

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
marian.zdyb@poczta.umcs.lublin.pl

MARIAN ZDYB

Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane

Constitutional Grounds for Public Order in Administration in the Light
of the Constitution and Case-Law. Selected Issues

WPROWADZENIE

Kształtowanie ładu publicznego w sferze działania administracji jest procesem wymagającym uwzględnienia wszelkich kluczowych standardów będących owocem historycznych doświadczeń i problemów, które niesie za sobą dzisiejsza rzeczywistość¹. Niewątpliwie swoistą kwintesencją takiego stanu rzeczy są zawsze

¹ Problematyka poruszana w niniejszym artykule była przedmiotem pogłębionych analiz w kilku moich monografiach i artykułach naukowych, m.in. w: M. Zdyb, *Prawo administracyjne ustrojowe i materialne. Podstawy normatywne*, Kraków 2003; *idem*, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008; *idem*, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 2: *Prawo bankowe. Obrót instrumentami finansowymi. Fundusze inwestycyjne. Ochrona konkurencji*, Warszawa 2008; *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. Zdyb, M. Sieradzka, Warszawa 2011; M. Zdyb, *Administrative Limitations to Economic Activity*, "Polish Legal Journal" 1996, No. 1; *idem*, *Administracyjne prawo gospodarcze (reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej)*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa*, red. J. Szreniawski, Bydgoszcz 1997, s. 45–119; *idem*, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, „Rejent” 1997, nr 5; *idem*, *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999; *idem*, *Państwo prawa w perspektywie zaszczości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999; *idem*, *Służba publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha*

konstytucje poszczególnych krajów. Wymowny w tym zakresie wydaje się w związku z tym fragment preambuły do Konstytucji RP, w którym podkreśla się, że:

[...] pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej².

W obowiązującej Konstytucji RP kształtowaniu ładu administracyjnego poświęca się stosunkowo dużo miejsca. Niewątpliwie literalne brzmienie jej przepisów nabiera realnych kształtów dopiero w trakcie jej stosowania z uwzględnieniem innych przepisów i wartości, które wyprowadzić można z treści ustawy zasadniczej oraz aksjologicznych jej fundamentów, widzianych z perspektywy kultury łacińskiej, stanowiącej nadal fundament ładu publicznego w Polsce.

WYBRANE STANDARDY, ZASADY I WARTOŚCI ŁADU PUBLICZNEGO W PAŃSTWIE W PERSPEKTYWIE DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Niewątpliwie podstawowe zasady, standardy i wartości wyrażające istotę ładu publicznego są ważnym elementem kultury prawnej i znajdują odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Niektóre z nich wyrażane są wprost, jak np.: zasada podziału władz, hierarchia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, prawo do sądu w sprawach administracyjnych, zasada decentralizacji, troska

Łączkowskiego, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003; *idem*, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 190–205; *idem*, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszekiewicz, M. Mazuryk, Lublin 2010; *idem*, *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa?*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009; *idem*, *Godność człowieka w świetle art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 41–73; *idem*, *Wolność słowa. Podstawowe dylematy*, [w:] *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, red. W. Lis, Z. Husak, Toruń 2011; *idem*, *Wolność wyznania w kontekście współczesnych wyzwań. Uwagi ogólne*, [w:] *Amicus homini et defensor iustiae (Przyjacieł człowieka i obrońca sprawiedliwości). Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010. W związku z tym odsyłam w zakresie tu nieprzedstawionym do tych publikacji.

² Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

o dobro wspólne i interes publiczny, godność człowieka, ochrona praw i wolności obywatelskich itd. Dotyczy to również ustroju naczelných organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego, statusu prawnego Prezydenta RP itd.

Niektóre z nich wyprowadza się z przepisów Konstytucji o charakterze ogólnym. W przeszłości dotyczyło to przede wszystkim przepisu deklarującego, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Aktualnie kluczowe znaczenie w tym zakresie ma rozdział I Konstytucji RP pt. *Rzeczpospolita*, chociaż konkretnych szczegółowych rozwiązań należałoby szukać także w pozostałych jej fragmentach. W rozdziale I przyjmuje się między innymi, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1), „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2), „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym” (art. 3), „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” (art. 7), „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1), „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, określa ustawa” (art. 15 ust. 1 i 2), „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 1 i 2), „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 20), „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny” (art. 22) itd.

Niewątpliwie dla określenia podstawowych standardów i wartości ładu publicznego w Polsce ważne czy nawet podstawowe znaczenie ma art. 30 Konstytucji, wedle którego „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W zasadzie zrozumienie istoty pojęcia dobra wspólnego oraz godności człowieka pozwala na identyfikację podstawowych desygnatów ładu publicznego, ponieważ rozpisanie na czynniki pierwsze tych wartości pozwala na identyfikację kluczowych wartości, praw i zasad. Są to pojęcia, które czasem próbuje się stawiać w opozycji. Nie jest to konstatacja trafna. Należałoby raczej mówić o ich wzajemnym dopełnianiu się.

Z punktu widzenia porządku administracyjnego w Polsce ważne znaczenie mają niewątpliwie także: rozdział V (art. 126–145) – *Prezydent Rzeczypospolitej*

Polskiej, rozdział VI (art. 146–162) – *Rada Ministrów i administracja rządowa*, rozdział VII (art. 163–172) – *Samorząd terytorialny*, rozdział IX (art. 202–215) – *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa* itd. Istotnym dookreśleniem treści przepisów konstytucyjnych jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwo sądowo-administracyjne. Mając na uwadze powyższe, wskazać można kluczowe desygnaty i wartości kreujące podstawy i fundamenty ładu publicznego (zwłaszcza administracyjnego). Są to przede wszystkim omówione poniżej zasady.

