

ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGULACJA PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELSKICH

Marek Szubiakowski

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer
Polska

ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGULACJA PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELSKICH

Marek Szubiakowski

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Stan prawny na 20 stycznia 2017 r.

Recenzent

Dr hab. Marcin Dyl, prof. UW

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Łamanie

Wolters Kluwer

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.

The logo for 'prawolubni' features the word 'prawolubni' in a lowercase, serif font. A small red heart is positioned above the letter 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, scalloped pattern.

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

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8107-236-6

ISSN 1897-4392

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	9
---------------------	---

Wstęp	13
-------------	----

Rozdział I

Konstytucyjne podstawy administracyjnoprawnej regulacji

praw i wolności	21
-----------------------	----

1. Systemowe znaczenie regulacji konstytucyjnej 21
2. Usytuowanie podstaw regulacji w ustawie zasadniczej 45
 - 2.1. Ustawa 51
 - 2.2. Wybrane akty podustawowe 57
3. Wybrane zagadnienia relacji pomiędzy konstrukcjami konstytucyjnymi i administracyjnoprawnymi w obszarze badawczym 62
 - 3.1. Pojęcie praw i wolności 62
 - 3.2. Publiczne prawo podmiotowe 70
 - 3.3. Zasady Konstytucji 77
 - 3.4. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji 81
4. Uwagi końcowe 85

Rozdział II

Prawnomiędzynarodowe podstawy administracyjnoprawnej

regulacji praw i wolności	88
---------------------------------	----

1. Uwagi wprowadzające 88
2. Metody wprowadzania prawa międzynarodowego do porządku prawa krajowego 89

3. Miejsce prawa międzynarodowego w porządku prawnym do wejścia w życie obowiązującej Konstytucji	95
4. Prawo międzynarodowe w Konstytucji z 1997 r.	105
5. Zagadnienie norm samowykonalnych	111
6. Horyzontalne stosowanie prawa międzynarodowego	114
7. Uwagi końcowe	118

Rozdział III

Czynniki wpływu prawa Unii Europejskiej	121
1. Uwagi wprowadzające	121
2. Ochrona praw jednostki w prawie Unii Europejskiej	124
3. Uwagi końcowe	132

Rozdział IV

Charakterystyka administracyjnoprawnych unormowań praw i wolności	136
1. Uwagi wprowadzające	136
2. Określenie przedmiotu badań	139
3. Cechy podstawowe regulacji	149
4. Charakterystyka oddziaływania norm	153
5. Uwagi końcowe	161

Rozdział V

Oddziaływanie reglamentacyjne i policyjne	163
1. Uwagi wprowadzające	163
2. Reglamentacja administracyjna – charakter instytucji	169
3. Policja administracyjna – charakter instytucji	175
4. Wartości uzasadniające ingerencję policyjną	183
4.1. Bezpieczeństwo państwa	187
4.2. Porządek publiczny	193
4.3. Ochrona środowiska	198
4.4. Ochrona zdrowia	200
4.5. Moralność publiczna	203
4.6. Wolności i prawa innych osób	206
5. Czynniki ograniczające ingerencję policyjną	210

6. Zasada proporcjonalności	212
6.1. Kryterium przydatności	212
6.2. Nakaz konieczności	213
6.3. Nakaz proporcjonalności	214
7. Zakaz naruszania istoty praw i wolności	216
8. Uwagi końcowe	219

Rozdział VI

Wybrane czynniki kształtujące regulację praw i wolności	223
1. Problem istoty i zakresu regulacji	223
2. Czynniki kształtujące strukturę regulacji prawnej	227
3. Regulacja administracyjnoprawna – konstrukcje	230
3.1. Formy prawne działania w procesie dopuszczenia i oddziaływania policyjnego	230
3.2. Stopień pokrycia normami ustawowymi obszaru przekazanego do unormowania regulacją administracyjnoprawną w relacji do podstaw konstytucyjnych	234
3.3. Niezbędność stosowania regulacji ustawowej	235
4. Współmierność obszaru regulacji dopuszczającej do przewidzianych środków policyjnych	243
5. Problem wykładni	246
5.1. Cechy wykładni prawa międzynarodowego	247
5.2. Cechy wykładni prawa Unii Europejskiej	250
6. Uwagi końcowe	255

