

Publiczne prawo podmiotowe

1. Publiczne prawo podmiotowe według poglądów profesora Bigi

„Mówiąc o różnicy między państwem policyjnym a państwem nowoczesnym, wskazaliśmy na różnicę zachodzącą w stosunku obywateli do państwa. Mianowicie w państwie policyjnym jednostka była obiektem działalności państwowej administracji i była obowiązana do poddawania się wszelkim zarządzeniom organów administracyjnych [...]. W państwie praworządnym sytuacja zmieniła się. Dlatego też w nowoczesnym państwie możemy mówić o publicznych prawach jednostki wobec państwa. [...] Prawo podmiotowe musi wynikać z prawa przedmiotowego, tj. norm regulujących działalność ludzką. [...] Przez prawo podmiotowe będziemy rozumieli taką sytuację, w której przy istnieniu pewnego zespołu przepisanych warunków – podmiot działania ma możliwość żądania pewnego zachowania się od drugiego podmiotu. [...] Publiczne prawo podmiotowe będzie polegało na możliwości jednostki żądania od państwa (wzgl. innego podmiotu publ.) oznaczonego zachowania się”¹.

2. W poszukiwaniu korzeni poglądów

Koncepcja publicznych praw podmiotowych jest kluczowym zagadnieniem w piśmiennictwie dotyczącym prawa administracyjnego. Jest niezbędnym, a wręcz determinującym, składnikiem idei demokratycznego państwa prawnego. Jak to ujmował K.D.A. Röder, całe prawo podmiotowe odnosi się z jednej strony do podmiotu otrzymującego – jako jego roszczenie, żądanie, upoważnienie prawne lub prawo w węższym tego słowa znaczeniu, a z drugiej strony do podmiotu świadczącego – jako jego związanie prawem, zobowiązanie, dług, także obowiązek prawny i obejmuje oba te człony

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 58 i n.

razem, w najściślejszym związku wzajemnym². Już u zarania tej koncepcji w nowoczesnym ujęciu zwracano uwagę na pozycję jednostki wobec państwa. B. Windscheid pisał, że chodzi tu o sytuację, w której porządek prawny na zasadzie pewnego konkretnego stanu faktycznego wydał polecenie zachowania się w określony sposób i polecenie to postawił do swobodnej dyspozycji tego, na którego korzyść zostało ono wydane. Pozostawia jego decyzji, czy zechce zrobić z tego polecenia użytek, a w szczególności, czy zechce zastosować wobec przeciwstawiającego się środki udzielone przez porządek prawny. Porządek prawny zrzekł się na jego korzyść wydanego przez się polecenia, uczynił swe polecenie jego poleceniem. Prawo stało się jego prawem³. Władysław Leopold Jaworski ujmował to w ten sposób: „prawo podmiotowe nie jest niczem innym, jak tylko wyrazem stosunku «ja» do świata zewnętrznego. Prawo podmiotowe musi mieć w sobie element przymusu, nie jest przeto niczym innym, jak tylko wyrazem tego, że «ja» rozporządza pewną dozą przymusu państwowego dla siebie”⁴. Co z kolei krytycznie uzupełniał S. Kasznica, który zauważał, że naturalną tendencją w społeczeństwie jest nadawanie jak największej ilości roszczeń charakteru praw podmiotowych i równie zrozumiałą rzeczą jest obrona państwa przed tą tendencją, gdyż przeważająca część takich roszczeń ma charakter majątkowy, co pociąga za sobą obciążenie budżetów publicznych, a tym samym przeciążenie społeczeństwa daninami publicznymi, co z kolei prowadzi do unicestwienia korzyści osiągniętych wskutek rozszerzenia kręgu praw podmiotowych. Autor konstatuje, że rozszerzenie zakresu praw podmiotowych musi być dostosowane do skali rozwoju gospodarczego⁵.

Inspiracją dla poglądów naukowych T. Bigi były także prace Czesława Znamierowskiego, o czym wspomina P. Żukowski⁶ i co zostało podkreślone także przez samego profesora w *Prawie administracyjnym*⁷. T. Bigo pisał o tym w kontekście publicznych praw podmiotowych jednostek, które polegają „na możliwości – przy pewnym stanie faktycznym – żądania pewnego określonego zachowania się od państwa tj. organów państwowych”⁸.

² K.D.A. Röder, *Grundzüge des Naturrechts oder Rechtsphilosophie*, Leipzig–Heidelberg 1860, s. 163 i n., cyt. za: S. Opalek, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957, s. 32.

³ B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt am Main 1891, r. I, s. 87 i n., cyt. za: S. Opalek, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957, s. 28.

⁴ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 110.

⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 129.

