

Wojciech Jakimowicz*

**TEORIA OSÓB PRAWNYCH PRAWA
PUBLICZNEGO¹ WE WSPÓŁCZESNEJ
FRANCUSKIEJ DOKTRYNIE PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO**

1. Wprowadzenie

Nauka francuskiego prawa administracyjnego poświęca wiele uwagi zagadnieniu osobowości prawnej, traktując je jako szczególnie istotne z punktu widzenia charakteru i istoty prawa administracyjnego.² Wynika to z założenia, iż podstawowe relacje w prawie administracyjnym zachodzą pomiędzy adresatami działań administracji a podmiotami zbiorowymi, w których imieniu działa administracja. Tak, jak podmiotami administrowanymi są zawsze osoby fizyczne albo osoby prawne

* Dr Wojciech Jakimowicz – Katedra Prawa Administracyjnego UJ.

¹ W polskiej nauce prawa administracyjnego używa się zamiennie określeń: „osoba prawna prawa publicznego” i „osoba prawa publicznego”. Cf. np. P. Przybysz, *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, Samorząd Terytorialny nr 1-2 z 2000 r., S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, Samorząd Terytorialny z 2000 r., nr 3, P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, Samorząd Terytorialny z 2000 r., nr 6.

² Praca niniejsza nawiązuje do poglądów J. Rivero i J. Waline przedstawionych [in:] *Droit administratif*, Paris 2000, poglądów L. Favoreu, P. Gada, R. Ghevoitian, F. Mélin-Soucramanien, O. Pfersmann, J. Pini, A. Roux, G. Scoffoni, J. Tremeau przedstawionych in: *Droit des libertés fondamentales*, Paris 2000 oraz poglądów F. Terré in: *Introduction générale au droit*, Paris 2000.

w rozumieniu prawa prywatnego, np. spółki prawa handlowego, tak podmiotami wykonującymi administrację są tzw. agendy publiczne działające na rzecz określonej zbiorowości i to nie sytuacja prawna tych agend, ale sytuacja podmiotów zbiorowych będących osobami prawnymi jest kształtowana przez akty administracji. Wnioskuje się zatem, że w relacjach występujących w prawie administracyjnym – w odróżnieniu od relacji pomiędzy podmiotami prawa prywatnego – przynajmniej jednym z podmiotów jest osoba prawna.³

Kategoria „statusu podmiotu prawa” traktowana jest jako kategoria abstrakcyjna. Status ten uzyskuje każdy, kogo uznaje się w danym systemie prawnym za godnego ochrony prawnej. Podmiotem prawa jest zatem w pierwszym rzędzie osoba ludzka, a ponadto inne twory, takie jak np. osoby prawne, wspólnoty terytorialne czy przedsiębiorstwa.

Osoba prawna charakteryzuje się dwiema zasadniczymi cechami.⁴ Przede wszystkim reprezentuje ona określone interesy podlegające ochronie, których nie da zredukować się do poszczególnych interesów indywidualnych. Najczęściej są to interesy określonej grupy ludzi, np. mieszkańców wspólnoty. Interesy te chronione są za pomocą określonych metod prawnych. Ponadto nadanie praw osobom prawnym skutkuje tym, że podmioty te są trwałe mimo możliwości fluktuacji zainteresowanych jednostek je tworzących. Organy osób prawnych są tworzone po to, aby działać w imieniu tych jednostek, a byt (trwałość) osób prawnych nie jest ograniczony naturalną śmiercią jej członków.

Podczas gdy osoba ludzka jest wolna i może postępować w dowolny sposób niesprzeczny z prawem – nawet na swoją niekorzyść, to osoba prawna może działać tylko na rzecz interesów, dla których realizacji została utworzona i w oparciu o przepisy obowiązującego prawa. To jest główna cecha charakterystyczna osób prawnych.

Osobowość prawna jest nabywana w tym samym pełnym zakresie niezależnie od tego, czy interwencja władzy publicznej, która – co do zasady – statuuje istnienie osobowości prawnej ma charakter bezpośredni,

³ Podobne poglądy prezentowane są również w polskiej nauce prawa. Dostrzegalna jest tendencja do coraz częstszego nawiązywania do kategorii podmiotowości publicznoprawnej i akcentowania zwłaszcza problematyki osobowości publicznoprawnej oraz zagadnień podmiotowości publicznoprawnej państwa i jednostek samorządu terytorialnego. *Vide*: W. Jakimowicz: *Publiczne prawa podmiotowe państwa*, Państwo i Prawo z 2001 r., z.10, s. 49 *et a.* z cytowaną tam literaturą.