Rozdział VII

Środki ochrony wolności i praw	258
1. Uwagi wprowadzające	258
2. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działaniem władz publicznych	261
3. Gwarancja dostępu do sądu	273
4. Prawo do zaskarżania orzeczeń	283
5. Instytucja skargi konstytucyjnej	290
6. Instytucja ombudsmana	303
7. Uwagi końcowe	314

Zakończenie 317

Literatura 327

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konstytucja z 1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.)
- p.p.s.a. – Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)
- Traktat z Lizbony – Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)

TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)
TWE	–	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE 2006 C 321E)
u.p.e.a.	–	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1619).
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.)
u.r.t.	–	ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 639 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
ustawa o RPD	–	ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2015 r. poz. 2086 ze zm.)
ustawa o RPO	–	ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)

2. Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

AUL	–	Annales Universitatis Lodzensis
AUWr	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
CA	–	Casus
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy

GAiPP	–	Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GAP	–	Gospodarka – Administracja Państwowa
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
KKRS	–	Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa
KP	–	Kontrola Państwowa
KPP	–	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KSP	–	Krakowskie Studia Prawnicze
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
NP	–	Nowe Prawo
OMT	–	Organizacja – Metody – Technika
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Pracy
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karno
OSPİKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
PiŻ	–	Prawo i Życie
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	–	Przegląd Podatkowy
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
PS	–	Przegląd Sądowy
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	–	Studia Prawnicze
SPE	–	Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNUG	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego

ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUWr	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

3. Inne skróty

ETPCz	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
MOP	–	Międzynarodowa Organizacja Pracy
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	–	Sąd Najwyższy
ST	–	Samorząd Terytorialny
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZU	–	Zbiór Urzędowy

WSTĘP

1. Zagadnienia wprowadzające

Przedmiot rozważań, którym poświęcona jest niniejsza praca, stanowi administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich. Choć literatura poświęcona tej tematyce od dawna była bogata, z reguły odnosi się do wybranych sfer regulacji, najczęściej odwołując się do prawa międzynarodowego, zasad konstytucyjnych albo wybranej instytucji prawnej. Ze względu na obszerny zakres i złożony charakter przedmiotu analizę konstruuje się poprzez odwołanie się do wybranych elementów materii. Rozważania dodatkowo komplikuje okoliczność, że jako przedmiot refleksji materia ta interesuje nie tylko prawników, ale także filozofów, politologów, teologów, zaś w obrębie nauk prawnych pojawia się w obszarze prawa konstytucyjnego, administracyjnego, karnego czy międzynarodowego¹. Wszystko to powoduje, że jako przedmiot rozważań naukowych charakteryzuje się ona szczególnymi cechami.

Sprecyzowanie zakresu badania napotyka na dwa utrudnienia. Pierwszym jest sprecyzowanie pojęcia regulacji administracyjnoprawnej jako kryterium wyznaczenia przedmiotu analizy. Drugim jest dobór czynnika pozwalającego na zaliczenie przedmiotu rozważań do sfery praw i wolności obywatelskich. W pierwszym wypadku kryteria uznania określonej regulacji za administracyjnoprawną w literaturze nie są ujmowane jednolicie, co utrudnia precyzyjne określenie charakteru

¹ Z. Hołda, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004, s. 13.

