

VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe  
Administratywistów

# Antywartości

---

## w prawie administracyjnym

redakcja naukowa  
Adam Błaś

VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe  
Administratywistów

# Antywartości

---

## w prawie administracyjnym

redakcja naukowa  
Adam Błaś

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 15 maja 2016 r.

Recenzent

*Dr hab. Zbigniew Cieślak, prof. UKSW*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Kinga Zajęc*

Opracowanie redakcyjne i łamanie

*Violet Design Wioletta Kowalska*

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

**prawolubni**

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-8665-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Spis treści

Wykaz skrótów ..... 9

**Prof. zw. dr hab. Adam Błaś**

Wprowadzenie ..... 13

### CZĘŚĆ PIERWSZA

#### MIĘDZY WARTOŚCIĄ A ANTYWARTOŚCIĄ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

**Prof. zw. dr hab. Jan Zimmermann**

Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym ..... 21

**Dr Aleksandra Szadok-Bratuń**

Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach ..... 29

**Dr Renata Kusiak-Winter**

Wartości i antywartości w prawie administracyjnym z perspektywy  
nauki administracji ..... 45

**Dr hab. Piotr Lisowski**

Antywartości w prawie administracyjnym – *tabula rasa*? ..... 54

**Mgr Paweł Król**

Naruszenie prawa *pro publico bono* lub w interesie indywidualnym?  
Kilka refleksji związanych z tworzeniem i stosowaniem  
prawa administracyjnego ..... 62

**Dr Mariusz Krawczyk**

Ograniczanie zakresu administracyjnoprawnej metody regulacji  
jako swoista antywartość prawa administracyjnego ..... 97

<b>Dr Aleksandra Puczko</b> Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym .....	111
<b>Prof. zw. dr hab. Jerzy Supernat</b> Antywartości translatorskie w prawie administracyjnym .....	126
<b>Dr Justyna Przedzińska</b> Przewartościowanie wartości nowego zarządzania publicznego .....	130
<b>Prof. UW dr hab. Jerzy Korczak</b> Antywartość w prawie administracyjnym jako zamierzony skutek legislacji .....	146
<b>Prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz</b> Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej .....	158
<b>CZĘŚĆ DRUGA</b> <b>ANTYWARTOŚCI W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM</b> <b>– WYBRANE PRZYKŁADY</b>	
<b>Dr Mariusz Kotulski</b> Nadmierny formalizm jako antywartość .....	175
<b>Mgr Bartosz Szymkow</b> Dysfunkcjonalność prawa jako antywartość w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym .....	189
<b>Mgr Karol Kalinka</b> Wskazanie wybranych relacji pomiędzy administracją publiczną a grupami nacisku jako źródło swoistych antywartości w prawie administracyjnym .....	197
<b>Mgr Piotr Schmidt</b> Organizacja organów ochrony zabytków jako antywartość systemu prawnej ochrony zabytków .....	214
<b>Dr Rafał Mikowski</b> Antywartości w prawie administracyjnym jako efekt uprawnień dyskrejonalnych Policji w zakresie dostępu do broni palnej .....	229

<b>Mgr Michał Kiedrzynek</b> Antywartości w prawnej ochronie środowiska .....	243
<b>Mgr Michał Koszowski</b> Granica pomiędzy wartością a antywartością w administracyjnoprawnych regulacjach przeciwdziałających uzależnieniom .....	251
<b>Dr Maciej Błazewski</b> Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji .....	262
<b>Dr Renata Raszewska-Skałecka</b> Niepewność w oświacie jako antywartość w prawie administracyjnym .....	271
<b>Mgr Dominika Cendrowicz</b> Niepewność w pomocy społecznej jako antywartość w prawie administracyjnym .....	295
<b>Mgr Jakub Mrozek</b> Antywartości jako dyrektywy postępowania w procesie prawotwórczym .....	309

