

Paulina Bieś-Srokosz

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza

w Częstochowie

ORCID: 0000-0002-7353-3460

p.bies@ujd.edu.pl

Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji. Kilka uwag na temat hybrydowych form działania w administracji publicznej

Wstęp

Punkt wyjścia do niniejszego artykułu będzie dosyć nietypowy, jak na utarte standardy w doktrynie prawa administracyjnego. A to dlatego, że autorka wyjdzie od postrzegania hybrydy w starożytności, a także we współczesnej szeroko rozumianej kulturze. Hybryda stanowi twór niejednorodny i właśnie z tego powodu niepokojący. Pojęcie hybrydy kojarzy się ze zmiennością, brakiem spójności, dziwnością, niejednorodnością, a nawet anomaliami¹. W starożytności hybrydyczność nie oznaczała potwora, tylko niejednorodność. Hybrydy znane są w wielu starożytnych kulturach: sumeryjskiej, egipskiej czy greckiej. Można uznać, że hybrydy to stwory Chaosu, Praoceanu, które nie do końca ukształtowane zostały przed ostatecznym wyłonieniem się świata, mogą wyrażać jedność przed indywidualizacją bytów. Co więcej, są złożone z pramaterii, a istnieją jako byty potencjalne. Można również interpretować hybrydy jako wizualny sposób przedstawienia związku wszystkich sfer we wszechświecie: ziemskiej, podziemnej i podniebnej. W tym sensie hybrydyczność wyraża łączność wszystkich sfer oraz jedność wszechświata².

Już w starożytności hybrydy powodowały niepokój i stawały się symbolem niejednorodności i brakiem spójności. Nie tworzyły (ani nie tworzą) podziału na: klasy czy gatunki, które można byłoby jednolicie i bezspornie je sklasyfikować i przypisać do konkretnego podziału. W końcu o ich wyjątkowym statusie

¹ I. Chawrliska, *Hybrydy i hybrydyczności z pogranicza literatury i sztuk wizualnych*, Pelplin 2020, s. 18.

² Ibidem, s. 16–18.

decyduje ich jednostkowość i niepowtarzalność, które jednocześnie sprawiają, że są one uznawane za istoty dziwne i niepokojące. I tak np. Empedokles w dziele *O naturze* opisał woły z ludzkimi głowami. Natomiast Arystoteles³ uważał, że nie występuje w naturze pojęcie hybrydy, a pewien problem związany z występowaniem anomalii i potworów. Jego zdaniem powstanie mieszanych istot nie dochodzi faktycznie do skutku, ponieważ nie przebiega ono w sposób celowy. A to dlatego, że biorąc pod uwagę celowość natury, to w jej ramach powstają istoty adekwatne i zgodne z naturą.

Jak zatem jest postrzegana hybrydyczność i definiowane jest pojęcie hybrydy w literaturze, sztuce czy kulturze? Mają one raczej charakter opisowy i nie stawiają sobie za cel uporządkowania dzieł pogranicznych. Hybryda, choć może pochodzić jednocześnie z różnych sztuk, w konsekwencji stanowić będzie swoistego rodzaju organiczną całość. Możliwe zatem staje się wskazanie, z jakich dziedzin sztuki pochodzą poszczególne człony hybrydy, jednocześnie szukając narzędzi, dzięki którym możliwym słaby się opis hybrydy jako całości. Kategoria ta nie stanowi etykiety (utartego wzorca), dzięki której odbiorca wie, czego może się spodziewać w kontakcie z tego typu formą artystyczną. Hybrydy są często nieprzewidywalne i proponują odbiorcy zupełnie nieoczekiwane doświadczenia, nie trzymając się żadnych ram (wytycznych danego środowiska). Bywa oczywiście również tak, że jakieś rozwiązanie się upowszechnia i formy, które były absolutnym *novum*, nagle zaczynają być powielane, a ich strategia twórcza przestaje być nowa i zaskakująca. W myśli starożytnej sztuki mamy do czynienia z rozmaicie rozumianymi zjawiskami hybrydyczności. Twórcy najbardziej koncentrowali się na hybrydzie w sensie biologicznym, ale nie było im obce myślenie o dziele sztuki jako hybrydzie, o czym świadczyć może *Poetyka* Arystotelesa.