Zasada podziału władz

Zasada ta z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego należy do kluczowych zasad ustrojowych, chociaż jej zrozumienie wymaga pewnych modyfikacji dotychczasowych poglądów w tej materii. Pojawiają się bowiem instytucje, formacje, struktury i organy, które trudno byłoby jednoznacznie zaszerzować do którejś z władz. Podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą wydaje się więc podziałem nadal znajdującym uzasadnienie, ale nie tyle w sensie organizacyjno-ustrojowym, co kompetencyjnym i funkcjonalnym. W takim stanie rzeczy władzę wykonawczą, czy wężziej – administracyjną, realizować będą wszystkie organy, instytucje, służby, inspekcje itd., które posiadają kompetencje do władczych działań wykonawczo-administracyjnych.

Dlatego, chyba nie bez przyczyny, zamiast pojęcia „organ administracji publicznej” coraz częściej posługujemy się określeniem „podmiot administrujący”. Oczywiście podstawowymi podmiotami władzy wykonawczej są organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Pamiętać jednak trzeba, że dość ważne znaczenie w zakresie realizacji władzy wykonawczej i podejmowania decyzji administracyjnych spełniają też inne podmioty administrujące. Podmioty te w zakresie realizowania władztwa administracyjnego powinny być traktowane tak, jakby były organami administracji publicznej. W postępowaniu przed nimi w sprawach administracyjnych co do zasady znajduje zastosowanie kodeks postępowania administracyjnego. Słusznie więc zauważa M. Stahl, że:

Zróżnicowanie organów administracyjnych jest konsekwencją rozbudowy systemu administracji publicznej [a także aparatu administracyjnego, co widoczne jest przede wszystkim na przykładzie aparatu administracyjnego bezpieczeństwa wewnętrznego – Z.M.] w jej podmiotowym rozumieniu, rozszerzeniu zakresu zadań, prywatyzacji i europeizacji. Zmian jest dużo i wszystkie wpływają na to, że tradycyjnie kiedyś wyróżniane kategorie organów administracji wymagają doprecyzowania, pojawia się możliwość, a nawet konieczność dokonywania nowych klasyfikacji przy zastosowaniu innych, niż tradycyjne, kryteriów³.

³ M. Stahl, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 72.

Jak już zostało stwierdzone, niewątpliwie w ramach ładu publicznego państwa w kontekście ustrojowym, a więc w warstwie funkcjonowania podmiotów administrujących, o różnych zadaniach, strukturze organizacyjnej i złożonych środkach działania i wyrażania władztwa publicznego (administracyjnego), oprócz organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, organów administracji specjalnej, zakładów administracyjnych wymienić należałoby również innego rodzaju formacje, instytucje i podmioty administrujące często o dość specyficznych formach działania i wyrażania publicznego władztwa administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe, należałoby tu wymienić przede wszystkim formacje wojskowe i inne formacje umundurowane. W przypadku formacji wojskowych trzeba zwrócić uwagę na ich specyficzną strukturę organizacyjną, połączoną ze specyficznymi formami wyrażania władztwa publicznego. Szerokie wywody w tym zakresie można znaleźć w literaturze w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa narodowego. Kształtowanie ładu w tym zakresie wiązać należałoby z celami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym. W związku ze służbą wojskową pozostają także odpowiednie formacje specjalne. Ich funkcjonowanie reguluje m.in. ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych oraz ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁴.

Szereg ustaw reguluje też zasady działania Policji oraz innych formacji umundurowanych podległych Prezesowi Rady Ministrów i ministrowi właściwemu w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego. Należą do nich m.in.: ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu⁵, ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶, ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷, ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁸, ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁹, ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁰, ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹¹ itd.

Na odrębną uwagę zasługują w tym kontekście różnego rodzaju inspekcje, służby i straże. Zagadnienie dotyczące inspekcji, straży i służb państwowych z ustrojowego punktu widzenia rodzi „szereg trudnych problemów z punktu wi-

⁴ T.j. Dz.U. z 2006 r., nr 104, poz. 709 ze zm.

⁵ T.j. Dz.U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 ze zm.

⁶ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 621 ze zm.

⁷ T.j. Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.

⁸ T.j. Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.

⁹ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985 ze zm.

zenia normatywnego ich usytuowania, statusu prawnego, powiązań prawnych i funkcjonalnych oraz możliwości ich działania. Zauważalne jest to zwłaszcza w odniesieniu do różnego rodzaju inspekcji¹². Najważniejsze z nich to: Państwowa Inspekcja Pracy (ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹³); Inspekcja Transportu Drogowego (ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁴); Inspekcja Ochrony Środowiska (ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁵); Inspekcja Sanitarna (ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹⁶); Inspekcja Handlowa (ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej¹⁷); Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁸); Inspekcja Nadzoru Budowlanego – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego; wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej; Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁹); Inspekcja Farmaceutyczna (ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne²⁰); Inspekcja Weterynaryjna (ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej²¹); Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych²²); Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (ustawa z dnia 18 grudnia 2005 r. o ochronie roślin²³ oraz ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie²⁴); Inspekcja Kontroli Skarbowej (ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej²⁵); Prezes Państwowej Agencji Atomistyki oraz Główny Inspektor Dozoru Jądrowego (ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe²⁶); Inspekcja Żeglugi Śródlądowej (ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej²⁷) itd.

¹² *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2015, s. 186–296.

¹³ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 404, 769 ze zm.

¹⁴ T.j. Dz.U. nr 125, poz. 1371; ostatni t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2007 r., nr 44, poz. 287 ze zm.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2006 r., nr 122, poz. 851 ze zm.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2001 r., nr 4, poz. 25 ze zm.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 414 ze zm.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2004 r., nr 53, poz. 533 ze zm.

²¹ T.j. Dz.U. z 2010 r., nr 112, poz. 744 ze zm.

²² T.j. Dz.U. z 2005 r., nr 187, poz. 1577 ze zm.

²³ T.j. Dz.U. z 2008 r., nr 133, poz. 849 ze zm.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1512 ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2001 r., nr 3, poz. 18 ze zm.