**CZĘŚĆ TRZECIA**  
**VARIA**

<b>Dr hab. Magdalena Tabernacka</b> Walory ekonomiczne przestrzeni w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym .....	321
<b>Mgr Małgorzata Kozłowska</b> Niemoc władztwa zakładowego na przykładzie domu pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych intelektualnie. Subsydiarność prawa karnego materialnego w sytuacjach kontratypowych .....	338
<b>Mgr Bartosz Gołębiowski</b> Brak dostępności produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia lub wyrobów medycznych jako antywartość prawa farmaceutycznego .....	349
<b>Mgr Łukasz Folak</b> Instrumentalizacja prawa administracyjnego .....	359
<b>Dr Andrzej Pakuła</b> Interes publiczny i tzw. apolityczność administracji publicznej. Od wartości do antywartości .....	383

**Dr Marta Górka**

Monitoring wizyjny w otwartej przestrzeni publicznej  
a prawo do prywatności ..... 391

**Dr Joanna Filaber**

Nieuprawniona ingerencja w prawo do prywatności  
jako antywartość w prawie administracyjnym ..... 400

**Prof. dr hab. Marcin Miemiec**

Dylematy sądowej kontroli administracji ..... 414

**Mgr Jolanta Behr**

Nielegalność działania organu administracji publicznej.  
Rozważania w kontekście praktyki rozpatrywania skargi  
na przewodniczącego rady gminy ..... 428

# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.w. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- nowela u.p.f. z 2014 r. – ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 28)
- nowela u.p.f. z 2015 r. – ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 788)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.)
- r.u.p.i.m. – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej (Dz. U. Nr 16, poz. 73)



- u.o.s.g. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 706)
- u.o.z.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.)
- u.p.a. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 666 z późn. zm.)
- u.p.f. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.)
- u.p.z.k. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778)
- u.s.c. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 z późn. zm.)
- u.s.c. z 1996 r. – ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.)
- u.s.c. z 1998 r. – ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.)
- u.s.c. z 2006 r. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
- u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
- u.s.s.e. – ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 282)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)
- u.ś.o.z. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.)
- u.w.r. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 575 z późn. zm.)

## Publikatory

AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
FK	– Finanse Komunalne
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiM	– Prawo i Medycyna
PiP	– Państwo i Prawo
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
SC	– Studia Cywilistyczne
SIL	– Studia Iuridica Lubliniensa
St. Iur.	– Studia Iuridica
St. Praw.	– Studia Prawnicze
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

## Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
GKZ	– Generalny Konserwator Zabytków
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
TK	– Trybunał Konstytucyjny
MEN	– Ministerstwo Edukacji Narodowej
MKiDN	– Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
SN	– Sąd Najwyższy
wkz	– wojewódzki konserwator zabytków
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

*Prof. zw. dr hab. Adam Błaś*  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Wprowadzenie

Gdy na przełomie XIX i XX w. kształtowano nowożytne prawo administracyjne, sądzono, że wartością podstawową dla rodzącego się prawa administracyjnego stanie się ochrona jednostki przed władzą administracyjną. Jak pisał Jerzy Stefan Langrod, szło w pierwszym rządzie o „uchylenie wszechwładzy dowolności” i ujęcie „widzimisię władców w szranki prawa”<sup>1</sup>. Nie było to łatwe i jak pisze ten Autor – „trzeba było pokonania licznych oporów i dużego przewrotu myślowego, aby oprzeć aktywność administracji na stałej bazie prawnej”<sup>2</sup>.

Stała zaś baza prawna oznaczać miała oparcie relacji między władzą administracyjną a jednostką na normach prawa powszechnie obowiązującego, przyjęciu zasady, że władza administracyjna może ingerować w sprawy jednostki tylko w wypadkach wyraźnie przez prawo określonych, wreszcie – na przyznaniu jednostce środków prawnych dla ochrony jej praw. Założenia te miały stanowić katalog podstawowych wartości dla prawa administracyjnego u progu jego powstawania, czyli w okresie odległym już historycznie.

