

IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

Pogranicze prawa administracyjnego

redakcja naukowa
Jan Zimmermann

IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

Pogranicze

prawa administracyjnego

redakcja naukowa
Jan Zimmermann

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński
Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa, Administracji
i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Recenzent

Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. nadzw. UŁ

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

.....
: Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących :
: im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej :
: w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. :
: A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty. :
:

**prawolubni**

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-886-2

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Przedmowa.....	13
----------------	----

CZĘŚĆ PIERWSZA ZAGADNIENIA OGÓLNE

Wojciech Jakimowicz

O pograniczu bez granic	23
--------------------------------------	-----------

Ewa Skorczyńska

O sztuce uprawiania nauki prawa administracyjnego (oraz administrowania) – w przestrzeni pogranicza	35
--	-----------

Iwona Niżnik-Dobosz

Pojęcie pogranicza prawa z perspektywy nauki prawa administracyjnego i jego kryteriów	51
--	-----------

Łukasz Prus

Prawo administracyjne i osmoza zasad prawa. Zarys problemu.....	61
--	-----------

Joanna Lemańska

Terra nullius na pograniczu prawa administracyjnego.....	75
---	-----------

<i>Dorota Dąbek</i> Pogranicze prawa administracyjnego miejscem trudnych spotkań.....	85
---	----

**CZĘŚĆ DRUGA
W KIERUNKU PRAWA KONSTYTUCYJNEGO**

<i>Jerzy Supernat</i> Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym.....	99
--	----

<i>Joanna Człowiekowska</i> Prawo do sądu w aspekcie pogranicza prawa administracyjnego.....	113
--	-----

**CZĘŚĆ TRZECIA
W KIERUNKU PRAWA CYWILNEGO**

<i>Bartłomiej Jaworski</i> Prawo administracyjne w kontekście <i>public-private divide</i>	135
---	-----

<i>Mariusz Krawczyk</i> Współwyznaczanie stosunków prawnych na przykładzie „styku” prawa administracyjnego i cywilnego.....	149
---	-----

<i>Łukasz Folak</i> Administracyjnoprawne a cywilnoprawne źródła interesu prawnego.....	163
---	-----

<i>Aleksandra Puczek</i> Oświadczenie woli w prawie administracyjnym.....	183
---	-----

<i>Kacper Rożek</i> Umowa o partnerstwie publiczno-privatnym jako przykład umowy hybrydowej	203
---	-----

<i>Agnieszka Chrisidu-Budnik</i> Relacja agencji w procesach kontraktualizacji usług publicznych	221
<i>Dominika Cendrowicz</i> Umowa pożyczki i użyczenia w pomocy społecznej. Refleksje z pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego.....	241
<i>Maciej Hadel</i> Współczesne ujęcie problematyki stosunków zakładowych w kontekście pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego.....	257
<i>Katarzyna Kowalczyk</i> Hybrydowy (administracyjno-cywilny) charakter podmiotów administracji publicznej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego.....	271
<i>Paweł Król</i> Prawo administracyjne w działalności sądu rejestrowego i wieczystoksięgowego. Wybrane problemy	291
CZĘŚĆ CZWARTA W KIERUNKU PRAWA KARNEGO	
<i>Mariusz Kotulski</i> Pogranicze prawa administracyjnego i karnego.....	307
<i>Michał Koszowski</i> Sankcje przeciwdziałające tzw. dopalaczom jako instytucja pogranicza prawa administracyjnego i karnego	327

<i>Adrian Porwich</i> Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia w prawie ochrony zabytków	343
---	-----

**CZĘŚĆ PIĄTA
W KIERUNKU INNYCH DZIEDZIN PRAWA**

<i>Jolanta Behr</i> Wybrane uwagi z pogranicza prawa administracyjnego i prawa pracy	359
--	-----

<i>Tomasz Ślarczyński</i> Ochrona dóbr niematerialnych jako pojęcie z pogranicza różnych gałęzi prawa	373
---	-----

