

Rozgraniczenie prawa administracyjnego i cywilnego

Abstrakt

W artykule przedstawiono rozgraniczenie prawa administracyjnego i cywilnego w ujęciu dynamicznym, zwracając uwagę na pojawiające się nowe instytucje prawa administracyjnego mające rodowód cywilistyczny.

Słowa kluczowe

prawo publiczne, prawo prywatne, zamówienia publiczne, kontrakt wojewódzki, umowa administracyjna.

Rozgraniczenie prawa administracyjnego i cywilnego zajmowało profesora Jeżewskiego jako zasadniczy problem leżący u podłoża zagadnień badawczych jego rozprawy *Administracja pod rządem prawa cywilnego*. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego¹. Tytuł nieco maskuje główny problem badawczy rozprawy i dotyczący sfery działania państwa w obszarze kwalifikowanym jako dominium, czyli tam, gdzie nie korzysta ono z przywilejów władczych i mają do niego zastosowanie te same przepisy, co do innych podmiotów prawa prywatnego.

Gdy mówimy dzisiaj o rozgraniczeniu prawa administracyjnego i cywilnego, sięgamy w gruncie rzeczy do granicy między prawem publicznym i prywatnym, ujętej na początku Kodeksu Justyniana. W kilku zdaniach sformułowano tam podział systemu prawnego na prawo publiczne i prawo prywatne, obecny do dzisiaj, różnie rozumiany w różnych krajach i epokach. Ten podział cechuje systemy prawne wszystkich państw korzeniami osadzonych w prawie rzymskim. Granica jest jednak wyznaczana w różnych miejscach, co najlepiej widać, porównując system prawny Francji i germańskie systemy prawne. To, co we Francji może leżeć w obszarze prawa publicznego, w Niemczech może być już kwalifikowane jako obszar prawa prywatnego. Oczywiście upływ czasu, bliska współpraca doprowadziły do zmniejszenia różnic, ale nie ich zupełnego zatarcia.

Na tym tle Polska jawi się jako kraj szczególny. O ile można przyjmować, że w Europie kontynentalnej dziedzina zamówień publicznych traktowana jest jako obszar prawa administracyjnego, w Polsce poza sferą działań Prezesa UZP traktuje się ją jako problematykę w dużym stopniu prywatnoprawną. Podobnie rzecz się będzie miała z odpowiedzialnością odszkodowawczą Państwa za bezprawne działania administracji itd.

Tło tej sytuacji znajdujemy w wypowiedziach polskiej doktryny, która postawiona wobec podziału prawa na publiczne i prywatne, a nie mogąca nawet z przyczyn politycznych

¹ „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Wrocław 1974.

używać w PRL-u tej nomenklatury, zaczęła poszukiwać własnej linii rozgraniczenia. Znalaziono ją nie w przedmiocie aktywności państwa, jak to miało miejsce u Ulpiana i w Kodeksie Justyniana, lecz w metodzie regulacji. Mianowicie przyjęto, że tam, gdzie mamy do czynienia z równością podmiotów, a właściwie brakiem ustawowego podporządkowania jednego drugiemu, mamy do czynienia z metodą cywilistyczną. Jak pisał Stefan Grzybowski w pierwszym tomie Systemu Prawa Cywilnego, „Metoda cywilnoprawna (cywilistyczna) polega na zrównaniu (równorzędności) pod względem prawnym pozycji stron w stosunku prawnym”². Tam zaś, gdzie jeden podmiot rozstrzyga o sytuacji drugiego, mamy do czynienia z metodą prawnoadministracyjną. Oprócz tych dwóch metod jest jeszcze wymyślona metoda karno-prawna, którą cechuje poddanie drugiej strony karze. „Metodzie cywilistycznej można przeciwstawić np. metodę administracyjną, opartą na władztwie i podporządkowaniu, albo też karną operującą sankcjami szczególnego rodzaju”³.

W ten sposób ujęli problem podziału systemu prawa przede wszystkim Stefan Grzybowski i Andrzej Stelmachowski i do dziś dnia spotykamy w literaturze te poglądy; w praktyce nie jesteśmy w stanie wyrwać się z takiego podziału. Przykładem może być tzw. kontrakt wojewódzki⁴, który dotyczy sfery władztwa publicznego i zadań organów administracji wobec innych podmiotów administrujących i wszędzie byłyby zakwalifikowany do sfery prawa publicznego. Wszędzie – tylko nie w Polsce, gdzie, aby nie było wątpliwości, przyjęto jeszcze podporządkowanie kontraktu wprost przepisom kodeksu cywilnego, czego konsekwencją musi być np. właściwość sądów powszechnych do rozstrzygania ewentualnych sporów.