regulacji objętej rozważaniem. W drugim wypadku, choć wydaje się to paradoksem, jednak odwołanie się do kryterium normatywnego – mimo że najbardziej pożądane – nie rozwiązuje problemu. Podstawowym punktem odniesienia jest Konstytucja, jednak budowa konstytucyjnego katalogu praw i wolności nie pozwala na wyraźne zlokalizowanie regulacji tego rodzaju w zamkniętym wyliczeniu². Konstytucja w rozdziale II (art. 30–86) zawiera unormowania dotyczące praw, wolności, obowiązków oraz środków ich ochrony, jednak regulacje odnoszące się do tej materii znajdują się także w innych częściach ustawy zasadniczej. Zwłaszcza wskazać tu należy rozdział I, noszący tytuł Rzeczpospolita. Jednak zawarta także i w tym rozdziale regulacja nie wyczerpuje problematyki. Co więcej, dorobek Trybunału Konstytucyjnego rozbudował katalog praw i wolności wyprowadzanych z różnych unormowań Konstytucji, zwłaszcza z jej art. 2. Z tego względu odwołanie się do ram normatywnych zawartych w Konstytucji nie dostarcza poszukiwanego czynnika pozwalającego na wyraźne określenie pola badawczego.

Odwołanie się do kryteriów proponowanych w literaturze także nie pozwala na znalezienie zadawalającego rozwiązania. Dotychczasowe podejście do wielokrotnie podejmowanego tematu polega w głównej mierze na przedstawieniu w formie odrębnych analiz zestawu zasad rządzących – jak przyjmowali to autorzy – wybranymi sferami regulacji prawnej. Najczęściej też prace odnoszą się do różnych dziedzin prawa, przez rozdzielanie materii w oparciu o przyjęte przez poszczególnych autorów katalogi zasad z reguły wyprowadzanych z Konstytucji³. W literaturze obecne są też inne podejścia. Niektóre prace odwołują się do kryterium systemowego. Przyjmując za punkt wyjścia Konstytucję, autorzy prowadzą analizę wyodrębnionej przedmiotowo regulacji, sięga-

² Przykładem spojrzenia na to zagadnienie mogą być poglądy R. Kropiwnickiego (R. Kropiwnicki, *Pojęcie praw i wolności chronionych w Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Toruń 2006, s. 33 i n.), który skupia się na wąsko rozumianym katalogu rozdziału II Konstytucji.

³ W starszej literaturze por. np.: *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, red. A. Łopatka, Warszawa 1978; A. Łopatka, *Prawa człowieka w Polsce*, Warszawa 1980; F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979; *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Ossolineum 1991. W nowszej literaturze: B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002; M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J.Z. Sobczak, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, Kraków 2002.

jąc do niższych w stosunku do ustawy obszarów regulacji⁴ lub przyjmując za punkt wyjścia prawo międzynarodowe⁵. Prowadzona jest też analiza realizacji zobowiązań naszego kraju w odniesieniu do standardów międzynarodowych⁶.

Należy podkreślić, że takie podejście jest najczęściej stosowanym rozwiązaniem nie tylko w naszej literaturze. Także autorzy francuscy⁷ i niemieccy⁸ stosują analogiczne schematy.

Założeniem pracy jest odmienne ujęcie podjętej problematyki. Rezygnujemy ze statycznej analizy wąsko zakreślonego przedmiotu rozważań. Celem nie jest analiza treści poszczególnych regulacji, ale uzyskanie obrazu funkcji pełnionej w odniesieniu do struktury podstawowych elementów regulacji. Zasadne jest – jak uważam – podjęcie próby określenia istoty funkcji regulacji administracyjnoprawnej w systemie oraz podstawowych elementów, na których się opiera.

2. Przesłanki wyboru tematu

Poza odmiennym od stosowanego do tej pory spojrzeniem na problematykę o wyborze tematu przesądza jego znaczenie dla całości obrazu prawa administracyjnego i jego roli w realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego. Konstytucyjna zasada związania aparatu państwa prawem wysuwa na plan pierwszy problem budowy prawa. Regulacja prawna określa sposób i granice ingerencji administracji w obszarach normowanych prawem konstytucyjnym i międzynarodowym. Chodzi przecież o regulację, która jest stosowana przez tę część aparatu

⁴ L. Wiśniewski *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Ossolineum 1981.

⁵ A. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a paktów praw człowieka*, Warszawa 1976.