<i>Jakub Mrozek</i> Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie wytyku sądu wyższej instancji	391
---	-----

**CZĘŚĆ SZÓSTA
WEWNĄTRZ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

<i>Marta Kisielowska</i> Transgraniczny akt administracyjny	405
---	-----

<i>Piotr Lisowski</i> Pogranicze (w) decentralizacji – kilka refleksji na kanwie pojęcia autonomii	421
--	-----

<i>Maciej Błażewski</i> Prawo budowlane jako pogranicze przepisów prawa i norm technicznych	435
---	-----

<i>Piotr Dobosz</i> Pogranicze między prawem administracyjnym a prawem ochrony zabytków	449
---	-----

Witold Górny

**Prawo ochrony dóbr kultury jako potrójnie rozumiana
strefa pogranicza prawa administracyjnego..... 465**

Krzysztof Sobieralski, Paweł Majczak

**Granice ochrony zobowiązanego w administracyjnym
postępowaniu egzekucyjnym 477**

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.).
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.o.z.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)
- u.p.p.p. – ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1445)

- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)

Publikatory

- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSNSD – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PiP – Państwo i Prawo
- PPK – Przegląd Prawa Konstytucyjnego
- PPP – Przegląd Prawa Publicznego
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- SP – Studia Prawnicze
- ST – Samorząd Terytorialny

Inne

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SA – Sąd Apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TS/TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przed 1.12.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości)
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

PRZEDMOWA

1. System prawa jest jednością i powinien być jasny i logiczny, choć jego niezwykle szeroki zakres i wewnętrzne zróżnicowanie są z całą pewnością wielką przeszkodą dla osiągnięcia takiego stanu. Ta pełna jasność i harmonia jest więc pewnym nieosiągalnym modelem, do którego powinien dążyć ustawodawca, mając jednak świadomość, że nigdy do końca go nie uzyska. W tej sytuacji rolę ustawodawcy, jak również rolę podmiotów stosujących prawo oraz doktryny prawniczej i orzecznictwa jest staranne dzielenie systemu prawa i dbałość o przynależność poszczególnych norm lub instytucji do poszczególnych gałęzi (dyscyplin) prawnych. Chodzi bowiem o spójność i przejrzystość całego systemu. Pomocne w tym są pewne łączniki, „zworniki” systemu prawa, które „od góry” łączą w całość poszczególne segmenty. Tymi zwornikami są wspólne elementy normatywne: Konstytucja, ogólne zasady prawa i prawo europejskie. Każdy podział systemu prawa powinien spełniać minimum ostrości, wyznaczając integralność jednego członu wobec drugiego, a jednocześnie każda wyodrębniona przez dany podział część powinna być integralna wewnętrznie po to, żeby nie pozostawiać wątpliwości co do przynależności danej dziedziny, instytucji, normy, sprawy lub kwestii do tej właśnie części. Unika się wtedy nieporozumień w zakresie sposobu i form stosowania prawa, skutków tego prawa, hierarchii jego źródeł i norm, metod jego badania, nauczania i wielu innych.

Jednocześnie ta tylko względna ostrość przy podziale prawa na gałęzie musi zawsze powodować wytworzenie się jakiejś strefy pośredniej, jakiegoś pogranicza, w obrębie którego będą funkcjonować na zasadzie swoistej hybrydy instytucje lub normy należące wspólnie do wyodrębnianych członów podziału. Istnienie każdego rodzaju granic,

w tym również granic w obrębie systemu prawa, zakłada więc zawsze występowanie obszarów pogranicznych.

