

## Z refleksji na temat wyodrębnienia prawa administracyjnego i związków tego prawa z prawem cywilnym

### Abstrakt

Wyodrębnienie prawa administracyjnego oraz ukazanie różnorodnych relacji tego prawa z innymi – względnie autonomicznymi gałęziami – zwłaszcza z prawem cywilnym, jest ważne teoretycznie, prawnie i przede wszystkim praktycznie. Problematyka ta, w części kontrowersyjna i sporna, budzi od lat duże zainteresowanie w piśmiennictwie prawniczym. W zmieniających się realiach, dynamicie życia społecznego, zagadnienia te nie tracą na swej aktualności. Unormowania prawa administracyjnego i prawa cywilnego wkraczają, choć w różnym czasie i z odmienną intensywnością, w przestrzeń życia publicznego i prywatnego. Prawo administracyjne wpływa na kształt prawa cywilnego, a prawo cywilne rzutuje na obraz prawa administracyjnego. Współzależność norm obu tych gałęzi prawa jest nieunikniona i z reguły przydatna. Racjonalny prawodawca powinien sprawić, że przepisy prawa administracyjnego i prawa cywilnego nie będą ze sobą rywalizować, a będą wzajemnie się wspierały i dopełniały.

### Słowa kluczowe

gałąź prawa, prawo administracyjne, wyodrębnienie prawa administracyjnego, prawo cywilne, związki łączące prawo administracyjne i prawo cywilne.

System prawa, z jego względnie niezależnymi częściami składowymi, tworzy jedną (przy modelowym założeniu) zupełną, spójną i logicznie uporządkowaną całość. Składają się na nią zróżnicowane, mniej czy bardziej usamodzielnione, wzajemnie na siebie oddziałujące, segmenty prawa. W rozważaniach dotyczących jego systematyzacji od dawna sięgano do osadzonego w wielowiekowej tradycji dualizmu prawa prywatnego i publicznego. Punkt wyjścia przy wyodrębnianiu tych dwóch segmentów prawa stanowiła jedna z pierwszych idei ich rozgraniczania, wywodząca się z prawa rzymskiego, przypisywana Ulpianowi i oparta na znanej sentencji, w myśl której „Prawem publicznym jest prawo chroniące byt państwa rzymskiego, prywatnym prawo służące korzyści jednostki” (*Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem*). W późniejszych latach rozgraniczenie to opierano na wielu proponowanych koncepcjach i teoriach<sup>1</sup>. Było ono niejednakowo oceniane w różnym czasie i miejscu. Opinie na jego temat były nierzadko krańcowo odmienne<sup>2</sup>. Wątpliwości i spory budziły też proponowane kryteria tej dystynkcji. Za przejawskrawione i odbiegające od

---

<sup>1</sup> Szerzej J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 8 i n. Zob. też np. S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 47-57.

<sup>2</sup> Zob. J. Nowacki, *op. cit.*, np. s. 5-6.

realiów (nie tylko dzisiaj) uznać należy poglądy wsparte na przeświadczeniu, że prawo prywatne jest wyrazem przyznania swobód jednostce, a prawo publiczne symbolizuje ich ograniczenie. Na tle tego twierdzenia, jak pisał Janusz Łętowski: „rodzi się często bezdyskusyjny, jak wszelkie aksjomaty, a przez to nieco bałamutny pejzaż: prawo prywatne jest prawem liberalnym, zawierającym w sobie element swobód jednostki, prawem demokracji, równości i wolności, jest więc *eo ipso* «dobre», natomiast prawo publiczne, administracyjne symbolizuje władzę, przemoc i ograniczenia, ingerencje i przewagę państwa nad obywatelem, jest więc w podobny sposób «złe»”<sup>3</sup>. Mimo kontrowersji towarzyszących samej celowości, ale także sposobom rozróżniania prawa publicznego od prywatnego dyferencjacja ta była (i jest nadal) często uwzględniana w refleksjach i dyskursach prawniczych. Zazwyczaj też, zasadnie, nadawano jej relatywny, orientacyjny charakter. Jak twierdził Józef Nowacki: „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”<sup>4</sup>. To m.in. sprawia, że granice pomiędzy prawem publicznym i prawem prywatnym nie mogą być wytyczone wyraźną linią demarkacyjną. Niejednokrotnie nie jest łatwo zakwalifikować jednoznacznie normy do prawa publicznego bądź prawa prywatnego. Normy publicznoprawne krzyżują się z normami prywatnoprawnymi, łączą je obopólne, wieloaspektowe więzi. Zarówno unormowania prawa publicznego, jak i prawa prywatnego wkraczają w przestrzeń życia publicznego i prywatnego.

