

V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

Wartości

w prawie administracyjnym

redakcja naukowa
Jan Zimmermann



LEX

a Wolters Kluwer business

V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

Wartości

w prawie administracyjnym

redakcja naukowa
Jan Zimmermann

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Recenzent
Dr hab. Zbigniew Cieślak, prof. UKSW


Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Agata Czuj

Łamanie
JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Krystyna Szych

.....
: 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. :
:

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

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8208-3

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

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
Wprowadzenie	11

CZĘŚĆ PIERWSZA

O wartościach wobec prawa administracyjnego jako gałęzi prawa

Jan Boć, Piotr Lisowski

Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym	19
---	----

Piotr Dobosz

Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego	44
---	----

Mariusz Oleś

Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości	67
---	----

Przemysław Wszolek

Aksjologia prawa administracyjnego a jego <i>differentia specifica</i>	87
--	----

Mariusz Krawczyk

Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego	120
--	-----

CZĘŚĆ DRUGA

O konkretnych wartościach podstawowych

Jan Jezewski

Wartość poznawcza dawnych poglądów nauki prawa administracyjnego w projekcji współczesnego sposobu myślenia	135
---	-----

Wojciech Jakimowicz

O „myśleniu administracyjnym”	143
-------------------------------------	-----

Jerzy Korczak

Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej	153
---	-----

Andrzej Pakuła	
Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej	169
Małgorzata Gieda	
Partycypacja jako wartość administracji publicznej	181
Natalia Rysz	
Informacja jako wartość w prawie administracyjnym	194
Karol Kalinka	
Relacje grup nacisku z administracją publiczną jako swoista wartość w prawie administracyjnym	215

CZĘŚĆ TRZECIA

O wartościach w wyodrębnianych częściach prawa administracyjnego

Karol Kiczka	
Wartości w publicznym prawie gospodarczym (zagadnienia wybrane)	235
Joanna Lemańska	
Wartości prawnie chronione w aspekcie konstytucyjnego statusu jednostek samorządu terytorialnego	256
Jakub Wilk	
Aksjologia czy aksjologie prawodawców miejscowych? O konfliktach wartości w stanowieniu prawa miejscowego	277
Marcin Miemiec	
Wartości jako przedmiot ochrony w policyjnym prawie administracyjnym	293

CZĘŚĆ CZWARTA

Wartości w materialnym prawie administracyjnym

Maciej Błazewski	
Ochrona wartości w procesie budowlanym	307
Joanna Człowiekowska	
Wartości leżące u podstaw legalizacji samowoli budowlanej	315
Mariusz Kotulski	
Wartości konstytucyjne a ochrona mniejszości narodowych	326
Michał Koszowski	
Wartości a metody administracyjnoprawnego przeciwdziałania nałogom	339

Bartosz Gołębiowski Prawo do ochrony zdrowia jako wartość chroniona a ograniczenia w finansowaniu produktów refundowanych	352
--	-----

Urszula Bakuń-Nawłoka Formy pomocy publicznej przy zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej jako przykład promowania zatrudnienia stanowiącego wartość szczególnie chronioną	361
--	-----

Paweł Król Metoda regulacji na gruncie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii	371
--	-----

CZĘŚĆ PIĄTA

Varia

Jerzy Supernat Prawo, kultura i pluralizm prawny (głos w dyskusji)	393
--	-----

Barbara Kowalczyk Czyja prawda? Postępowanie wyjaśniające w procedurze azylowej	396
---	-----

Marta Górka Dekoncentracja wewnętrzna – instytucja umożliwiająca realizację wartości prawa administracyjnego	408
---	-----

Jakub Mrozek Wpływ konstytucyjnych wartości na ustrój sądownictwa powszechnego	415
--	-----

Aleksandra Nowicka Działalność prewencyjna agencji Unii Europejskiej w świetle koncepcji <i>human security</i>	437
---	-----

