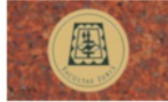


The contemporary challenge for the Polish science of administrative law in relation to public administration's legal forms of action. Some comments on the direction of change in the creation of new legal forms of action (iThenticate Similarity Report)



The contemporary challenge for the Polish science of administrative law in relation to public administration's legal forms of action. Some comments on the direction of change in the creation of new legal forms of action

Współczesne wyzwanie polskiej nauki prawa administracyjnego wobec prawnych form działania administracji publicznej. Kilka uwag na temat kierunku zmian w tworzeniu nowych prawnych form działania

72

ABSTRACT

43 The article is of a scientific-research character with a national range of the obtained research results. The purpose of this text is to analyze the currently functioning hybrid legal form⁶⁷ of action and to try to obtain answers to the above questions. The administrative authority manifests itself in the legal forms used by the public administration in performing public tasks. Although nowadays the trend towards the use of non-authoritative (hybrid) legal forms is increasing, some questions arise about their legal⁶¹ nature and their proper classification into the appropriate group of legal forms. Therefore, the redefinition of legal forms of action of public administration together with the updating of their catalogue with newly created legal forms becomes a contemporary challenge for the science of administrative law. This article discusses issues: hybrid legal forms of public administration⁶⁰ and their direction of changes; reflections of the Author on some kind of chaos, which can be observed not only in a conceptual dimension but also in classification on the legal forms of public administration, including newly created forms for which doctrine's representatives⁵ have doubts about their legal nature. Therefore, the Author puts questions: What is a contemporary challenge for the science of administrative law on legal forms of public administration⁴⁷ the Polish science of administrative law has been confronted with a task that requires a thorough analysis of all legal forms of public administration occurring in legal circulation and making a proper classification of them. These actions should redefine the concept of legal forms of action of public administration and update their catalogue with new (non-authoritative/hybrid) legal forms.

16 **Keywords:** Polish science of administrative law; legal forms of action; non-authoritative legal forms of action; hybrid

INTRODUCTION

The actions of the public administration in Poland over the last two decades have changed in favour of legal institutions of a non-authoritative nature. The present author fully supports the position of T. Górzyńska, who believes that the area of the so-called administrative *imperium*, i.e. actions of an authoritative nature, is decreasing in favour of institutions of a mediatory, consensual, conciliatory and contractual nature.¹ This is often the case for legal institutions³ that have features of both public and private law, making them a

4 **CORRESPONDENCE ADDRESS:** xxx

¹ T. Górzyńska, *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [in:] *Prawo do dobrej administracji. materials from the Meeting of Departments of Administrative Law and Administrative Proceedings Warszawa-Dębe, 23-25 September 2002*, eds. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warsaw 2003, p. 371.

hybrid creation that is difficult to classify correctly under the legal forms of public administration.

Nowadays in the Polish science of administrative law one can speak of a kind of chaos, not only in terms of concepts, but also in terms of classification, as to the legal forms of action of public administration, and thus to the newly created forms, against which the representatives of doctrine have doubts as to their legal character. Is this even possible? What, then, becomes the contemporary challenge for the science of administrative law in the question of the legal forms of action of public administration?

The author of this publication states that the contemporary challenge for the science of administrative law in Poland is to determine the legal character of specific legal forms that have been functioning in legal circulation for some time and correctly classify them into a relevant branch of law. Why is this so important? Considering both the science of administrative law and the application of the law itself, the legal forms of action of public administration should constitute a strictly defined catalogue to which specific legal forms are assigned. Since the public administration operates on the basis and within the limits of the law (above all, public law), exercises administrative authority - which is an immanent feature of administrative law (public law), in fact, the legal forms used by the public administration should also, by definition, be of a sovereign nature (possibly non-authoritative/bilateral) and be regulated by public law provisions.

RESEARCH AND RESULTS

Legal forms of public administration activities: doctrine vs. reality

Although the concept of legal forms of action of public administration has been defined, it is not unambiguously and universally accepted in the scientific community. However, the transformations in public administration, if only with regard to the creation of new public tasks, contribute to the fact that the division of legal forms of action of public administration accepted so far in the academic world has become insufficient. This is because there is a visible influence (impact) of civil law on public administration, particularly with

regard to legal forms of action. Naturally, the key division of legal forms of action into public law (authoritative and non-authoritative) and private law is still applicable. The point is that it is not entirely possible to assign a particular legal form to a particular classification. The reasons for this lie in the blurring of the precise boundaries during the law-making process between the legal forms of action typical of public law and private law. Increasingly often, the legislator establishes a civil law contract as the basic form of performing public tasks (this can be seen in public procurement, public-private partnership, transfer of tasks to administrative entities). Moreover, it creates legal forms that have features typical for both administrative and civil law so that there are hybrid legal forms in public administration. Some examples are, for instance, administrative settlements, which the legislator intended to be a reference to a settlement under the Civil Code. Often in its legislative actions, in administrative law, the legislator also uses so-called overlays, which in a way constitute an example of limiting the statutory principle of freedom of contract.

So why does the public administration move towards a predominance of non-authoritative or hybrid forms of action? The present author believes that the essence of this trend of action is that administrative law, in the strict sense of the word, is a system of legal rules by means of which the state creates the conditions for the comprehensive development of society.² 'Every law, irrespective of the field in which it is classified, is enacted to produce effects in order to influence social and economic life, its different sections and combinations'.³ Obviously, the objectives of the public administration itself cannot be said to have changed, as it prioritises meeting the needs of society and ensuring the safety of citizens by controlling social processes.⁴ But one can speak of a change in a traditionally understood authoritative sphere of action of public administration. Following the opinion of M. Krawczyk, it should be stated that the authoritative form of public administration actions is subject to constant transformations, where orders and prohibitions addressed to the administered entities as individual acts give way to other tools of action. These include, above all, the increasing role and area of regulation of shaping and establishing acts, and acts that require the cooperation of the addressees concerned.⁵

³²

² A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, vol. 1, Warsaw 1880, p. 19.

³ J. Immermann, *Prawo administracyjne*, Warsaw 2014, p. 47.

⁴ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [in:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, eds. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, vol. 1, Warsaw 2010, p. 102.

⁵ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warsaw 2016, p. 283.



Despite appearances, hybrid legal forms of action are actually becoming the most frequently regulated forms in Polish law⁶. Analysing the substantive part of administrative law, one can notice that the legislator uses this form more often than the legal forms typical of administrative law, i.e. administrative decisions. Based on the science of administrative law, it should be stated that the legal forms of action that should prevail in administrative law (which is part of public law) are the ones typical of this branch of law, in particular those of authoritative nature. This is mainly due to the fact that the public administration body exercising its administrative authority should settle the case, as to its substance, by way of an administrative decision. In any case, the legislator decides on the form of public task implementation by establishing a specific provision that serves as the basis for the actions undertaken by the public administration body. The public administration body must not act as they please, i.e. in an arbitrarily chosen legal form. This means that the legislator decides in each case. Needless to say, such a practice has its supporters and opponents. However, in the present author's opinion, such action should be considered entirely legitimate. The independence of the public administration body as to the choice of the legal form of task implementation could pose a threat of abuse of administrative authority. Moreover, one action could take diverse forms in different parts of Poland.

Although the present author is not an advocate of imposing and limiting the ways of performing tasks, the legislative action is in this case, fully justified. There is one more significant point to bear in mind. Namely, the freedom of action is an immanent feature of private law. Certainly, there is a legal framework for this freedom and its basic conditions are established; nevertheless, in accordance with the principle of freedom of contract, it is the parties who decide on the content and the manner in which the subject matter of the contract is to be performed. This principle is regulated in Article 353¹ of the Polish Civil Code⁷ and occupies a prominent place among the principles in force in the law of obligations, while recognising the autonomy of the individual in shaping their contractual obligations⁸. The

⁶ Cf. P. Bieś-Srokosz, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [in:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, eds. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warsaw 2018, pp. 190-196.