²⁷ T.j. Dz.U. nr 123, poz. 857 ze zm.

Do zasygnalizowanego wykazu należałoby dodać również przykłady różnego rodzaju straży, takich jak: Straż Graniczna (ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej²⁸); Straż Gminna (Miejska) (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²⁹); Państwowa Straż Ochrony Kolei (ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³⁰); Państwowa Straż Łowiecka (ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo Łowieckie³¹); Państwowa Straż Pożarna (ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³² oraz ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³³). Wskazać należy także służby³⁴: Służba Więzienna (ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej³⁵); Służba Leśna (ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁶); i inne.

Zasada państwa prawnego (spór o jej sens i pojmowanie prawa)

Mając na uwadze sposób legitymizacji prawa, zwłaszcza praw fundamentalnych, wyróżnić można trzy modele demokratycznego państwa prawnego: 1) model formalistyczny (model państwa ustaw), 2) model państwa sędziowskiego, 3) model personalistyczny (prawno-naturalny).

Model państwa ustaw spełniał swoją pozytywną rolę w okresie przechodzenia od państwa policyjnego do demokratycznego państwa prawnego, umacniał bowiem ideę podziału władz, prowadził do poddania prawu (kontroli prawnej) działań organów administracji publicznej, kształtował standardy postępowania w sprawach administracyjnych oraz kontrolę sądowno-administracyjną administracji. Z czasem okazało się, że takie podejście jest niewystarczające, ponieważ opiera się na prawie pozytywnym przy gloryfikacji procedur związanych z tworzeniem i stosowaniem prawa, co odbywało się niejednokrotnie kosztem treści materialnego prawa administracyjnego. W efekcie mogło to prowadzić, przy za-

²⁸ T.j. Dz.U. nr 78, poz. 462.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383.

³⁰ T.j. Dz.U. z 2007 r., nr 16, poz. 94 ze zm.

³¹ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.

³² T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.

³³ T.j. Dz.U. z 2009 r., nr 178, poz. 1380 ze zm.

³⁴ Zob. m.in. J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007; S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego...*; J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005; A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009 itd.

³⁵ T.j. Dz.U. z 2010 r., nr 79, poz. 523 ze zm.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2011 r., nr 16, poz. 59 ze zm.

chowaniu obowiązujących procedur, do ustawowego bezprawia. W takim modelu mogło zabraknąć miejsca dla realizacji praw fundamentalnych.

W modelu sędziowskim państwa prawnego przyznaje się szczególne miejsce sądom. Uważa się, że sędzia posiada władzę równorzędną władzy ustawodawcy. Przy takim podejściu istotne znaczenie ma samo pojmowanie prawa i to, w jaki sposób sądy mogą poszukiwać prawa oraz jak rozumie się aksjologiczne podstawy działania władzy sądowniczej.

Doświadczenia systemów totalitarnych wskazują na to, że takim podejściom może brakować aksjologicznego oparcia właściwego kulturze łacińskiej. Słusznie więc zauważa A. Krąpiec, że:

[...] pozytywiści biorą zewnętrzne przejawy prawa, np. fakt ustanowienia przez parlament, za prawo. Ale to ustanowienie nie stanowi istoty prawa i nie daje bezpośrednio sprawczej mocy prawnej. Moc prawa płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach. [...] prawo nic nie znaczy, jeśli nie przejdzie przez filtr sumienia. Prawo wtedy rzeczywiście jest skuteczne, gdy staje się sądem praktycznym wybranym dobrowolnie przez człowieka³⁷.

Zaś F. Longchamps podkreślał:

Głównym [...] brakiem pozytywizmu prawnego w jego klasycznej [...] postaci było to właśnie, że nie samemu już prawu pozytywnemu, ustanowionemu urzędową drogą, przypisywał wartość społecznie wystarczającą i innej zdawał się nie szukać. Uwolnienie od wartości – *Wertfreiheit* – głoszone jako znamię postawy naukowej (nie tylko zresztą wobec prawa) było główną przyczyną, dla której pozytywizm prawny zdyskredytował się w oczach ludzi, którzy przeżyli dwie wojny światowe i dramaty totalitaryzmów. Stąd zarzuty, które spotyka pozytywizm prawny – właśnie jako ideologia prawna – zarzuty czasem straszne³⁸.

Taki stan rzeczy niewątpliwie przyczynił się do upowszechnienia personalistycznych modeli państwa prawnego, nawiązujących do idei prawa naturalnego i koncepcji trójplaszczynowego urzeczywistniania prawa.

Prawo do sądu

Prawo to znalazło bardzo szerokie odzwierciedlenie w Konstytucji RP z 1997 r. oraz w ustawodawstwie pokonstytucyjnym, a zwłaszcza w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹. Kluczowe znaczenie w tym zakresie spełnia art. 45 Konstytucji RP, wedle którego „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia

³⁷ M.A. Krąpiec, *Suwerenność, by ocalić*, Toruń 1997, s. 8.

³⁸ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 32–33.

³⁹ T.j. Dz.U. nr 270, poz. 1101.

sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W świetle art. 184 Konstytucji RP, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej, właściwymi w sprawach administracyjnych są sądy administracyjne (Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne). Przedmiotowy zakres właściwości sądów administracyjnych zakreślony został bardzo szeroko i obejmuje nie tylko decyzje administracyjne oraz niektóre postanowienia, ale też szereg innych sytuacji (kontrola aktów prawa miejscowego, kontrola rozstrzygnięć nadzorczych nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych, rozpatrywanie skarg na milczenie [niedziałanie] administracji itd.).