Szczególne miejsce w nauce prawa zajmuje również inne, poziome (treściowe) rozgraniczanie regulacji systemu prawa. Polega ono na wyodrębnieniu<sup>5</sup> swoście autonomicznych gałęzi (dyscyplin, działów) prawa (nie można mówić o pełnej ich niezależności, bowiem są one ogniwem systemu i nie działają w izolacji). Ich wyróżnianie, nie tak samo motywowane i przedstawiane w piśmiennictwie, wywoływało ożywione dyskusje. Za zasadnością wyodrębniania gałęzi prawa opowiadał się na przykład Józef Filipek. Jego zdaniem: „Każda gałąź prawa musi wyrażać ogólny sens i służyć celom porządku prawnego w określony sposób. Niemniej każda gałąź prawa może wyrażać ogólny sens i służyć ogólnym celom porządku prawnego w inny sposób. Właśnie w sposób sobie właściwy każda gałąź prawa uczestniczy w realizacji ogólnej misji porządku prawnego w inny sposób. Znajduje w tym wyraz jej specyfika integrująca instytucje prawne, które do niej należą”<sup>6</sup>. O potrzebie rozgraniczania przepisów prawa, wskazując

<sup>3</sup> J. Łętowski, *W sprawie granicy między prawem publicznym a prywatnym*, [w:] B. Kordasiewicz i E. Łętowska (red.), *Prace z prawa cywilnego, wydane dla uczczenia pracy naukowej Profesora Józefa Stanisława Piątkowskiego*, Warszawa 1985, s. 357. Według J. Łętowskiego, rozgraniczenie między prawem administracyjnym a prawem prywatnym „stanowi od momentu ukształtowania się nowoczesnej teorii prawa administracyjnego prawdziwą *cause célèbre* doktryny”. Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 19.

<sup>4</sup> J. Nowacki, *op. cit.*, s. 132. Podobny pogląd wyraża J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 65.

<sup>5</sup> Słusznie zauważa Jubilat Profesor Jan Jeżewski, że „nie idzie o to, by dzielić, lecz aby wyodrębnić”. Zob. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, nr 164, Wrocław 1974, s. 9.

<sup>6</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 34.

na szczególną doniosłość praktyczną systematyzowania norm systemu prawa w podzbiory określane mianem „gałęzi prawa”, pisała również m.in. Sławomira Wronkowska<sup>7</sup>.

Nie ma jednomyślności poglądów w kwestii najodpowiedniejszego sposobu wyodrębnienia przepisów danej gałęzi prawa<sup>8</sup> (tylko sporadycznie wynika to wprost z przepisów prawa). Wyszukanie uniwersalnego, ponadczasowego kryterium takiego wyróżnienia jest zadaniem niezwykle trudnym, jeśli w ogóle możliwym do wykonania. Niezależnie od przeszkód pojawiających się przy rozgraniczaniu przepisów gałęzi prawa (a może także ze względu na te przeszkody) problematyka ta była wielokrotnie przedmiotem badań. W doktrynie prawa administracyjnego dużym zainteresowaniem cieszyło się zwłaszcza wyodrębnienie przepisów tego prawa oraz ich styk z prawem cywilnym<sup>9</sup>. Przy próbach znalezienia optymalnego proberza rozgraniczania prawa administracyjnego od prawa cywilnego opierano się na rozmaitych wyznacznikach<sup>10</sup>. Zapewne z racji ich zawodności nie decydowano się na wytyczenie wyraźnej linii repartycji przepisów tych, klasycznie ugruntowanych, zaliczanych do podstawowych, dyscyplin prawa. Można za Jerzym Stefanem Langrodem przyjąć, że nie da się przeprowadzić takiego rozgraniczenia bez reszty. Wszędzie bowiem „istnieje pewna sfera pogranicza, będąca z natury rzeczy płynną, indukcyjnie tylko sprawdzalną, domeną wpływów wspólnych. Zależy ona od punktu widzenia albo pozostaje w związku czy to z poddaniem pewnego stosunku częściowej regulacji «amfibijnej», równocześnie przez oba reżimy, czy to z chwiejnością intencji reglamentacyjnych prawodawcy co do repartycji sfer prawnych. [...] Atoli wydaje się pewne, że w końcu «*iudicium finium regundorum*» odnalezione być może zawsze tylko w prawie pozytywnym”<sup>11</sup>.