W kulturze hybrydycznej, w której rozmaite dyskursy przenikają się i mieszają, hybrydy istnieją na styku, są nieustannie na pograniczu, „na granicy Łotmanowskiej semiosfery przekraczają kolejne dyskursy. Bywają spektakularne, stają się widowiskami, co dotyczy choćby poezji konkretnej (tej pochodzącej z brytyjskiej *concrete poetry*), czasem prowadzą grę z odbiorcą niezwykle skromnym bytem ograniczającym się do jednej litery bądź jednego słowa umieszczonego na stronie. Bywają również książką, którą odbiorca może spotkać w niecodziennych okolicznościach, publikacją wydaną w wielu egzemplarzach, a nawet obiektem muzealnym⁴.

Bycie hybrydą współcześnie to nieustanne bycie pomiędzy, wskazywanie na swoją substancjalność. Co więcej, hybryda nie wyzbywa się swojej tożsa-

³ Arystoteles, *Fizyka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 2, przeł. K. Leśniak, Warszawa 2003, s. 60; idem, *O rodzeniu się zwierząt*, przeł. P. Siwek, Warszawa 1979, s. 181; idem, *Zagadnienia przyrodnicze*, przeł. L. Regner, Warszawa 1980, s. 62.

⁴ I. Chawrliska, op. cit., s. 40; zob. B. Żyłko, *Uwagi o Łotmanowskiej koncepcji kultury*, „Przegląd Humanistyczny” 1998, nr 4, s. 15.

mości hybrydycznej – nawet w dobie estetyki transmedialnej. Z pewnością hybrydyczność uległa przemianom wraz z rewolucją cyfrową, której efektem w sztuce są wielomedialne twory artystyczne. Ale hybrydy nieustannie pozostają w sferze „pomiędzy”, akcentując jednocześnie swój status ontologiczny⁵. Hybryda nie proponuje stałości i niezmienności, wręcz przeciwnie – oferuje pewność zmian, co nie daje poczucia bezpieczeństwa⁶.

Samo pojęcie hybrydy w sensie potocznym kojarzy się z brakiem spójności i stabilności ontologicznej. Podobnie w wypowiedziach na ich temat, hybrydy nie gwarantują stałości w dyskursie humanistycznym, przeciwnie – są przyczyną nieustannych zmian i ciągłego naruszania granic tego dyskursu. Próba ustalenia, czy hybryda ma jakąś tożsamość, wyprzedza niejako wniosek, że nie może mieć tożsamości, skoro jest hybrydą – bytem niejednorodnym o niejasnym rodowodzie. Paradoksalnie jednak wprowadzenie kategorii hybrydyczności gwarantuje tożsamość dziełom z pogranicza, mimo że wymykają się one utartym wzorcom⁷.

Hybrydyczność i hybrydowe prawne formy administracji publicznej

Tak rozumianą hybrydyczność należy odnieść w stosunku do prawnych form działania administracji publicznej. Hybrydowe formy działania, z których korzysta administracja publiczna, z pozoru tworzą całość, jednak z bliższej perspektywy jesteśmy w stanie oddzielić cechy należące do prawa prywatnego i prawa publicznego.

W tym momencie nasuwa się pytanie: co to znaczy oddzielenie prawa cywilnego od prawa administracyjnego? Czy granica między tymi gałęziami prawa nie zatarła się na tyle, że jest to aktualnie w ogóle możliwe?

„Odróżnianie prawa publicznego od prywatnego, a także przypisywania całemu prawu waloru *publiczne*, nie jest sprawą poznania, lecz sprawą aprobaty uznania określonych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczno-politycznej”⁸. Przyczynia się to w konsekwencji do tego, że granice między prawem publicznym i prawem prywatnym nie mogą być wytyczone wyraźną linią demarkacyjną. Coraz trudniej zakwalifikować jednoznacznie normy do prawa publicznego czy prawa prywatnego, ponieważ unormowania

⁵ E. Rewers, *Post-polis. Wstęp do filozofii ponowoczesnego miasta*, Kraków 2005, s. 168. Krystyna Wilkoszewska również poświęciła tekst na analizę kwestii pozostawiania „pomiędzy” w kulturze współczesnej: *Prefiksy w roli wyznaczników współczesności*, [w:] A. Gwóźdź, S. Krzemień-Ojak (red.), *Intermedialność w kulturze końca XX wieku*, Białystok 1998.

⁶ E. Szczęsna, *Teoria hybrydyczna*, „Teoria – Literatura – Kultura” 2004, nr 2(9), s. 9.

⁷ I. Chawrliska, op. cit., s. 47.

⁸ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 132.

prawa publicznego, jak i prawa prywatnego wkraczają w przestrzeń życia publicznego i prywatnego⁹.