Można postawić pytanie, czy wymienione wartości także współcześnie zachowały swe podstawowe znaczenie, czy się nie zdezaktualizowały, czy nie zostały wyparte przez idee innej ochrony praw jednostki.

Czy dziś, gdy standardem stało się współdziałanie administracji z jednostką, gdy sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, gdy administracja występuje jako organizacja przyjazna jednostce, czy w dalszym ciągu podstawową wartością dla prawa administracyjnego pozostaje ochrona jednostki przed władzą administracyjną?

---

<sup>1</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003, s. 35.

<sup>2</sup> Tamże.

Bezspornie funkcje ochronne prawa administracyjnego zeszyły na plan dalszy z chwilą, gdy prawo to zaczęto postrzegać jako prawo regulujące organizację i funkcjonowanie samej administracji.

Na zmianę tradycyjnych wartości prawa administracyjnego miały też wpływ późniejsze idee postrzegania prawa administracyjnego jako instrumentu realizowania celów publicznych. W ten sposób prawo, które miało chronić jednostkę przed władzą administracyjną, stawało się prawem, za pomocą którego władza administracyjna miała organizować wykonywanie celów publicznych. Czy w obliczu tej nowej funkcji prawa administracyjnego tradycyjne wartości, dla których to prawo tworzono, stały się mniej doniosłe, czy w złożonych procesach wykonywania zadań administracyjnych uznaniowość władzy została wyeliminowana, czy przestała zagrażać prawom jednostki?

Analizując ustawodawstwo administracyjne oraz literaturę naukową dotyczącą tego problemu, wolno zauważyć, że „wszechwładza dowolności władzy administracyjnej”, o której pisali na początku XX w. wybitni teoretycy prawa administracyjnego, nie jest już dziś jedynym czynnikiem uzasadniającym ochronę prawną jednostki. Znaczącym argumentem na rzecz podniesienia stopnia tej ochrony są np. liczne konstrukcje prawne, w których ujęto cele i zadania publiczne bez uwzględnienia sytuacji prawnej jednostki<sup>3</sup>, z całkowitym jej pominięciem, bez przyznania jednostce odpowiednich środków obrony swych praw.

Wychodząc z założenia, że trwałą wartością prawa administracyjnego jest ochrona jednostki, przyjmujemy, że antywartości to idee i konstrukcje prawne, które są włączane do prawa administracyjnego w procesie jego stanowienia i w procesie stosowania tego prawa, a które osłabiają sytuację prawną jednostki wobec władzy administracyjnej, w szczególności zaś redukują bądź wyłączają ochronę prawną jednostki.

Współcześni teoretycy prawa administracyjnego dostrzegają zjawisko osłabiania pozycji jednostki wobec władzy administracyjnej, podkreślają konieczność powrotu do tradycyjnych wartości ochrony praw jednostki.

Jacek Jagielski i Piotr Gołaszewski piszą, że „konieczne jest uczynienie jednostki i jej sytuacji prawnej (...) głównym a zarazem centralnym punktem całej administratywistyki”<sup>4</sup>. Wiąże się to z koniecznością przewartościowania spojrzenia na pozycję jednostki w prawie administracyjnym<sup>5</sup>. Autorzy wyrażają opinię, że pożądane jest odejście od modelu prezentacji prawa administracyjnego przez pryzmat pojęcia administracji publicznej na rzecz pokazania jednostki jako głównego beneficjenta tego prawa<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Piszą o tym: J. Jagielski i P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* (w:) *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, red. nauk. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 37.

<sup>4</sup> Tamże, s. 20.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tamże, s. 42.