Mimo braku ostrości granic pomiędzy prawem administracyjnym i prawem cywilnym na ogół opowiadano się za użytecznością ich rozgraniczania. Zdarzały się też opinie odnoszące się do niego sceptycznie, a nawet krytycznie. Warto tu przywołać pogląd Janusza Łętowskiego, który twierdził, że „nie ma i nie będzie żadnej możliwości precyzyjnego, przedmiotowego, materialnego wyróżnienia sfery prawa administracyjnego. Jako kategoria absolutna przestało ono – teoretycznie rzecz biorąc – być pojęciem przydatnym. Spełniło swoją rolę, ale też wyczerpało swoją użyteczność. [...] Pojęcie

<sup>7</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 114. Na doniosłość teoretyczną tej dyferencjacji wskazywał m.in. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 113-114.

<sup>8</sup> Na trudności w znalezieniu możliwie uniwersalnego, ponadczasowego wyróżnika zwraca ostatnio uwagę P. Wszolek. Autor ten, po zaprezentowaniu doktrynalnych koncepcji kryteriów wyodrębnienia prawa administracyjnego i dylematów jego dystynkcji, określając prawo administracyjne jako „prawo służby publicznej”, postuluje przyjęcie „służby publicznej” jako kryterium tego wyodrębnienia. Zob. P. Wszolek, *Kryteria wyodrębnienia prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.

<sup>9</sup> Jak zauważa Jubilat Profesor Jan Jeżewski, duże zainteresowanie świadczy „nie tylko o jej nieprzemijającej żywotności praktycznej, ale także o doniosłym znaczeniu dla rozwoju badań teoretycznych” – *idem*, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczania drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, T. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 13.

<sup>10</sup> Szerzej np. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 15 i n.

<sup>11</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 58.

prawa cywilnego i administracyjnego, prywatnego i publicznego jawią się coraz częściej tylko jako pewne dość konwencjonalne drogowskazy, ale przymiotniki «cywilny» lub «administracyjny», przydatne jako określenia konkretnemu stosunkowi prawnemu coraz rzadziej niosą z sobą automatyczną, ostateczną decyzję dotyczącą jego charakteru i treści, czy też drogi rozwiązywania konfliktów mogących powstać na jego tle<sup>12</sup>. Nie ulega wątpliwości, że granice prawa administracyjnego i prawa cywilnego stale się zacierają. Nie zmienia to faktu, że do rozgraniczenia unormowań tych dwóch gałęzi prawa sięga się często. W praktyce jest ono istotne w szczególności przy rozdzieleniu drogi administracyjnej i sądowej<sup>13</sup>, w nauce cenne jest zwłaszcza przy charakterystyce rodzajów i współzależności stosunków prawnych, odróżnianiu prawa administracyjnego od prawa cywilnego oraz ukazywaniu nieprzebranych łączących je relacji, dostrzeganych już „na starcie” krystalizowania się prawa administracyjnego. Jego korzenie wywodzą się z prawa cywilnego. To z jego skarbnicy wydobywano początkowo podstawowe pojęcia i instytucje przydatne w obszarze prawa administracyjnego. Nawiązując do rodowodu prawa administracyjnego i relatywnie krótkiego okresu istnienia tego prawa, Jerzy Stefan Langrod pisał: „młody wiek prawa administracyjnego i sposób jego powstawania wstawiają je wciąż w pewną zależność od metody cywilistycznej, jej instrumentacji techniczno-prawnej, jej słownictwa, jej «elegancji». Narodzinom prawa administracyjnego musiało z natury rzeczy towarzyszyć zaciąganie u prawa cywilnego różnorodnych pożyczek, mniej lub więcej krótkoterminowych, do czasu niełatwego pozyskania kapitałów własnych”<sup>14</sup>. Dopiero z biegiem lat prawo administracyjne wykształciło swoją własną aparaturę pojęciową i przynależne mu instrumenty prawne. Jego bliskość z prawem cywilnym, osłabiana przeciwstawianiem tych dwóch gałęzi prawa, widoczna jest nadal. W nasilającym się procesie konsolidacji i interferencji przepisów prawa administracyjnego i cywilnego ujawniają się coraz liczniejsze, rozbudowywane sfery ich pogranicza<sup>15</sup>. Splot i współzależność tych przepisów są nieuniknione i przydatne<sup>16</sup>.