Autorka niniejszego artykułu w pełni zgadza się ze stanowiskiem Piotra Steca¹⁰, który w sposób bardzo wyraźny nie tylko zauważa, ale także opisuje problem przenikania prawa prywatnego w prawo publiczne i na odwrót. Według niego cywilistyka powoli traci na swoim znaczeniu, dlatego że bardzo widoczne jest nasilenie metod regulacji stosunków społecznych o charakterze administracyjnoprawnym w prawie cywilnym. Obecnie ustawodawca coraz częściej kwestie, które niegdyś należały do regulacji administracyjnego prawa gospodarczego, reguluje razem z przepisami prawa prywatnego albo bezpośrednio zamieszcza je w Kodeksie cywilnym. To, co autorka artykułu zauważyła już kilka lat temu i opisała we wcześniejszych publikacjach poświęconym wzajemnemu oddziaływaniu prawa prywatnego i prawa publicznego, potwierdza się w ostatniej pracy P. Steca. Autor, który jest cywilistą, dostrzega, że ustawodawca w sposób nieprzemysłany i w dużej mierze przypadków *ad hoc* tworzy regulacje, które w późniejszej analizie ukazują prywatyzację zadań publicznych czy też „wypaczoną” cywilistykę¹¹. Często wiąże się to z regulacją umowy cywilnoprawnej z nakładkami w prawie publicznym, co w konsekwencji przyczynia się do ograniczenia zasady swobody umów, autonomii woli czy też systemowej nierówności uczestników obrotu¹².

Korzystanie zatem z instytucji prawa cywilnego w praktyce działania administracji publicznej, w szczególności w ramach realizacji zadań publicznych, widoczne jest od dawna, choć natężenie tego zjawiska wzrasta wraz z upływem czasu. Wynika to z wielu przyczyn, także z samej postawy ustawodawcy wobec regulacji sposobów form dla administracji publicznej. Jak zauważał już w latach 70. Jan Jeżewski, jedną z tych przyczyn należy upatrywać w samej pozycji i roli administracji jako „zmiennej historycznie, pojmowanej podmiotowo i przedmiotowo, uwikłanej w rozliczne determinacje polityczne i ustrojowe, ekonomiczne i społeczne, a także ocenianej wedle różnych, bo zmiennych historycznie, ale też kulturowo, systemów wartości”¹³. Zdaniem Zofii Duniewskiej należy odnieść się także w tym aspekcie do systemu wartości, który to nabiera ostatnio wyjątkowej wagi i zasłużenie staje się przedmiotem wielu pogłębionych wywodów i refleksji¹⁴.

⁹ Ibidem.

¹⁰ P. Stec, *Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?*, [w:] R. Szczepaniak (red.), *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law*, Warszawa 2022.

¹¹ Ibidem, s. 108.

¹² Szerzej na ten temat: P. Bieś-Srokosz, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 190–196.

¹³ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauk prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 7.

¹⁴ Idem, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 360; Z. Duniewska, *Z refleksji na temat wyodrębnienia prawa*

Warto podkreślić, że prawo administracyjne, w ścisłym znaczeniu tego słowa, jest systemem przepisów prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa¹⁵. „Każde prawo, niezależnie od dziedziny, do jakiej zostało zaszerogowane, jest ustanowione po to, aby wywoływać skutki, żeby oddziaływać na życie społeczne i gospodarcze, na jego poszczególne odcinki i kombinacje”¹⁶. 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 społecznymi¹⁷, ale o zmianie tradycyjnie rozumianej władczej sferze działania administracji publicznej. Idąc za poglądem Mariusza 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 adresatów¹⁸.

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 pojęciowej¹⁹. Taki przykład stanowią hybrydowe prawne formy działania²⁰, które należy określić jako formy niewładcze o złożonym charakterze prawnym ze względu na posiadanie publiczno-prawnych i prywatno-prawnych cech. Administracja publiczna ulega ciągłemu procesowi rozwoju, stąd też potrzebne jej są nowe prawne formy działania²¹, odpowiadające jej aktualnym potrzebom. Jednakże należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o sztuczne tworzenie nowych instrumentów prawnych, ale o uporządkowanie dotychczasowych

administracyjnego i związków prawa z prawem cywilnym, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. Jana Jeżewskiego*, seria: e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 115, Wrocław 2018, s. 136 i nast.

¹⁵ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. 1, Warszawa 1880, s. 19.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 47.

¹⁷ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 102.

¹⁸ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 283.

¹⁹ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 471.