⁴ J. Rivero i J. Waline, *op.cit.* Paris 2000, s. 38.

czy też interwencja ta następuje poprzez ustalenie warunków, które jednostki muszą spełnić, aby utworzyć osobę prawną określonego typu (prawo stowarzyszeń, prawo spółek). O ile zakres zdolności prawnej osób fizycznych jest jednakowy i trwały, to zakres zdolności prawnej osób prawnych uzależniony jest od decyzji „zwykłego” ustawodawcy i może być w związku z tym często modyfikowany.

Wreszcie osoby prawne odróżniano od osób fizycznych wskazując, iż w przeciwieństwie do osób fizycznych nie podlegają one odpowiedzialności karnej. Nowelizacja prawa karnego wymusiła zweryfikowanie tego poglądu, ustanawiając odpowiedzialność karną osób prawnych za wyjątkiem państwa.

2. Rodzaje osób prawnych

Zasadnicza różnica występuje pomiędzy osobami prawnymi prawa prywatnego i osobami prawnymi prawa publicznego. Wprawdzie te pierwsze opierają się na innych regulach niż właściwe prawu administracyjnemu, jednak nawiązanie do ich charakterystyki jest konieczne z kilku powodów. Przede wszystkim zaznaczają się w stosunku do nich własne cechy osób prawa publicznego. Ponadto, niektóre spośród osób prawnych prawa prywatnego zainteresowane są w pierwszym rzędzie działaniem administracji bądź w zakresie kontroli, jaką administracja sprawuje nad tymi osobami, bądź z punktu widzenia wykorzystania tych działań w przedsięwzięciach o charakterze ekonomicznym.⁵ Mając na uwadze poniższą charakterystykę osób prawnych publicznych trzeba wreszcie założyć istnienie pewnych związków, jakie występują pomiędzy jednymi i drugimi.

3. Osoby prawne prawa prywatnego.

Wszystkie osoby prawne prawa prywatnego mają wspólne cechy, które je odróżniają od osób prawnych prawa publicznego. Przede wszystkim ich utworzenie (powstanie) jest zasadniczo wynikiem inicjatywy osób prywatnych – indywidualnych jednostek. Ustawy (prawo) ograniczają się jedynie do określenia warunków tego powstania: jednostki

⁵ Negrin, *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, Paris 1971.

działają, gdy mają takie życzenie. Po drugie, wolność, która stanowi podstawę tworzenia tych osób znajduje wyraz m.in. w „przynależności do grupy” – nikt nie jest zobowiązany do przynależności do grupy i nikt nie może być zmuszany, aby w niej – lub w jakiegokolwiek innej grupie – pozostawać. Wreszcie aktywność prawna osób prawnych, zróżnicowana według ich charakteru, jest zawsze ograniczona do podejmowania aktów prawa prywatnego i nie obejmuje żadnej prerogatywy władzy publicznej.

Te wspólne cechy osób prawnych prawa prywatnego nie przeszkadzają istnieć głębokim różnicom pomiędzy różnymi rodzajami tych osób. Najważniejsza różnica wypływa z charakteru zakładanego celu, skierowanego na osiągnięcie zysku lub nie.

Osoby prywatne ukierunkowane na osiągnięcie zysku to przede wszystkim spółki cywilne i handlowe. Wszystkie charakteryzują się dążeniem do osiągnięcia korzyści pieniężnej. One pierwsze zyskały przychyłność prawodawcy XIX wieku i jeszcze dzisiaj korzystają z najszerzej zdolności prawnej.

Osoby prywatne o celu „niezyskowym” zostały późno uznane przez prawodawcę francuskiego. Ich regulacja prawna ma w stosunku do regulacji osób o celu zyskowym charakter bardziej reglamentacyjny. Można wskazać na kilka przykładów takich osób.

Związki zawodowe są to ugrupowania mające za cel ochronę interesów zawodowych. Ich charakter prawny regulują przepisy prawa pracy. Osoby te są interesujące dla prawa administracyjnego z kilku powodów, wśród których wymienia się np. rozszerzanie się prawa związkowego na urzędników publicznych i rolę związków funkcjonariuszy w zakresie dotyczącym regulacji urzędów publicznych, uczestnictwo związków zawodowych w licznych organizacjach administracyjnych, zrzeszenia związków w celu sprawowania władzy reglamentowanej prawem pracy w drodze umów zbiorowych.⁶

Zrzeszenia są to takie ugrupowania indywidualnych jednostek, które ukierunkowane są na osiągnięcie celu legalnego niezyskowego i które korzystają z wolności zrzeszania się.⁷ Jeśli chcą rozwijać swoją działalność jako osoby prawne, to osobowość tę nabywają po zadeklarowaniu tego

⁶ Cf. M. Baze, *L'administration et les Syndicats*, Paris 1973.