⁷ Cf. P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005; M. Sośniak, *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, "Studia Iuridica Silesiana" 1985, vol. 10, p. 7 et seq.; M. S¹², *Zasada swobody umów*, "Państwo i Prawo" 1993, no. 4.

⁸ According to W. Czachórski, the principle of freedom of contract has several meanings. Firstly, the contracting parties have full freedom as to whether they want to establish an obligation relationship between each other and therefore it depends on them whether a contractual obligation will be established. Secondly, there is complete freedom to choose a contracting party. Thirdly, the contracting parties are free to shape the content of the contract at their own discretion, and thus bring to life the legal relationship that suits their interests. Fourthly, the



present author also fully supports the position of Z. Leoński, according to whom the legal specification of the form of action of a public administration body, and even an order for the body to use specific forms of action serves the principle of the rule of law in public administration.⁹ Thus, referring to the principle of operation of public administration bodies and thus the functioning of the entire public administration, which is expressed in Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland¹⁰, public authority acts on the basis and within the limits of the law. Therefore, there should be no question of independence in choosing or selecting the legal form of performance of a task by a public administration body or entity.

The impact of civil law on the legal forms of public administration activities

The willingness of the administrative law representatives and the legislator itself to follow the model of already developed legal institutions of other branches of law is increasingly noticeable. The enormous influence of civil law on administrative law is apparent when it comes to the issue under discussion here. Many legal forms in administrative law are reminiscent in their characteristics of forms typical of civil law, which, in the present author's opinion, should not be the case at all. Obviously, it is possible to analyse how a given form functions or whether its application in public administration is justified, but imitating or copying certain elements directly will not bring the desired effect, and will introduce additional confusion not only in terms of terminology but also in the way in which such a form may be properly applied. A clear distinction must be made between public law and private law, and consequently between the legal forms typical for these two branches of law.

Additionally, it is popular to follow legal institutions already functioning in the legal market, whether in the European, EU or Polish legal system. In doing so, the legislator should be guided, above all, by rationality, so that its legislative activities do not lead to the creation of entirely new legal forms of action, which may later pose a problem in their classification and determination of their belonging to a given branch of law.

concept of 'freedom of contract' implies a far-reaching liberation of the parties from legal formalism. In contractual relations, there is a rule that a mere agreement between parties is legally effective without a special form. W. Czachórski, [in:] *Zobowiązania. Zarys wykładu*, eds. A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, W. Czachórski, Warsaw 2004, p. 109.

⁹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warsaw 2006, p. 253.

¹⁰ Act of 2 April 1997 – Constitution of the Republic of Poland (Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483, as amended).

The author of this article is convinced that the legal forms should be adapted to the currently created public tasks. They should be regulated clearly and transparently while preserving all the characteristics typical of public (administrative) law. It would be necessary to re-examine the existing legal forms of action in public administration in order to classify them properly.

Contemporary legal forms of administrative action in Poland are subject to a process of constant evolution. New legal instruments are also appearing, which do not fit into the conceptual grid formed in the science of administrative law.¹¹ Hybrid legal forms of action are such an example¹², which should be defined as non-authoritative forms with a complex legal character due to the possession of public and private legal features. The public administration is undergoing constant development processes: it needs new legal forms of action, corresponding to its current needs. However, it should be stressed that this is not about artificially creating new legal instruments, but about reorganising existing ones and adapting them to the transforming public administration and its increasing cooperation with non-public entities.¹³

The prevailing view in academic research is that the use by the public administration of legal instruments and tools of private law character only makes the administration bound by the provisions of administrative law (competence) as well as the provisions of civil law (measures and forms of action).¹⁴ Unfortunately, the author does not share this position. The trend to change the legal forms of action towards the use of civil law contracts is more frequently (leaving aside the question of their modification) a product of legislative practice, which in turn is a reaction to changes in public administration and thus the needs of society. The legislative activity of the legislator contributes to the appearance in law and the use by the public administration of contracts that cannot be fully placed in the classic understanding under civil law. Many doubts may therefore be raised as to whether the legislator's interference contributes to weakening the principles of civil law.

¹⁰ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [in:] *Koncepcja systemu państwa administracyjnego. Meeting of Departments of Administrative Law and Administrative Proceedings, Zakopane 24-27 September 2006*, ed. J. Zimmermann, Warsaw 2007, p. 471.

¹² These may include: an administrative settlement, an administrative agreement or a social contract.

⁴ *Ibidem*, p. 472.

¹⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warsaw 1990, p. 208.

Moreover, the use of non-authoritative forms of action by the public administration stems from – as aptly noted by D. Ehler¹⁵ – pragmatic and praxeological considerations, thus acquiring a technical character, while at the same time not being an indication of administrative authorities acting on the basis of private autonomy. These authorities are bound by legal provisions of a public law nature that modify or supplement private law to the extent determined by their accountability for the performance of public tasks.¹⁶ According to Z. Leoński¹⁷, the scope of contractual freedom defined in Article 353¹ of the Polish Civil Code is thus significantly limited for administrative entities by the norms of public law, which constitute for them the basis for all actions taken.

The purposefulness of using non-authoritative (hybrid) forms of action by the public administration is directed mainly at their quality and efficiency in the performance of public tasks and at a certain degree of freedom in the choice of a contracting party regulated by law. Public administration entities using civil law contracts, regulated by civil and administrative law, must consider aspects of the formation of validity and effectiveness of these contracts. Equivalent legal regulation by two branches of law – civil and administrative – creates the issue of giving priority and importance to one of these branches. Therefore, it seems reasonable to conclude that the validity of a civil contract as a legal form of administrative action will occur when the requirements under both civil law and administrative law are met.¹⁸ The legal restrictions contained in the administrative law provisions are intended to prevent losses, minimise risks and possible failures by public administration entities.

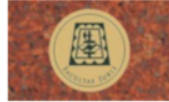
This trend to use non-authoritative (hybrid) legal forms derives from the fact that public administration bodies enter into contracts derived from civil law, e.g. in cases involving the management of state-owned land, the sale of state-owned agricultural property. Considering the different types of factors influencing the constantly widening scope of use of civil contracts by public administration bodies, first of all, one should point to the phenomenon of decentralisation, the change in economic and ownership relations and the

⁸ D. Ehler, *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984, p. 267.

¹⁶ Cf. K. Strzykowski, *Prywatyzacja (organizacyjna) przedsiębiorstw publicznych*, “Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, no. 12.

¹⁷ Z. Leoński, *Charakter prawny koncesji i umowy koncesyjnej w świetle przepisów ustawy o autostradach płatnych*, “Samorząd Terytorialny” 1998, no. 4, p. 16.

¹⁸ Such a position has been upheld in the case law of the Supreme Court. Judgment of the Supreme Court of 26 November 2002, V CKN 1445/00, OSNC 2004, No 3, item 47.



privatisation of public tasks.¹⁹ These circumstances contribute to the situation that the public administration, in order to perform the tasks assigned to it, uses forms specific to civil law to ensure its freedom and flexibility of action. This is primarily due to the reason that the public administration undertakes its authoritative actions within the framework of so-called *imperium*²⁰ and acts in a non-authoritative manner within the framework of so-called *dominium*²¹. In the first case, the actions of public administration are regulated by administrative law and take the form of, among others: administrative decisions or enforcement actions. Public administration bodies acting within the framework of the *imperium* will generally have a superior position to the citizen.²² However, acting within the framework of the *dominium*, the public administration acts as an equal participant in civil law transactions. Firstly, it means that certain public administration entities, e.g., local self-government, State Treasury and state agencies, have been provided with legal personality. Secondly, it leads to them being granted certain assets, legal capacity and acquiring rights and incurring obligations as part of their actions. Consequently, one can conclude that the public administration in civil law transactions uses the same legal forms of action as other civil law entities, and above all, the civil contract.

