

Uspołecznienie a prywatyzacja zadań publicznych w świetle rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Sama definicja zadania, nieokraszonego dodatkowym przymiotnikiem, to w internetowym słowniku Wikipedia określenie celu, który należy osiągnąć lub wskazanie czynności, które należy wykonać. W pierwszym przypadku określeniu celu nie musi towarzyszyć podanie sposobu jego realizacji. Co więcej, taki sposób może w ogóle nie istnieć, jeżeli zadanie jest niewykonalne. W drugim przypadku celem jest samo działanie sformułowane w zadaniu¹.

W teorii prawa administracyjnego i nauki administracji, w aspekcie zadania najczęściej pada sformułowanie – zadanie publiczne. Termin „zadania publiczne” niejednokrotnie używany jest zamiennie z pojęciami kompetencja, zakres działania czy właściwość. Zadania jednak nie to samo co zakres działania, mają one bowiem szersze znaczenie. Tworzą odrębną kategorię prawną, dlatego wywołują określone skutki prawne, idące dalej niż te, które wynikają z zakresu działania². Równie często można spotkać się z określeniem zadania administracji państwowej. Wynika to z faktu, iż w polskiej, ale i zagranicznej literaturze, jak pisze S. Biernat, nie ma zgody co do pojmowania zadań publicznych albo, jak ujmuje się to najczęściej, właśnie zadań administracji państwowej. Wysuwane są tu różne propozycje terminologiczne, najczęściej w nawiązaniu do innych, pokrewnych pojęć, takich jak: wcześniej wymienione kompetencje, właściwości, zakres działania ale też cele czy funkcje³. Znamienne jest, że jeżeli chodzi o polską naukę prawa administracyjnego, nauka ta przez wiele lat nie definiowała samego zadania publicznego, a najczęściej utożsamiała je z pojęciem kompetencji, które to z kolei należy do najważniejszych w dziedzinie prawa administracyjnego. W opracowaniach poświęconych pojęciu kompetencji stwierdza się, że budzi ono zainteresowanie również innych gałęzi

¹ <https://pl.wikipedia.org/wiki/Zadanie> [dostęp: 22.04.2017].

² Zdaniem R. Paczuskiego, łatwiej posługiwać się jakimś terminem, niż określić poprawnie jego znaczenie; jeszcze trudniej, używając określenia logika, ustalić, jakim desygnatom powinien odpowiadać zakres danego pojęcia, by w ustalonym znaczeniu pojęcie to stało się instrumentem rozwiązywania problemów naukowo-badawczych. Por. R. Paczuski, *Wstęp do nauki organizacji i kierowania*, Toruń 1977, s. 12, [za:] L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 13.

³ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 15.

prawa, w szczególności teorii państwa i prawa, oraz prawa konstytucyjnego, że jest ono od lat sporne w nauce, że relacje między kompetencją a pojęciami pokrewnymi, takimi jak działania, zadania, właściwość, uprawnienie są płynne i trudne do określenia. Prawnicy raczej wyjątkowo zajmują się poszczególnymi zadaniami, uprawnieniami, kompetencjami. Zazwyczaj interesują ich pewne zespoły tych elementów występujących w różnych powiązaniach⁴. Autorzy często odwołują się do intuicyjnego znaczenia danego terminu, stąd próba definiowania natrafia w tym przypadku na trudności ze względu na subiektywizm spojrzenia⁵.

M. Elżanowski przyjmuje, iż pojęcie zadania zawiera tylko element obowiązku, gdy tymczasem pojęcie kompetencji zawiera zarówno zespół uprawnień, jak i obowiązków o rozlicznych cechach. Tylko kompetencje – a nie zadania – są podstawą do bezpośredniego nawiązania stosunków prawnych⁶. Z kolei zdaniem H. Gronkiewicz-Waltz, zadania stanowią konkretyzację celu organu państwowego. Jedną z cech organu państwowego jako organizacji w znaczeniu rzeczowym jest istnienie celu, dla którego organizacja funkcjonuje. Realizowanie kompetencji polega zaś na stosowaniu określonych przepisów prawa, środków służących wykonywaniu zadań organu. Wykonywanie zadań służy natomiast osiągnięciu postawionych przed organami celów⁷.