W porządku prawnym można wyodrębnić sferę związania, jeśli nie wyłącznie, to przede wszystkim prawem administracyjnym albo prawem cywilnym, ale nadto rozległą sferę związania równolegle unormowaniami obu wymienionych reżimów prawnych<sup>17</sup>. Granice tych sfer zakreśla, co do zasady, prawodawca. To stanowiący prawo – mając na uwadze m.in. społeczne i polityczne uwarunkowania prawa, związki między określonymi

<sup>12</sup> J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 129.

<sup>13</sup> Problematyka ta jest przedmiotem rozważań Jubilata Profesora Jana Jeżewskiego w dziele *Prawo stosowane jako kryterium...*, s. 13-26.

<sup>14</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, s. 71.

<sup>15</sup> Temat pogranicza prawa publicznego i prywatnego zaliczany jest do najciekawszych w systematyce prawa. Jak twierdził F. Longchamps: „Zbiega się w nim wiele problemów, od dawna znanych i rozważanych jako graniczne między prawem publicznym a prywatnym; przybywają do nich zupełnie nowe, wynikające z przemian w ustroju ekonomicznym i prawnym. [...] Ogólnie mówiąc, stykają się tu ze sobą dwa działy prawa, wybitnie różne jak o ś c i o w o (strukturalnie)”. Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza...*, s. 13.

<sup>16</sup> Tak też J. Litwin, *Kodeks cywilny a prawo administracyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1964, nr 10, s. 1 i n. Zob. też: *idem*, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 4, s. 540 i n.

<sup>17</sup> Jako przykład może posłużyć sfera związana z zawarciem małżeństwa i jego rejestracją.

rozwiązaniami prawnymi a wywoływanymi przez nie skutkami oraz sposób i kulturę sprawowania władzy – decyduje o doborze rodzaju regulacji prawnej i włączonych do niej środkach prawnego oddziaływania<sup>18</sup>. Wybór ten musi być podyktowany siłą przemawiających za nim rozsądnych argumentów, a nie jedynie wolą apodyktycznego prawodawcy opowiadającego się – z rozmaitych przyczyn, nie wyłączając subiektywnych motywów – za prymatem rozwiązań i instytucji cywilnoprawnych bądź administracyjnoprawnych. Jak słusznie pisał Franciszek Longchamps de Bérrier: „w życiu publicznym akcent spoczywa nie na panowaniu, ale na służeniu społeczeństwu: nie nimb władzy, ale przydatność ludziom uzasadniają wszelkie urządzenia społeczne”<sup>19</sup>. Prawo ma służyć człowiekowi, sprzyjając wszystkim podmiotom, w tym administracji publicznej<sup>20</sup>, dbającym o wolność, bezpieczeństwo, pomyślność i rozwój jednostek oraz dobrostan tworzonych przez ludzi zbiorowości.