Piotr Schmidt Wartość zabytku a wartość zabytkowa	451
---	-----

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.)
- p.u.s.w. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 952 z późn. zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.)
- u.o.a.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)
- u.o.i.n. – ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn.: Dz. U. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.)
- u.o.z.n.u.t. – ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 298)
- 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)
- u.p.n. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 124 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.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199)

- u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- u.w.r. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie opieki zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 332)
- u.w.t.p.a. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.)
- u.z.l. – ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 464)

Publikatory

- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSA-OZ – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – Orzecznictwo Zebrane
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Inne

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny

Prawo jest strukturą dwoistą (pomyslaną i rzeczywistą), ale wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są wartości – podstawowe wartości ludzkie – sprawiedliwości, ładu, humanizmu, które nie są czymś z zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu.

F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13

Wprowadzenie

Wartości, o których mowa w tytule zaprezentowanej tu książki, są przedmiotem aksjologii, nauki wchodzącej w obręb nauk filozoficznych. Jako ogólna teoria wartości lub nauka o wartościach zajmuje się ona analizą natury wartości (tego, co cenne, dobre), a więc zagadnieniem i pytaniem, czym jest wartość, jaki jest jej charakter (czy może on być np. subiektywny, obiektywny, absolutny, względny itp.), dociekaniami źródeł i mechanizmów powstawania wartości, a także podstawami i kryteriami wartościowania i samym wartościowaniem jako operacją myślową. Jej ważną częścią jest przy tym zagadnienie klasyfikacji wartości oraz budowanie ich hierarchii. Ta ogólna nauka w węższym znaczeniu przeradza się w szczegółową teorię wartości, wchodzącą w skład poszczególnych dyscyplin naukowych, także w skład prawa i poszczególnych jego dziedzin. Dlatego bardzo ważne dla rozwoju nauk prawnych wydaje się poszukiwanie i analizowanie wartości, jakie stanowią podłoże dla obowiązującego prawa i dla aktów jego stosowania. Przy takim podejściu rysuje się dziedzina, która może być nazwana aksjologią prawa, a w ściślejszym polu widzenia aksjologią poszczególnych gałęzi prawa, w tym aksjologią prawa administracyjnego¹.

Można się tymi zagadnieniami zajmować oddzielnie, w ramach rozważań należących do teorii prawa. Można jednak i trzeba zajmować się nimi w zakresie badań nad poszczególnymi dziedzinami prawa. Skoro prawo, także w tym wymiarze najbardziej szczegółowym, jest zawsze związane z jakimiś wartościami, to żaden badacz tego prawa nie może od tych wartości abstrahować. Istotne przy tym jest odróżnianie tetycznych i aksjologicznych uzasadnień obowiązywania normy prawnej². Uzasadnienie tetyczne normy polega na tym, że normę ustanowił albo autorytatywnie uznał za

¹ Por. S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633 i n.

² Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 137 i n.

obowiązującą taki podmiot, któremu przypisujemy pozycję społeczną upoważniającą do dokonywania takich aktów czy umożliwiającą stanowienie normy w sposób społecznie skuteczny. Sama ta moc ustawodawcy (władza) pozwala stwarzać sytuację przymusową, ale czyni chwiejne uzasadnienie dla uznania normy za obowiązującą. Wystarczy bowiem chwilowa utrata mocy (władzy), by adresaci uznali normę za nieobowiązującą, jeżeli ustawodawca nie potrafi podać uzasadnienia aksjologicznego dla normy. Z kolei uzasadnienie aksjologiczne normy polega na tym, że czyny przez daną normę nakazywane i ich skutki są przedmiotem aprobaty, a przekroczenie normy – przedmiotem dezaprobaty. Normy prawne są więc zawsze osadzone w wartościach. Podstawą uzasadnienia aksjologicznego normy są oceny czynów przez nie wskazywanych, a nie same przez się tylko oceny, bo wchodzi tu też element wiedzy, potocznej czy specjalistycznej o skutkach czynów. Katalog wartości, na jakich opiera się uzasadnienie aksjologiczne norm, jest różny w każdej dziedzinie prawa i dlatego badanie specyfiki prawa administracyjnego oznacza jednocześnie ustalanie w tej gałęzi prawa specyficznej treści uzasadnienia aksjologicznego norm.