Podobną opinię wyraża Zofia Duniewska, która wskazuje, że prawo administracyjne „wykryształowało się z potrzeby przeciwdziałania omnipotencji rządzących i despotyzmowi poddanych im urzędników (...) powstało nie dla administracji, a dla administrowanych”<sup>7</sup>.

Także Jan Zimmermann stwierdza stanowczo, że „nigdy prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie, ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim”<sup>8</sup>. Podkreślmy w tym miejscu, że wielu polskich uczonych od dawna zwracało uwagę na znaczenie ochronnych funkcji prawa administracyjnego, na potrzebę ochrony praw jednostki wobec władzy administracyjnej. Wypada tu wymienić prace F. Longchamps<sup>9</sup>, W. Dawidowicza<sup>10</sup>, J. Filipka<sup>11</sup>, Z. Leońskiego<sup>12</sup>, J. Jeżewskiego<sup>13</sup>. W latach 60. i 70. ubiegłego wieku ten punkt widzenia nie stał się jednak dominujący w postrzeganiu prawa administracyjnego.

Nie sposób nie zauważyć, że zetknięcie jednostki z działaniem władzy administracyjnej to bardzo wrażliwa sfera stosunków prawnych. Naprzeciwko bowiem publicznym prawom podmiotowym jednostki, jej uprawnieniom, roszczeniom, interesom prawnym stoi zawsze władczość, jednostronność, nierównorzędność, nierzadko dyskrecjonalność organu władzy, wreszcie autorytatywność wyrażająca się w możliwości uruchomienia sankcji. O zrównoważeniu pozycji jednostki i pozycji władzy administracyjnej, co do zasady, nie można tu mówić.

Zetknięcie władzy administracyjnej, wyposażonej w takie atrybuty, ze sferą osobistą jednostki może bowiem nieść sprzeczne interesy i rozbieżne oczekiwania. Jest zrozumiałe, że jednostka powinna mieć odpowiednią ochronę prawną i możliwość dysponowania odpowiednimi środkami prawnymi.

Wypada jednak zauważyć, że redukcja ochrony prawnej jednostki może się dokonywać nie tylko poprzez ograniczanie środków prawnych tej ochrony, ale także może mieć szersze przyczyny.

Trudno nie spostrzec, że osłabianie pozycji jednostki wobec władzy administracyjnej jest zjawiskiem związanym z osłabianiem prawa stanowionego, zwłaszcza

<sup>7</sup> Zob. Z. Duniewska, *Wartości – dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego (w:) System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 116 i 154.

<sup>8</sup> Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77.

<sup>9</sup> F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6, s. 895 i n.

<sup>10</sup> W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 8.

<sup>11</sup> J. Filipka, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003, s. 44.

<sup>12</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego – działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 81.

<sup>13</sup> J. Jeżewski wyraża opinię, że „idea bezwzględnej ochrony jednostki przed administracją straciła swe znaczenie z czasów jej genezy (...) wraz z tendencją do wzmacniania socjalnej funkcji państwa”; zob. *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej (w:) Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 18.

zaś z jego niestabilnością, jego nieprzewidywalnością, niejednoznacznością, nieokreślonością i brakiem bezpieczeństwa prawnego dla jednostki.

Oslabianie pozycji jednostki wobec władzy administracyjnej może nastąpić także w procesach stosowania prawa, gdy jednostka stoi w obliczu wielorakich naruszeń swych praw i wolności. Jako przykład można wymienić przekraczanie granic uznania administracyjnego, brak merytorycznej kontroli uznania administracyjnego lub brak prawa do weryfikacji decyzji administracyjnych opartych na uznaniu administracyjnym. Dodajmy, że w przypadku gdy jednostka kieruje swe uprawnienia wobec władzy administracyjnej dysponującej kompetencją dyskrecyjną, trudno jej oczekiwać pewności sytuacji prawnej.