Nevertheless, the fact that civil contracts are used in public administration, whose terms, mode of shaping the content of contracts, determination of form, the introduction of the rule of writtenness and contractual penalties constitute *lex specialis* in relation to the code provisions concerning civil law contracts, according to representatives of the doctrine of civil law, does not yet constitute a contradiction of civil law, but rather its overinterpretation.²³ According to P. Stec (which the present author considers to be fully correct), the uncivil nature of contracts that do not have a “pure” code legal form²⁴ is not evidenced by the separate means of legal protection stipulated in public (administrative) law acts. Such a judicial procedure should be regarded as an out-of-court civil procedure. Proceedings before provincial administrative courts should be classified as formally administrative cases that

¹⁹ Cf. J. Immermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warsaw 1996, p. 12.

²⁰ Cf. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, “Studia Prawnicze” 2002, No. 3, p. 35 et seq.

²¹ *Ibidem*, p. 40 et seq.

²² Cf. P. Stec, *Prawo cywilne jako przedmiot działań administracji publicznej*, [in:] *Podstawy prawa cywilnego z uwagami w administracji*, eds. P. Stec, M. Załucki, Warsaw 2011, p. 41.

²³ P. Stec, *Umowy w administracji*, Warsaw 2013, p. 42.

²⁴ Article 66 et seq. in conjunction with Article 353¹ of the Polish Civil Code. Act of 23 April 1964 – Polish Civil Code (consolidated text, Journal of Laws of 2020, item 1740, 2320).

concern substantive legal issues as civil cases.²⁵ In the present author's opinion, the views expressed in the doctrine of administrative law that in the case of a contract concluded with the participation of public authority, the content or conditions of which are regulated by a special law, one is dealing with a new type of contract, are wrongly justified. Indeed, the contract would not be of a public law nature, since under civil law the contract is still a civil law contract, albeit modified by the so-called overlay.²⁶

DISCUSSION AND CONCLUSIONS

Public administration – understood as a set of activities undertaken by various public and private entities – aims to implement public tasks, defined in normative acts (mainly of a statutory nature). In this respect, it uses civil law institutions for two objectives. The first objective relates to obtaining the necessary resource of goods to maintain the administrative apparatus and the possibility of material services to society. However, the second objective relates to the obligation to provide citizens with various types of benefits and services of fundamental social importance.²⁷ Although the ability to act in an authoritative manner, to unilaterally determine an individual's legal situation, is still one of the main characteristics of public administration, there is a growing tendency to place the administration on an equal footing with the individual.²⁸ For this reason, the issue of non-authoritative (hybrid) forms of actions of public administration is the subject of consideration of many representatives of academic research²⁹ and at the same time becomes a contemporary challenge for the science of administrative law.

The use of legal forms of a non-authoritative (hybrid) nature allows for flexibility and optimisation of the actions taken by the public administration, which thus gains the ability

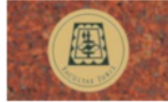
²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Additional conditions/requirements to be met by the contracting party. These are regulated by the provisions of a special law.

²⁷ Cf. Czarkowska, *Umowy adhezyjne w administracji publicznej*, [in:] *Umowy w administracji*, eds. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, p. 43.

²⁸ Cf. B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [in:] *Umowy w administracji*, eds. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, p. 14.

²⁹ Cf. J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, p. 72; S. Biernat, *Działania wspólnej administracji państwowej*, Wrocław 1979, p. 95 et seq.; J. Łętkowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia państwa*, Warsaw 1990, p. 193 et seq.; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Kraków 2003, p. 313; Z. Cieślak, *Porozumienia administracyjne*, Warszawa 1985.



to solve non-contentious issues and comprehensively address complex issues efficiently.³⁰ Applying the contractual approach to the implementation of public administration tasks constitutes nowadays a measure favouring the achievement of efficiency by various entities.⁷³ The reasons for the widespread use of the contractual approach in public administration can be explained both “by using the construct of a change in the traditional paradigm and by not referring to such a change”³¹. Assuming that the authority of public administration is not a guarantee of effectiveness of public tasks implementation or an argument with which it may motivate citizens to behave in a certain way, it should be acknowledged that the use of non-authoritative forms does not lead, as a consequence, to the loss of authoritative powers by the public administration.³² Significant influence on using the contractual approach in public administration is also the awareness of using this approach in administrative theory and practice in other European countries and the activities of European Union bodies.³³

The role of the public administration is to safeguard benefits and to act so as to achieve and multiply them, and this is its fundamental task.³⁴ To fulfil its basic objective, it has been equipped normatively with a range of administrative means which determine the content of administrative authority.³⁵ Therefore, it uses the available legal form of action in its activities, nowadays, in particular, those of a non-authoritative (hybrid) nature. In the present author’s opinion, using these forms of action is a kind of veil against using administrative authority directly, an example of which is an administrative settlement. As a bilateral and hybrid legal form, the administrative settlement is intended to serve the purpose of deformalising administrative proceedings while creating the possibility of a mediated settlement. When analysing legal regulations (the Polish Code of Administrative Procedure), however, it is worth noting that it is only seemingly a settlement version of the public administration’s action towards the other party. The conclusion of such a contract is subject to

³⁰ E. Stefańska, *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [in:] *Umowy w administracji*, eds. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, p. 157 et seq.

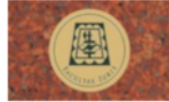
³¹ M. Stefaniuk, *Determinanty podejścia kontraktowego w działaniach polskiej administracji publicznej*, [in:] *Urząd w administracji*, eds. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, p. 143.

³² K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [in:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, ed. K. Sobczak, Katowice 1976, p. 29.

³³ Among the Polish academic researchers, the following have shown interest in this issue: M. Ofiarska, *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [in:] *Jakość administracji publicznej*, ed. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, p. 302 et seq.; A. Jurkowska, *Rola arbitrażu w kontroli połączenia przedsiębiorstw w prawie Wspólnoty Europejskiej*, [in:] *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, ed. E. Piontek, Kraków 2005, p. 272 et seq.; A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działań administracji we Francji*, Warsaw 2003, p. 32 et seq.

³⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, p. 30.

³⁵ M. Krawczyk, *op. cit.*, p. 108.



many conditions and does not concern its conclusion in ongoing administrative proceedings between the authority and a party, but only between the parties before the authority.

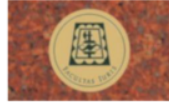
In light of the issue thus presented concerning non-authoritative (hybrid) legal forms of action, it should be emphasised once again that the newly created legal forms represent a great challenge both for the legislator or the bodies applying the law, but also for the science of administrative law itself. As there is no single line of interpretation as to the legal nature and classification of legal forms into the relevant branch of law. This consequently contributes to doubts about the application of the law (which branch of law) and the legal protection of citizens.

The Polish science of administrative law has been confronted with a task that requires a thorough analysis of all legal forms of public administration occurring in legal circulation and making a proper classification of them. These actions should redefine the concept of legal forms of action of public administration and update their catalogue with new (non-authoritative/hybrid) legal forms. This is a difficult task, as it requires an understanding of the very essence of the newly created legal forms and the legislator's intention behind the process of regulating these forms.