⁶ P. Hofmański, *Europejska Konwencja praw człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego*, Białystok 1993.

⁷ G. Bordeaux, *Les libertés publiques*, Paris 1990; C.-A. Colliard, *Les libertés publiques*, Paris 1989.

⁸ F.-J. Hutter, T. Carsten, *Die Grundrechte in Deutschland*, München 1997; K.P. Fritzsche, *Menschenrechte*, Paderborn 2009; M. Koenig, *Menschenrechte*, Frankfurt/Main 2005.

państwowego, który pełni funkcję wykonawczą. Choć zatem regulacja praw i wolności obywatelskich pełni swoją funkcję także w sferze aktywności parlamentu i sądów, to jednak sfera oddziaływania organów wykonawczych ma szczególne znaczenie nie tylko z powodu zakresu oddziaływania, ale też z powodu zjawisk, które są tylko dla niej charakterystyczne, np. w wyniku dalej posuniętego niż w wypadku parlamentu i sądów związania podmiotów stosujących prawo jego normami. Ponieważ przy tym każdy przypadek sankcjonowania korzystania z praw i wolności może być podstawą stosowania przymusu państwowego, to znaczenie regulacji staje się wyraźnie widoczne.

Kolejnym argumentem za podjęciem tematu jest to, że unormowania administracyjnoprawne odnoszą się do obszarów, w których oddziaływanie regulacji dotyka najistotniejszych wartości przyjętych nie tylko w Konstytucji, ale też w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej. Obraz regulacji administracyjnoprawnej ukazuje stopień przenikania do porządku krajowego zasad, które legły u podstaw aksjologii większości państw Europy. Sama okoliczność, że ustrojodawca poświęcił tyle miejsca nie tylko zasadom, na których opierać się powinna budowa poszczególnych regulacji, ale też zawarł w ustawie zasadniczej podstawowe zręby instytucji chroniących realizację takich postanowień, świadczy o niezwyklej wadze, jaką przywiązywał do prawidłowego funkcjonowania regulacji, które – co wymaga szczególnego podkreślenia – określają aksjologię Konstytucji.

3. Zakres analizowanych regulacji prawnych

W doktrynie prawa administracyjnego, odmiennie od prawa sądowego, przyjmuje się podział na normy o charakterze materialnym, ustrojowym i procesowym. Badania zawarte w niniejszej pracy skupiać się będą na prawie administracyjnym w wąskim rozumieniu tego terminu, a zatem na prawie materialnym. Stosunkowo węższe odniesienia do pozostałych części regulacji wynikają z tego, że proceduralny aspekt zagadnienia nie tylko odbiega od przyjętego założenia badawczego, ale też doczekał się szerokiego zainteresowania w literaturze, zwłaszcza

poprzez analizę zasad ogólnych⁹. Włączenie do planowanych rozważań problematyki procedury administracyjnej spowodowałoby zarazem konieczność znaczącej zmiany proporcji analizowanego materiału.

Problematyka ustrojowa natomiast, choć w istotny sposób związana z wiodącymi zagadnieniami tematu, w najszerszym stopniu wiąże się z konstytucyjną problematyką realizacji politycznej koncepcji państwa. Stąd włączenie do zakresu analizy implikacji ustrojowych zasadniczo przesunęłoby ciężar rozważań do sfery, w której poszukiwanie podstaw działania organów administrujących wymagałaby konfrontacji z pytaniem o koncepcję, która legła u podstaw kreowania danego organu i podziału kompetencji pomiędzy podmioty administrujące.

Jeżeli zatem za J. Filipkiem¹⁰ przyjmiemy, że podstawą nawiązania stosunków prawnych jest norma o określonej charakterystyce, to taka właśnie norma jest przedmiotem dalszego zainteresowania.