Unormowania prawne, będące jednym z podstawowych regulatorów stosunków społecznych, nie działają w próżni, odzwierciedlają realia *hoc loco et hoc tempore*. Są one komponentem złożonych zjawisk, z których wyrastają i które kształtują. Prawo nie istnieje bez społeczności, jej problemów, sukcesów, potrzeb i dążeń. Stanowiący prawo musi zachować to, co dobre i zmienić to, co nie odpowiada potrzebom zmieniającego się życia społecznego. Prawo cechuje nieustanna dynamika, wyrażona także w zmianach preferencji w posługiwaniu się metodami prawnymi. Muszą być one dopasowane do oczekiwań i potrzeb wspólnoty. Stopień partycypacji prawa cywilnego w unormowaniach regulujących wykonywanie zadań administracji publicznej determinowany jest licznymi czynnikami społecznymi, politycznymi, gospodarczymi i – rzecz jasna – jurystycznymi. Ważne jest, jakie racje przemawiają za potraktowaniem instytucji prawa cywilnego (i jakiej) za bardziej optymalną (dla kogo i dlaczego) od instytucji administracyjnoprawnej. Istotne znaczenie przypisać należy m.in. charakterowi regulowanych prawem spraw, które ze względu na swą specyfikę przynależą bardziej do spraw objętych prawem cywilnym bądź administracyjnym, niekiedy przepisami obu tych gałęzi prawa<sup>21</sup>. Sięganie do urzędów prawa cywilnego, także w praktyce działania administracji publicznej, znajduje swoje

<sup>18</sup> Wyrazem tego może być zaproponowany przez twórców jednego z projektów ustawy o tworzeniu prawa (z czerwca 1988 r.) art. 6. Zgodnie z jego treścią: „Jeżeli szczególne okoliczności nie uzasadniają odmiennego rodzaju regulacji, należy posługiwać się przede wszystkim cywilnoprawnymi środkami oddziaływania (ust. 1). Administracyjnoprawne środki oddziaływania stosuje się wówczas, gdy jest to uzasadnione właściwością normatywnych stosunków, lub gdy zachodzi nieodzowna potrzeba ograniczenia regulacji cywilnoprawnej w interesie społecznym (ust. 2)” – wersja projektu z czerwca 1988 r., opracowana w Urzędzie Rady Ministrów, opublikowana w: J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 165 i n.

<sup>19</sup> F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 49.

<sup>20</sup> O roli prawa w działalności administracji pisał m.in. J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1974, CCCLXXII, Prace Prawnicze, nr 65.

<sup>21</sup> Przykładem może tu być instytucja rodzin zastępczych. Jest ona uregulowana przepisami prawa administracyjnego i cywilnego, powiązana z zadaniami wykonywanymi przez podmioty administracji i sądy powszechne; przewidziano w niej *expressis verbis*, jako jedną z form działania administracji, umowę (wywołująca skutki w sferze prawa administracyjnego i cywilnego) w części unormowaną przepisami prawa administracyjnego, z odesłaniem w sprawach nieuregulowanych do umowy zlecenia. Zob. ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 697 z późn. zm.).

uzasadnienie. Nie może ono jednak wpływać na ograniczenie prawnych gwarancji służących ochronie dobra wspólnego i innych prawnie chronionych dóbr, nie wykluczając dóbr indywidualnych. Nie może ono w szczególności niweczyć skutecznej kontroli przestrzegania prawa przez podmioty związane prawem cywilnym zamiast prawem publicznym. Nie bez przyczyny Eberhard Schmidt-Aßmann rysuje koncepcję administracyjnego prawa prywatnego, które zespala horyzontalnie prawnoprywatne sposoby działania i prawnopubliczne mechanizmy ochrony<sup>22</sup>. W otaczających nas realiach ochrona interesu prawnego jednostki wkomponowana jest w ochronę interesu zbiorowego. Dobór instrumentów prawnych zabezpieczających te interesy musi być usprawiedliwiony i uzasadniony ich większą użytecznością w coraz bardziej skomplikowanych i zróżnicowanych stosunkach prawnych. Każda regulacja prawna jest dobra, jeśli w możliwie najpełniejszy sposób pozwoli na zrealizowanie przypisanej jej, społecznie akceptowanej funkcji.