W ostatnich latach źródłem osłabiania pozycji jednostki wobec władzy administracyjnej stała się często zmieniająca się i niespójna aksjologia prawodawcy. Analiza przepisów zwłaszcza materialnego prawa administracyjnego pozwala stwierdzić, że prawodawca niejednokrotnie rozmija się z aksjologią ukształtowaną w klasycznej nauce prawa administracyjnego. Przykładem może być zastępowanie tradycyjnej aksjologii prawa administracyjnego utylitarną racjonalnością kosztów i zysków. Prościej mówiąc, tradycyjny racjonalizm prawa administracyjnego zastępowany jest racjonalnością ekonomiczną.

W przedstawionym Czytelnikowi zbiorze opracowań naukowych znajdziemy opis wykształcania się zróżnicowanych form osłabiania sytuacji jednostki wobec władzy administracyjnej, a także przyczyny, dla których zjawisko to występuje współcześnie. Monitorowanie wyżej wymienionego zjawiska wydaje się zasadne, choćby po to, by dążyć do jego stopniowego redukowania.

Wrocław, styczeń 2016 r.

Adam Błaś

## Literatura

- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987
- Duniewska Z., *Wartości – dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* (w:) *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, red. nauk. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012
- Jeżewski J., *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej* (w:) *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014

- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego – działalność administracji*, Warszawa 2001
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013





**Część pierwsza**

**Między wartością a antywartością  
w prawie administracyjnym**



*Prof. zw. dr hab. Jan Zimmermann*  
*Uniwersytet Jagielloński*

## **Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym**

1. Jest kilka powodów, dla których zajęcie się samym tytułem kolejnej Konferencji Krakowsko-Wrocławskiej i tytułem książki wydawanej w jej efekcie wydaje się nieodzowne i pożyteczne.

Po pierwsze, jeżeli przyjmujemy jakiś tytuł, jakieś ogólne hasło naszego spotkania, sądzę że warto się przyjrzeć mu z możliwie najogólniejszego punktu widzenia, zanim będzie on bliżej analizowany i rozkładany na czynniki pierwsze. Chodzi mi o refleksję ogólną, która może być przydatna w dalszych pracach.

Po drugie, zagadnienie antywartości w prawie administracyjnym jest frapujące samo w sobie nawet, a dla mnie zwłaszcza wtedy, gdy się patrzy na nie kompleksowo: nie z punktu widzenia poszczególnych zjawisk stanowiących te „antywartości”, ale z punktu widzenia całości – wszystkiego, co w prawie administracyjnym lub w administracji publicznej ma konotację negatywną i może być utożsamiane właśnie z antywartościami.

Po trzecie, samo pojęcie antywartości, a ściślej jego używanie w języku prawniczym, wydaje się kontrowersyjne i problematyczne. To, co tutaj napisałem, jest wynikiem moich własnych przemyśleń, nieodwołujących się do szerszego kontekstu doktrynalnego i dlatego może być w każdej chwili podważone.

2. Na pojęcie antywartości trzeba spojrzeć z teoretycznego, logicznego albo nawet czysto semantycznego punktu widzenia. Z tych punktów widzenia należy ustalić jego znaczenie jako terminu przydatnego lub nieprzydatnego w nauce prawa, w tym w nauce prawa administracyjnego. Wtedy albo to pojęcie przyjmujemy, albo odrzucamy, kończąc dyskusję na ten temat.

Tego rodzaju spojrzenie wydaje się jednak niewystarczające. Może się bowiem okazać, że sytuacje, zjawiska lub problemy spotykane w bieżącym prawie

administracyjnym, zwłaszcza te o zabarwieniu negatywnym z jakiegoś punktu widzenia, są tego rodzaju, że potrzebne jest dla nich znalezienie jakiegoś określenia ogólnego, a określeniem tym mogą być właśnie „antywartości”. Tak więc nawet teoretyczne odrzucenie tego pojęcia nie musi przesądzać o jego eliminacji z naszego słownika wtedy, gdy chcemy określić negatywne stany w prawie administracyjnym. Żeby to ustalić, trzeba dokonać przeglądu owych sytuacji negatywnych i w jego efekcie być może przyjąć konwencję terminologiczną, pozwalającą na użycie spornego określenia.