²⁰ Do których można zaliczyć: ugodę administracyjną, umowę administracyjną czy kontrakt socjalny.

²¹ Zob. P. Bieś-Srokosz, *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 307–316.

i dostosowanie ich do zmieniającej się administracji publicznej oraz jej coraz szerszej współpracy z podmiotami niepublicznymi²².

W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że zjawisko rozprze-strzenia się w regulacjach funkcjonowania administracji publicznej instrumentów charakterystycznych dla prawa prywatnego wiąże się z: postępującą prywatyzacją wykonywania zadań publicznych, przyznaną osobowością podmiotom administracji publicznej, ze zmianą modelu administrowania w kierunku zajmowania przez administrację publiczną pozycji partnerskiej, a także z powierzaniem wykonywania zadań publicznych podmiotom prywatnym²³, które posiadają większe i bardziej elastyczne możliwości ich realizacji²⁴.

Odwołując się do działań administracji w obecnej rzeczywistości, aktualnie należy mówić również o publicyzacji prawa prywatnego i ekspansji prawa publicznego wobec prawa prywatnego²⁵. Mimo że administracja działa w sferze *imperium*, korzystając z władztwa publicznego, to działa również w sferze *dominium*. W tej drugiej sferze administracja publiczna występuje jako równoprawny uczestnik obrotu cywilnoprawnego. Po pierwsze, oznacza to, że niektóre podmioty administracji publicznej, np. samorząd terytorialny, Skarb Państwa oraz agencje państwowe, zostały wyposażone w osobowość prawną; po drugie, prowadzi to do przyznania im określonego majątku, zdolności do czynności prawnych oraz nabywania praw i zaciągania zobowiązań w ramach swoich działań. W konsekwencji możemy stwierdzić, że administracja publiczna w obrocie cywilnoprawnym korzysta z tych samych prawnych form działania co inne podmioty prawa cywilnego.

Prawo administracyjne pozostaje prawem publicznym, mimo tego że coraz częściej i coraz chętniej sięga po cywilistyczne formy działania. Nawet jeśli mamy do czynienia z hybrydowymi prawnymi formami, to i tak będzie ta władczość – która jest związana z prawem publicznym – występować, a czasami nawet dominować. Podobnie uważa Jan Zimmermann, według którego zjawisko korzystania z form prawa prywatnego „nie może oznaczać przecho-

²² B. Dolnicki, R. Cybulska, op. cit., s. 472.

²³ P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 56–57.

²⁴ D.R. Kijowski, *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), op. cit., s. 197.

²⁵ A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 304; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 25; A. Błaś, *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 148; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy: studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 32; J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 3, s. 24–37; J. Helios, *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2013, nr 92(3502), s. 11–36; A. Żurawik, *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 32–41.

dzenia na cywilistyczny sposób myślenia i na stosowanie form właściwych prawu cywilnemu, gdyż cały czas pozostaje ono prawem publicznym”²⁶.

Hybrydowość, zdaniem autorki niniejszego artykułu, jest zjawiskiem, które rozrasta się i jest widoczne w każdej gałęzi prawa. Jako przedstawicielowi doktryny prawa administracyjnego, autorce łatwiej zauważyć występowanie hybrydowości w obowiązujących regulacjach prawa administracyjnego. Jednak ekspansja hybrydowości czy też wzajemnego oddziaływania różnych gałęzi prawa zauważono ostatnio także w prawie karnym. Dostrzeżono administratywizację prawa karnego²⁷ poprzez zastosowanie postępowania administracyjnego i kar administracyjnych oraz zastąpienia niezależnego sądu organem administracji publicznej²⁸. Można zatem uznać pewnego rodzaju publicyzację rzeczywistości społecznej²⁹.

Przykładów na występowanie hybrydowych prawnych form działania jest wiele. Niemniej jednak w tym artykule nie chodzi o ich konkretną analizę, a raczej (nawet przede wszystkim) o rozważania na temat hybrydyczności (hybrydowości) i wzajemnego oddziaływania innych gałęzi na siebie (gdzie jedno z nich jest prawo administracyjne). Choć ta koncepcja przyświeca niniejszemu artykule, warto jednak wspomnieć o bardzo charakterystycznych formach prawa administracyjnego, które należy określić jako hybrydowe. Mowa tu o umowie administracyjnej, ugodzie administracyjnej czy kontrakcie socjalnym³⁰. Te formy, jako że są uznawane za dwustronne i niewładcze, pozwalają na pewnego rodzaju uelastycznienie i optymalizację działań podejmowanych przez administrację publiczną. Takie kontraktowe podejście sprzyja osiąganiu efektywności przez różne podmioty/organy administracji publicznej. Przyjmując założenie, że władztwo administracji publicznej nie jest gwarancją sku-

²⁶ J. Zimmermann, *Jakość prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 815.