W całościowo ujmowanym systemie prawa przepisy prawa administracyjnego i prawa cywilnego wzajemnie się przeplatają. Prawo administracyjne wpływa na kształt prawa cywilnego, a prawo cywilne rzutuje na obraz prawa administracyjnego. Racjonalny prawodawca powinien sprawić, że przepisy obu tych dyscyplin nie będą ze sobą rywalizować, a będą wzajemnie się wspierały i dopełniały. Przy obopólnym ich poszanowaniu, czerpiąc z ich dorobku, pojawiają się wspólne, kompilacyjne, nierzadko swoiście hybrydowe rozwiązania i instytucje prawne<sup>23</sup>. W porządku prawnym budującym jeden, z założenia koherentny i spójny system uzupełniających się przepisów (komplementarnych, a nie konkurujących ze sobą), wykorzystanie instytucji prawa cywilnego (wprost bądź przy ich pewnej adaptacji) także w działaniu administracji publicznej znajduje racje. Nie wpływa to na zubożenie czy kryzys prawa administracyjnego, jeśli to właśnie one będą lepszym rozwiązaniem nie dla samej administracji, ale dla tych, którym administracja ma służyć<sup>24</sup>. Jej podstawową misją, również wiążącego ją prawa, na co zwracał uwagę Feliks Ochimowski, jest tworzenie najlepszych warunków rozwoju życia i sił społeczeństwa, tak ze strony psychicznej, jak i fizycznej<sup>25</sup>. Posługiwanie się przez administrację publiczną unormowaniami prawa cywilnego nie zmienia jej charakteru prawnego. Nadal jest to podmiot władzy publicznej. Jego posłannictwo wypełniane jest przede wszystkim na podstawie i w szrankach prawa administracyjnego, ale nadto niejednokrotnie, posługując się wyrażeniem Jubilata Profesora Jana Jeżewskiego – „pod rządami prawa cywilnego”<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 366.

<sup>23</sup> Dobrym przykładem mogą być regulacje dotyczące odpowiedzialności organów administracji publicznej.

<sup>24</sup> Podobnie J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 66.

<sup>25</sup> F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 18. Zdaniem J. Łętowskiego, „Obowiązek zapewnienia adekwatnych warunków egzystencji staje się ewidentnym składnikiem pojęcia wolności i elementem prawnej regulacji sfery podstawowych uprawnień jednostki. A więc w gruncie rzeczy nie tylko kategorie obiektywne, jak wolność czy równość, lecz subiektywne, jak poczucie bezpieczeństwa i satysfakcji, zaczynają odgrywać ważną [...] rolę w prawie publicznym” – J. Łętowski, *Administracja, prawo...*, s. 29.

<sup>26</sup> Pisząc o „administracji pod rządem prawa cywilnego” Jubilat Profesor Jan Jeżewski analizował – w ujęciu prawnoporównawczym – działanie administracji w formach prawa cywilnego, poddane zasadom ogólnym tego prawa. Nie zajmował się natomiast wpływem pojęciowym prawa cywilnego na prawo administracyjne – zob. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego...*, s. 7 i n.

Przewidziane prawem korzystanie z instytucji prawa cywilnego w praktyce działania administracji publicznej widoczne jest od lat, choć nie w takim samym wymiarze. Wynika to z wielu przyczyn, w tym głównie przypisywanej w danym czasie pozycji i roli tej administracji, świetnie określonej przez Jubilata Profesora Jana Jeżewskiego 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”<sup>27</sup>. Wszystkie wymienione powyżej cechy są ważne, na zaakcentowanie zasługuje odniesienie się do systemu wartości. Aspekt aksjologiczny nabiera ostatnio wyjątkowej wagi i zasłużenie staje się przedmiotem wielu pogłębionych wywodów i refleksji<sup>28</sup>.

W przeistaczającej się rzeczywistości, zmieniającym się podejściu do funkcji państwa i prawa, mniej czy bardziej dostrzegalne są złożone zjawiska określane mianem „publicyzacji życia prywatnego”<sup>29</sup> czy „prywatyzacji życia publicznego”. Są one wywołane przekształceniami pozycji administracyjnoprawnej jednostki korespondującymi z przeobrażeniami w sferze administrowania publicznego, ale też to one wpływają znacząco na sytuację prawną administrowanych, metamorfozę roli, podmiotów, zakresu administrowania publicznego, jego metod i form. W ostatnich latach dużego znaczenia nabiera kwestia zastąpienia bądź wzbogacenia jednostronnych form władczych działania administracji środkami o charakterze koncyliacyjnym lub konsensualnym, co nie oznacza rezygnacji z podporządkowania takiego typu czynności unormowaniom prawa administracyjnego. Rację ma Jan Zimmermann twierdząc, że coraz większa konsensualność prawa administracyjnego „nie może oznaczać przechodzenia na cywilistyczny sposób myślenia i na stosowanie form właściwych prawu cywilnemu, gdyż cały czas pozostaje ono prawem publicznym”<sup>30</sup>. Nieodzowność korzystania w większym stopniu z niewładczych form działania, zwłaszcza umów, wiązaną z odchodzeniem od władztwa publicznego<sup>31</sup>, zauważa się od dawna<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 360.