⁶ P.M. Żukowski, *Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu. Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975)*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4, no 1, s. 41.

⁷ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*

⁸ *Ibidem*, s. 60.

3. Profesor Tadeusz Bigo o prawach podmiotowych

Problem publicznych praw podmiotowych Tadeusz Bigo podjął w opracowaniu zatytułowanym *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*⁹. Jego zdaniem o prawie podmiotowym mówimy wtedy, gdy podmiot działania w pewnym zespole warunków określonych przez normę ma możliwość oznaczenia zachowania się drugiego podmiotu. W tym ujęciu, zdaniem autora, prawo podmiotowe jest korelatem obowiązku¹⁰. Autor analizował zbieżności i różnice w cywilistycznym rozumieniu prawa podmiotowego i jego pojmowaniu na gruncie prawa publicznego. Autor zwracał uwagę, że w teoriach cywilistycznych na pierwszym planie najczęściej stawia się możliwość zaspokojenia interesu¹¹. Zauważał też, że z chwilą, gdy odrzucimy prawniczy punkt widzenia, sytuacje określane jako prawa bezwzględne, czy prawa prywatne lub publiczne, przedstawia się nam jako pewne sfery wolności czy zaspokojenia interesów, jednym słowem „błogostany”¹². Autor konstatował, że „prawo podmiotowe jest pewną sytuacją podmiotu działania, na którą składa się norma i pewien kompleks warunków; a więc nie jest przedmiotem identycznym z normą”. Ponadto „prawo podmiotowe jest: «możliścią»; w tem określeniu mieści się coś więcej niż roszczenie, które jest zaktualizowaniem prawa; jest to stan potencjalny”¹³.

Profesor Tadeusz Bigo pisał, że sens istotny konstrukcji prawa podmiotowego polega na zapewnieniu jednostce jak najdalej idącej ochrony przeciwko ingerencji państwa. Autor zauważał, że próby wyeliminowania prawa podmiotowego oraz osobowości prawnej z prawa administracyjnego nie są nowością, niemniej nawet jeżeliby wziąć pod uwagę pogląd, że prawo podmiotowe to „produkt techniki cywilistycznej”, to zdaniem profesora przy uwzględnieniu, że prawo podmiotowe nie może być w prawie administracyjnym tym samym czym w prawie cywilnym jest ono osią systemu¹⁴.

4. Wpływ profesora Tadeusza Bigi na prace (badania) przyjaciół i uczniów wrocławskich

Syntetyczne ujęcie problematyki praw podmiotowych zaproponowane przez profesora Tadeusza Bigę, obejmujące ich klarowną klasyfikację oraz charakterystykę, jest fundamentem, na którym budowano dalsze szczegółowe rozważania odnoszące się do

⁹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

¹⁰ *Ibidem*, s. 41.

¹¹ *Ibidem*, s. 42.

¹² *Ibidem*, s. 43.

¹³ *Ibidem*, s. 44.

¹⁴ T. Bigo, *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 4, s. 313–314.

problematyki publicznych praw podmiotowych w szczegółowych aspektach regulacji administracyjnoprawnej.

Podobnie jak profesor Bigo problematykę publicznych praw podmiotowych pojmował S. Kasznica, który zresztą w tym samym czasie, kiedy powstawało komentowane dzieło, pisał o tym, że koncepcja publicznych praw podmiotowych obejmuje sytuację jednostki, w której posiada ona opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa czy innego związku publicznoprawnego, o ile zachodzą warunki w te samej normie określone¹⁵. Autor ten wyróżniał dwa rodzaje publicznych praw podmiotowych, które klasyfikował ze względu na skuteczność tych praw, na możliwość zrealizowania ich oraz na siłę, jaką one reprezentują. Pierwsza z tych grup to publiczne prawa podmiotowe w ścisłym czy też właściwym znaczeniu tego określenia. Jednostka, posiadając te prawa, ma taką sytuację wobec władzy publicznej jak wierzyciel wobec dłużnika, czyli może żądać ściśle określonego świadczenia i rozporządza środkiem zniewolenia władzy do wykonania tego świadczenia. Druga sytuacja zachodzi, gdy jednostka posiada jedynie „interes prawnie chroniony”, a nie prawo podmiotowe w ścisłym znaczeniu, gdyż tutaj zainteresowany może żądać, aby zajęto się jego sprawą, nie posiada jednak bezwzględnego roszczenia o pewne ściśle określone świadczenia¹⁶.