Stając na gruncie metody regulacji, wyeliminowano właściwie umowy publiczno-prawne. Choć podręczniki wskazują na możliwość ich istnienia, to jednak trudno podać ich przykłady. Żeby nie wyważać otwartych drzwi, wypada sięgnąć do fragmentu Systemu Prawa Administracyjnego, poświęconego umowie administracyjnej pióra Jana Bocia, ze względu na zawarte tam podsumowanie poglądów doktryny. Nie znaczy to oczywiście, że lekceważymy wcześniej wypowiedziane poglądy, szczególnie J. Lemańskiej, A. Panasiuka i wielu innych autorów. W Systemie... nie znajdujemy wskazania konkretnych przykładów umów administracyjnych. Autor wymienia natomiast „szczególne formy konsensualne”, wśród których wskazuje umowy miast partnerskich, ugodę zawieraną między Kościołem rzymskokatolickim a państwem.

Przy okazji ostatniej dużej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego planowano wprowadzenie rozdziału o umowach administracyjnych, który był przygotowany. Z projektu nowelizacji został on jednak usunięty. Tworzy to sytuację szczególną niemożliwości organów administracji do uregulowania prawnie (uzgodnienia) pewnych działań z innymi podmiotami, tam, gdzie w innych krajach może dojść do zawarcia porozumienia. Życie pokazuje wielką potrzebę takich czynności. Przed kilku laty doszło do zawarcia porozumienia pomiędzy organem państwowym, jakim jest Urząd Komunikacji Elektronicznej, a dużym operatorem, jakim był TP SA, obecnie Orange. To porozumienie

² *System Prawa Cywilnego*, t. I, Wrocław 1974, s. 14 i n., tamże dalsza literatura.

³ *Ibidem*. Zob. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 14 i n.

⁴ Zob. art. 32 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1448).

kończyło ponad dwieście sporów, głównie przed sądami orzekającymi w sferze publicznoprawnej. Gdy jednak przyszło do zakwalifikowania tego porozumienia, zgodnie przez strony wykonanego, pojawił się problem, z czym mamy do czynienia – *gentlemen's agreement* czy np. porozumienie może być sprowadzone do pisma strony, w którym obiecuje ona cofnięcie skarg? W świetle systemu prawnego trudno było dla niego znaleźć właściwe przepisy, choć nikt nie kwestionował zasadności tego porozumienia.

W prawie ochrony konkurencji, idąc za przykładem innych krajów, od dawna poszukiwano rozwiązania polegającego na umownym zamknięciu sprawy antymonopolowej. Stanowisko doktryny uniemożliwiło przyjęcie stosownego rozwiązania. Właściwie skończyło się na umożliwieniu stronie zobowiązania się do określonych działań, a konsekwencją tego będzie m.in. niewymierzenie kary. Jest to rozwiązanie, które ma zastąpić porozumienie organu i strony.

Niewątpliwie wśród działań administracji regulowanych prawem administracyjnym potrzebne są czynności dwustronne przypominające umowy. Wskazują na to wszystkie katalogi prawnych form działania administracji wyodrębnione w doktrynie. Przy okazji różnych prac zmierzających do pewnej unifikacji prawa w ramach Unii, zdecydowanie wyodrębnia się sferę umów administracyjnych – zob. np. prace ReNEUAL⁵.

Podjmując ten temat, wyszedłem od pracy Profesora Jeżewskiego opublikowanej przez laty. Dokonując daleko idącej analizy prawno-porównawczej, nie mógł on przełamać nakazu milczenia na temat dystynkcji prawo publiczne–prawo prywatne. W odróżnieniu od innych Autor nie wpadł też na przedwczesne wynalazki dzielenia prawa według metody regulacji, lecz bardzo uczciwie przedstawiał problemy, jakie ten podział kreuje. Postawił zresztą pewne tezy godne powtórzenia i dzisiaj, choć, jak pisał, podstawowym zadaniem pracy było zbadanie koncepcji co do zjawiska, że pewna część administracji publicznej jest pod zarządem prawa cywilnego. Nasuwa się tu pewna refleksja, że przy takim założeniu praca powinna być traktowana jako cywilistyczna, co jednak w odbiorze doktryny nie nastąpiło.

Wypada wyrazić nadzieję, że problem uznania umów administracyjnych i szerzej podobnych czynności dwustronnych znajdzie swe miejsce w prawie polskim.

Demarcation of administrative and civil law

Abstract

The article illustrates the demarcation of administrative and civil law in dynamic terms, noting the emerging administrative law institutions having a civil law pedigree.

Key words

public law, private law, public procurement, provincial contract, administrative agreement.

⁵ M. Wierzbowski, H. Hoffman, J. Schneider, J. Ziller (red.), *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego dla UE*, Warszawa 2015.

Prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski – profesor w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Literatura

Grzybowski S. (red.), *System Prawa Cywilnego*, t. I, Wrocław 1974

Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Wrocław 1974

Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969

Wierzbowski M., Hoffman H., Schneider J., Ziller J. (red.), *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego dla UE*, Warszawa 2015