Dla kształtowania ładu publicznego w sferze prawa publicznego (w szczególności administracyjnego) oraz poczucia bezpieczeństwa prawnego istotne znaczenie ma właściwe zrozumienie istoty prawa do sądu. Otóż prawo to oznacza nie tylko prawo dostępu do sądu, ale również prawo do sprawiedliwej procedury i – co najważniejsze – prawo do sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Niewątpliwie możliwość optymalnego realizowania tego ostatniego elementu prawa do sądu związana jest z kształtowaniem się odpowiedniej kultury prawnej, prawości woli funkcjonariuszy publicznych i urzędników, poszczególnych sądów i kształtowania ładu prawnego w sferze tworzenia prawa.

Poszanowanie godności człowieka

Godność – jak słusznie w tym kontekście zauważa D. Dudek – mająca istotne znaczenie i implikacje, nie jest bowiem instytucją prawną, przez prawo wykreowaną i ściśle unormowaną [...]. Stanowi ona zjawisko pierwotne i niezależne wobec prawa, związane z egzystencją człowieka, możliwe do rekonstrukcji definicji raczej filozoficznej (antropologicznej i etycznej) czy filozoficzno-prawnej niż ściśle dogmatyczno-prawnej⁴⁰.

Na godność jako źródło praw i wolności obywatelskich (art. 30 Konstytucji RP) wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny⁴¹. Problematyka ta była także przedmiotem analiz w wielu publikacjach autora niniejszego artykułu⁴².

⁴⁰ *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 43–44.

⁴¹ Zob. m.in. orzeczenie TK z dnia 30 stycznia 1991 r., K 11/90; wyrok TK z dnia 7 czerwca 1994 r., K 17/93, OTK 1986-1995/t5/1994/cz1/11; wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU 1A/2004, poz. 1; orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 19.

⁴² M. Zdyb, *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych...*, s. 17–49; *idem*, *Służba publiczna*, s. 349–377; *idem*, *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, s. 197–235; *idem*, *Wolność wyznania w kontekście współczesnych wyzwań...*, s. 417–435; *idem*, *Wolność słowa. Podstawowe dylematy*, s. 22–45 itd.

Dysfunkcjonalność ładu publicznego

Niewątpliwie ważnym elementem sprzyjającym dysharmonii w sferze kształtowania ładu publicznego są różne formy jego dysfunkcjonalności, rodzące problem sprzeczności wielu rozwiązań ustawowych z Konstytucją RP. Do najważniejszych przejawów takiej dysfunkcjonalności należałoby zaliczyć: 1) dysfunkcjonalność w sferze materialnego prawa administracyjnego (sprzeczność rozwiązań prawnych zawartych w różnych regulacjach prawnych, fikcyjność przyjętych rozwiązań normatywnych, inflacja prawa, nadmierny relatywizm w pojmowaniu prawa itd.), 2) dysfunkcjonalność ładu ustrojowo-organizacyjnego, która może występować m.in. w sferze relacji pomiędzy poszczególnymi władzami w ramach zasady trójpodziału władz, w dekompozycji systemu, w zakresie powiązań instytucjonalnych itd., 3) dysfunkcjonalność w zakresie kreowania kompetencji organów państwa (pozytywne i negatywne spory kompetencyjne, wykluczanie się kompetencji, pozorność i fikcyjność kompetencji, rozregulowanie systemu organów itd.), 4) dysfunkcjonalność w zakresie nadzoru i kontroli, 5) dysfunkcjonalność związaną z nieprecyzyjnym określeniem statusu prawnego podmiotów administrujących itd.

PODSTAWOWE PROBLEMY I DYLEMATY W ZAKRESIE TWORZENIA I STOSOWANIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Poszukiwanie podstaw aksjologicznych prawa administracyjnego

Należałoby ich szukać przede wszystkim w Konstytucji RP i wartościach z niej wyprowadzanych m.in. przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwo sądowe, a także przez nawiązanie do tradycji prawnych. Wiąże się to niewątpliwie z pojmowaniem prawa. W kulturze rzymskiej i łacińskiej prawo traktuje się jako sztukę tego, co dobre, roztropne, słuszne, racjonalne i sprawiedliwe. Niestety, dziś nadmiernie instrumentalizuje się prawo, co prowadzi do jego relatywizacji i tylko formalnej legitymizacji. W takim stanie rzeczy możliwa jest konstatacja, że prawem może być każda formalnie legitymizowana reguła postępowania. Symbolami takiego podejścia mogą być koń senator z czasów Kaliguli, legitymizacja zbrodni hitlerowskich czy bolszewickich oraz wypaczone pojmowanie praw i wolności konstytucyjnie chronionych i fundamentalnych wartości porządku prawnego. W takim stanie rzeczy możliwe jest tzw. ustawowe bezprawie.

Znaczenie pojęć niedookreślonych i innych luzów normatywnych

Z punktu widzenia kształtowania ładu publicznego w sferze prawa administracyjnego ważne znaczenie mają różnego rodzaju luzy normatywne, z reguły na różne sposoby powiązane ze sobą. Kluczowe znaczenie mają tu pojęcia niedo-

określone (a także odesłania pozasystemowe i uznanie administracyjne). Związane są one nie tyle z faktem tworzenia prawa, co z jego stosowaniem, a więc z poszukiwaniem normy prawnej w oparciu zarówno o konkretne przepisy prawne, jak i aksjologiczne podstawy obowiązującego prawa, dekodowanie treści pojęć niedookreślonych i nieostrych, odesłanie pozasystemowe do norm (moralnych, etycznych, normatywów technicznych, norm wiedzy itd.), reguł i zasad (np. zasad prakseologicznych itd.).

Pojęcia niedookreślone nie powinny oznaczać swobody działania organów stosujących prawo, lecz obowiązek poszukiwania prawa, w którym nie będzie miejsca na zło i bezprawie. Można w odniesieniu do tych pojęć mówić, że tworzą one pole wrażliwości dla obowiązującego prawa.