Bezsporny jest wpływ poglądów profesora Bigo na szkołę wrocławską prawa administracyjnego. Może to zobrazować anegdota, która jest ilustracją pewnej syntezy, która dokonała się w umysłach przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w „drugim mateczniku” profesora Bigo, którym był Wrocław. Profesor Jan Boć podczas jednej z obron doktoratu na Wydziale – wtedy jeszcze¹⁷ – Prawa i Administracji, gdy nie mógł uzyskać od doktoranta satysfakcjonującej go odpowiedzi, zadał pytanie: „Jak Pan by jednym słowem określił prawo podmiotowe?”. Na to pytanie profesor w ogóle nie uzyskał odpowiedzi, więc powiedział: „– Roszczenie, proszę pana, roszczenie”.

Sens istnienia w obszarze prawa administracyjnego kategorii praw podmiotowych zidentyfikował profesor Tadeusz Kuta – jeden z budowniczych wrocławskiej szkoły nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Autor ten pisał, że pojęcie publicznego prawa podmiotowego stało się orężem prawnym, przydanym jednostce do obrony jej wolności i własności, co postrzegał przez pryzmat kategorii samodzielności jednostki w jej stosunkach z administracją, co przyjmowało bądź postać zwykłej ochrony

¹⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 127. Autor zaliczał prawo do pozytywnych świadczeń ze strony państwa, które może mieć m.in. postać korzystania z urządzeń państwowych, do praw publicznych.

¹⁶ *Ibidem*, s. 128–129.

¹⁷ Później nazwa wydziału została zmieniona na funkcjonującą do dziś: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii.

interesu przyznanego jednostce w prawie podmiotowym, bądź stosunku publiczno-prawnego, z wynikającym zeń publicznym prawem podmiotowym jednostki¹⁸.

Bezsprzeczny wpływ poglądów prof. Tadeusza Bigi na istotę i charakter publicznych praw podmiotowych uwidacznia się w opracowaniu M. Tabernackiej pt. *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013. Autorka pisze, że konsekwencją przyjęcia określenia w prawie materialnym zadań z zakresu administracji publicznej jest nie tylko konkretyzowany przez przepisy prawa formalnego prawny obowiązek realizacji tych zadań, ale także istnienie po stronie uprawnionych jednostek roszczenia o realizację tych praw, a w efekcie istnienie publicznych praw podmiotowych w sferze użyteczności publicznej¹⁹. W badaniach tych zostały zidentyfikowane szczegółowe regulacje prawne, w których działa konstrukcja publicznych praw podmiotowych. Dotyczyło to m.in. sytuacji osób niepełnosprawnych. Zdaniem autorki konstytucyjna regulacja art. 69 jest źródłem publicznych praw podmiotowych w zakresie zabezpieczenia egzystencji osób niepełnosprawnych, przysposobienia ich do pracy oraz komunikacji społecznej. Władze publiczne, w myśl tej regulacji, mają obowiązek podejmowania, zgodnie z ustawą, działań mających na celu wyrównanie w życiu społecznym szans osób niepełnosprawnych, w taki sposób, by osoby te mogły osiągnąć poziom funkcjonowania w społeczeństwie i jakość życia porównywalne z poziomem, na jakim funkcjonują osoby zdrowe²⁰.

Oczywiście koncepcja publicznych praw podmiotowych w ujęciu prof. Bigi znajdowała też oddźwięk w innych ośrodkach akademickich. Wśród współczesnego piśmiennictwa jednym z najistotniejszych opracowań dotyczących publicznych praw podmiotowych jest dzieło S. Wronkowskiej, pt. *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1976. Z ustaleń tej autorki wynika, że w zakresie identyfikowania praw podmiotowych da się wyróżnić cztery podstawowe zakresy znaczeniowe. Po pierwsze prawo podmiotowe rozumiane jako wolność zachowań się pewnych osób, w szczególności jako wolność prawnie chronioną. Po drugie: prawo podmiotowe jako uprawnienie podmiotu A, z tym zastrzeżeniem, że przyjęcie świadczenia jest dla podmiotu A, ze względu na rozpatrywane normy prawne, indyferentne. Po trzecie chodzi o prawo podmiotowe jako kompetencję podmiotu A, połączoną z wolnością czynienia z niej użytku do dokonania określonych czynności konwencjonalnych, zarówno czynności aktualizacyjnych dla organów państwa obowiązki podjęcia działań interwencyjnych względem jakichś podmiotów nie-A, jak

¹⁸ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 12–13.

¹⁹ M. Tabernacka, *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013, s. 34.

²⁰ *Ibidem*, s. 37. Zob. też: M. Tabernacka, *Niepełnosprawność a polityka przestrzenna w świetle zasady proporcjonalności*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, A. Śledzińska-Simon (red.), *Spółczesność wobec Innego. Kategoria Innego w naukach społecznych i życiu publicznym*, Toruń 2010, s. 312–327.

i różnych innych czynności konwencjonalnych. Po czwarte zaś chodzi tu o uprawnienie połączone z roszczeniem w sensie procesowym²¹. Jest to koncepcja porządkująca późniejszy dorobek doktryny, korespondująca przy tym z podwalinami, jakie pod teorię publicznych praw podmiotowych w polskim piśmiennictwie położył profesor Bigo.