Przedmiotem naszego zainteresowania będzie zatem regulacja spełniająca łącznie kryteria wąskiego rozumienia prawa administracyjnego. W tym ujęciu przedmiotem rozważań będą regulacje prawne spełniające łącznie następujące kryteria:

- 1) stanowią regulacje rangi ustawowej, przez co należy rozumieć zarówno ustawy, jak i akty wykonawcze, o powszechnie obowiązującym charakterze,
- 2) są adresowane do podmiotów niezależnych od administracji w sensie braku związków organizacyjnych pomiędzy takim podmiotem a stosującym dany akt,
- 3) są źródłem praw lub obowiązków podmiotów o podanej powyżej charakterystyce.

Tak rozumiane prawo administracyjne jest zatem podstawą nawiązania stosunków prawnych o charakterze materialnym. Chodzi o regulację dającą podstawę do wiążącego określenia sytuacji prawnej ad-

⁹ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, nr 12, s. 889; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.

¹⁰ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 113.

resata działania administracji przez podmiot administrujący niezależnie od tego, przy zastosowaniu jakiej formy prawnej działania administracji taka konkretyzacja następuje.

4. Metoda

Ze względu na wskazany przedmiot rozważań, obejmujący rozległy obszar regulacji o nader zróżnicowanym przedmiocie, szczególnego znaczenia nabiera metoda badawcza. Rozumiem przez to nie tyle metody prawnicze¹¹ w sensie nadanym temu terminowi przez teorię, ile metodologię dociekań oraz sposób ujęcia przedmiotu analizy.

Metodologia w części pracy poświęconej zagadnieniom teoretycznym została oparta na analizie dogmatycznej badanych norm. Metoda ta została wzbogacona o dorobek praktyki stosowania materiału normatywnego poddanego opracowaniu poprzez sięgnięcie do orzecznictwa i zawartego tam rozumienia badanej regulacji. Takie ujęcie przyniosło efekt w postaci łączenia i uwypuklenia zjawisk i problemów, które umykać mogą ujęciu czysto teoretycznemu. Należało przy tym dochować staranności, aby znaczna liczba kwestii szczegółowych nie przysłoniła zagadnień podstawowych. Kierując się zatem dorobkiem literatury w zakresie zasad procesu badawczego¹², należało dobrać zarówno zakres ilustracji szczegółowych, jak i ich odniesienia do podstawowego wyводу.

Co się tyczy metodyki ujęcia analizowanej materii, posłużono się modelem szczegółowym badanego zjawiska w ujęciu proponowanym w li-

¹¹ Por. w tej sprawie J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2001.

¹² Z. Rybicki, S. Piątek, *Zainteresowania badawcze w nauce prawa administracyjnego*, OMT 1975, nr 8–9; s. 2; M. Jełowicki, *Aktualne kierunki badań nad administracją*, OMT 1975, nr 8–9; s. 7; J. Łętowski, *Aktualne problemy nauki prawa administracyjnego w Polsce*, OMT 1975, nr 8–9, s. 14; E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego*, [w:] *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa*, red. J. Wróblewski; Łódź 1980, s. 71 i n.; P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, PPP 2011, nr 7–8, s. 9 i n.

teraturze¹³. Ponieważ jednak charakter przedmiotu rozważań w wyniku swojej złożoności i wielopłaszczyznowości nie mieści się w typowym proponowanym ujęciu, konieczna stała się modyfikacja założeń badawczych podyktowana szczególnym obrazem przedmiotu wynikającym z wyjątkowo ścisłej więzi przedmiotu badania z regulacją konstytucyjną, prawnomiędzynarodową i prawa Unii Europejskiej.

Ponieważ przedmiotem badania była regulacja administracyjnoprawna o szczególnym przedmiocie i wynikłym stąd charakterze, wyodrębnienie badanego zjawiska w postaci wskazanej sfery regulacji jest pierwszym krokiem prezentacji. Zarazem jednak nie przyniosłoby to oczekiwanego efektu bez szczegółowego wyjaśnienia procesów kształtujących tę regulację. Tak otrzymujemy model prosty przedmiotu analizy. Dopiero na kolejnym etapie możliwe stało się przejście do szczegółowego przedstawienia problemów powstających w ramach regulacji w świetle czynników kształtujących ją. Na tym etapie procesu badania możliwe jest też przedstawienie istoty zjawisk, do których odnosi się istota modelu złożonego, czyli obejmującego całość elementów zjawiska uporządkowanego na podstawie zastosowanych kryteriów.