2. Zagadnienie pogranicza dyscyplin prawnych, w tym pogranicza prawa administracyjnego, może być jednak różnie rozumiane. F. Longchamps za pogranicze prawa administracyjnego uważa obszary, na których prawo to styka się z innymi działami prawa¹. Według J.S. Langroda jeden i ten sam stosunek życiowy ma różne aspekty, co sprawia że rozgraniczenia reżimów prawnych nie da się przeprowadzić bez reszty, wobec czego wszędzie istnieje pewna sfera graniczna, będąca z natury rzeczy płynną, indukcyjnie tylko sprawdzalną, domeną wpływów wspólnych². Inne poglądy na ten temat są zróżnicowane. Według jednych może tu chodzić o kwestię samych granic tych dyscyplin, w tym o zagadnienie dbałości o utrzymywanie tych granic. Według innych może tu chodzić o badania porównawcze danej dziedziny z inną i o dochodzenie do różnic i podobieństw między nimi. Jeszcze inny punkt widzenia może opierać się na analizie nowszych, a nawet najbardziej klasycznych (Ulpianus) koncepcji podziału systemu prawa. Wszystko to jednak nie oddaje zamiaru, w jakim została napisana niniejsza książka i nie spełnia idei jej autorów. „Pogranicze” traktujemy tu dosłownie, zgodnie z semantycznym znaczeniem tego słowa, jako obszar graniczny między dyscyplinami prawnymi. Przyjmujemy założenie (sprawdzalne w materiale normatywnym), że nawet tam, gdzie mogłoby się wydawać, jakoby granica między wybranymi dziedzinami prawa była zupełnie ostra, nie polega ona na zupełnym przyleganiu ich do siebie. Nie polega ona na braku strefy „buforowej”, która może złagodzić ewentualne kolizje i „zgrzyty” między badanymi dyscyplinami. Często też się zdarza, że granica, o jakiej mowa, nie jest ostra i wtedy znalezienie tej strefy, tego właśnie „pogranicza” ułatwia dyskusję, która bez jej przyjęcia toczyłaby się w nieskończoność wokół pytania: „co do czego przynależy”? Pogranicze w naszym ujęciu jest zatem przestrzenią prawną „zajętą” przez normy lub przez instytucje, których treść nie należy w całości do żadnej z graniczących ze sobą dziedzin. Przy czym nie ma potrzeby ani także

¹ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967/16, s. 3.

² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 58.

istotnej możliwości, żeby zostały one kwalifikowane czy też „włączane” do którejś z tych dziedzin. Taka przestrzeń istnieje obiektywnie między poszczególnymi dziedzinami prawa, z tym tylko, że może ona mieć różne rozmiary i nie jest sytuacją prawidłową ani jej nadmierny rozrost, ani jej zupełny zanik. Dzięki istnieniu takich przestrzeni system prawa może być oceniany jako elastyczny i jako rzeczywisty system, w którym poszczególne elementy są ze sobą elastycznie powiązane – nieodseparowane od siebie i jednocześnie ściśle ze sobą niezwiązane.

3. W tym rozumieniu określenie „pogranicze” nie jest tożsame z pojęciem „granica”. Pojęcie granicy zwraca uwagę na to, czym obie dziedziny prawa się od siebie różnią, w jakich sferach są od siebie niezależne. Pojęcie pogranicza określa zaś raczej strefę ich wzajemnych oddziaływań, wpływów, wzajemnego przenikania się, uzupełniania, współlistnienia czy najogólniej – stykania (spotykania) się ze sobą. Jednak w istocie nie chodzi tylko o to, że owe zależności (sfery styku) istnieją, a raczej o to, jakie są tego konsekwencje. Zazwyczaj bowiem nauka prawa administracyjnego posługuje się pojęciem pogranicza w odniesieniu do jakiejś kwestii problematycznej, spornej, budzącej wątpliwości. Przy czym owa wątpliwość wynika właśnie z dostrzeżenia istotnych podobieństw lub istotnych różnic między tymi dziedzinami, a ponadto z faktu, że w danej sytuacji nie wiadomo do końca, gdzie leży granica czegoś, co nazywane jest tu „sferą działania/władania prawa administracyjnego” (należy to dopiero odpowiednio ustalić)³. Relacja między określeniami „pogranicze” i „granica” jest również widoczna dopiero wtedy, gdy dostrzegamy jakąś wątpliwość, problem teoretyczny lub praktyczny, czy to w sferze stanowienia, stosowania prawa, kontroli jego stosowania w dwóch dziedzinach prawa, a równocześnie mamy świadomość, że w danej sytuacji tę granicę gdzieś postawić trzeba⁴.