REFERENCES

LITERATURE

- 7
Biernat S., *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- 1
Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [in:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, eds. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warsaw 2018.
- Cieślak Z., *Porozumienia administracyjne*, Warsaw 1985.
- 1
Czachórski W., [in:] *Zobowiązania. Zarys wykładu*, eds. A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, W. Czachórski, Warsaw 2004.
- 5
Czarkowska A., *Umowy adhezyjne w administracji publicznej*, [in:] *Umowy w administracji*, eds J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- 31
Iwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, "Studia Prawnicze" 2002, no. 3.
- 9
Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [in:] *Konsepca systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 September 2006*, ed. J. Zimmermann, Warsaw 2007.
- 14
Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [in:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, eds. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, vol. 1, Warsaw 2010.



Ehler D., *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984.

⁴ Górczyńska T., *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [in:] *Prawo do dobrej administracji. materials from the Meeting of Departments of Administrative Law and Administrative Proceedings. Warszawa-Dębe, 23-25 September 2002*, eds. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warsaw 2003.

Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji*, [in:] *Umowy w administracji*, eds. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.

¹⁵ Jurkowska A., *Rola arbitrażu w kontroli połączeń przedsiębiorstw w prawie Wspólnoty Europejskiej*, [in:] *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, ed. E. Piontek, Kraków 2005.

¹⁸ Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warsaw 2016.

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Kraków 2003.

²³ Leoński Z., *Charakter prawny koncesji i umowy koncesyjnej w świetle przepisów ustawy o autostradach płatnych*, "Samorząd Terytorialny" 1998, no. 4.

⁴⁴ Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warsaw 2006.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia państwowe*, Warsaw 1990.

⁶ Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warsaw 1990.

Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warsaw 2005.

²⁴ Ofiarska M., *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [in:] *Jakość administracji publicznej*, ed. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.

³⁷ Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, vol. 1, Warsaw 1880.

⁶ Radwanowicz J., *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [in:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, ed. J. Zimmermann, Warsaw 2007.

³⁴ Radziejewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, "Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, no. 1-2.

¹ Safjan M., *Zasada swobody umów*, "Państwo i Prawo" 1993, no. 4.

¹³ Sobczak K., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [in:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, ed. K. Sobczak, Katowice 1976.

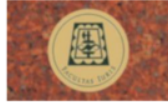
³ Sośniak M., *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, "Studia Iuridica Silesiana" 1985, vol. 10.

⁴ Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.

Stec P., *Prawo cywilne jako przedmiot działań administracji publicznej*, [in:] *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, eds. P. Stec, M. Załucki, Warsaw 2011.

⁵ Stec P., *Umowy w administracji*, Warsaw 2013.

Stefańska E., *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [in:] *Umowy w administracji*, eds. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.



Strzyczkowski K., *Prywatyzacja (organizacyjna) przedsiębiorstw publicznych*, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2003, no. 12.

Tokarczyk R., *Filozofia prawa*, Warsaw 2009.

Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warsaw 1996.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warsaw 2014.

30 LEGAL ACTS

Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws 1997, no. 78, item 483 as amended).

Act of 23 April 1964 – Polish Civil Code (consolidated text, Journal of Laws of 2020, item 1740, 2320).

CASE LAW

Judgment of the Supreme Court of 26 November 2002, V CKN 1445/00, OSNC 2004, No 3, item 47.

7 **Współczesne wyzwanie polskiej nauki prawa administracyjnego wobec prawnych form działania administracji publicznej. Kilka uwag na temat kierunku zmian w tworzeniu nowych prawnych form działania**

ABSTRAKT

Artykuł ma charakter naukowo-badawczy o krajowym zasięgu uzyskanych wyników badań. Celem niniejszego tekstu jest analiza aktualnie funkcjonujących hybrydowych prawnych form działania oraz próba uzyskania odpowiedzi na powyżej zadane pytania. Władztwo administracyjne przejawia się 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 o ich charakter prawny i ich właściwą klasyfikację do odpowiedniej grupy prawnych form. Dlatego też współczesnym wyzwaniem nauki prawa administracyjnego staje się redefinicja prawnych form działania administracji publicznej wraz z uaktualnieniem ich katalogu o nowo tworzone prawne formy. W niniejszym artykule zostały poruszone zagadnienia: hybrydowych prawnych form działania administracji publicznej i ich kierunek zmian; przedstawione zostały dywagacje Autora tekstu na temat pewnego rodzaju chaosu nie tylko pojęciowym, ale także klasyfikacyjnym co do prawnych form działania administracji publicznej, a tym samym do nowo tworzonych form, wobec których przedstawiciele doktryny mają wątpliwości odnośnie do ich charakteru prawnego. Dlatego też Autor stawia pytania: co staje się współczesnym wyzwaniem nauki prawa administracyjnego w kwestii prawnych form działania administracji publicznej? W wyniku przeprowadzonych badań w artykule postawiono tezę, że polska nauka prawa administracyjnego wymaga dokładnej analizy wszystkich występujących w obrocie prawnym form prawnych administracji publicznej i dokonania właściwej ich klasyfikacji. To powinno prowadzić do zredefiniowania pojęcia prawnych form działania administracji publicznej oraz uaktualnienia ich katalogu o nowe (niewładcze/hybrydowe) prawne formy.

Słowa kluczowe: polska nauka prawa administracyjnego; prawne formy działania; niewładcze prawne formy działania; hybryda



WPROWADZENIE

Działania **administracji publicznej** w Polsce na przestrzeni ostatnich dwóch dekad uległy zmianie na rzecz instytucji prawnych o charakterze niewładczym. W pełni popieram stanowisko T. Górzyńskiej, która uważa, że obszar tzw. *imperium* administracyjnego, czyli działań o charakterze władczym, **zmniejsza się na rzecz instytucji o charakterze mediacyjnym, uzgodniowym, ugodowym, porozumiewawczym i umownym.**²¹ Często **na rzecz** instytucji prawnych, **które** posiadają cechy charakterystyczne zarówno dla prawa publicznego, jak i prywatnego, przez co **tworzą one hybrydowy twór, którego trudno prawidłowo sklasyfikować w ramach prawnych form działania administracji publicznej.**⁷

Współcześnie **w polskiej nauce prawa administracyjnego** możemy mówić o pewnego rodzaju chaosie nie tylko pojęciowym, ale także klasyfikacyjnym co do prawnych form działania administracji publicznej, a tym samym do nowo tworzonych form, wobec których przedstawiciele doktryny mają wątpliwości odnośnie do ich charakteru prawnego.⁷ Czy jest to w ogóle możliwe? Co zatem staje się współczesnym wyzwaniem **nauki prawa administracyjnego w kwestii prawnych form działania administracji publicznej?**

Według autora niniejszej publikacji współczesnym wyzwaniem nauki prawa administracyjnego w Polsce staje się nie tylko określenie charakteru prawnego funkcjonujących już jakiś czas w obrocie prawnym konkretnych form prawnych, ale także ich prawidłowa klasyfikacja do odpowiedniej gałęzi prawnej. Dlaczego to takie istotne? **Z punktu widzenia** zarówno **nauki prawa administracyjnego, jak i samego stosowania prawa, prawne formy działania administracji publicznej powinny stanowić ściśle określony ich katalog, do którego zostają przypisane konkretne formy prawne.**⁵² **W związku z tym, że administracja publiczna działa na podstawie i w granicach prawa** (przede wszystkim prawa publicznego), korzysta z władztwa administracyjnego - co jest immanentną cechą prawa administracyjnego (prawa publicznego), to w istocie prawne formy, z których korzysta administracja publiczna, powinny mieć z założenia również charakter władczy (dopuszczalnie niewładczy/dwustronny) i mieć swoje uregulowanie w przepisach prawa publicznego.

²⁹
¹ T. Górzyńska, *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 371.