By móc jak najdokładniej zdefiniować pojęcie zadania publicznego, czy też tożsamego z nim, moim zdaniem, zadania administracji państwowej (publicznej) warto poszukać odpowiedzi na następujące pytania zasadnicze:

- 1) Czy stały wzrost wolumenu zadań stawianych przed administracją państwową jest nieunikniony, czy państwo może zrezygnować z pewnych zadań, czy są zadania z natury swej „publiczne” lub „państwowe”; czy trend stałego wzrostu ilości zadań państwa może dalej trwać, czy jest zapotrzebowanie społeczne na realizację tylu zadań przez administrację, czy zadania administracji rzeczywiście odpowiadają potrzebom społecznym itp.?
- 2) Czy współczesny obraz zadań administracji państwowej (ich treść, stopień szczegółowości, stopień intensywności itp.) musi być stabilny, czy i jak przemiany w zadaniach administracji wpływają na skuteczność urzeczywistniania celów państwa, jak dzielić (rozdzielać) zadania administracji, aby można było przy tych

⁴ Z. Ziemiński, *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 3, s. 46.

⁵ D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 72.

⁶ M. Elżanowski, *Kompetencje rad nadzorczych i terenowych organów administracji państwowej*, [w:] J. Służewski (red.), *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977, s. 213.

⁷ H. Gronkiewicz-Waltz, *Rola ministra przemysłowego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1985, s. 20-21.

samych albo mniejszych środkach zrealizować dzisiejsze i przyszłe zadania państwa; jak podnieść „racjonalność systemową” administracji jako organizacji, jak przeciwdziałać „krytyce biurokracji” czy administracji⁸?

J. Boć definiuje administrację publiczną jako przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach⁹. Oprócz wielu innych elementów tej definicji na uwagę zasługuje związanie trzech pojęć: państwo (lub samorząd terytorialny) – obywatel – społeczność. Państwo zaspokaja potrzeby obywatela (choć pełniej należałoby powiedzieć: człowieka, który przecież nie musi być obywatelem) dlatego, że żyje on w społecznościach¹⁰. Łącząc tezę, zgodnie z którą administracja publiczna polega na wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty (organy) publiczne, z definicją administracji publicznej zaproponowaną przez J. Bocia, można zbudować pojęcie zadania publicznego. Będzie to przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach¹¹.

Według ogólnej definicji społeczeństwa obywatelskiego, dostępnej w encyklopedii internetowej Wikipedia, jest to społeczeństwo charakteryzujące się aktywnością i zdolnością do samoorganizacji oraz określania i osiągnięcia wyznaczonych celów bez impulsu ze strony władzy państwowej. Społeczeństwo obywatelskie potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych¹². Ta lakoniczna, lecz jakże przejrzysta formuła nakreśla ogólną specyfikę pojęcia, które, by móc być tak zdefiniowane, przeszło na przełomie wieków dość złożoną ewolucję, będącą następstwem właściwych sobie czasów.

Społeczeństwo obywatelskie jest dziś najczęściej pojmowane jako sfera dobrowolnych stowarzyszeń, organizacji, ruchów, przedsięwzięć, które kreują więzi zaufania i solidarności, służąc realizacji wielorakich celów wspólnych. Jest to przestrzeń obywatelska będąca miejscem współdziałania z innymi – sferą relacji ludzi, którzy dzięki podzielanym wartościom i postawom chętnie angażują się w działalność związaną z podejmowaniem odpowiedzialności za wspólne sprawy. Ponieważ to kategoria obywatelskości wydaje się dla tego pojęcia centralna, jej źródła można szukać już w filozofii politycznej Arystotelesa, który w „Polityce” jako pierwszy sformułował definicję obywatela jako

⁸ T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja-Metody-Technika” 1985, nr 11, s. 2.

⁹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 16.

¹⁰ S. Fundowicz, *Człowiek i administracja publiczna*, [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 106-107.

¹¹ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w prawie administracyjnym. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 158.

¹² https://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82eczno%C5%84stwo_obywatelskie [dostęp: 23.04.2017]

kogoś, kto rządzi i jest rządzony pospołu i kto w swoim działaniu i decydowaniu kieruje się dobrem wspólnym a nie własnym.

Idea społeczeństwa obywatelskiego, jaką się dziś posługujemy, odsyła do dwóch tradycji myśli politycznej, w których jest zakorzeniona: wywodzącej się od Arystotelesa klasycznej tradycji republikańskiej oraz zapoczątkowanej przez Johna Locke'a w XVII w. indywidualistycznej tradycji liberalnej. Jednak ze względu na odmienne wizje ładu społecznego właściwe dla tych tradycji, zasadne wydaje się stosowanie w odniesieniu do pierwszej z nich terminu „wspólnota obywatelska”, w odniesieniu zaś do tradycji liberalnej terminu „społeczeństwo obywatelskie”. Pomimo różnic, wspólne dla tych dwóch tradycji jest pojęcie obywatelskości człowieka (stąd określenia wspólnota „obywatelska” i społeczeństwo „obywatelskie”), kojarzonej zarówno z obowiązkami obywateli wobec wspólnot, w tym wspólnoty politycznej, jaką jest państwo, jak i (w tradycji nowożytnej) z uprawnieniami do stowarzyszania się, do wyrażania poglądów, do uczestnictwa politycznego, do samorządu itd.¹³