²⁷ M. Bogusz, W. Zalewski (red.), *„Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?*, Gdańsk 2021.

²⁸ R. Szczepaniak, *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, Poznań 2020.

²⁹ Należy zgodzić się tym aspekcie z P. Stecem. Zob. P. Stec, op. cit., s. 107.

³⁰ Szerzej: P. Bieś-Srokosz, P. Niemczuk, *Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2021, nr 2; D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 297; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 268; P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6; J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 419–432; E. Stefańska, *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 157 i nast.

teczności 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 administrację³¹. Władczość administracyjna, która jest charakterystyczną i również immanentną cechą prawa administracyjnego, nie zanika w wyżej wymienionych formach. Ona nadal występuje w bardziej albo mniej widoczny sposób. Czasami, jak to jest w przypadku ugody administracyjnej, ustawodawca kamufluje władczość administracyjną, tworząc pozory stworzenia formy o bardzo zbliżonych cechach do umowy cywilnoprawnej. Przewodawca w tych sytuacjach bardzo często swoje działania prawotwórcze uzasadnia tym, że ma on na celu odformalizowanie administracji publicznej i zapewnienie szybszej oraz bardziej elastycznej formy realizacji zadań czy też przeprowadzania procedury administracyjnej. Jednak wydaje się, że jest to nieosiągalne – przynajmniej w takim kształcie, w jaki wyraża ustawodawca. Hybrydowa forma, która jest uregulowana i funkcjonuje w prawie administracyjnym, choć z pozoru będąc formą dwustronną, niewładczą o cechach prawa prywatnego, będzie w sobie zawierać władczość administracyjną. Zatem w tych formach będzie występować zawsze, dlatego że władza to państwo, a państwo to administracja publiczna, która wykonuje zadania publiczne w imieniu państwa.

Jakie zatem można przypisać charakterystyczne cechy prawa publicznego czy prawa cywilnego w przypadku hybrydowej prawnej formy? Odwołując się do katalogu charakterystycznych cech prawa publicznego, należy wspomnieć przede wszystkim o władczości, która zawsze występuje w stosunkach z drugą stroną, nawet jeśli z pozoru ona nie występuje, dodatkowo działanie na podstawie i w granicach prawa, bez możliwości negocjacji warunków realizacji danej formy prawnej z drugą stroną. Natomiast jeśli chodzi o typowe cechy prawa cywilnego występujące w hybrydowych prawnych formach, to należy wskazać konsensualność, dwustronność działania, dzięki czemu jest możliwe wypracowanie stanowiska przez dwie strony. Mowa tutaj przede wszystkim o dwóch zasadach: autonomii stron oraz swobodzie umów. I choć te cechy występują w hybrydowych formach, to nie są one, niestety, pozbawione ograniczeń.

Wnioski

Hybrydowe prawne formy działania to swoistego rodzaju grupa prawnych form, która odróżnia się od pozostałych tym, że posiadają zróżnicowane cechy charakterystyczne zarówno dla prawa publicznego, jak i prawa prywatnego.

³¹ K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 29.

Mieszany charakter prawny w odniesieniu do prawnych form o charakterze publicznym przyczynia się do sporu w doktrynie prawa administracyjnego co do właściwej klasyfikacji konkretnej już formy prawnej. Choć wiadomo, że działanie administracji publicznej opiera się na kształtowaniu stosunków (zależności) na podstawie aktów prawnych, to coraz częściej prawo to dopuszcza do uzupełniania regulacji prawnych, wykorzystując inne formy prawne³². Ich wielość i różnorodność w administracji publicznej przyczynia się do tego, że nigdy nie będziemy mieć pewności na „pierwszy rzut oka”, z jakim rodzajem formy mamy do czynienia. Dlatego ważne jest przeanalizowanie tej formy pod względem przynależności stron do struktur administracji publicznej oraz charakteru prawnego przedmiotu formy.

Dbanie o korzyści i działanie w taki sposób, aby je osiągnąć i pomnażać – to podstawowe zadanie administracji publicznej³³. Aby wykonać swój podstawowy cel, administracja publiczna została wyposażona normatywnie w zasób środków administracyjnych, które wyznaczają treść władztwa administracyjnego³⁴. Dlatego w swoich działaniach korzysta z dostępnych prawnych form działania, obecnie w szczególności z tych, które mają hybrydowy charakter.