4. Wskazane tu rozumienie „pogranicza” wymaga jednak odpowiedzi na pytanie, co takie pogranicze prawa administracyjnego rzeczywiście w sobie zawiera, wymaga dodatkowej interpretacji, wskazującej, że ta

³ E. Skorczyńska, *Pogranicze administracyjno-cywilne* [w:] *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 208.

⁴ E. Skorczyńska, *Pogranicze...*, s. 208.

zawartość nie jest jednolita, ale jest bogata i zróżnicowana. Na obszarze pogranicza mogą bowiem leżeć normy lub instytucje typowo „hybrydowe”, czyli składające się z elementów należących do jednej i do drugiej z analizowanych dziedzin prawa. Jako przykłady można tu podać instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego, instytucję użytkowania wieczystego lub normy karno-administracyjne, które częściowo zostały ostatnio wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego. Na obszarze tym leżą jednak również normy lub instytucje „obsługujące” każdą z dyscyplin i służące realizacji norm w nich zawartych. Mogą to być unormowania procesowe o charakterze mieszanym, na przykład takie, które regulują postępowanie administracyjne zmieniające się w swoim toku w postępowanie cywilne. Do tego pogranicza można również zaliczyć te instytucje, w których jedna dziedzina prawa wchodzi w interakcje z drugą dziedziną, czyli działania podjęte na podstawie norm należących do jednej z nich uruchamia inne działania podjęte w ramach tej drugiej dziedziny. Zaliczyłbym tu na przykład instytucje odszkodowania w przypadku wywłaszczenia nieruchomości.

5. Zagadnienie pogranicza prawa administracyjnego można także postrzegać na różnych płaszczyznach badawczych⁵. Można osobno mówić o granicach i pograniczu prawa administracyjnego jako dyscypliny naukowej oraz jako gałęzi prawa (działu prawa), a nawet o granicach dyscypliny dydaktycznej. Inny charakter ma ujęcie normatywne i aksjologiczne a jeszcze inny ujęcie historyczne i aktualne. Innymi słowy, można analizować tożsamość prawa administracyjnego i obserwować granice tego prawa oraz jego zasięg na określonym odcinku czasu. Granice tego prawa są bowiem ruchome w czasie – prawo to wkracza na nowe pola regulacji, a z innych pól ustępuje, samo ulegając przy tym pewnym przeobrażeniom. Jeszcze inna płaszczyzna umożliwia postrzeganie pogranicza prawa administracyjnego w sytuacjach, w których normy tego prawa są wprzęgane w stosowanie norm innych gałęzi prawa, co prowadzi do współstosowania norm dwóch gałęzi prawa. Chodzi o sytuacje, gdy prawidłowe zastosowanie normy prawa cywil-

⁵ M. Oleś, *Granice prawa administracyjnego i jego pogranicze* [w:] *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 164.

nego lub karnego uzależnione jest od uprzedniego lub równoczesnego zdekodowania normy prawa administracyjnego. Autor tego zestawienia wskazuje też, że osobnym rodzajem styku prawa administracyjnego z inną gałęzią prawa jest używanie przez ustawodawcę określonej gałęzi, a w ramach tego między innymi wyboru administracyjno- bądź karnoprawnej reakcji w celu realizacji określonych założeń aksjologicznych. Można to określić mianem integracyjnej, międzygałęziowej metody ochrony wartości. Innymi słowy, ustawodawca jest władny wykorzystywać znamiona poszczególnych gałęzi prawa w celu uzyskania jak najlepszych efektów działań prawodawczych lub też chronić pewne wartości z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z tych znamion. Instrumenty prawa administracyjnego mogą więc wspólnie z instrumentami prawa karnego lub cywilnego tworzyć zintegrowany i uzupełniający się system reakcji, przy czym ważne jest, by korzystanie z nich odbywało się w sposób racjonalny⁶. Problematyka pogranicza prawa administracyjnego to także styk norm tego prawa z normami innych gałęzi prawa, polegający na równoległej reakcji prawnej. W niektórych wypadkach styk ten można nazwać dwu- lub wielotorowym reżimem odpowiedzialności prawnej⁷.