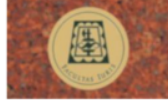
CZĘŚĆ BADAWCZA

Prawne formy działania administracji publicznej: doktryna vs. rzeczywistość

¹ Pojęcie prawnych form działania administracji publicznej zostało co prawda zdefiniowane, jednak nie jest ono jednoznacznie i powszechnie akceptowane w środowisku naukowym. Jednakże, przemiany w administracji publicznej, chociażby w odniesieniu do tworzenia nowych zadań publicznych, przyczyniają się do tego, że dotychczas przyjęty w nauce podział prawnych form działania administracji publicznej stał się niewystarczający. Dzieje się tak, dlatego że występuje widoczny wpływ (oddziaływanie) prawa cywilnego na administrację publiczną, w szczególności w odniesieniu do prawnych form działania. ¹ Oczywiście, kluczowy podział prawnych form działania na: publicznoprawne (władcze oraz niewładcze) i prywatnoprawne nadal jest aktualny. Rzecz w tym, że nie jest do końca możliwe przypisanie danej prawnej formy do konkretnej klasyfikacji. Przyczyn należy szukać w zatarciu jasnych granic podczas procesu prawotwórczego prawnych form działania typowych dla prawa publicznego i prawa prywatnego. Coraz częściej ustawodawca ustanawia umowę cywilnoprawną jako podstawową formę realizacji zadań publicznych (widoczne jest to w zamówieniach publicznych, partnerstwie publiczno-prywatnym, przekazywaniu zadań podmiotom administrującym). Co więcej, ¹⁰ tworzy prawne formy, które posiadają cechy typowe dla prawa administracyjnego, jak i cywilnego, przez co mamy do czynienia z hybrydowymi prawnymi formami w administracji publicznej. Za przykład mogą posłużyć, np. ugody administracyjne, które według zamiaru prawodawcy miały stanowić nawiązanie (odniesienie) do ugody w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Często w swoich działaniach prawodawczych, w prawie administracyjnym, ustawodawca stosuje również tzw. nakładki, które w pewien sposób stanowią przykład ograniczania kodeksowej zasady swobody umów.

Skąd zatem ukierunkowanie działań administracji publicznej w stronę dominacji niewładczych czy też hybrydowych form działania? Uważam, że istotą tej tendencji działania jest fakt, że prawo administracyjne, ⁵ w ścisłym znaczeniu tego słowa, jest systemem przepisów prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa.² „Kaźde prawo, niezależnie od dziedziny, do jakiej zostało zaszeregowane,

³²
² A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 19.



jest ustanowione po to, aby wywoływać skutki żeby oddziaływać na życie społeczne i gospodarcze, na jego poszczególne odcinki i kombinacje”.³ Oczywiście, nie można mówić o zmianie celów działania samej administracji publicznej, która na pierwszym miejscu stawia zaspakajanie potrzeb społeczeństwa i dbanie o bezpieczeństwo obywateli przez sterowanie procesami społecznymi⁴. Ale o zmianie tradycyjnie rozumianej władczej sferze działania administracji publicznej. 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 adresatów.⁵

¹ Wbrew pozorom prawne formy działania o charakterze hybrydowym stają się coraz częstszą formą regulowaną w polskim prawie⁶. Analizując część materialną prawa administracyjnego, można zauważyć, że ustawodawca posługuje się tą formą częściej, aniżeli prawnymi formami typowymi dla nauki prawa administracyjnego, tj. decyzjami administracyjnymi. Bazując na doktrynie prawa administracyjnego należałoby stwierdzić, że w prawie administracyjnym (które jest częścią prawa publicznego) powinny dominować prawne formy działania typowe dla tej gałęzi prawa, w szczególności te o charakterze władczym. Wiąże się to przede wszystkim z tym, że organ administracji publicznej korzystając z władztwa administracyjnego powinien załatwić sprawę, co do jej istoty, w drodze decyzji administracyjnej. W każdym przypadku o formie realizacji zadania publicznego przez organ administracji publicznej decyduje normodawca, przez ustanowienie konkretnego przepisu prawnego, który stanowi podstawę działania organu. Organ administracji publicznej nie może podejmować działań w dowolnej dla siebie prawnej formie. Co oznacza, że każdorazowo przesądza o tym ustawodawca. Oczywiście, taka praktyka ma swoich zwolenników, jak i przeciwników. Niemniej, moim zdaniem, takie działanie należy uznać w pełni za zasadne. Samodzielność organu administracyjnego, co do wyboru prawnej formy realizacji zadania, mogłaby stwarzać niebezpieczeństwo nadużyć władztwa

¹³

³ J. Immermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 47.

⁴ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje i organizacja administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010, s. 102.

⁵ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 283.

⁶ Zob. P. Bieś-Srokosz, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, ss. 190-196.



¹ administracyjnego, ale także stosowania zróżnicowanych form wobec jednego działania w skali Polski.

Choć nie jestem zwolennikiem narzucania i ograniczania sposobów wykonywania zadań, to w tym przypadku w pełni uzasadniona jest działalność prawodawcza. Należy pamiętać jeszcze o jednej znaczącej kwestii. Mianowicie, swoboda działania jest immanentną cechą prawa prywatnego. Oczywiście, są ustanowione prawne ramy tej swobody oraz podstawowe jej warunki, niemniej w myśl zasady swobody umów, to strony decydują o treści i sposobie realizacji przedmiotu zawieranej umowy. Zasada ta jest uregulowana w art. 353¹ k.c.⁷ i zajmuje naczelne miejsce wśród zasad obowiązujących w prawie zobowiązań, uznając jednocześnie autonomię jednostki przy kształtowaniu zobowiązań umownych⁸. W pełni popieram także stanowisko Z. Leońskiego, zdaniem którego prawne sprecyzowanie formy działania organu administracji, a nawet nakaz korzystania przez organ z konkretnych form działania, ma służyć zasadzie praworządności w administracji.⁹ Nawiązując zatem do zasady działania organów administracji publicznej, a tym samym funkcjonowania całej administracji publicznej, która została wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym, nie powinno być mowy o samodzielności wyboru czy doboru prawnej formy realizacji zadania przez organ czy podmiot administracji publicznej.

Wpływ prawa cywilnego na prawne formy działania administracji publicznej

¹ Coraz częściej zauważalna jest chęć przedstawicieli prawa administracyjnego, ale także samego ustawodawcy, do wzorowania się na wypracowanych już instytucjach prawnych innych gałęzi prawa. W omawianym przeze mnie zagadnieniu, widoczny jest

⁷ Szerzej: P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005; M. Sośniak, *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, „Studia Iuridica Silesiana” 1985, t. 10, s.7 i nast.; M. Safjan, *Zasada swobody umów*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4.

⁸ Zdaniem W. Czachórskiego zasada swobody umów ma kilka znaczeń. Po pierwsze, podmioty zawierające umowę mają pełną swobodę co do tego, czy chcą zawiązać między sobą stosunek obligacyjny i od ich woli zależy zatem samo powstanie zobowiązania umownego. Po drugie, istnieje pełna swoboda wyboru kontrahenta. Po trzecie, strony zawierające umowę mogą jej treść ukształtować według swojego uznania, a tym samym powołać do życia mocą swojej woli taki stosunek prawny, jaki odpowiada ich interesom. Po czwarte, pojęcie „swoboda umów” oznacza daleko posunięte uwolnienie stron od formalizmu prawnego. W stosunkach umownych przeważa reguła, że prawnie skuteczne jest samo porozumienie stron, które nie wymaga szczególnej formy. W. Czachórski, [w:] *Zobowiązania. Zarys wykładu*, red. A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, W. Czachórski, Warszawa 2004, s. 109.

⁹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 253.