Wykaz literatury

- Arystoteles, *Fizyka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 2, przeł. K. Leśniak, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2003.
- Arystoteles, *O rodzeniu się zwierząt*, przeł. P. Siwek, PWN, Warszawa 1979.
- Arystoteles, *Zagadnienia przyrodnicze*, przeł. L. Regner, PWN, Warszawa 1980.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1994.
- Bieś-Srokosz P., *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Bieś-Srokosz P., Błasiak P., *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.
- Bieś-Srokosz P., Niemczuk P., *Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2021, nr 2.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Wyd. UMCS, Lublin 2002.

³² Zob. P. Lisowski, *Ustrojowe konsekwencje umów w administracji-wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), op. cit., s. 89.

³³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 30.

³⁴ M. Krawczyk, op. cit., s. 108.

- Błaś A., *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Bogusz M., Zalewski W. (red.), *„Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?*, Wyd. UG, Gdańsk 2021.
- Chawrliska I., *Hybrydy i hybrydyczności z pogranicza literatury i sztuk wizualnych*, Bernardinum, Pelplin 2020.
- Cwalińska J.M., *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 3.
- Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Duniewska Z., *Z refleksji na temat wyodrębnienia prawa administracyjnego i związków prawa z prawem cywilnym*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. Jana Jeżewskiego*, seria: e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 115, Wyd. UWr, Wrocław 2018.
- Helios J., *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2013, nr 92(3502).
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauk prawa administracyjnego*, Zakład Narodowych im. Ossolińskich, Wrocław 1974.
- Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Kijowski D., *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 2005.
- Kijowski D.R., *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?*, [w:] J. Korczak, J. Szreniawski (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. Jana Jeżewskiego*, *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. Jana Jeżewskiego*, seria: e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 115, Wyd. UWr, Wrocław 2018.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Lemańska J., *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wyd. UJ, Kraków 2001.
- Lisowski P., *Ustrojowe konsekwencje umów w administracji-wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Wyd. UŚ, Katowice 1992.

- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. 1, staraniem i nakładem Redakcyi Biblioteki Umiejętności Prawnych, Warszawa 1880.
- Rewers E., *Post-polis. Wstęp do filozofii ponowoczesnego miasta*, Universitas, Kraków 2005.
- Sobczak K., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Wyd. UŚ, Katowice 1976.
- Stec P., *Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?*, [w:] R. Szczepaniak (red.), *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Stefańska E., *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Szczepaniak R., *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, Wyd. UAM, Poznań 2020.
- Szczęsna E., *Teoria hybrydyczna*, „Teoria – Literatura – Kultura” 2004, nr 2(9).
- Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2.
- Wilkoszewska K., *Prefiksy w roli wyznaczników współczesności*, [w:] A. Gwóźdź, S. Krzemień-Ojak (red.), *Intermedialność w kulturze końca XX wieku*, Trans Humana, Białystok 1998.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy: studium administracyjnoprawne*, Wyd. UŚ, Katowice 2000.
- Zimmermann J., *Jakość prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UW, Wrocław 2009.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Żurawik A., *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5.
- Żyłko B., *Uwagi o Łotmanowskiej koncepcji kultury*, „Przegląd Humanistyczny” 1998, nr 4.

Summary

Legal forms of performing public tasks in modern administration.

A few remarks on hybrid forms of activity in public administration

Keywords: administrative law, public administration, public tasks, Hybrid, hybrid legal forms of operation.

In broadly understood culture, a hybrid may be associated with something heterogeneous, deviating from the usual standards, which may cause anxiety and constitute an example of an anomaly. In ancient times, hybrids were defined as creatures consisting of at least two different elements, e.g. an ox with a human head. Hybridity, despite the passage of so many years, has not changed. Of course, we refer to it in other aspects than only to living creatures, such as art, movies, and cars, but also to legal instruments functioning in the current legal state. In this article, the author's main goal was to present hybrid legal forms used by public administration. Nevertheless, the Author's approach to this subject was more theoretical than dogmatic, hence the considerations focused on the creation or purposefulness of these forms in administrative law. As a result of the conducted research, one may be tempted to conclude that hybridism is increasingly used by the legislator regarding the legal forms of public administration. The reasons for establishing them are related not only to new public tasks and the needs of society but also to the speed and greater effectiveness of the implementation of public administration tasks.