<sup>28</sup> Dobrym tego przykładem jest niezwykle obszerna monografia *Aksjologia prawa administracyjnego* pod red. J. Zimmermanna, T. I i T. II, Warszawa 2017. Uwzględnia ona dorobek zgromadzony w związku z zorganizowanym przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego i Katedr Postępowania Administracyjnego, który odbył się w Zakopanem we wrześniu 2016 r.

<sup>29</sup> Problem przenikania norm prawa publicznego do prawa prywatnego oraz styku unormowań tych dwóch bloków prawa przedstawiono ostatnio w monografii: P. Bieś-Srokosz, M. Mazgaj (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego i prawa prywatnego*, Częstochowa 2016.

<sup>30</sup> J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 815.

<sup>31</sup> Prawo administracyjne traktowano nierzadko jako prawo regulujące głównie władcze działania administracji publicznej. Tą cechą posłużyła się w definicji prawa administracyjnego m.in. S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 115.

<sup>32</sup> Zob. np. A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa administracyjnego i Postępowania administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 359-384; D.R. Kijowski, *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:]

Przy nieustającym postępie cywilizacyjnym i rozrastających się potrzebach społecznych mnożą się zadania administracji publicznej, którym nie zawsze jest ona w stanie sprostać. To m.in. sprawia, że w piśmiennictwie wskazuje się czasem na ucieczkę administracji publicznej w sferę prawa cywilnego<sup>33</sup>. Jest ona zestawiana z – różnie ocenianym – wycofywaniem się tej administracji z bezpośredniego udziału w życiu gospodarczym czy społecznym i tworzeniem alternatywnych sposobów zaspokajania potrzeb społecznych. Niedopuszczalne jest, by prowadziło to do przeobrażenia roli administracji, która w ten sposób odchodzi od wypełniania jej podstawowej powinności – dbania o bezpieczeństwo i dobrobyt administrowanych (co nie znaczy podmiotów jej poddanych). Rolą tej administracji – i wiążącego ją prawa – jest stworzenie gwarancji skutecznie chroniących interesy i prawa dobrze administrowanej wspólnoty, z poszanowaniem afirmowanych społecznie wartości, w części umocowanych już w Konstytucji RP<sup>34</sup>. Krytycznie ocenić należy na przykład sięganie do instytucji prawa cywilnego, z równoczesnym godzeniem się na znaczne pogorszenie położenia prawnego osób objętych regulacją prawa cywilnego, zamiast prawa administracyjnego, jeśli prowadzi to do wyeliminowania bądź zawężenia możliwości dochodzenia przez te osoby skutecznej ich ochrony. Prezentując administrację publiczną jako organizację inteligentną, Jan Boć zasadnie twierdził, że „Administracja inteligentna nie odchodzi z pól dotąd zajmowanych wyłącznie dlatego, by odejść, bo na przykład nowa doktryna ustrojowa widzi w tym miejscu usługi oparte na stosunkach cywilnoprawnych. Jeśli natomiast stosunki cywilnoprawne lepiej zapewnią realizację publicznych interesów obywateli, inteligentna administracja objawi się w gruntowaniu tego podejścia”<sup>35</sup>. Podobne twierdzenie można sformułować o inteligentnym prawodawcy.

Wszyscy żyjemy pod rządem prawa. Mniej czy bardziej świadomie podlegamy jego oddziaływaniu. Nie jest najważniejsze to, czy ustanowione przepisy zaliczymy do prawa cywilnego, czy prawa administracyjnego. Ważne jest, by prawo – będąc samo wartością oraz chroniąc i krzewiąc inne ugruntowane powszechnie wartości – przyczyniało się

---

*ibidem*, s. 427-440; B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] *ibidem*, s. 453-472; A. Kubiak-Kozłowska, *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *ibidem*, s. 441-453; H. Knysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] *ibidem*, s. 491-506; J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publiczno-prawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010. Zainteresowanie doktryny tą tematyką widoczne jest też w materiałach ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego zorganizowanego w Białymstoku w dniach 23-26 września 2012 r., poświęconemu tematyce: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *op. cit.*

<sup>33</sup> Do pojęcia „ucieczki w prawo prywatne” i jego wyobrażenia, przywołując pracę F. Fleinera, nawiązuje E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne ...*, s. 366. Zob. też np. D.R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 115-136.