Koncepcję społeczeństwa obywatelskiego jako idei złożonej, stanowiącej „amalgamat” koncepcji Locke'a i Monteskiusza, można znaleźć w poglądach Alexisa de Tocqueville'a (1805–1859), autora dwutomowego dzieła *O demokracji w Ameryce*, uchodzącego za najbardziej przenikliwą analizę społeczeństwa demokratycznego. Szczególne znaczenie mają jego analizy konfliktu między wolnością a równością, pożytków płynących z samorządu i stowarzyszeń oraz relacji między państwem a Kościołami. W ujęciu Tocqueville'a dobrowolne stowarzyszenia działające na wielu poziomach „zdecentralizowanej wspólnoty” i służące samorządności czynią z tych organizacji obszar aktywności sfery publicznej¹⁴. W społeczeństwie obywatelskim pojmowanym jako przestrzeń aktywnego zaangażowania i uczestnictwa obywateli, której najmocniejszą podstawą była, według Tocqueville'a, „sztuka stowarzyszania się”, zaczęto dostrzegać warunek zachowania demokratycznego charakteru kultury politycznej oraz prawdziwie wolnych instytucji demokratycznych¹⁵. W tocqueville'owskim modelu społeczeństwa obywatelskiego występuje rozdzielenie kompetencji pomiędzy społeczeństwo a państwo tak, aby nie było miejsca na zawładnięcie przez którąś z wymienionych stron tych prerogatyw, które z natury rzeczy przysługują bądź to państwu, bądź społeczeństwu¹⁶.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego to przede wszystkim rozwój świadomości obywatelskiej, rozwój indywidualnej „obywatelskości”, zdanie sobie sprawy, że jednostka

¹³ D. Pietrzyk-Reeves, *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, <http://www.pozytek.gov.pl/Esej,Spolczenstwo,Obywatelskie...,805.html> [dostęp: 23.04.2017].

¹⁴ J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 19-20.

¹⁵ D. Pietrzyk-Reeves, *op. cit.*

¹⁶ J. Blicharz, *op. cit.*, s. 20.

administracyjnie zarządzana może przejść z roli biernej do czynnej, partycypować w niektórych strefach administrowania, pomagać czy też przejmować niektóre ze sfer administracji. Swoistą konsekwencją rozwoju społeczeństwa jest, z dzisiejszego punktu widzenia, jego naturalna dyferencjacja na trzy wzajemnie korelujące części – sektory. Tak więc obok instytucji państwa (administracji publicznej, **sektora państwowego – pierwszego sektora**) oraz podmiotów *for-profit*, nastawionych na zysk (biznesu, **sektora prywatnego – drugiego sektora**) istnieją organizacje, które ani nie są nastawione na zysk (*non-profit*), ani nie stanowią elementu struktury państwa – są zatem trzecim sektorem. Trzeci sektor to nazwa stosowana wobec ogółu organizacji pozarządowych.

Rosnąca niewydolność administracji państwowej, a właściwie jej nienadążanie za postawionymi jej zadaniami to następstwa determinowane faktem, iż ciągle następuje:

- 1) Stały wzrost wolumenu zadań administracyjnych (w nauce mówi się wprost, że współczesne państwo to „państwo administracyjne” – pod presją rzeczywistych potrzeb oraz różnych interesów grupowych stale rozszerza się zakres regulacji ustawowych obszarów życia społecznego i to w każdej dziedzinie administracji – wolumen zadań państwa i jego administracji rośnie;
- 2) Stały spadek wolumenu środków, jakie stoją do dyspozycji państwa dla realizacji jego wciąż rosnących zadań – w nauce prawa administracyjnego można spotkać określenie „administracji w warunkach niedostatku” lub „administracji niedostatku”, czego najlepszym przykładem są krajowe deficyty budżetowe.

Rezultatem zderzenia się wyżej wymienionych tendencji jest spadek skuteczności działań administracji, którego efekt stanowi społeczna i naukowa „krytyka biurokracji” czy „krytyka sektora publicznego”¹⁷.