Życie prawne jest [...] o wiele bogatsze od naszych o nim wyobrażeń. Wiąże się to z dużą dynamiką zmian w tej materii oraz problemami związanymi z postępowaniem cywilizacyjnym, znajdującymi odzwierciedlenie chociażby w bardzo szerokim wkraczaniu w sferę stosunków gospodarczych różnych technik, np. ze sfery elektroniki. Ich normatywizacja jest niejednokrotnie bardzo trudna [...]. Pozytywne aspekty związane z istnieniem w ramach definicji prawnych pojęć niedookreślonych nie oznaczają, że z ich występowaniem nie wiążą się różnego rodzaju zagrożenia [...], np. przez nadawanie cech legalności tym działaniom organów stosujących prawo i innym podmiotom, które są zwyczajnymi, doraźnymi działaniami instrumentalnymi. Chodzi tu o takie działania, które co do zasady powinny być traktowane jako działania faktyczne, a nie prawne. W skrajnej postaci może to prowadzić nie tylko do nadużycia prawa czy jego obejścia, ale i do legitymizowania działań bezprawnych. Bezprawność w „majestacie prawa” czy przy pseudonormatywnej legitymizacji prawa jest szczególną formą naruszania prawa⁴³.

Groźne w tym kontekście jest „przeniesienie punktu ciężkości z kryteriów prawnych i gospodarczych na instrumentalne kryteria pozaprawne i pozaekonomiczne, nie tylko o dużym stopniu niejasności, ale i niepewności. Nie można wtedy wykluczyć wystąpienia zjawisk patologicznych”. Problematyce pojęć niedookreślonych i luzów normatywnych autor niniejszego artykułu poświęcił sporo miejsca w różnych publikacjach⁴⁴.

Problematyka luzów normatywnych często jest poruszana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zwrócić tu należy uwagę zwłaszcza na: orzeczenie

⁴³ *Idem, Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 247–262.

⁴⁴ Zob. m.in. *ibidem*, s. 261–262. Co do rozumienia natury pojęć niedookreślonych zob. m.in. *idem, Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990; *idem, Publiczne prawo gospodarcze*, Lublin 1995; *idem, Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2001; *idem, Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales UMCS. Sectio G” 1993, t. 40, s. 299–307; *idem, Wolność prowadzenia działalności gospodarczej w perspektywie ładu publicznego w państwie*, „Rocznik Naukowy WSSS” 1995, s. 58–75; M. Zdyb, M. Sieradzka, *Interpretacja treści klauzuli generalnej pojęcia czynu nieuczciwej konkurencji w świetle innych przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2011, nr 12, s. 1–20 itd.

TK z dnia 16 września 1990 r., K 7/90, OTK ZU 1990, nr 5; orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91, OTK ZU 1991, nr 4; orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1, s. 32; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1993 r., K 4/93, OTK ZU 1993, nr 34; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK ZU 1995, nr 12 itd. Pamiętać trzeba, że występowanie pojęć nieostrych może oznaczać również swoiste odesłanie do norm, reguł i zasad pozasystemowych oraz aksjologicznych podstaw systemu prawnego. Interpretacja pojęć niedookreślonych może prowadzić – oczywiście po dokonaniu ich interpretacji, chociaż nie zawsze – do uznania administracyjnego.

Legitymizowanie prawa stanowionego

Mówiąc o odpowiedniej legitymizacji prawa, należałoby mieć na uwadze zarówno legitymizację formalną, jak i materialną. Legitymizacja formalna sprowadza się przede wszystkim do obowiązku ustanowienia prawa z zachowaniem proceduralnych i ustrojowych wymagań. Trzeba jednak pamiętać, że okoliczność, iż prawo zostało przyjęte przez odpowiedni organ (np. będący przedstawicielem suwerena parlament) i z zachowaniem stosownych procedur (np. dotyczących większości niezbędnej do uchwalenia ustawy), nie oznacza, że nie będzie ono budziło wątpliwości konstytucyjnych. Przecież wiele aktów normatywnych przyjętych w państwach komunistycznych czy faszystowskich uchwalonych zostało przy zachowaniu obowiązujących procedur i przez odpowiednie organy, ale określano je mianem „ustawowego bezprawia”. Dlatego konieczna jest także materialna legitymizacja prawa, która odwołuje się do fundamentalnych wartości funkcjonującego systemu prawa i poszanowania fundamentalnych praw i wolności.

Sprawiedliwość i równość

Niezbędnym elementem ładu publicznego w kontekście obowiązującej Konstytucji RP jest sprawiedliwość i równość. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dla określenia sprawiedliwości przyjmuje się dość często tezę J. Rawlsa, wedle której sprawiedliwość społeczna stanowi miarę, za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa. Jego zdaniem wszelkie sporne wartości – wolność i możliwości, dochód i bogactwo oraz podstawy szacunku dla samego siebie – mają być równo rozdzielone, chyba że nierówna dystrybucja jakiegokolwiek (czy też wszystkich) spośród tych wartości jest korzystna dla każdego⁴⁵. Takie podejście uznać należy za dyskusyjne. Trybunał Konstytucyjny interpretuje to pojęcie w połączeniu z pojęciem równości, przy-

⁴⁵ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 89; S. Biernat, *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Kraków 1985, s. 49 i n.

mując, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność⁴⁶. W wyroku z dnia 22 grudnia 1997 r. Trybunał przyjął, że „sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi”⁴⁷.