6. Uświadomienie sobie omawianego w niniejszym opracowaniu „pogranicza” jest ważne dla doktryny każdej gałęzi prawa, w tym również dla prawa administracyjnego. Warto więc postulować zajmowanie się kierunkiem badawczym i metodologicznym, który polega na tym, żeby charakteryzować daną dziedzinę prawa, żeby prowadzić w jej ramach szczegółowe badania i formułować tezy teoretyczne właśnie w oparciu o analizę jej pogranicza. Tego rodzaju płaszczyzna badawcza nie była dotąd rozwijana w polskiej literaturze w sposób całościowy i monograficzny, także w obrębie prawa administracyjnego, a hołdujemy zasadzie wyrażonej przez F. Longchamps, że najbardziej wartościowa jest obserwacja danego przedmiotu z możliwie wielu różnych punktów widzenia⁸. Wskazując tu na wyraźną potrzebę badawczą i metodologiczną zajmowania się „pograniczem” prawa administracyjnego, warto

⁶ M. Oleś, *Granice...*, s. 170.

⁷ M. Oleś, *Granice...*, s. 172.

⁸ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 17.

dostrzec niezwykle trafnie dobrane słowo, które można potraktować jako sedno tej właśnie metody badań nad prawem administracyjnym. Słowem tym, zaproponowanym przez D. Dąbek, jest „graniczność”⁹, traktowana przez nią jako perspektywa badawcza dla tej dziedziny prawa. Uważam, że właśnie ów termin na płaszczyźnie metodologicznej oddaje w pełni to, do czego nawiązuje nasza książka. Słowo „graniczność” bowiem jawi się tutaj jako określenie kompleksowe. Dla każdej dziedziny prawa, w tym dla prawa administracyjnego, „graniczność” to zebrane razem zagadnienia granic danej konkretnej dziedziny prawa, ostrości tych granic, ich jednoznaczności lub nieprzekraczalności, zagadnienia integralności poszczególnych dziedzin prawa, jak i jednocześnie kwestie tego, co się znajduje przy tych granicach od wewnątrz i z zewnątrz oraz co się znajduje w owej strefie buforowej (strefie pogranicza), a także problemy wzajemnych interakcji między badanymi dziedzinami oraz wiele innych. Taki kompleksowy ogląd prawa administracyjnego byłby całością, w skład której wchodzi zagadnienie pogranicza, o jakim tu mówimy.

Zagadnienia, o jakich była mowa wyżej, stały się merytoryczną podstawą konferencji, która odbyła się w Krakowie we wrześniu 2018 r. w ramach IX Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów, podczas której omawialiśmy dziewiąty z kolei temat. Referaty wygłoszone podczas tej konferencji i dodane do nich inne opracowania pracowników naukowych i doktorantów z obu Ośrodków złożyły się na tekst niniejszej książki. Jak się okazało podczas obrad, zwłaszcza w dyskusji i jak widać ze spisu treści, tytuł całości ma znaczenie w pewnym sensie umowne, gdyż praca ta wykracza poza podane wyżej rozumienie pojęcia „pogranicze”, dotykając jednocześnie kwestii samych granic prawa administracyjnego i problemów związanych z jego odrębnością lub integralnością. Dotyczy więc ona w istocie wspomnianej wyżej „graniczności” prawa administracyjnego. Mam nadzieję, że myśli

⁹ D. Dąbek, *Pogranicze administracyjno-karne* [w:] *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 245.

i spostrzeżenia zawarte w tym opracowaniu będą stanowić inspirację do dalszych badań, pozwalających spojrzeć na prawo administracyjne z boku, z punktu, w którym stajemy na jego granicy i rozglądamy się dookoła. Wydaje się, że taka perspektywa jest i potrzebna, i atrakcyjna.