Prawo administracyjne powinno prezentować wartości, jakie wyznacza w ogóle prawo systemu państwowego, ale z drugiej strony ma ono niewątpliwie swoją własną aksjologię, która stoi u podstaw jego wyodrębnienia i dotyka jego istoty. Można w związku z tym proponować aksjologiczne definicje prawa administracyjnego, tak jak czyni to Zbigniew Cieślak, według którego prawem administracyjnym jest „uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych przez dobro wspólne”³. Można także i warto poszukiwać elementów tej własnej aksjologii prawa administracyjnego. Przykładem takiej części składowej jest na przykład zagadnienie wartości wiążących się z dyskrejonalnością administracyjną i uznaniem administracyjnym. Istotne jest tu zawsze ograniczanie luzu decyzyjnego właśnie poprzez odniesienie do wartości. Wybór wynikający z uznania lub z dyskrejonalności nigdy nie może być dowolny, ale zawsze jest stymulowany wartościami. Można powiedzieć, że nie ma obszaru działania prawa administracyjnego, w jakim związek tego prawa z wartościami

³ Z. Cieślak (w:) Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 2002, s. 56. Autor idzie jeszcze dalej, twierdząc, że w ogóle „podstawowym kryterium wyróżniającym prawo administracyjne jako integralną gałąź prawa są podstawy aksjologiczne prawa administracyjnego (tzn. wartości, dla których ustawodawca stanowi prawo) oraz związana z tymi wartościami treść norm” – *ibidem*, s. 55.

mi byłby wyrazistszy, a ponieważ w tym tkwi istota prawa administracyjnego, staje się widoczna ranga problemu wartości w tej dziedzinie prawa.

Gdy jednak przyglądamy się naszej codziennej pracy uniwersyteckiej, da się zauważyć, że poszczególne dziedziny prawa są zazwyczaj badane oraz wykładane w zasadzie bez nawiązywania do wartości – tak, jak gdyby ich podłoże aksjologiczne nie istniało. Zapomina się o tym, że w tle każdej instytucji prawnej, przy założeniu racjonalnego ustawodawcy, leży zawsze jakiś zespół wartości. Jest tak i powinno być tak zwłaszcza w demokratycznym państwie prawnym, które samo jest wartością nadrzędną, której realizacja wymaga, aby prawo takiego państwa było oparte na solidnych wartościach. Podobna tendencja pojawia się też w praktyce funkcjonowania prawa: ustawodawca, wyznaczając poszczególne instytucje, a potem podmioty je stosujące zapominają o ich podstawach aksjologicznych. Tylko teoretycznie twórcy prawa i prawo stosujący przejmują się podstawami aksjologicznymi albo też działają świadomi tych podstaw. Częściej nie są ich świadomi albo uznają doraźne korzyści za wartości dominujące i przesądzające o treści przyjmowanych rozwiązań i rozstrzygnięć. Odnoszenie się do wartości i do aksjologii pojawia się okazjonalnie dopiero wówczas, gdy następują trudności w interpretacji jakiegoś tekstu prawnego, w zastosowaniu jakiejś normy czy przy kontroli (np. sądowej) jej zastosowania. Wtedy nagle przypominamy sobie o tej płaszczyźnie prawoznawstwa i próbujemy (nieraz na siłę, bez należytego rozeznania w całości) wmontować elementy aksjologiczne do naszego rozumowania. Tego rodzaju obraz – może nieco przesadzony – nie jest optymistyczny.