Bezpieczeństwo prawne

Problem bezpieczeństwa prawnego jako elementu ładu publicznego można sprowadzić do kilku ważnych kwestii: po pierwsze – do stanowienia prawa, które będzie sztuką tego, co dobre, roztropne, słuszne, racjonalne i sprawiedliwe, a więc prawa znajdującego uzasadnienie w wartościach fundamentalnych; po drugie – do stosowania prawa w sposób pozwalający na wydobywanie z treści przepisów prawnych optymalnych treści i traktowanie pojęć nieo określonych nie jako swobodnego uznania, lecz jako zadania, które nakazuje organom administracji jego dekodowanie z uwzględnieniem podstawowych wartości konstytucyjnych i kulturowych, dziedzictwa narodowego oraz norm pozasystemowych (moralnych, etycznych, wiedzy itd.); po trzecie – unikania fetyszyzowania sztucznych systemów wartości i nadmiernej relatywizacji prawa. Prawo, moralność publiczna i sprawiedliwość nie powinny stawać się elementami gry interesów politycznych i ekonomicznych, ponieważ w takim stanie rzeczy rodzi się niebezpieczeństwo deprecjonowania godności człowieka. Dotyczy to nie tylko tworzenia prawa, ale i jego stosowania, dlatego Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzekał o niezgodności z Konstytucją:

[...] także tych przepisów, co do których istnieje możliwość ich interpretacji w zgodzie z Konstytucją, ale utrwaliła się linia orzecznicza nadająca treściom tych przepisów znaczenie pozostające w sprzeczności z Konstytucją. Trybunał stosował także praktykę wydawania orzeczeń wykładniczych, prowadzących do stwierdzenia, jakie treści należałoby przypisać przepisom prawnym, aby pozostawały one w zgodzie z ustawą zasadniczą⁴⁸.

Dość często bezpieczeństwo prawne jest osłabiane przez: niepewność co do treści przepisu prawnego i wydedukowanej (m.in. z jego uwzględnieniem) treści normy prawnej znajdującej zastosowanie do konkretnej sytuacji (stanu faktycznego); niejasność regulacji prawnych; nadmiar prawa; wewnętrzna sprzeczność w ramach obowiązującego systemu prawnego; ciągle zmiany przepisów prawa i niepewność co do tego, jakie prawo będzie obowiązywać np. za rok; uchybienia techniczno-językowe; częste nowelizacje obowiązujących unormowań; zmiany w interpretacji przepisów prawa; brak ukształtowanej linii orzeczniczej itd.

⁴⁶ Uzasadnienie do orzeczenia TK w sprawie o sygn. K. 7/90, OTK 1990, poz. 5, s. 5.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., K 2/97, OTK ZU 1997/5-6/72.

⁴⁸ M. Zdyb, *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa?*

Zagadnienie bezpieczeństwa prawnego oraz zagrożeń dla niego może mieć uzasadnienie w niezrozumieniu aksjologicznej podstawy i istoty prawa pojmowanego jako *ordo boni ac rati* albo w skrajnie pozytywistycznym jego rozumieniu. Niewątpliwie słusznie wskazuje M.A. Krąpiec:

[...] że moc prawa płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach. [...] prawo nic nie znaczy, jeśli nie przejdzie przez filtr sumienia. Prawo wtedy rzeczywiście jest skuteczne, gdy staje się sądem praktycznym wybranym dobrowolnie przez człowieka⁴⁹.

Pewność prawa

Trwałość obowiązujących regulacji prawnych pozwala na sensowne planowanie swoich spraw. Stwarza poczucie bezpieczeństwa prawnego i pozwala na przewidywalność rozwiązań prawnych w czasie. Ma to szczególnie ważne znaczenie w zakresie prawa daninowego. Wydaje się, że przy wszelkich zmianach, dotyczących nie tylko podatku dochodowego, ale i podatku VAT, podatku akcyzowego, innych podatków i opłat, *vacatio legis* winno być bardzo długie, nawet kilkuletnie. Aktualnie nie wystarcza już rozwiązanie przyjęte kilkanaście lat temu w odniesieniu do podatku dochodowego, zakładające, że nie można dokonywać jego zmiany w trakcie roku podatkowego⁵⁰.

Zmiany prawa publicznego, w tym zmiany prawa administracyjnego w ważnych dziedzinach dotyczących obywatela, a zwłaszcza prawa daninowego nie tylko w odniesieniu do podatku VAT, ale i innych podatków, winny być wprowadzane z dużym wyprzedzeniem przed wejściem ich w życie, tak aby obywatel miał możliwość planowania swojej przyszłości.

Częste i nie do końca przewidywalne zmiany w zakresie tego rodzaju obowiązków „osłabiają poczucie bezpieczeństwa w zakresie kształtowania planów dotyczących środków finansowych, którymi dysponujemy, utrudnia podejmowanie decyzji zarówno w zakresie planów dotyczących własnego gospodarstwa domowego, jak i planowania inwestycyjnego obliczonego na długi okres czasu”⁵¹.

Uwagi powyższe odnoszą się również do wielu innych sfer prawa publicznego, w tym prawa oświatowego, prawa o szkolnictwie wyższym, finansowania usług medycznych ze środków publicznych, a także rent, emerytur i prawa zabezpieczeń społecznych. Warto zwrócić uwagę, że dotąd regulacje w zakresie opieki i pomocy społecznej zmieniały się niejednokrotnie kilka razy w roku. Trzeba pamiętać, że pewność prawa buduje zaufanie i autorytet prawa i organów państwa oraz instytucji zaufania publicznego Niedopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia, gdy odwołujemy się do podstawowych standardów demokratycznego

⁴⁹ M.A. Krąpiec, *op. cit.*, s. 8.

⁵⁰ M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 27–61.

⁵¹ *Ibidem*, s. 39.

państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, jest ciągle manipulowanie przy regulacjach rentowych i emerytalnych. Po 27 latach budowania nowego ładu publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatel, podejmując czy kończąc pracę, powinien mieć jasność i pewność co do zabezpieczeń socjalnych, emerytur i rent. Poczucie bezpieczeństwa w tej materii oznacza poszanowanie godności człowieka i przez to ma wyjątkowe znaczenie dla budowania powagi prawa i autorytetu organów tworzących i stosujących prawo. Problem ten odnosi się też do podstawowych zasad i standardów wynagradzania.