⁷ J. Rivero, *Les libertes publiques*, Paris 1989, J. Rivero i J. Waline, *op.cit.*, s. 41.

faktu w prefekturze, jednak zdolność prawna takich zgłoszonych zrzeczeń jest ograniczona. Aby zdolność tę rozszerzyć, zrzeczenie musi otrzymać „potwierdzenie użyteczności publicznej”, zatwierdzone w drodze dekretu, czemu towarzyszy szczególna wzmocniona kontrola. O ile od dawna administracja zajmuje się zrzeczeniami ograniczając się do ich nadzorowania w granicach wyznaczonych przez prawo, o tyle obecnie coraz częściej powierza im również zadania publiczne i w związku z tym wzmaga kontrolę nad nimi.⁸ Często nawet tworzenie zrzeczenia jest działaniem, za pomocą którego osoby prawne prawa publicznego mogą podejmować działania w dziedzinie, która pozwala na większą elastyczność niż ta, którą umożliwiają procedury administracyjne, a zwłaszcza ściśle reguły rachunkowości publicznej.

Fundacje to ugrupowania, których istotą działania jest organizowanie zarządzania majątkiem w innym celu niż skierowany na osiągnięcie zysku. Tego rodzaju działalność może istnieć tylko wtedy, gdy fundacja posiada osobowość prawną, tzn. istnieje dekret, który na taką działalność zezwala potwierdzając jej „użyteczność publiczną”. Fundacje we Francji mieszczą się zatem w kategorii instytucji użyteczności publicznej. Należy zauważyć, że w przypadku fundacji wyposażenie ich w osobowość prawną uzależnione jest od uznania użyteczności publicznej podejmowanych przez nie działań, podczas gdy w sprawie zrzeczeń stwierdzenie charakteru użyteczności publicznej powoduje tylko rozszerzanie ich kwalifikacji (kompetencji, zdolności). Istota i charakter prawny fundacji wskazują na wysiłki, jakie są podejmowane przez ustawodawcę francuskiego po to, aby ułatwiać i rozwijać inicjatywę prywatną w obszarach działań o charakterze publicznoprawnym. Odbywa się to zwłaszcza poprzez zezwalanie instytucjom o celach „lukratywnych” na tworzenie fundacji o celach niezyskowych, np. w zakresie działalności kulturalnej czy humanitarnej.

4. Osoby prawne prawa publicznego.

Osoby te są radykalnym przeciwieństwem osób prawnych prawa prywatnego. Przede wszystkim ich tworzenie nie jest rezultatem inicja-

⁸ *Vide*: J. Chevallier, *L'association entre public et privé*, Revue du droit public et de la science politique 1981, s. 887,

tywy prywatnej indywidualnych jednostek. To wyłącznie władza publiczna może podejmować działania w tym kierunku. Jednostki nie mają tu żadnej „wolności przystąpienia” i jeżeli tylko spełniają pewne warunki, to stają się z mocy prawa członkami danej osoby prawa publicznego. Ustalenie miejsca zamieszkania równoznaczne jest z przynależnością do gminy, departamentu bądź regionu, w którym to miejsce zamieszkania występuje. Przynależność do tego rodzaju osób prawnych jest konieczna.

Po drugie, cele wyznaczone osobom publicznym nie wynikają z porządku prawa prywatnego: zawsze osobom tym powierzany jest obowiązek dbania o interesy ogólne. Wynika stąd, że osoby te nigdy nie zmierzają do celu wyłącznie „zyskowego”. Realizacja korzyści (zysku) – jeśli nawet nie wyłączna w pewnych przypadkach – nie może jako jedyna uzasadniać tworzenia osoby publicznej.

Wreszcie, zdolność działania osób publicznych – nawet jeśli ulega pewnym modyfikacjom – nigdy nie ogranicza się wyłącznie do działania za pomocą środków właściwych prawu prywatnemu. Osoby publiczne mają do swojej dyspozycji prerogatywy władzy publicznej, np. moc wywłaszczania, nakładania podatków, władczego działania.

