.

<sup>23</sup> Czy rzeczywiście bowiem powinny mieć miejsce sytuacje, w których np. wójt ustala warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla „swojej” gminy?

nowią zarazem kolejny przykład normatywizacji tego rodzaju problematyki, co z punktu widzenia administrujących – jak wskazywano – nie ma zbyt często miejsca.

I jeszcze jedna egzemplifikacja – o pogranicznym przebiegu – którą trudno już jednak zaakceptować. Chodzi o sytuacje, w których postępowanie administracyjne (finalizowane podjęciem decyzji administracyjnej) znajduje zastosowanie w sprawach *stricto* ustrojowych (zob. wcześniej wskazywane przepisy stwarzające podstawę do podejmowania przez kuratora oświaty decyzji w sprawie uchylenia statutu szkoły). Skutkują one prowadzeniem postępowań administracyjnych, w ramach których stroną jest administrujący (jak wskazywano, bywa, że lokowany na poziomie organu, a nie podmiotu administracji). Taką praktykę normatywną należy uznać za niepotrzebnie mieszającą perspektywy administrujących i administrowanych.

Na zakończenie tej sekwencji warto wspomnieć o przypadkach, w których mamy już do czynienia ze sprawą administracyjną (w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.), bardzo mocno jednak związaną z optyką właściwą już dla administrujących. Dobrym przykładem jest postępowanie w sprawie wywłaszczenia. Z punktu widzenia beneficjenta takiej decyzji chodzi przecież o pozyskanie nieruchomości na realizację celu publicznego. Trudno więc uniknąć bezpośrednich skojarzeń z wykonywaniem zadań publicznych, z administrowaniem. Mamy zatem do czynienia z dość nietypowym uzasadnieniem legitymowania się statusem strony: warunkiem *sine qua non* takiej kwalifikacji jest bowiem bycie podmiotem administracji publicznej (*sic!*). Analizowane transferowanie (przenikanie) w niektórych przypadkach generuje więc konsekwencje o ewidentnie pogranicznym charakterze. W takim przypadku materii wielopostaciowości podmiotów administracji publicznej relatywnie najbliższej do kwalifikacji wskazującej na jej hybrydowy charakter.

Dla procesów odwrotnych (tj. polegających na przechodzeniu podmiotów pierwotnie lokowanych po stronie administrowanych na pozycje właściwe już dla administrujących) poddawanie normatywizacji jest, *nomen omen*, normą. Odbywa się według dwóch podstawowych modeli. Pierwszy znajduje zastosowanie w ramach podmiotów administracji publicznej o korporacyjnej proveniencji. Ich osobowa geneza przekłada się bowiem na traktowanie (docelowo) administrowanych jako – *hic et nunc* – współadministrujących. Takie możliwości stwarzają formy demokracji bezpośredniej wykorzystywane do sprawowania władzy w ramach administrowania. Klasycznym i podstawowym<sup>24</sup> tego przykładem są samo-

<sup>24</sup> Z racji rangi i praktycznego znaczenia administrowania bazującego na mechanizmie określonym mianem samorządu terytorialnego.



rządowe formy demokracji bezpośredniej. Regulacje prawne w takich przypadkach koncentrują się na określaniu praw wyborczych (czynnego, biernego). Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na pewien paradoks – w samorządzie terytorialnym obowiązuje cezura: powszechność dostępu do korporacji terytorialnej (jako podmiotu administracji publicznej) nie znajduje potwierdzenia na etapie określania praw wyborczych. Przy określaniu przynależności do korporacji terytorialnej ujmowanej już jako władza podmiotu administracji publicznej pojawiają się bowiem wymagania (przede wszystkim dotyczące wieku i obywatelstwa). A więc właściwości konstrukcyjne samorządu terytorialnego przesądzają o tym, że nie jest to koncept totalnie powszechnie dostępny. Z kolei w przypadku samorządów nieterytorialnych – pomimo tego, że nie są określane mianem samorządu powszechnego – taka sytuacja może mieć miejsce. Przynależność do danej korporacji (aczkolwiek niebazująca na powszechności) automatycznie będzie się przekładała na możliwość uczestniczenia w sprawowaniu władzy w ramach *in concreto* dostępnych form demokracji bezpośredniej.

Drugi z wyróżnionych modeli obejmuje przypadki, które stanowią różnego rodzaju formy prywatyzowania wykonywania administracji publicznej (w zakresie ograniczonym do sytuacji, w których podmioty spoza administracji przystępują do administrowania). Poprzestając na zasygnalizowaniu tej problematyki<sup>25</sup>, warto wspomnieć o różnym klasyfikowaniu statusu tych podmiotów – „importowanych” spoza administracji publicznej *sensu stricto*. W trakcie procedur dotyczących dopuszczenia do wykonywania administracji publicznej (czasami zmierzających do zawarcia umowy, w innych przypadkach – finalizowanych decyzjami administracyjnymi)<sup>26</sup> relacje z nimi konstruowane są w sposób klasyczny, tj. w układzie administrujący–administrowani. Natomiast w trakcie wykonywania administracji publicznej mamy w takich sytuacjach do czynienia z administrującymi (w takiej bowiem perspektywie nawiązują już relacje z administrowanymi). Z kolei podczas kontrolowania (nadzorowania) podmiotów dopuszczonych do takiej działalności znajdują zastosowanie różne rozwiązania: czasami są traktowani jak administrowani, innym razem – jak administrujący<sup>27</sup>. Nie ulega więc wątpliwości, że tego rodzaju

<sup>25</sup> Jej obszerność i zróżnicowanie wymagają opisu zdecydowanie przekraczającego ramy właściwie dla formuły artykułu.