Pracę nad zagadnieniem kontynuował Wojciech Jakimowicz w opracowaniu *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000. Koncepcja zaproponowana przez prof. Bigę znalazła odzwierciedlenie w tych poglądach autora, w których uznaje on, że prawa podmiotowe mają w przypadku osób fizycznych swoje pierwotne źródło w przyrodzonych prawach człowieka, a w przypadku jednostek organizacyjnych wyłącznie w normach prawa przedmiotowego²². Choć równocześnie, podobnie jak prof. Bigo, W. Jakimowicz zauważał, że koncepcja prawnonaturalna praw podmiotowych nie przekreśla faktu, że podstawowym warunkiem bytu publicznego prawa podmiotowego jest jego potwierdzenie przez ustawodawcę albo wyraźne nadanie czy utworzenie. W związku z tym autor wyróżnia grupę praw podmiotowych zadeklarowanych przez prawodawcę, które stanowią tylko formalne określenie w prawie pozytywnym niezbywalnych, przyrodzonych praw człowieka, nietykalnych dla nikogo. Drugą sferą praw podmiotowych dostrzeżoną przez autora są prawa kreowane przez ustawodawcę, które są kategorią doraźną, właściwą dla danego miejsca i czasu i mogą być przez ustawodawcę modyfikowane, tworzone lub znoszone, ale nigdy nie mogą być sprzeczne z podstawowymi, „naturalnymi” prawami człowieka²³. Autor dochodzi do wniosku, że prawo podmiotowe można określać jako sytuację prawną, tj. sytuację określoną przez normy prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego, powstającą bądź bezpośrednio na podstawie normy tego prawa, bądź dodatkowo wymagającą dla swego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego²⁴.

Podobnie jak za czasów profesora Bigi koncepcja ta ma wpływ na współczesną praktykę prawa, o czym pisze A. Miruć, której zdaniem prawo do pomocy społecznej jest publicznym prawem podmiotowym osób czy też rodzin), które po stronie administracji rodzi obowiązek, a nie łaskę zaspokajania potrzeb. Autorka słusznie zauważa, że prawo to wynika z konstytucji i ustawy o pomocy społecznej. Zawarcie w tej ustawie przepisów uznaniowych nie przekształca prawa w łaskę, lecz zwiększa możliwość uwzględnienia różnych sytuacji życiowych i zaspokajania najbardziej uzasadnionych potrzeb²⁵.

²¹ S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 50.

²² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000, s. 246.

²³ *Idem*, *Zasada legalności działań administracji publicznej ochrona publicznych praw podmiotowych*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006, s. 296.

²⁴ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 246.

²⁵ A. Miruć, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 3(12), s. 33–34.

Bibliografia

- Bigo T., *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1936, nr 4.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000.
- Jakimowicz W., *Zasada legalności działań administracji publicznej a ochrona publicznych praw podmiotowych*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Miruć A., *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 3(12).
- Opalek S., *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957.
- Röder K.D.A., *Grundzüge des Naturrechts oder Rechtsphilosophie*, Leipzig–Heidelberg 1860.
- Tabernacka M., *Niepełnosprawność a polityka przestrzenna w świetle zasady proporcjonalności*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, A. Śledzińska-Simon (red.), *Spółczeństwo wobec Innego. Kategoria Innego w naukach społecznych i życiu publicznym*, Toruń 2010.
- Tabernacka M., *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013.
- Windscheid B., *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt am Main 1891.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
- Żukowski P.M., *Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu. Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975)*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis”, 2015, vol. 4(1).

* * *

Streszczenie: Koncepcja publicznych praw podmiotowych opracowanych przez Tadeusza Bigę jest fundamentem pojmowania tego zjawiska w polskich naukach prawnych. Autor wyróżniał dwa rodzaje publicznych praw podmiotowych, klasyfikowanych z uwagi na ich skuteczność. Pierwsza to publiczne prawa podmiotowe w ścisłym znaczeniu, gdy jednostka może żądać ściśle określonego świadczenia od władzy. W drugim przypadku jednostka posiada jedynie „interes prawnie chroniony”, a nie prawo podmiotowe w ścisłym znaczeniu, gdyż może jedynie żądać, aby zajęto się jego sprawą, nie posiada jednak bezwzględного roszczenia o pewne ściśle określone świadczenia.

Słowa kluczowe: publiczne prawa podmiotowe, roszczenie, obowiązek, zadanie publiczne.