3. Mówiąc przed rokiem<sup>1</sup> o wartościach w prawie administracyjnym, rozwialiśmy jego aksjologię i próbowaliśmy wartości te zebrać i uporządkować. W ślad za nauką filozofii przez wartości rozumieliśmy to wszystko, co jest dobre, co jest pożądane, korzystne, potrzebne, przy czym zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że ocena tych elementów jest zawsze najpierw subiektywna i zależy wyłączenie od podmiotu oceniającego, prezentującego taki, a nie inny system wartości i ich hierarchię. Stosunek obywateli do działań administracji publicznej i *vice versa* zawsze oparty jest na wierze, że obserwowany i oceniany podmiot zachowuje się zgodnie z tym, co oceniający uważa za prawidłowe. Ta subiektywna ocena może odpowiadać stanowi rzeczywistości albo być jedynie złudzeniem. Kryteria tej oceny zawsze jednak mają wymiar subiektywny. Dopiero w drugiej kolejności, w istocie osobno (co nie oznacza, że na niższym piętrze) pojawia się ocena bardziej obiektywna, nawiązująca do hierarchii wartości istniejących w danym społeczeństwie, w państwie o danym ustroju, w danej religii czy w grupie osób o danym światopoglądzie. Nawet jednak biorąc pod uwagę takie systemy lub zespoły wartości, staje się widoczny relatywizm pojęcia wartości. Innymi słowy: to, co dla jednego jest wartością wiodącą, dla kogoś innego może być wartością drugorzędną lub może w ogóle nie być wartością, być zaprzeczeniem lub nadużyciem wartości. Hierarchia wartości może być bardzo różnorodna i mobilna, ale gdy ją odnieść do określonej rzeczy lub kategorii, np. do państwa czy do religii, ta różnorodność i mobilność się zmniejsza. Dlatego jest oczywiste, że w państwie określonej i utrwalonej kategorii, jaką jest np. demokratyczne państwo prawne, istnieje określony kanon wartości, w stosunku do którego liczba wątpliwości jest relatywnie mała i dzięki temu mieliśmy do czego nawiązywać.

Powstaje pytanie, czy to, co wiemy i co ustaliliśmy na temat wartości, można odwrócić o 180 stopni i przez spojrzenie negatywne przyjąć symetrycznie pojęcie antywartości. Na gruncie filozofii jest to możliwe, gdyż jako antywartość rozumie ona proste zaprzeczenie, zanegowanie wartości. To co nie jest wartością jest antywartością. Wymóg symetrii oznaczałby jednocześnie, że „antywartość” jest tak samo dopuszczalna jak „wartość”. Wtedy wszystko jest albo wartością albo antywartością.

---

<sup>1</sup> Por. *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015 – książka będąca owocem poprzedniego, V Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów.

Takie symetryczne odwrócenie powoduje wszakże kilka podstawowych zastrzeżeń.

Po pierwsze, wydaje się, że może ono dotyczyć tylko pojedynczych wartości, a nie systemów czy hierarchii wartości. Nie sposób sobie bowiem wyobrazić całego systemu antywartości, uporządkowanego i logicznego jako odwrócenie systemu wartości. Nie sposób sobie również wyobrazić, że jakaś przyjęta hierarchia wartości zostanie odwrócona. Ta okoliczność zdecydowanie zmniejsza znaczenie tego, co nazwiemy antywartością oznaczającą odwrócenie wartości.

Po drugie, logicznie rzecz biorąc, antywartość musiałaby być całkowitą negacją i zaprzeczeniem danej wartości. Z tego punktu widzenia do rzędu antywartości nie mogłyby być zaliczone zjawiska powodujące przekroczenie wartości, jej nadużycie, złamanie hierarchii wartości itp.