¹⁰ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹ ogromny wpływ prawa cywilnego na prawo administracyjne. Wiele prawnych form w prawie administracyjnym przypomina swoimi cechami formy typowe dla prawa cywilnego, czego - moim zdaniem- nie powinno być w ogóle. Oczywiście, można przeanalizować sposób funkcjonowania danej formy czy jej zasadność zastosowania w administracji publicznej, ale wzorowanie się, czy też kopiowanie pewnych elementów wprost, nie przyniesie pożądanego efektu, a wprowadzi ¹ dodatkowe zamieszanie nie tylko terminologiczne, ale także w sposobie prawidłowego zastosowania takiej formy. Należy oddzielić wyraźnie prawo publiczne od prawa prywatnego, a co za tym idzie, także prawne formy typowe dla tych dwóch gałęzi prawa.

Dodatkowo, popularne jest zjawisko wzorowania się na funkcjonujących już w obrocie prawnym instytucjach prawnych, czy to w europejskim, unijnym czy polskim systemie prawnym. Przy takim działaniu ustawodawca powinien kierować się przede wszystkim racjonalnością, tak, aby w wyniku swoich działań prawodawczych nie doprowadzić do powstania całkowicie nowych prawnych form działania, które w późniejszym czasie mogą stanowić problem w ich klasyfikacji i określeniu przynależności do danej gałęzi prawa.

Wyrażam przekonanie, że należy dostosowywać prawne formy do aktualnie tworzonych zadań publicznych. Powinny zostać one uregulowane w sposób jasny, klarowny, z jednoczesnym zachowaniem wszelkich cech typowych dla prawa publicznego (administracyjnego). Należałoby dokonać ponownej analizy występujących prawnych form działania w administracji publicznej, aby móc przeprowadzić ich właściwą klasyfikację.

¹¹ Współczesne prawne formy działania administracji w Polsce podlegają procesowi ciągłej ewolucji. Pojawiają się również nowe instrumenty prawne, które nie mieszczą się w ukształtowanej w nauce prawa administracyjnego siatce pojęciowej.¹¹ I taki przykład stanowią hybrydowe prawne formy działania¹², które należy określić jako formy niewładcze o złożonym charakterze prawnym ze względu na posiadanie publiczno- i prywatno-prawnych cech. Administracja publiczna ulega ciągłym procesom rozwoju, stąd też potrzebne jej są ⁴ nowe prawne formy działania, odpowiadające jej aktualnym potrzebom. Jednakże należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o sztuczne tworzenie nowych instrumentów prawnych, ale o

⁹
¹¹ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 471.

¹² Do których można zaliczyć: ugodę administracyjną, umowę administracyjną czy kontrakt socjalny.

⁴ uporządkowanie dotychczasowych i dostosowanie ich do zmieniającej się administracji publicznej oraz jej coraz szerszej współpracy z podmiotami niepublicznymi.¹³

W doktrynie przeważa pogląd, że posługiwanie się przez administrację publiczną instrumentami i narzędziami prawnymi o charakterze prywatnoprawnym powoduje tylko, że administrację wiążą zarówno przepisy prawa administracyjnego (kompetencja), jak i przepisy prawa cywilnego (środku i formy działania).¹⁴ Niestety, nie podzielam 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 przez prawo cywilne. Można zatem mieć wiele wątpliwości co do tego, czy ingerencja prawodawcy nie przyczynia się do osłabienia zasad prawa cywilnego.

Co więcej, korzystanie przez administrację publiczną z niewładczych form działania wynika - jak trafnie zauważa D. Ehler¹⁵ - 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 publicznoprawnym, które modyfikują lub uzupełniają przepisy prawa prywatnego w zakresie wyznaczonym przez ich odpowiedzialność za realizację zadań publicznych.¹⁶ Zdaniem Z. Leońskiego¹⁷ zakres swobody kontraktowej określonej w artykule 353¹ k.c. jest tym samym dla podmiotów administracyjnych istotnie zawężony przez normy prawa publicznego, które stanowią dla nich podstawę wszelkich podejmowanych działań.

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

⁴ *Ibidem*, s. 472.

¹⁴ ⁸ Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 208.

¹⁵ D. Ehler, *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984, s. 267.

¹⁶ Por. szerzej: K. Strzyczkowski, *Prywatyzacja (organizacyjna) przedsiębiorstw publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 1 ²⁸

¹⁷ Z. Leoński, *Charakter prawny koncesji i umowy koncesyjnej w świetle przepisów ustawy o autostradach płatnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 4, s. 40.



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 jednej 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 z przepisów prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego.¹⁸ Ograniczenia prawne zawarte w przepisach prawa administracyjnego mają na celu zapobieżenie strat, zminimalizować ryzyko oraz ewentualne niepowodzenia po stronie podmiotów administracji publicznej.

Ta tendencja korzystania z niewładczych (hybrydowych) prawnych form wynika 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.¹¹ Biorąc pod uwagę różnego rodzaju czynniki wpływające na stale rozszerzający się zakres stosowania przez organy administracji publicznej z umów cywilnych, należy wskazać przede wszystkim na zjawisko decentralizacji, zmianę stosunków gospodarczych i własnościowych oraz prywatyzację zadań publicznych.¹⁹ 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.¹ Wiąże się to przede wszystkim z tym, że administracja publiczna podejmuje swoje działania władcze w ramach tzw. *imperium*²⁰ oraz działając niewładczo w ramach tzw. *dominium*²¹. 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 obywatela.²² 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

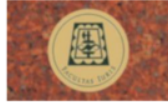
¹⁸ Takie stanowisko zostało potwierdzone w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wyrok SN z dnia 26 listopada 2008 r., V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47.

¹⁹ Por. J. Zimmiński, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 12.

²⁰ Zob. szerzej: A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 3, s. 35 i n.

²¹ *Ibidem*, s. 40 i n.

²² Zob. P. Stec, *Prawo cywilne jako przedmiot działań administracji publicznej*, [w:] *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, red. P. Stec, M. Załucki, Warszawa 2011, s. 41.



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

Niemniej fakt, że w administracji publicznej stosowane są umowy cywilne, 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 nadinterpretację²³. Jak wskazuje P. Stec (co uważam w pełni za słuszne), o niecywilistycznym charakterze umów, które nie mają „czystej” kodeksowej formy prawnej²⁴, 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 cywilne.²⁵ Moim zdaniem, występujące poglądy w doktrynie prawa administracyjnego, że w przypadku gdy, umowa, która jest zawierana z udziałem władzy publicznej, których treść czy warunki jej kształtu są uregulowane w ustawie szczególnie oznacza, że mamy do czynienia z nowym typem umowy, stanowi błędne uzasadnienie. Bowiem, umowa ta nie miałaby charakteru publicznoprawnego, ponieważ w świetle prawa cywilnego nadal jest to umowa cywilnoprawna, choć modyfikowana przez tzw. nakładki²⁶.

²³ ¹ Stec, *Umowy w administracji*, Warszawa 2013, s. 149.

²⁴ Art. 66 i n. w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, 2320).

²⁵ ⁶ *dem.*

²⁶ Dodatkowe warunki/przesłanki, które powinien spełnić kontrahent. Są one uregulowane w przepisach ustawy szczególnej.

WNIOSKI

² Administracja publiczna – pojmowana jako zbiór działań podejmowanych przez różne jednostki publiczne oraz prywatne – dąży do realizacji zadań publicznych, określonych w aktach normatywnych (głównie o charakterze ustawowym). W tym zakresie wykorzystuje ona instytucje prawa cywilnego w dwóch celach. Pierwszy z nich dotyczy uzyskania niezbędnego zasobu dóbr dla utrzymania aparatu administracyjnego i możliwości świadczeń materialnych na rzecz społeczeństwa. Natomiast drugi cel związany jest z obowiązkiem zapewnienia obywatelom różnego rodzaju świadczeń i usług o podstawowym znaczeniu społecznym²⁷. I choć w dalszym ciągu jedną z głównych cech administracji publicznej jest możliwość władczego działania, jednostronnego rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej określonej jednostki, należy zauważyć, że coraz częstszą tendencją jest stawianie administracji w pozycji równorzędnej z jednostką²⁸. Z tego powodu problematyka niewładczych (hybrydowych) form działania administracji publicznej stanowi przedmiot rozważań wielu przedstawicieli doktryny²⁹ i jednocześnie staje się współczesnym wyzwaniem nauki prawa administracyjnego.