Oczywiście, obserwując to zagadnienie z drugiej strony, można stwierdzić, że skrajnością byłoby doszukiwanie się aksjologii i nawiązywanie do wartości we wszystkim, co prawo ze sobą niesie. Wprawdzie zasadniczo tak właśnie być powinno: nie powinno być prawa ani jego stosowania bez wartości, ale praktyczny wymiar właśnie prawa administracyjnego ma to do siebie, że na co dzień nie ma ani czasu, ani powodu, żeby nad tymi wartościami się zastanawiać. Prowadzi to jednak do wniosku, że nad każdą dziedziną prawa, w tym nad prawem administracyjnym, zawieszona jest drugie piętro – piętro aksjologiczne, które powinno wpływać i wpływa na wszystko, co się dzieje na piętrze niższym. Należyte poznanie każdej z dyscyplin prawnych wymaga obserwacji obu pięter we wzajemnych relacjach. Należyte poznanie każdej instytucji prawnej, jej sensu i funkcjonowania wymaga spojrzenia na nią także z drugiej strony (można powiedzieć: „z drugiej strony lustra” albo „z drugiej strony medalu”), jaką jest strona

aksjologiczna. Wychodząc nie z normatywnego, ale właśnie z aksjologicznego punktu widzenia, można nawet powiedzieć, że prawo jest zespołem wartości ujętych w język normatywny.

Katalog wartości miarodajnych dla prawa administracyjnego jest ogromny⁴. Można tu – w istocie tylko przykładowo – zwrócić uwagę na kilka możliwości ich klasyfikacji.

Po pierwsze, o wartościach tych można mówić albo z punktu widzenia obowiązujących norm, albo z punktu widzenia abstrakcyjnych postulatów, które prawo to powinno realizować.

Po drugie, można wyodrębnić trzy grupy tych wartości, przyjmując za kryterium miejsce ich pochodzenia. Część pierwsza to wartości uniwersalne, czyli wartości leżące poza tym prawem, wprowadzane do prawa z zewnątrz, niezbędne do jego należytego funkcjonowania. Są to wartości niemające same w sobie odniesienia prawnego, jednak czasem można też mówić o wartościach prawnych, na tyle ogólnych, że mających znaczenie w każdej dziedzinie prawa. Wprowadza się więc daną normę dlatego, żeby legitymizować wartość obiektywną, właśnie uniwersalną. Część druga to wartości niepochodzące i niebrane z zewnątrz, ale tworzone przez samo prawo administracyjne lub też konstytucję, specjalnie na jego potrzeby, po to, aby podmioty stosujące to prawo mogły działać w oparciu o trwałe założenia aksjologiczne. Wprowadza się więc daną normę dlatego, żeby stosowanie innych norm prawa administracyjnego spełniało standardy uważane za pożyteczne zwłaszcza w relacjach administracja publiczna – obywatel. Tym samym osiąga się lub powinno się osiągać celowo i rozumnie pewien standard aksjologiczny prawa administracyjnego. Część trzecia to wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni, czyli takie, dla ochrony których prawo administracyjne jest tworzone. Wprowadza się więc daną normę dlatego, żeby skonstruować instrument administracyjnoprawny zapobiegający niszczeniu lub podważaniu jakichś wartości lub dóbr⁵.

Po trzecie, możliwe jest porządkowanie wartości według najbardziej znanego podziału prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne i procesowe, gdyż nie ulega wątpliwości, że w obrębie każdej z tych kategorii katalog wartości w znacznej części jest inny. Podział taki jednak nie może spełnić swojego zadania do końca, dlatego że wartości najważniejsze,

⁴ Por. typologię tych wartości zaproponowaną przez Z. Duniewską, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa (w:) System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 128 i n.

⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 75–76.

takie jak dobro człowieka, prawa obywatelskie, sprawiedliwość, równość wobec prawa itd., stoją oczywiście ponad wewnętrzną kategoryzacją prawa administracyjnego. Ponadto wydaje się, że samo oddzielenie od siebie prawa ustrojowego, materialnego i procesowego ma raczej charakter dydaktyczny, a nie da się go przeprowadzić, biorąc pod uwagę głębsze cechy tej gałęzi prawa.

Po czwarte, istotne wydaje się wyodrębnianie wartości, które towarzyszą stanowieniu prawa administracyjnego i stosowaniu tego prawa. Można tu odpowiednio mówić na przykład o aksjologii rozporządzeń, aksjologii prawa miejscowego, prawa wewnętrznego, a z drugiej strony o aksjologii postępowania administracyjnego⁶ w różnych jego formach.