Nie da się nie zauważyć, iż rezultatem ostatniej przesłanki jest wzrost niezadowolenia społecznego na skutek nierealizowania w sposób dość efektywny zadań przez administrację państwową (publiczną), czego refleksem jest osłabienie skuteczności działań państwa i zachwianie równowagi i zaufania na linii państwo–społeczeństwo i państwo–obywatel¹⁸. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a wraz z nim trzeciego sektora, jest odbiciem pewnego rodzaju braku zaufania do administracji państwowej. Niestety, to właśnie szeroko rozumiane niezadowolenie jest najlepszą determinantą indywidualnej i zbiorowej aktywności obywateli. Przyczynia się do realizacji ich własnej wizji wykonania danego zadania czy sposobu jego wykonania. Jednak „samotny” obywatel nie jest w stanie sprostać postawionym sobie celom, co skutkuje połączeniem indywidualnych

¹⁷ T. Skoczny, *op. cit.*, s. 1.

¹⁸ *Ibidem*, s. 2.

sił jednostek, a wraz z nim powstaniem różnego rodzaju organizacji pozarządowych, stowarzyszeń czy fundacji – ogólnie ujmując, organizacji non-profit¹⁹.

We współczesnych teoriach społeczeństwa obywatelskiego wyrażany jest pogląd, iż „rdzeniem” społeczeństwa obywatelskiego nie są instytucje jako takie, lecz zespół uprawnionych roszczeń, które można określić jako prawa obywatelskie²⁰. U podstaw tej koncepcji leży myśl, iż bez praw obywatelskich nie może istnieć społeczeństwo obywatelskie. Należy jednak z całą mocą przestrzec przed nieporozumieniami często związanymi z tą koncepcją. Wynikają one z identyfikacji społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*) ze społeczeństwem obywateli (*civic society*), a więc zbiorowości jednostek posiadających prawa i obowiązki obywatelskie²¹.

Postępujący rozwój społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora niesie za sobą coraz większą ingerencję obywateli, szczególnie tych reprezentujących trzeci sektor, do stopniowego przejmowania czy też subsydiarnego wsparcia niektórych zadań administracji państwowej (publicznej). Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest więc odpowiednie zdefiniowanie samych zadań publicznych i form ich realizacji przez obywateli i organizacje pożytku publicznego.

Prawie we wszystkich krajach podmioty prywatne wykonują funkcje administracji publicznej. Różny jest tylko zakres takiego wykonywania, różny status prawny tych podmiotów, różny rodzaj stosunków, w które się z nimi wchodzi, inne są podmioty kontrolne. Za podmioty prywatne można uważać te podmioty, które nie wchodzi w zakres pojęciowy podmiotów państwowych, w tym rządowych, podmiotów samorządowych i podmiotów społecznych. W szczególności kwestia takiej kwalifikacji może być jednak złożona, jeśli się zauważy, iż kategorii podmiotów prywatnych nie wyczerpuje kategoria osób fizycznych. Oznacza to, że poza wszystkimi wcześniej wymienionymi kategoriami mogą istnieć jeszcze inne kategorie organizacji, które uzyskują status podmiotu realizującego zadania administracji publicznej. W położeniu takim znajdują się niewątpliwie niektóre agencje, niektóre fundacje czy kościoły i związki wyznaniowe²². Jednak od wykonywania funkcji administracji publicznej przez podmioty prywatne należy odróżnić prywatyzację zadań publicznych. Zdaniem L. Zacharko prywatyzacja oznacza twórczy proces w zakresie sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, które zadania te przejmują dobrowolnie i prowadzą je w interesie wyższym „ogólnym”,

¹⁹ Niezwykle ważnym na tej płaszczyźnie jest rozróżnienie społeczeństwa obywatelskiego od społeczeństwa obywateli, które ma inne podstawy dyferencjacji.

²⁰ W. Bokajło, *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 36.

²¹ *Ibidem*, s. 36.

²² J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 65.

a nie w interesie jednostkowym. Realizacja odbywa się w formach i metodach prawa prywatnego (cywilnego lub handlowego)²³.

Zdaniem teoretyków niemieckich proces prywatyzacji zadań publicznych jest wewnętrznym złożony i pośrednio wiąże się z:

- likwidacją zbędnych zadań,
- sensownym uporządkowaniem zadań pozostałych,
- przekazaniem części zadań na niższe szczeble administracji,

a dopiero etap końcowy stanowi możliwość przekazania części zadań podmiotom niepublicznym (tj. prywatyzacji zadań). Nie wchodząc w szczegóły, trzeba zaznaczyć, że zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych jest rozpatrywane zarówno od strony podmiotowej, tj. kategorii podmiotów mogących przejąć zadania administracji publicznej, jak i przedmiotowej, tj. kategorii zadań, które mogą być objęte tym procesem²⁴.