Po trzecie, antywartość jako proste odwrócenie wartości musiałaby być mało produktywnym przedmiotem badania. Na razie abstrahujemy tu od prawa, ale także w świecie rozumowania abstrakcyjnego, jeżeli się coś twierdzi, to czyni się to najczęściej w imię jakiejś wartości. Czy można coś twierdzić w imię antywartości? Czy takie twierdzenie nie przekształca się tylko we wniosek, że w danej sytuacji zauważalnej wartości po prostu nie ma?

Po czwarte, i jest to moim zdaniem okoliczność przesądzająca o wątpliwym znaczeniu i dyskusyjnym przyjęciu pojęcia antywartości, skoro wartość jest subiektywną oceną, a w najlepszym razie oceną jakiegoś gremium, to subiektywne zaprzeczenie tej wartości (uznanie jej właśnie za „antywartość”) lub nawet gremialne jej zaprzeczenie oznacza, że dany podmiot lub dane gremium obiera po prostu inną wartość. Dla nich to, co inni nazywają wartością, jest antywartością i odwrotnie. Dochodzimy więc do wniosku, że posługiwanie się terminem „antywartość” jest jałowe i bezproduktywne. Nawet bowiem nasza antywartość dla kogoś innego może być wartością. Posługując się tym określeniem, musimy założyć pełną symetrię. Albo mówimy o wartościach, albo o antywartościach. Wszystko jest wartością albo wszystko jest antywartością. Wszystko zależy od punktu widzenia. Skoro przyjęto mówić o wartościach, a nie o antywartościach, to trzeba przy tym pozostać.

Po piąte, poza filozofią nigdy nie mówimy o aksjologii w czystej postaci. W czystej postaci jest to nauka o wartościach, czyli mogłaby to być również nauka o antywartościach. Jednak używamy tego określenia zawsze w jakimś kontekście: aksjologia czegoś (wartości stojące za czymś), aksjologiczny punkt widzenia (spojrzenie na coś z punktu widzenia wartości, jakie za tym stoją), aksjologia jako synonim wartości, tło aksjologiczne, aspekt aksjologiczny, czyli z punktu widzenia używanego często pojęcia aksjologii mowa jest zawsze o jakichś „naszych” wartościach, a nie o antywartościach. Gdybyśmy przyjęli pojęcie antywartości, musieliśmy mówić o antyaksjologii, co byłoby pozbawione sensu. Oczywiście możemy rozważać różnorakie zjawiska bez używania słowa: aksjologia. Wtedy używać będziemy tylko słowa wartości, nie musząc pamiętać, że nauka o nich to właśnie

W prawie administracyjnym, opartym wszakże na określonych wartościach, można znaleźć niekiedy także antywartości, rozumiane jako zróżnicowane formy osłabiania sytuacji jednostki wobec władzy administracyjnej. Przyczyny, dla których antywartości trafiają do prawa administracyjnego, są dość złożone, a praktyczne sposoby ich przenikania do struktury tego prawa i do procesów jego stosowania są bardzo zróżnicowane. Antywartości podważają sens prawa administracyjnego i dlatego dąży się do ich wyeliminowania, a przynajmniej do zredukowania.

Monografia stanowi zbiór referatów i głosów w dyskusji przedstawionych podczas VI Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów, w którym wzięli udział pracownicy naukowcy i doktoranci Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W książce zawarto również opracowania uzupełniające związane z omawianą tematyką.

Publikacja przeznaczona jest dla teoretyków prawa administracyjnego, a także dla sędziów sądów administracyjnych, adwokatów, radców prawnych oraz studentów wydziałów prawa i administracji.

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia@wolterskluwer.pl  
www.profinfo.pl



ISBN 978-83-264-8665-4



**Cena 149 zł**  
(w tym 5% VAT)