Jan Zimmermann

CZĘŚĆ PIERWSZA
ZAGADNIENIA OGÓLNE

Wojciech Jakimowicz

O POGRANICZU BEZ GRANIC

1. Jakkolwiek rozumieć termin „pogranicze”, to nie powinno być wątpliwości, że związany jest on w jakimś sensie z pojęciem granicy lub granic. Nie ma pogranicza bez granicy lub granic, nawet gdyby te pojęcia miały łączyć wyłącznie płaszczyzna językowa.

Przyjmując zatem, że pojęcie pogranicza jest pochodne wobec pojęcia granicy lub granic, logiczne wydawałoby się uprzednie poszukiwanie granic pomiędzy oddzielanymi przez nie przedmiotami po to, aby – w dalszej kolejności – móc stwierdzić i uchwycić przestrzeń pogranicza. Istotne byłoby też ustalenie rozumienia pojęcia granicy, wszak jego językowe znaczenia mogą być różne, jak chociażby: „miejsce, w którym kończy się jakiś obszar”, „linia – także umowna – oddzielająca jakiś obszar od innych”, „linia podziału”, „czynniki różnicujące jakieś zjawiska”¹.

Odnosząc ten sposób myślenia do przedmiotu, jakim jest system prawny i jego przestrzeń², można by powziąć wątpliwość co do operatywności

¹ *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, t. 1, Warszawa 1999, s. 286.

² System prawny rozumiany szeroko, tj. zarówno jako zbiór uporządkowanych i wzajemnie ze sobą powiązanych norm generalnych i abstrakcyjnych wysłowionych w tekstach aktów prawotwórczych i nieuchylonych odpowiednim aktem derogacji, obowiązujących na określonym terytorium w określonych przedziałach czasowych, jak i norm generalno-abstrakcyjnych niewyrażonych wprost w tekstach aktów normatywnych, a uznawanych za logiczną, instrumentalną i aksjologiczną konsekwencję norm wysłowionych w tekstach. Zob. A. Bator, *System prawa* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 165.

pojęcia pogranicza w analizach prawnych i prawniczych, skoro przy założeniu, że z potrzeby dbałości o jedność prawa administracyjnego wynika powinność dbałości o jego granice, tak aby nie pozwolić na zbytne ich rozluźnienie³, nie tylko nie potrafimy w dyskusjach naukowych dojść do jednoznacznych konkluzji co do tego, gdzie przebiegają granice pomiędzy poszczególnymi gałęziami prawa lub dyscyplinami prawniczymi, poszukując od lat kryteriów ich wyodrębnienia w ramach porządku prawnego⁴, lecz również bez jednoznacznej odpowiedzi pozostają tak fundamentalne pytania, jak te, gdzie „kończy się” system prawny a zaczyna na przykład przestrzeń moralności bądź – co tym bardziej ciekawe – gdzie prawo i moralność wzajemnie się przeplatają, a gdzie znajdują się granice ich „suwerennych” i osamotnionych przestrzeni.

Tymczasem, paradoksalnie, pojęcie pogranicza może być pomocne w dalszych poszukiwaniach granic pomiędzy różnymi przestrzeniami, i to zarówno przestrzeniami prawnymi, z którymi wiążemy pojęcie gałęzi prawa lub dyscypliny prawniczej, jak i pomiędzy przestrzeniami prawnymi i nieprawnymi.

2. W naukach ścisłych od starożytności znana jest sokratejska konstrukcja dowodu nie wprost, której idea opiera się na wstępnym założeniu, że twierdzenie, które chcemy udowodnić jest nieprawdziwe, a korzystając z zasad logicznego wnioskowania, dochodzimy do konkluzji zaprzeczających naszemu założeniu, co z kolei oznacza, że twierdzenie będące przedmiotem dowodu jest jednak prawdziwe.