<sup>34</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 89, poz. 483 z późn. zm.). Już w jej preambule przywołano m.in. prawdę, sprawiedliwość, dobro i piękno. Wartości konstytucyjne były przedmiotem refleksji m.in. Jubilata Profesora Jana Jeżewskiego. Zob. J. Jeżewski, *Wartości konstytucyjne jako podstawa stabilizacji ustroju samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, T. I, s. 91 i n.

<sup>35</sup> J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 373.



wydatnie do zagwarantowania ładu społecznego i zaspokojenia potrzeb zbiorowości, dobrze służąc wspólnotom ludzkim i tym, którzy je tworzą, z poszanowaniem ich godności, praw i wolności<sup>36</sup>.

## Reflections on separation of administrative law and its relations to civil law

### Abstract

Separation of administrative law and presentation of various relations of this law to other, relatively autonomous branches, especially to civil law, are theoretically, legally and mainly practically important. These issues, in part controversial and contested, have aroused a lot of interest in legal writing for many years. In the changing reality and dynamic of social life, the issues in question do not lose their relevance. Norms of administrative law and civil law encroach, though at different time and with different intensity, on the space of public and private lives. Administrative law has an influence on a shape of civil law and civil law affects the image of administrative law. When a number of provisions is growing all the time as well as their interference is building up, norms of administrative law all the time intersperse with norms of civil law. Correlation between norms of these two legal branches is inevitable and usually useful. A rational legislator should render provisions of administrative and civil laws non-competitive. They should rather support each other and be complementary.

### Key words

branch of law, administrative law, separation of administrative law, civil law, relations between administrative law and civil law.

**Prof. dr hab. Zofia Duniewska** – kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

## Literatura

- Bieś-Srokosz B., Mazgaj M. (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego i prawa prywatnego*, Częstochowa 2016
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004
- Boć J., Dziewięcka-Bokun L. (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Doliwa A., Prutis S. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, T. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*.

---

<sup>36</sup> Na bezwzględną konieczność poszanowania godności osoby ludzkiej i wynikającej z niej m.in. wolności wskazywał Jubilat Profesor Jan Jeżewski. Zob. J. Jeżewski, *Idea wolności człowieka wobec aksjologicznych uwarunkowań zasad ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 257 i n.

*Zjazd Katedr Prawa administracyjnego i Postępowania administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007

- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003
- Filipek J., *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1974, CCCLXXII, Prace prawnicze, nr 65
- Fundowicz S., *Dychotomiczny podział prawa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, nr 164, Wrocław 1974
- Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004
- Jeżewski J., *Idea wolności człowieka wobec aksjologicznych uwarunkowań zasad ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczania drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, T. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Jeżewski J., *Wartości konstytucyjne jako podstawa stabilizacji ustroju samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017
- Kijowski D.R., *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa administracyjnego i Postępowania administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007
- Kijowski D.R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009
- Knysiak-Molczyk H., *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa administracyjnego i Postępowania administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007
- Kubiak-Kozłowska A., *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, T. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003
- Litwin J., *Kodeks cywilny a prawo administracyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1964, nr 10
- Litwin J., *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 4

- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968
- Łętowski J., *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990
- Łętowski J., *W sprawie granicy między prawem publicznym a prywatnym*, [w:] B. Kordasiewicz, E. Łętowska (red.), *Prace z prawa cywilnego, wydane dla uczczenia pracy naukowej Profesora Józefa Stanisława Piątkowskiego*, Warszawa 1985
- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011
- Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa administracyjnego i Postępowania administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989
- Wszolek P., *Kryteria wyodrębnienia prawa administracyjnego*, Warszawa 2016
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publiczno-prawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983.
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016
- Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I i T. II, Warszawa 2017