²⁰ Korzystanie z prawnych form o charakterze niewładczym (hybrydowym) pozwala na uelastycznienie i optymalizację działań podejmowanych przez administrację, która tym samym zyskuje możliwość sprawnego rozwiązywania problemów niespornych i kompleksowego rozwiązywania problemów o złożonym charakterze³⁰. Zastosowanie kontraktowego podejścia do realizacji zadań administracji publicznej stanowi obecnie działanie sprzyjające osiągnięciu przez różne podmioty efektywności. Przyczyny szerokiego zastosowania podejścia kontraktowego w administracji można wyjaśnić zarówno „posługując się konstrukcją zmiany tradycyjnego paradygmatu, jak i nie odwołując się do takiej zmiany”³¹. Przyjmując założenie, że władztwo administracji publicznej nie jest gwarancją

²⁷ Zob. szerzej: A. Czarkowska, *Umowy adhezyjne w administracji publicznej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 43.

²⁸ Por. B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 14.

²⁹ Zob. J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 72; S. Biernat, *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 95 i n.; J. Łętkowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia państwowe*, Warszawa 1990, s. 193 i n.; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Kraków 2003, s. 313; Z. Cieślak, *Porozumienia administracyjne*, Warszawa 1985.

³⁰ E. Stefańska, *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008s. 157 i n.

³¹ M. Stefaniuk, *Determinanty podejścia kontraktowego w działaniach polskiej administracji publicznej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 143.

² skuteczności realizacji zadań publicznych ani też argumentem, jakim może ona motywować obywateli do określonych zachowań, należy uznać, że posługiwanie się niewładczymi formami nie prowadzi w konsekwencji do utraty kompetencji władczych przez administrację³². Znaczący wpływ na korzystanie w administracji publicznej z kontraktowego podejścia ma także świadomość wykorzystywania tego podejścia w teorii i praktyce administracyjnej w innych państwach europejskich oraz działalności organów Unii Europejskiej³³.

Zadaniem administracji publicznej jest dbanie o korzyści i działać tak, aby je osiągnąć i pomnażać, i to jest jej podstawowym zadaniem.³⁴ Aby wykonać swój podstawowy cel, została ona wyposażona normatywnie w zasób środków administracyjnych, które wyznaczają treść władztwa administracyjnego.³⁵ Dlatego w swoich działaniach korzysta z dostępnych prawnych form działania, obecnie w szczególności z tych, które mają niewładczy (hybrydowy) charakter. W mojej opinii stosowanie tych form działania, stanowi pewnego rodzaju zasłonę 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.

W świetle tak przedstawionego problemu odnośnie do niewładczych (hybrydowych) prawnych form działania, należy jeszcze raz podkreślić, że nowo tworzone formy prawne stanowią ogromne wyzwanie zarówno dla prawodawcy, czy też organów stosujących prawo, ale także dla samej nauki prawa administracyjnego. Bowiem nie ma wypracowanej jednej linii interpretacyjnej co do charakteru prawnego oraz klasyfikacji form prawnych do

³² K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, red. K. Sobczak, Katowice 1976, s. 29.

³³ Wśród polskich przedstawicieli doktryny tą problematyką wykazali zainteresowanie między innymi: M. Ofiarska, *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 302 i n.; A. Jurkowska, *Rola arbitrażu w kontroli połączeń przedsiębiorstw w prawie Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, red. E. Piontek, Kraków 2005, s. 272 i n.; A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 32 i n.

³⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 30.

³⁵ M. Krawczyk, *op. cit.*, s. 108.

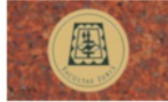
właściwej gałęzi prawa. To w konsekwencji przyczynia się do wątpliwości w zakresie stosowania przepisów prawnych (której z gałęzi prawa) oraz do ochrony prawnej obywateli.

Polska nauka prawa administracyjnego została postawiona przed zadaniem, które wymaga dokładnej analizy wszystkich występujących w obrocie prawnym form prawnych administracji publicznej i dokonania właściwej ich klasyfikacji. Te działania powinny w rezultacie prowadzić do zredefiniowania pojęcia prawnych form działania administracji publicznej oraz uaktualnienia ich katalogu o nowe (niewładcze/hybrydowe) prawne formy. Jest to zadanie trudne, ponieważ wymaga ono zrozumienia nie tylko samej istoty nowo powstałych form prawnych, ale także zamiaru ustawodawcy, którym kierował się podczas procesu regulacyjnego tych form.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA:

- 7
Biernat S., *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- 1
Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Cieślak Z., *Porozumienia administracyjne*, Warszawa 1985.
- 1
Czachórski W., [w:] *Zobowiązania. Zarys wykładu*, red. A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, W. Czachórski, Warszawa 2004.
- 4
Czarkowska A., *Umowy adhezyjne w administracji publicznej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- 1
Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, "Studia Prawnicze" 2002, no. 3
- 9
Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 September 2006*, red. J. Zimmermann, Warsaw 2007.
- 14
Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, vol. 1, Warsaw 2010.
- Ehler D., *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984.
- 4
Górzyńska T., *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. materials from the Meeting of Departments of Administrative Law and Administrative Proceedings. Warszawa-Dębe, 23-25 September 2002*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warsaw 2003.
- Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.



Jurkowska A., *Rola arbitrażu w kontroli połączeń przedsiębiorstw w prawie Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, red. E. Piontek, Kraków 2005.

18

Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warsaw 2016.

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Kraków 2003.

23

Leoński Z., *Charakter prawny koncesji i umowy koncesyjnej w świetle przepisów ustawy o autostradach płatnych*, "Samorząd Terytorialny" 1998, no. 4.

44

Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warsaw 2006.

Łętkowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia państwowe*, Warsaw 1990.

6

Łętkowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warsaw 1990.

Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warsaw 2005.

24

Otiarska M., *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.

37

Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, vol. 1, Warsaw 1880.

6

Radwanowicz J., *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warsaw 2007.

34

Radzewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, "Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, no. 1-2.

1

Safjan M., *Zasada swobody umów*, "Państwo i Prawo" 1993, no. 4.

15

Sobczak K., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, red. K. Sobczak, Katowice 1976.

3

Sośniak M., *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym w perspektywie schyłku XX wieku*, "Studia Iuridica Silesiana" 1985, vol. 10.

4

Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.

33

Stec P., *Prawo cywilne jako przedmiot działań administracji publicznej*, [w:] *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, red. P. Stec, M. Załucki, Warsaw 2011.

5

Stec P., *Umowy w administracji*, Warsaw 2013.

Stefańska E., *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.

4

Strzyczkowski K., *Prywatyzacja (organizacyjna) przedsiębiorstw publicznych*, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2003, no. 12.

7

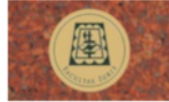
Tokarczyk R., *Filozofia prawa*, Warsaw 2009.

Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warsaw 1996.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warsaw 2014.