<sup>26</sup> Np., odpowiednio, art. 25 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm. (dalej: u.p.s.), w związku z art. 11–16 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm. oraz art. 57 u.p.s.

<sup>27</sup> Np., odpowiednio, art. 57a u.p.s. (aczkolwiek trzeba zauważyć, że postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej wykazuje silne konotacje ustro-

fluktuacja ról stawia wysokie wymagania uczestnikom obrotu prawnego – muszą bowiem uwzględniać zmienność tego rodzaju kwalifikacji, nadszeregować za różnymi przebiegami wielopostaciowości.

Wspomnieć jeszcze wypada o mniej radykalnych zmianach ról uczestników administrowania, nienaruszających granic pozycjonowania skutkujących podziałem na administrujących i administrowanych. Ich nie-transgraniczny przebieg nie przeszkadza bowiem w osiąganiu znamion wielopostaciowości. Trudno przecież inaczej zakwalifikować sytuacje, w których dany organ administracji raz jest nadzorowany (np. kurator oświaty przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania), a innym razem sam już sprawuje nadzór (nadzór pedagogiczny sprawowany przez kuratora oświaty). Co więcej, czasami oznacza to zmianę reżimów nadzorczych. Korzystając z powyższego przykładu, można wskazać, że nadzór nadkuratorem oświaty odbywa się w ramach hierarchicznego podporządkowania, nadzór pedagogiczny musi już respektować właściwości układu zdecentralizowanego.

Podobne sytuacje mogą też mieć miejsce w perspektywie prawa materialnego. Tytułem przykładu: tytuł prawny do sąsiedniej nieruchomości (względem terenu inwestycji) może przysparzać – w zależności od postanowień prawa przedmiotowego – statusu: strony lub osoby trzeciej.

Jak się więc okazuje, podmiotowy kontekst i wymiar prawa administracyjnego obiektywnie generuje bogaty i zróżnicowany katalog przyczyn i przejawów tytułowej wielopostaciowości. Jak starano się wykazać, nie wszystkie z tego rodzaju przypadków cieszą się dojrzałym i zunifikowanym podejściem doktryny. Co jednak szczególnie istotne, prawo pozytywne nie zawsze też nadszeregować za tego rodzaju wyzwaniem. Nie ulega zaś wątpliwości, że każdy tego rodzaju defekt (polegający czy to na zaniechaniu, czy na wadliwym rozpoznaniu/uregulowaniu) dodatkowo potęguje na swój sposób naturalne predylekcje do często skomplikowanych (nie „tylko” z racji wykazanej różnorodności) aspektów wielopostaciowości podmiotowej strony prawa administracyjnego. Skutki takich deficytów niewątpliwie nie sprzyjają jakości praktyki administracyjnej. Nie trzeba przy tym przekonywać, że nieprawidłowości o podmiotowej proveniencji bardzo często wywołują bardzo daleko idące konsekwencje, nierzadko o fundamentalnym (pierwotnym) znaczeniu dla oceny legalności (czy też inaczej mierzonej prawidłowości) administrowania.

Podkreślić w tym kontekście należy znaczenie systemowości i unifikacji doktrynalnego i normatywnego podejścia do tego rodzaju problematyki. Bezsparnie zaś punktem wyjścia wymaganych – jak wykazano –

---

jowoprawne) oraz art. 57 u.p.o. (rozpatrywany jako normujący nadzór pedagogiczny nad szkołami publicznymi prowadzonymi przez podmioty niepubliczne i szkołami niepublicznymi).

procesów sanacyjnych jest prawidłowe i kompleksowe jej rozpoznanie, poparte spójną i adekwatną do potrzeb siatką terminologiczno-pojęciową. Warto zatem temu nurtowi badawczemu poświęcać nieustającą i odpowiednio intensywną uwagę.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1875.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm..
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59 z późn. zm.

### Opracowania

- Filipek J., *Podmiotowość w prawie administracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń 15–16 listopada 2005 r.*, Toruń 2005.
- Lisowski P., *Dekoncentracja zewnętrzna w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz–Rzeszów 2017.
- Lisowski P., *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ – kilka uwag na kanwie orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.
- Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1997.

## THE MULTIFORM CHARACTER OF LEGAL-ADMINISTRATIVE ENTITIES

**Abstract:** The subjective context and dimension of administrative law objectively generate a diverse and rich catalogue of causes and manifestations of its multifaceted nature. In this respect, further diversity can be observed, namely that of conditionings and consequences, its crucial aspect being the distinction into administering bodies and subjects of administration. The analysis of the multiform nature of legal-administrative entities can yield particularly interesting results when the participants of administration change their roles (including the

role changes which, from the perspective of the distinction between administering bodies and subjects of administration – run across borders). The analysis confirms the importance of taking care of the systemic approach and unification of the doctrinal and normative approach to the question of the multifaceted character of legal-administrative entities.

**Keywords:** LEGAL-ADMINISTRATIVE ENTITIES, SUBJECTIVITY, LEGAL CAPACITY, CAPACITY FOR LEGAL ACTIONS, LEGAL PERSONALITY, PUBLIC-LEGAL SUBJECTIVITY, PUBLIC ADMINISTRATION BODY, PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITY, REPRESENTATION, ADMINISTERING BODY, SUBJECT OF ADMINISTRATION