Powyższa charakterystyka osoby prawnej prawa publicznego koresponduje z klasyczną „niemiecką” definicją, według której osobą prawną prawa publicznego jest podmiot, który ma trwały byt (nie może się sam rozwiązać), znajduje się pod kontrolą państwa, posiada członków przymusowych (a nie dobrowolnych), wykonuje władcze akty administracyjne oraz zarządzany jest przez urzędników publicznych.⁹ Celem osoby prawnej prawa publicznego jest zaspokajanie interesów publicznych.

Wśród osób prawnych prawa publicznego wyróżnia się zasadniczo dwie główne kategorie.¹⁰

Pierwsza i zasadnicza grupa obejmuje – z punktu widzenia organizacji administracyjnej – wspólnoty terytorialne, tj. grupy ludzi powiązanych poprzez wspólne życie na tym samym terytorium. Taki charakter ma Państwo – uosobienie prawne wspólnoty narodowej, departament,

⁹ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin-Zürich 1966, s. 167.

¹⁰ *Vide*: J. Rivero i J. Waline, *op. cit.*, Paris 2000, s. 43 *et*, A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administrative*, Paris 1999, s. 205-206, G. Dupuis, M. Guédon, *Droit administratif*, Paris 1993, s. 14.

gmina i region.¹¹ Zasadniczo, ich pole działalności koncentruje się na interesach generalnych tej wspólnoty, której prawo określa te interesy. Podkreśla się, że tego rodzaju osoby prawne są podmiotami tzw. wolności podstawowych, tj. praw, które odpowiadają klasycznej „niemieckiej” konstrukcji publicznych praw podmiotowych.¹²

Druga kategoria osób publicznych, to podmioty obciążone przez prawodawcę obowiązkiem dbałości o wyraźnie określone potrzeby publiczne i tworzone dla realizacji konkretnego celu.¹³ Takie wyspecjalizowane osoby prawne tworzą kategorię tzw. „*etablissemnts publics*”. W zależności od tego, w jakim stopniu zadanie, które zostało powierzone takim osobom jest istotne z punktu widzenia interesów ogółu, tj. całego narodu bądź poszczególnych wspólnot terytorialnych, osoby te pozostają pod kontrolą odpowiednio państwa bądź wspólnot terytorialnych. Mogą zatem istnieć „*etablissemnts publics*” narodowe, departamentalne, gminne i regionalne. Powoływane są one do spełniania zadań zwłaszcza w zakresie służby publicznej socjalnej (szpitale), intelektualnej (uniwersytety), przemysłowej i handlowej.

Powyższe dychotomiczne rozróżnienie publicznych osób prawnych, jako zbyt zasadnicze oceniane jest jako niewystarczające. Zwłaszcza wyodrębnianie od 1982 r. specyficznej kategorii „*etablissemnts publics*”, które są powoływane dla realizacji wspólnych zadań osób publicznych i osób prywatnych w dziedzinie nauki, kultury, sportu itd. w szczególny sposób uwydatniło trudności w zakwalifikowaniu określonego podmiotu do kategorii osób prawnych prywatnych lub osób prawnych publicznych. Obecnie podejmowane są próby wyodrębnienia pewnej kategorii pośredniej osób prawnych prawa publicznego.

Z jednej strony podkreśla się, że podział wg kryterium celu stracił znaczenie, gdyż już od dawna reżim koncesjonowania służby publicznej kończył się na powierzaniu osobom prywatnym administrowania służbą publiczną. Aktualnie często można spotkać osoby prawne prywatne podejmujące się administrowania służbą publiczną. Stowarzyszenia są

¹¹Osoby takie określane bywają jako korporacje prawa publicznego. *Vide*: J. Moreau, *Droit administratif*, Paris 1989, s. 44–45.

¹²L. Favoreu, P. Gađa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramaniën, O. Pfersmann, J. Pini, A. Roux, G. Scoffoni, J. Tremeau, *op. cit.*, s. 86, 123-124.