Zasada *lex retro non agit*

Okoliczność, że od rozpoczęcia reform ustrojowych związanych z obaleniem komunizmu minęło już blisko 30 lat, nie powinna dziś mieć sensownego uzasadnienia w odstępowaniu od zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Jeżeli takie sytuacje mają miejsce, to znaczy, że organy państwa wszystkich opcji politycznych (bo uczestniczyły w sprawowaniu władzy) są winne zaniedbaniom. Konsekwencji tego rodzaju zaniedbań nie mogą ponosić przyzwoici obywatele, którzy działali w zaufaniu do władz publicznych i podmiotów zaufania publicznego.

Ochrona praw nabytych i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw

Do tego rodzaju sytuacji w pełnym zakresie odnosi się wcześniejsza argumentacja. Budowanie zaufania do państwa to przede wszystkim budowanie zaufania do stanowionego przez nie prawa. Obywatel nie powinien być skazywany na łaskę i niełaskę każdej władzy tylko dlatego, że chce ona realizować swój, często niezrozumiały, kaprys. Prawa nabyte po 1989 r. nie powinny być co do zasady kwestionowane, ponieważ ich zmiana czy naruszenie prowadzi z reguły do naruszenia ich istoty. W odniesieniu do praw nabytych w cywilizowanych demokratycznych państwach prawa, pozbawienie lub radykalna ich zmiana jest naruszeniem fundamentów ładu publicznego oraz oczywiście istoty tych praw i standardów ładu publicznego, co jest niedopuszczalne w kontekście obowiązujących Konstytucji i z reguły także prawa międzynarodowego (np. Karty Narodów Zjednoczonych).

Problematyce naruszenia istoty praw i wolności poświęca się bardzo dużo miejsca w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych wielu państw, np. Austrii, Włoch, Szwajcarii, Hiszpanii, Niemiec, Węgier i państw skandynawskich oraz Polski.

Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie – jak stwierdził w jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny w Polsce – że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku

do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy⁵².

Trybunał dostrzega ponadto, że:

[...] interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy widzieć w nim również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania – choćby przykładowo – pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia⁵³.

Naruszanie zasad przyzwoitej legislacji

Może ono odzwierciedlać się przez:

- nadużycie autonomii ustawodawcy przez naruszenie Konstytucji⁵⁴,
- naruszanie fundamentalnych standardów i zasad techniki prawodawczej,
- brak poprawności logicznej i językowej przepisów prawnych oraz ich bylejakość i niezrozumiałość,
- pozostawienie nazbyt szerokich ram dla uznania administracyjnego i władzy dyskrecjonalnej dla organów stosujących prawo,
- niedopełnienie wymogu dotyczącego określoności, przejrzystości i spójności prawa (przepisów prawa),
- niespełnienie wymogów co do jasności unormowań prawnych,
- nieczytelność i niezrozumiałość unormowań prawnych rodzących niepewność co do sytuacji prawnej obywateli,
- sprzeczność podstawowych celów, które postawił sobie ustawodawca, z przyjętymi w kwestionowanym akcie normatywnym rozwiązaniami prawnymi,
- brak przejrzystych powiązań pomiędzy aktami normatywnymi dotyczącymi ważnych płaszczyzn bezpieczeństwa obywateli (np. bezpieczeństwa zdrowotnego, socjalnego, gospodarczego itd.),
- dysfunkcjonalność proceduralną, ustrojową i materialnoprawną regulacji prawnych (bardzo widoczne jest to w odniesieniu do zakładów opieki

⁵² Zob. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK ZU 2002/1A/1.

⁵³ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

⁵⁴ M. Zdyb, *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa?*

- zdrowotnej, finansowania procedur medycznych ze środków publicznych, rejestru leków oraz rejestru leków refundowanych, prawa farmaceutycznego, ubezpieczeń społecznych itd.),
- bagatelizowanie i lekceważenie różnych pól destrukcji publicznego ładu prawnego oraz form wyrażania się władzy publicznej,
 - „odwrócenie hierarchii wartości prawnych i fetyszyzację sztucznych systemów wartości, nadmierne kultywowanie procedur kosztem prawa materialnego” itd.,
 - brak przepisów przejściowych⁵⁵ i nieprzestrzeganie techniki sporządzania przepisów intertemporalnych,
 - inflację obowiązującego prawa,
 - deprecjację prawa i jego podstawowych instytucji (w sensie ilościowym i jakościowym),
 - sprzeczność, fikcyjność czy pozorność rozwiązań prawnych itd.

UWAGI KOŃCOWE

W krótkim artykule trudno jest wyczerpać i dogłębnie przeanalizować wszystkie zagadnienia związane z kształtowaniem ładu publicznego w administracji. Z pewnością odrębnego potraktowania wymaga problematyka związana z analizą pojęcia i istoty dobra wspólnego, godności człowieka, zasady pomocniczości, zasady decentralizacji, osobowości publicznoprawnej, służby publicznej, autorytetu państwa i prawa, wyzwolenia prawa od wartości, relatywizmu w prawie itd. W tym kontekście pojawia się także problem dookreślenia niektórych pojęć i wartości wpisanych do Konstytucji. Ciągłe aktualne wydaje się odwołanie do idei prawa naturalnego oraz personalistycznej koncepcji państwa prawnego ujmowanych z perspektywy kultury łacińskiej. Mogą rodzić się również liczne pytania, na które odpowiedzieć powinno orzecznictwo sądowe oraz doktryna. Wyrażam przekonanie, że niniejsze opracowanie zachęci do pogłębionych analiz w tym zakresie.

BIBLIOGRAFIA

- Biernat S., *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Kraków 1985.
Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji*

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK ZU 1994, nr 4, poz. 97.