Podsumowaniem pracy jest zakończenie, w którym w syntetycznej formie ujęte zostały podstawowe konkluzje ilustrujące badane zjawisko.

Tak zarysowana treść pracy uwzględnia też czynnik rozległości przedmiotu badań. Konieczność wyboru problemów podstawowych dla tematu powoduje, że możliwe staje się wprawdzie ujęcie względnie całościowe, jednak wymaga zarazem podjęcia jedynie takich zagadnień, których przedstawienie było nieodzowne dla wyjaśnienia problemów rządzących analizowanym zjawiskiem. Temat odnosi się bowiem do zespołu podstawowych problemów leżących u podstaw systemu prawnego, które ze względu na swoje znaczenie, kompleksowość, stopień złożoności i zmienność wymagają uwagi badawczej.

¹³ J. Borkowski, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, red. K. Sobczak, Katowice 1976, s. 40 i n.

Ujęcie tematu w ramy nauki prawa administracyjnego wymagało pominięcia problemów, które rzutują na analizowane zjawisko, jednak znajdują się poza założonym sposobem badania. Poza szczegółową analizą znalazły się takie zagadnienia jak relacje pomiędzy adresatami działań podmiotów administrujących, które stanowią przedmiot dociekań prawa konstytucyjnego oraz międzynarodowego, a także konsensualnych form działania czy ingerencja pośrednia.

Poza ramami pracy znalazły się też liczne zagadnienia ważkie z naukowego punktu widzenia, lecz wtórne wobec istoty tematu i z konieczności uznane za zaciemniające analizowane problemy zamiast przyczyniać się do ich wyjaśnienia. Przykładem takiego ujęcia jest podejście do rozumienia pojęcia prawa administracyjnego. Dla potrzeb omawianego tematu dokonano sprecyzowania tego pojęcia, a zwłaszcza jego granic. Celem zabiegu było jednak jedynie określenie pola badawczego, a nie włączanie się w nurt naukowej dyskusji na ten temat. Dlatego też sięgnięto wyłącznie do koncepcji istniejących w literaturze, nie formułując własnego ujęcia.

Nie rozwijam też zagadnień aparatu pojęciowego. Przyjmuję, choć może to być osobnym problemem naukowym, zastany aparat terminologiczny. Już bowiem porządkowanie warstwy pojęciowej w sferze objętej rozważaniami mogłoby prowadzić do bardzo interesujących wyników poprzez konfrontację aparatu pojęciowego zaczerpniętego z dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego oraz terminologii i pojęć stosowanych w tekstach prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej. Pomijam złożony problem języka aktów prawnych w prawie międzynarodowym i unijnym, a także konsekwencji przyjętych rozwiązań w tym zakresie, choć dla wykładni jest to problem podstawowy.

Wreszcie poza zakresem rozważań pozostają zagadnienia sfery wewnętrznej administracji. Nie ulega wątpliwości, że mają one wpływ na realizację norm składających się na materię objętą zakresem rozważań. Jednak ze względu na szczególne uwarunkowania tego wpływu uznać należy, że podobnie jak zagadnienie wpływu struktur organizacyjnych, z powodzeniem mogą być przedmiotem osobnego studium.