Obecny stan nauki umożliwia wskazanie cech charakteryzujących określoną gałąź prawa w taki sposób, że pozwalają one odróżniać ją od innych gałęzi prawa⁵. Jeżeli jednak przyjmiemy jako założenie, że nie

³ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 48.

⁴ Zob. na ten temat P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016. Por. też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 106–112.

⁵ W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę na trudności w definiowaniu prawa administracyjnego i postuluje charakteryzowanie tej gałęzi prawa jako działania bardziej przydatnego od formułowania definicji przez wskazywanie podstawowych cech prawa administracyjnego. Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne*.

potrafimy uchwycić w sposób jasny i jednoznaczny granic pomiędzy poszczególnymi gałęziami prawa, to udowodnienie twierdzenia, zgodnie z którym odwołując się do pojęcia pogranicza, możemy wskazać przestrzenie, w obrębie których granice te przebiegają i wyróżnić je od tych przestrzeni, gdzie granic tych na pewno nie znajdziemy, pozwoli nam w poszukiwaniu granic zawęzić pole poszukiwań i w konsekwencji przybliżyć się do nich.

Im bardziej uchwytne jest pogranicze poszczególnych gałęzi, tym bliżej nam do odnalezienia granic między nimi, a w konsekwencji otwarta staje się droga do ich uchwycenia w sposób „jaśniejszy i bardziej jednoznaczny” niż dotychczas, a kiedyś może wreszcie w sposób całkowicie jasny i jednoznaczny, co stanowiłoby w ostatecznym rozrachunku zaprzeczenie twierdzenia o nieuchwytności granic pomiędzy gałęziami prawa.

3. Mając na uwadze z jednej strony znaczenie pojęcia „pogranicze”, jakie przypisuje mu się w języku polskim, gdzie jest ono rozumiane jako „teren wzdłuż granicy wyodrębniających się obszarów”, „styk zbliżonych dziedzin”⁶ (na takie rozumienie pogranicza prawa administracyjnego wskazywał F. Longchamps, przyjmując, że pograniczem prawa administracyjnego są obszary, na których prawo to styka się z innymi działami prawa, m.in. z prawem konstytucyjnym, cywilnym i karnym⁷), a z drugiej strony kierując się pewną intuicją, można przyjąć, że te zespoły norm w przestrzeni prawa administracyjnego, które dotyczą szeroko rozumianej struktury administracji publicznej (administracyjne prawo ustrojowe) oraz instrumentów służących urzeczywistnianiu w sformalizowany sposób skutków splotów praw i obowiązków podmiotów administrowanych z kompetencjami podmiotów administrujących do urzeczywistniania tych skutków (administracyjne prawo procesowe), nie znajdują się na styku prawa administracyjnego z innymi gałęziami

Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 13–17; Z. Cieślak, *Ogólna charakterystyka prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 51–53; P. Ruczkowski, *Cechy prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 36–37; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 59–71.

⁶ *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, t. 2, Warszawa 1999, s. 83.

⁷ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967/16, s. 3.

Publikacja dokumentuje dorobek dziewiątego Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów. Wzięli w nim udział pracownicy naukowcy i doktoranci Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Zbiór obejmuje artykuły poświęcone kolejno: zagadnieniom ogólnym, związkom z prawem konstytucyjnym, cywilnym, karnym i innymi dziedzinami prawa oraz wewnętrznym zagadnieniom prawa administracyjnego.

Książka jest przeznaczona dla pracowników naukowo-dydaktycznych oraz prawników praktyków: sędziów, adwokatów i radców prawnych.

„Mam nadzieję, że myśli i spostrzeżenia zawarte w tym opracowaniu będą stanowić inspirację do dalszych badań, pozwalających spojrzeć na prawo administracyjne z boku, z punktu, w którym stajemy na jego granicy i rozglądamy się dookoła. Wydaje się, że taka perspektywa jest i potrzebna, i atrakcyjna”.

Jan Zimmermann

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.profinfo.pl



Cena 139 zł
(w tym 5% VAT)