- na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Krąpiec M.A., *Suverenność, by ocalić*, Toruń 1997.
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Miruć A., *Wielość podmiotów administracyjnych*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009.
- Orzeczenie TK z dnia 16 września 1990 r., K 7/90, OTK ZU 1990, nr 5.
- Orzeczenie TK z dnia 30 stycznia 1991 r., K 11/90.
- Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91, OTK ZU 1991, nr 4.
- Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1.
- Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1993 r., K 4/93, OTK ZU 1993, nr 34.
- Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK ZU 1995, nr 12.
- Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK ZU 2002/1A/1.
- Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 19.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.
- Stahl M., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2015.
- Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. Zdyb, M. Sieradzka, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2006 r., nr 122, poz. 851 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. nr 78, poz. 462).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 44, poz. 287 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 178, poz. 1380 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 16, poz. 59 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 414 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo Łowieckie (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 3, poz. 18 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 4, poz. 25 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2005 r., nr 187, poz. 1577 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (t.j. Dz.U. nr 123, poz. 857 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 53, poz. 533 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. nr 125, poz. 1371; ostatni t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.).

- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. nr 270, poz. 1101).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 16, poz. 94 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 112, poz. 744 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2005 r. o ochronie roślin (t.j. Dz.U. z 2008 r., nr 133, poz. 849 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 621 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2006 r., nr 104, poz. 709 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 404, 769 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 79, poz. 523 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1512 ze zm.).
- Uzasadnienie do orzeczenia TK w sprawie o sygn. K. 7/90, OTK 1990, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia 7 czerwca 1994 r., K 17/93, OTK 1986-1995/t5/1994/cz1/11.
- Wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., K 2/97, OTK ZU 1997/5-6/72.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK ZU 1994, nr 4, poz. 97.
- Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU 1A/2004, poz. 1.
- Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
- Zdyb M., *Administracyjne prawo gospodarcze (reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej)*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa*, red. J. Szreniawski, Bydgoszcz 1997.
- Zdyb M., *Administrative Limitations to Economic Activity*, “Polish Legal Journal” 1996, No. 1.
- Zdyb M., *Aksjologiczne dylematy służby publicznej*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk, Lublin 2010.
- Zdyb M., *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.
- Zdyb M., *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2001.
- Zdyb M., *Godność człowieka w świetle art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012.
- Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales UMCS. Sectio G” 1993, t. 40.
- Zdyb M., *Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990.
- Zdyb M., *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa?*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Zdyb M., *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.
- Zdyb M., *Prawo administracyjne ustrojowe i materialne. Podstawy normatywne*, Kraków 2003.
- Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Lublin 1995.

- Zdyb M., *Slużba publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003.
- Zdyb M., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, „Rejent” 1997, nr 5.
- Zdyb M., *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej w perspektywie ładu publicznego w państwie*, „Rocznik Naukowy WSSS” 1995.
- Zdyb M., *Wolność słowa. Podstawowe dylematy*, [w:] *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, red. W. Lis, Z. Husak, Toruń 2011.
- Zdyb M., *Wolność wyznania w kontekście współczesnych wyzwań. Uwagi ogólne*, [w:] *Amicus homini et defensor iustiae (Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości). Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010.
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008.
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 2: *Prawo bankowe. Obrót instrumentami finansowymi. Fundusze inwestycyjne. Ochrona konkurencji*, Warszawa 2008.
- Zdyb M., Sieradzka M., *Interpretacja treści klauzuli generalnej pojęcia czynu nieuczciwej konkurencji w świetle innych przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przeegląd Prawa Handlowego” 2011, nr 12.

SUMMARY

The building of the new system of the Republic of Poland requires relevant configuration of public order in administration. Crucial to this are currently: the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, the verdicts of the Polish Constitutional Tribunal and administrative courts as well as established doctrine. In this regard, what is required is the precise identification of key standards, principles and values. The letter undoubtedly necessitates the analysis of the principle of separation of powers, the rule of law, the right to a fair trial, the principle of respect for human dignity and drawing attention to the dysfunctionality of the public order. Substantial problems in this domain may be related to law's creation and application, and a clear definition of axiological grounds of the existing legal order. By necessity, in this article only some of them are presented, e.g. concerning indefinite terms, legitimization of law, justice in law, legal security, legal certainty, protection of acquired rights and legitimate expectations, and the principle of appropriate legislation. The aim of the author of this article is to provoke an in-depth debate over the issue connected with search for optimal model of the order in the sphere of public administration in the perspective of new challenges.

Keywords: public administration; Polish Constitution; principle of separation of powers; rule of law; right to a fair trial; legislation; legal certainty; human dignity; common good

STRESZCZENIE

Budowa nowego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej wymaga odpowiedniego ukształtowania ładu publicznego w administracji. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma aktualnie Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., a także ukształtowane na jej podstawie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (jak również sądów administracyjnych) oraz utrwalone poglądy doktryny. Niezbędne w tym zakresie staje się dokonanie identyfikacji podstawowych standardów, zasad i wartości. Wiąże się to niewątpliwie z koniecznością analizy m.in.: zasady podziału władz, zasady państwa prawnego, prawa do sądu, problemu poszanowania godności człowieka oraz zwrócenia uwagi na zagadnienie dysfunkcjonalności ładu publicznego. Istotne problemy w tym kontekście wiązać się

mogą z tworzeniem i stosowaniem prawa oraz z wyraźnym określeniem aksjologicznych podstaw obowiązującego porządku prawnego. Z konieczności w artykule prezentowane są tylko niektóre z nich, np. związane z zagadnieniami pojęć niedookreślonych, legitymizowaniem prawa, sprawiedliwością w prawie, bezpieczeństwem prawnym, pewnością co do prawa, ochroną praw nabytych i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw oraz naruszeniem zasad przyzwoitej legislacji. Zamierzaniem autora opracowania jest sprowokowanie pogłębionej dyskusji nad zagadnieniem związanym z poszukiwaniem optymalnego modelu ładu w sferze administracji publicznej w perspektywie nowych wyzwań.

Słowa kluczowe: administracja publiczna; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; zasada podziału władz; zasada państwa prawnego; prawo do sądu; legislacja; pewność prawa; godność człowieka; dobro wspólne