Rozdział I

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ REGULACJI PRAW I WOLNOŚCI

1. Systemowe znaczenie regulacji konstytucyjnej

Jak podkreśla się zarówno w starszej, jak i najnowszej literaturze¹⁴, w sposobie stosowania oraz przedmiocie regulacji prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego nie ma istotnych różnic. Choć sprawa przedstawia się nieco odmiennie w systemach prawnych różnych krajów¹⁵, w literaturze istnieje w zasadzie zgodność¹⁶ co do tego, że regulacja konstytucyjna oparta jest na tej samej co prawo administracyjne metodzie normowania. Także przedmiot regulacji i sposób wykładni

¹⁴ Por. starsza literatura powołana przez F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, *Studia Prawnicze* 1967, nr 16, s. 6; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 24 i 25; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum, 1977, s. 81 i 82; W. Dawidowicz, *Polskie Prawo Administracyjne*, Warszawa 1978, s. 34 i n., jak też nowsza: J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 17 i n.; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 39.

¹⁵ Por. w tej sprawie F. Longchamps, *Problemy...*, s. 6.

¹⁶ Odmienny pogląd prezentuje np. A. Burda: „Prawo administracyjne różni się od konstytucyjnego sposobem podejścia, celem, treścią i rangą norm należących do każdej z tych płaszczyzn, a zajmujących różne szczeble w strukturze hierarchicznej norm prawnych. Koncepcja ta zdaje się prowadzić do odrzucenia pojęcia konstytucji w znaczeniu formalnym jako odrębnego źródła prawa z tytułu zajmowania najwyższej rangi w hierarchii norm prawnych” (A. Burda, *Prawo konstytucyjne*, 1978, s. 17–20).

jest w istocie wspólny, zaś różnice dotyczą bardziej ujęcia tego przedmiotu. Takie poglądy wywodzone z klasycznej doktryny niemieckiej¹⁷ znajdują aprobatę w polskiej nauce prawa administracyjnego.

„Pod względem teoretycznoprawnym prawo konstytucyjne i administracyjne stanowią jedność, bowiem posługują się tymi samymi konstrukcjami, metodami i regulacjami. Prawo administracyjne nie jest wszak izolowane, jest częścią konstytucyjnego porządku prawnego. Konstytucja jest głównym normatywnym źródłem ustroju i działań administracji, a także prawną podstawą nieustannego procesu wyważania interesów ogólnych i indywidualnych, co jest juretyczną treścią zadań wykonywanych przez administrację”¹⁸. Bardziej stanowczo wypowiada się w tej sprawie E. Ochendowski. Na tle wypowiedzi J. Łętowskiego stwierdza, że prawo administracyjne jest skonkretyzowanym prawem konstytucyjnym¹⁹.

Do regulacji konstytucyjnej należy określenie systemowych podstaw praw i obowiązków obywatelskich. Do prawa administracyjnego należy będzie natomiast rozwinięcie zasad w formie szczegółowych unormowań, które mają stanowić realizację norm konstytucyjnych. Sfera regulacji administracyjnoprawnej, która służy realizacji odnośnych norm konstytucji, będzie przedmiotem dalszych rozważań. Odróżnić od niej należy regulację, która odnosi się do pozostałych unormowań kształtujących położenie jednostki wobec administracji. Ta bowiem sfera kształtuje status prawny obywatela lub cudzoziemca, co może, ale nie musi odnosić się do praw i wolności. Status prawny jednostki nie wyczerpuje się bowiem w regulacji praw i wolności.

Związywanie administracji regulacją konstytucyjną oznacza opowiedzenie się za jednym z modeli sytuowania przepisów konstytucji stosownie do miejsca przyznanego konstytucji w systemie prawnym danego pań-

¹⁷ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, München und Leipzig 1924, s. 71 i n.

¹⁸ J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 18.

¹⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 35.

stwa. Rozróżnia się w tym zakresie trzy systemy lub, jak formułuje to F. Longchamps²⁰, trzy różne tradycje prawnicze.