Niezależnie od kategorii zadań godnym podkreślenia jest fakt, iż rozległa tendencja szerokiej prywatyzacji wykonywania zadań publicznych w różnych formach zlecenia tych zadań podmiotom niepublicznym (w tym organizacjom pozarządowym) służy efektywniejszemu zarządzaniu sprawami publicznymi. Wynika to przede wszystkim z zasady dobrowolności podejmowania się wykonania takich zadań przez podmioty niepubliczne, szczególnie organizacje pożytku publicznego typu non-profit. W przypadku tych podmiotów warto zatem pochylić się nad odpowiedzią na pytanie, czy sam termin prywatyzacja jest terminem słusznym. Niepubliczne podmioty drugiego sektora, funkcjonujące w oparciu o rachunek ekonomiczny, decydując się na wykonanie zadań publicznych mają na względzie nie tylko interes społeczny, lecz przede wszystkim cel zarobkowy (niezależnie czy koszty pokryte są z budżetu państwa, samorządu, czy bezpośrednio przez beneficjenta). Organizacje pożytku publicznego jako reprezentanci trzeciego sektora już u swych podstaw mają dbanie i troskę o szeroko pojęty interes społeczny lub jednostkowy.

Stosowanie pojęcia prywatyzacji zadań publicznych w aspekcie ich przejmowania i animowania przez trzeci sektor może budzić zatem pewne opory. Termin ten wydaje się nieadekwatny do rzeczywistej sytuacji administracyjnoprawnej. Mianowicie, chociaż podmioty przejmujące zadania należące do państwa lub samorządu terytorialnego nie są elementami składowymi administracji publicznej, jednakże współuczestniczą z mocy ustawy i na podstawie swoich statutów w szerokim zakresie w życiu publicznym. Stosowanie wobec tych podmiotów określenia „prywatne” odbiega od intuicji znaczeniowych, jakie się z tym przymiotnikiem wiążą. Użycie określenia „prywatne” jest też niezharmonizowane z dotychczasową praktyką terminologiczną przyjętą w polskiej literaturze

²³ Definicja prywatyzacji zadań administracji publicznej: L. Zacharko, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*..., s. 66.

²⁴ L. Zacharko, *op. cit.* s. 19.

prawniczej. W poprzednich latach kwalifikowano bowiem wykonywanie zadań publicznych przez organizacje społeczne jako uspołecznienie funkcji (zadań) państwa²⁵, nie zaś jako ich prywatyzację. Termin „uspołecznienie” nie odnosił się przy tym do zaakcentowania sposobów wykonywania zadań, np. ich demokratyzacji, zwiększenia partycypacji społecznej w administrowaniu, ale do podkreślenia, że zadania są wykonywane przez organizacje społeczne, a więc poza strukturami organizacyjnymi państwa. Stąd też, aby zachować dotychczasowe przyzwyczajenia, w omawianych tu sytuacjach należałoby odróżnić prywatyzację zadań publicznych w ścisłym znaczeniu od szerszego zjawiska odpaństwowienia takich zadań (choć ten ostatni termin brzmi sztucznie w języku polskim)²⁶. Starając się zaakcentować różnicę podmiotową w wykonywaniu zadań administracji publicznej przez reprezentantów drugiego sektora od wykonywania tychże przez organizacje z sektora trzeciego, należałoby przywrócić i utrwalić przytoczoną formę nomenklaturalną. Prywatyzacja rodzi automatyczne skojarzenia z zarobkowaniem, a tymczasem uspołecznienie pozostaje w sferze bliskości społecznej, w przestrzeni obywatelskiej i będącej, czy też mogącej być, blisko obywatela (człowieka, członka społeczności) z uwagi na podmiot wykonujący zadania publiczne. Aktywność, samoorganizacja, określanie celów i dążenie do ich realizacji to fundamenty społeczeństwa obywatelskiego. W tym świetle, nawiązując do wcześniej wskazanych: definicji administracji państwowej J. Bocia, ale i definicji zadania publicznego zaproponowanej przez S. Fundowicza, można pokusić się o sformułowanie definicji uspołecznienia zadań publicznych jako przejętego przez obywatela lub grupę obywateli (choć pełniej należałoby powiedzieć: człowieka, który przecież nie musi być obywatelem) dobrowolnego, niezarobkowego zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli, będącego realizacją praw podmiotowych wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. Z uwagi na ich niezarobkowy charakter zadania publiczne nie będą więc sprywatyzowane lecz uspołecznione.

²⁵ Por. A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 173 i n., za: S. Biernat, *op. cit.*, s. 31.

²⁶ S. Biernat, *op. cit.*, s. 31.