¹³Osoby te nazywa się w literaturze fundacjami prawa publicznego. *Vide*: J. Moreau, *op.cit.*, s. 44-45.

coraz częściej powoływane do koordynowania ich działań z działaniami administracji w drodze realizowania wspólnych zadań, w szczególności w dziedzinie działań socjalnych i kulturalnych. Wyróżnikiem nie może być także sposób powstania danego podmiotu, gdyż władza publiczna przejmuje często inicjatywę do tworzenia przez siebie osób prawnych prywatnych, związków, fundacji, spółek, aby dać większą elastyczność swoim działaniom w dziedzinach będących przedmiotem działania tych podmiotów. Również kryterium „składu” danego podmiotu nie pozwala na określenie, czy mamy do czynienia z osobą prywatną, czy publiczną. Osoby publiczne łączą się bowiem często z jednostkami w ramach osoby prawnej prywatnej – w ten sposób powstają np. spółki mieszane, które działają w części na rzecz prywatnych przedsiębiorców, a w części na rzecz osób publicznych. Możliwa jest nawet sytuacja, w której jednostki zostaną całkowicie wyeliminowane, chyba że osoba prawna utraci swój charakter prywatny. Przykładem są spółki narodowe, w których państwo podejmuje wszelkie działania. Wreszcie biorąc pod uwagę kryterium środków działania, można zauważyć, że niektóre osoby prawne prywatne są powoływane dla realizacji interesu ogólnego, który wiąże się z ich działaniem i w związku z tym wyposażane w prerogatywy władzy publicznej. Mogą np. wykorzystywać mechanizm wyłączenia, odzyskiwać udziały ich współników w drodze władczej i wydawać regulacje jako władza publiczna. Czasami też uczestniczą w działaniu organizmów publicznych, jak np. niektóre stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest ochrona natury i środowiska. Argumenty powyższe skłaniają naukę do konstruowania kategorii pośredniej „osób prywatnych interesu generalnego”.

Z drugiej strony, zwraca się uwagę na fakt, że charakter działań niektórych „*etablissemnts publics*” analogiczny do tych, jakie mogą podejmować jednostki, determinuje ich aktywność – w szerokiej mierze – na obszarze prawa prywatnego. Taka jest sytuacja np. „*etablissemnts publics*” o charakterze przemysłowym i handlowym. Również utworzenie przez prawodawcę osób prawnych, którym została zlecona – bez bliższego określenia ich natury – organizacja i regulowanie określonych zawodów (porządki zawodowe lekarzy, aptekarzy) skłania część doktryny do upatrywania w tych podmiotach nie tyle osób prywatnych, którym zlecono służbę publiczną, co raczej osób publicznych nowego typu. Ta ostatnia koncepcja zakłada tworzenie przez prawodawcę organizmów

publicznych, które nie mogą być kwalifikowane jako „*etablissemnts publics*”, ale są wyposażone w osobowość prawną. W ten sposób próbuje się uzasadnić istnienie nowej grupy osób publicznych „nienazwanych”.

5. Podsumowanie

Teoretyczne rozważania nauki prawa francuskiego dotyczące kategorii osób prawnych prawa publicznego są bliskie założeniom podmiotowości publicznoprawnej pozwalającym dobrze opisać wzajemne relacje pomiędzy jednostką a wspólnotą (państwem i wspólnotami terytorialnymi). Wydaje się zwłaszcza, że wyraźne wyróżnianie w doktrynie francuskiej wśród osób prawnych prawa publicznego wspólnot terytorialnych od innych podmiotów jest szczególnie uzasadnione. Akcentuje bowiem istotę relacji prawnych regulowanych prawem publicznym, tj. tych relacji, które – gdy chodzi o regulację praw jednostek żyjących w określonej wspólnocie – przebiegają właśnie pomiędzy jednostką a wspólnotą. Gdy uzna się kategorię publicznych praw podmiotowych jako swoisty – oparty na koncepcjach indywidualistycznych - łącznik pomiędzy jednostką i wspólnotą, w której ona żyje (a nie pomiędzy jednostką i organem administracji), wyjątkowy charakter państwa i wspólnot samorządowych jako osób prawnych nie powinien budzić wątpliwości.

Dorobek francuskiej nauki prawa administracyjnego w zasygnalizowanym wyżej zakresie może stanowić źródło inspiracji nie tylko dla polskiej doktryny prawa, ale przede wszystkim dla ustawodawcy dostosowującego polski system prawny do wymogów europejskich. Znaczenie tego dorobku jest tym bardziej cenne, gdy weźmie się pod uwagę ciągle jeszcze kształtujący się w Polsce model wzajemnych publicznoprawnych relacji pomiędzy jednostkami a wspólnotami terytorialnymi oraz ewoluujący ciągle system ochrony wzajemnych praw podmiotowych. Zwłaszcza kształt przeprowadzanej właśnie reformy sądownictwa administracyjnego skłania do wniosku o niezwyklej przydatności analizowania europejskich systemów prawnych i myśli prawniczej w kontekście kształtowania w nich zagadnień podmiotowości publicznoprawnej.