UMCS
MARIA CURIE-SKŁODOWSKA UNIVERSITY



**STUDIA IURIDICA
LUBLINENSIA**

26
AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, 2320).

ORZECZNICTWO

27
Wyrok SN z dnia 26 listopada 2002 r., V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47.

The contemporary challenge for the Polish science of administrative law in relation to public administration's legal forms of action. Some comments on the direction of change in the creation of new legal forms of action (iThenticate Similarity Report)

ORIGINALITY REPORT

49%

SIMILARITY INDEX

PRIMARY SOURCES

1	www.uniwersytetradom.pl Internet	1123 words — 11%
2	bazhum.muzhp.pl Internet	591 words — 6%
3	czasopisma.marszalek.com.pl Internet	577 words — 6%
4	docplayer.pl Internet	169 words — 2%
5	journals.umcs.pl Internet	166 words — 2%
6	czasopisma.kul.pl Internet	144 words — 1%
7	www.bibliotekacyfrowa.pl Internet	108 words — 1%
8	www.dobrewiadomosci.eu Internet	99 words — 1%

9	dspace.uni.lodz.pl Internet	98 words — 1%
10	journals.ur.edu.pl Internet	93 words — 1%
11	ojs.tnkul.pl Internet	81 words — 1%
12	www.thefreelibrary.com Internet	81 words — 1%
13	repozytorium.kozminski.edu.pl Internet	68 words — 1%
14	www.researchgate.net Internet	64 words — 1%
15	otworzksiazke.pl Internet	62 words — 1%
16	Paulina Bieś-Srokosz. "Pozycja prawna i prawne formy działania agencji rządowych w Polsce", Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio, 2016 Crossref	60 words — 1%
17	phavi.umcs.pl Internet	54 words — 1%
18	www.lazarski.pl Internet	51 words — 1%
19	"Cybersecurity in Poland", Springer Science and Business Media LLC, 2022 Crossref	46 words — < 1%

20	bibliotekanauki.pl Internet	44 words — < 1%
21	www.kul.pl Internet	43 words — < 1%
22	Dawid Kostecki. "Ethics of a Public Administration Official in Poland: Prospects for the Development of Professional Deontology", <i>Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej</i> , 2021 Crossref	39 words — < 1%
23	sbc.org.pl Internet	38 words — < 1%
24	zjazdkatedr2020.amu.edu.pl Internet	38 words — < 1%
25	ijsr.journals.umcs.pl Internet	36 words — < 1%
26	nanr.org Internet	35 words — < 1%
27	mailgrupowy.pl Internet	34 words — < 1%
28	doczz.pl Internet	32 words — < 1%
29	ruj.uj.edu.pl Internet	32 words — < 1%
30	wnus.edu.pl Internet	32 words — < 1%

31	Internet	30 words — < 1%
32	depotuw.ceon.pl Internet	29 words — < 1%
33	czasopisma.uni.opole.pl Internet	28 words — < 1%
34	9lib.org Internet	26 words — < 1%
35	"Festschrift für Klaus J. Hopt zum 70. Geburtstag am 24. August 2010", Walter de Gruyter GmbH, 2010 Crossref	25 words — < 1%
36	"Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power", Springer Science and Business Media LLC, 2017 Crossref	24 words — < 1%
37	istsovet-brgu.ru Internet	24 words — < 1%
38	omegapsir.bg.polsl.pl Internet	24 words — < 1%
39	is.muni.cz Internet	20 words — < 1%
40	Anna Muś. "The Political Potential of Upper Silesian Ethnoregionalist Movement", Brill, 2022 Crossref	19 words — < 1%
41	Jacek Trzewik, Bartosz Kuś. "The Application of the Legal Structure of an Agreement in Public	19 words — < 1%

42	real.mtak.hu Internet	19 words — < 1%
43	www.prawo.uwb.edu.pl Internet	19 words — < 1%
44	kernel.bg.ajd.czyst.pl Internet	18 words — < 1%
45	repozytorium.uwb.edu.pl Internet	18 words — < 1%
46	plaw.nlu.edu.ua Internet	17 words — < 1%
47	Renata Raszewska-Skałeczka. "Niepomijalność administracji publicznej w zakresie władztwa zakładowego — „skreślenie z listy uczniów szkoły” na kanwie orzecznictwa sądowoadministracyjnego", Prawo, 2020 Crossref	16 words — < 1%
48	cdn.files.jawne.info.pl Internet	15 words — < 1%
49	www.igpran.ru Internet	15 words — < 1%
50	Piotr Dobosz. "RATIO LEGIS EST ANIMA LEGIS A POTRZEBA ISTNIENIA I WZMACNIANIA PAŃSTWOWEJ SŁUŻBY KONSERWATORSKIEJ W POLSCE", Protection of Cultural Heritage, 2016 Crossref	14 words — < 1%
51	chambali-hasjim.blogspot.com Internet	11 words — < 1%

52	orzeczenia.nsa.gov.pl Internet	11 words — < 1%
53	repozytorium.amu.edu.pl Internet	11 words — < 1%
54	Andrzej Niezgoda. "Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego. Uwagi na tle niektórych postulatów modyfikacji systemu dochodów samorządowych", Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy, 2019 Crossref	10 words — < 1%
55	Renata Raszevska-Skałeczka. "Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego", Przegląd Prawa i Administracji, 2020 Crossref	10 words — < 1%
56	bazybg.uek.krakow.pl Internet	10 words — < 1%
57	doczz.com.br Internet	10 words — < 1%
58	julkaisut.valtioneuvosto.fi Internet	10 words — < 1%
59	www.pf.upol.cz Internet	10 words — < 1%
60	www.tbsp.wpia.uj.edu.pl Internet	10 words — < 1%
61	Wioletta Jedlecka. "Podstawowe formy prawne działania administracji publicznej na rzecz ochrony	9 words — < 1%

62	depot.ceon.pl Internet	9 words — < 1%
63	doczz.net Internet	9 words — < 1%
64	eppd13.cz Internet	9 words — < 1%
65	journals.maup.com.ua Internet	9 words — < 1%
66	www.prf.umb.sk Internet	9 words — < 1%
67	Jan Izdebski. "Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną", Zeszyty Naukowe KUL, 2020 Crossref	8 words — < 1%
68	bc.umcs.pl Internet	8 words — < 1%
69	hdl.handle.net Internet	8 words — < 1%
70	hrcak.srce.hr Internet	8 words — < 1%
71	rebus.us.edu.pl Internet	8 words — < 1%
72	reshistorica.journals.umcs.pl Internet	8 words — < 1%

- 73 www.coursehero.com Internet 8 words — < 1%
-
- 74 www.law.muni.cz Internet 8 words — < 1%
-
- 75 "Sociological Jurisprudence. Commemorative Publication in Honor of Gunther Teubner's 65th Birthday on 30 April 2009", Walter de Gruyter GmbH, 2009 Crossref 7 words — < 1%
-
- 76 Michał Ochwat. "Prawne formy działania Komitetu Stabilności Finansowej", Przegląd Prawa i Administracji, 2019 Crossref 7 words — < 1%
-
- 77 Joanna Radwanowicz-Wanczewska, Nicola Fortunato. "Non-ruling forms of activity of public administration in administrative enforcement proceedings", Białostockie Studia Prawnicze, 2021 Crossref 6 words — < 1%
-
- 78 María Elena Domínguez Morales. "Los verbos modales en las introducciones y en las conclusiones de los artículos científicos de turismo", Universitat Politecnica de Valencia, 2021 Crossref Posted Content 6 words — < 1%
-
- 79 Paulina Bieś-Srokosz, Przemysław Niemczuk. "Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej", Roczniki Nauk Prawnych, 2021 Crossref 6 words — < 1%
-
- 80 Piotr Szwedo. "Cross-border Water Trade: Legal and Interdisciplinary Perspectives", Brill, 2019 Crossref 6 words — < 1%

EXCLUDE QUOTES OFF

EXCLUDE BIBLIOGRAPHY OFF

EXCLUDE SOURCES OFF

EXCLUDE MATCHES OFF