System określany mianem francuskiego oddziela konstytucję od regulacji prawa administracyjnego²¹. Ustawa jest wprawdzie formą realizacji norm konstytucji, jednak ogólny, programowy charakter norm przemawia przeciwko bezpośredniemu stosowaniu konstytucji. Ustawodawca powinien realizować zasady konstytucji. Ze względu na ogólność norm konstytucji, której postanowienia kierowane są przede wszystkim do ustawodawcy, nie zaś do podmiotów sfery wykonawczej²², domniemanie konstytucyjności ustaw miało charakter nieobalalny. W myśl doktryny francuskiej opierającej się na spojrzeniu na administrację przez pryzmat sądownictwa administracyjnego relacja pomiędzy ustawą a konstytucją jest określana jako tzw. ekran legislacyjny (*l'hypothèse de l'écran législatif*²³). Systemowe prace z dziedziny nauki prawa administracyjnego²⁴ odnoszą się do zagadnień relacji wobec konstytucji w bardzo ograniczonym zakresie, jednak w niektórych pracach problematyka wpływu konstytucji na prawo administracyjne omawiana jest obszernie²⁵. W literaturze obecne są też poglądy o bliższych związkach regulacji konstytucyjnej i administracyjnej²⁶.

Inaczej sprawa przedstawia się w krajach anglosaskich. Pomimo różnic w koncepcji konstytucji – niepisana konstytucja angielska i pisana w Stanach Zjednoczonych – stanowi ona podstawę działania sądów i organów administracji. Dokonuje się to zarówno poprzez stosowanie

²⁰ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967, s. 6 i 7.

²¹ B. Stirn, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris 1999, s. 13.

²² J. Rivero, *Droit administratif*, Paris 1983, s. 95.

²³ R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris 1995, s. 27.

²⁴ A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudement, *Traté de droit administratif*, t. I–IV, Paris 1994.

²⁵ Por. R. Chapus, *Droit...*, s. 27–50.

²⁶ G. Vedel, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, Etudes et Documents 1954, nr 8, s. 21 i n. oraz stanowcza polemika: C. Eisenmann, *La théorie «bases constitutionnelles du droit administratif»*, *Revue du droit public et de la science politique* 1972, nr 6, s. 1345–1441. Także sama koncepcja *écran législatif* traktowana jest bardziej jako postulat niż zasada, L. Favoreu, T.S. Renoux, *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Paris 1992, s. 22–29.

Marek Szubiakowski – doktor nauk prawnych; wieloletni pracownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; jego dorobek naukowy, obejmujący ponad 150 pozycji, jest poświęcony przede wszystkim problematyce środków ochrony praw i wolności obywatelskich, ale też szeroko rozumianemu postępowaniu administracyjnemu i sądowej kontroli administracji, jak również orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

Podstawowym zagadnieniem przedstawionym w opracowaniu jest wpływ norm nadrzędnych nad regulacją ustawową na proces wykładni i stosowania materialnego prawa administracyjnego. W książce podjęto problematykę proporcjonalności i granic ingerencji administracyjnoprawnej w sferę praw i wolności obywatelskich. Do tej pory te zagadnienia sporadycznie stanowiły przedmiot zainteresowania administratywistów, będąc domeną nauki prawa konstytucyjnego. Relacje pomiędzy dwiema sferami ingerencji administracyjnoprawnej, tj. reglamentacją i policją, sposób oddziaływania obu sfer w świetle standardów konstytucyjnych stanowią główny przedmiot rozważań. Istotna część publikacji poświęcona jest przedstawieniu instytucji policji i reglamentacji jako czynników kształtujących prawa i wolności w odniesieniu do konstytucyjnych kryteriów ich ograniczenia.

Ze względu na specyfikę przedmiotu przybliżono prawne konstrukcje dotyczące źródeł norm, które kształtują prawa i wolności, stosowane w prawie polskim, międzynarodowym i w prawie Unii Europejskiej. Na tych podstawach systemowych została oparta analiza rozwiązań regulacji administracyjnoprawnej. W pracy przedstawiono również konstytucyjne gwarancje realizacji praw i wolności, które ustrojodawca przewidział dla ich ochrony.

Publikacja zainteresuje przede wszystkim pracowników administracji, a także przedstawicieli nauki oraz prawników praktyków: sędziów, adwokatów, radców prawnych i prokuratorów.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8107-236-6