Po piąte, ten poprzedni punkt widzenia spleta się z następnym, który nakazuje obserwować wartości stojące za poszczególnymi instytucjami prawa administracyjnego, poszczególnymi formami działania administracji, wreszcie za poszczególnymi jego normami. Pojawia się tu takie zagadnienie, jak na przykład aksjologia decyzji administracyjnej⁷, porozumienia administracyjnego, partnerstwa publiczno-prywatnego, pozwolenia na budowę, skargi do sądu administracyjnego czy wstrzymania wykonania egzekucji administracyjnej. Ten zupełnie dowolnie zebrany zestaw możliwości pokazuje, że sposoby dokonywania podziałów nie znajdują żadnych ograniczeń. To jest właśnie „ta druga strona medalu”, która jest tak samo obszerna jak całe prawo administracyjne i jest jego wiernym odbiciem. Daje się zauważyć wielopiętrowość i przenikanie się wartości dotyczących poszczególnych instytucji prawa administracyjnego, które z aksjologicznego punktu widzenia mogą być obserwowane „od góry” – od strony ustawy wprowadzającej daną instytucję, i „od dołu” – od strony swojej realizacji.

Po szóste, organ, a w istocie przecież człowiek – urzędnik, stosując normy prawa administracyjnego, powinien uwzględniać i szanować wartości tego prawa, ale on sam również wyznaje swój system wartości, który może się nieraz „przebijać” przy wydawaniu aktu stosującego prawo. Oczywiście urzędnik powinien zawsze działać zgodnie z prawem, toteż wyznane przez niego osobiście wartości powinny ustąpić prawu, jeśli są z nim sprzeczne. Jeśli jednak nie są z prawem sprzeczne, uzupełniają one system

⁶ Na temat aksjologii postępowania administracyjnego por. ostatnio: Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 94 i n.

⁷ Tym kapitalnym zagadnieniem nie zajmowano się dotąd szczegółowo, choć istnieją tu znakomite wzorce w innych dziedzinach prawa – J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.

wartości „statycznych” i są wobec niego komplementarne – można o nich mówić jako o osobnej kategorii. Tam, gdzie chodzi o konkretną sprawę administracyjną i o konkretny stan faktyczny, układ wartości wyznaczony obiektywnie przez normę może być modyfikowany i ustawodawca powinien na to organowi zezwalać. Niezbędna jest więc tutaj pewna elastyczność ustawodawcy administracyjnego w ustalaniu wartości, jakie mają wynikać ze stanowionych przez niego norm.

*

Skoro aksjologia całego prawa administracyjnego jest przedmiotem tak bardzo niezmiernym i skomplikowanym, jak samo prawo administracyjne, nie było oczywiście ani celem, ani ambicją organizatorów V Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów obejmowanie tej wielkiej całości. O znalezienie w tym obszarze jakichś podstawowych kierunków można będzie się pokusić na większym forum, choć i tam oczywiście objęcie na raz wszystkiego nie będzie możliwe. Natomiast naszym celem było przyjrzenie się rodzajom wartości i samym poszczególnym wartościom, jakie są dla prawa administracyjnego charakterystyczne i miarodajne. Dlatego referenci występujący podczas naszego spotkania, jak i autorzy innych opracowań mieli za zadanie jedynie zmieszczenie się w tym niezwykle pojemnym pojęciu wartości. Powstały więc prace dające w sumie bardzo obfity przegląd punktów spojrzenia na wartości w prawie administracyjnym: od opracowań czysto teoretycznych i ogólnych aż do prac omawiających wręcz detalicznie poszczególne wartości powiązane z bardzo konkretnymi unormowaniami i instytucjami prawa administracyjnego. Według tego klucza ułożyłem tekst niniejszej książki. Jestem przekonany, że stanowi ona interesującą, a nawet frapującą całość i jest doskonałym wstępem do głębszych studiów nad aksjologią prawa administracyjnego.

Jan Zimmermann

Kraków, luty 2015 r.

CZĘŚĆ PIERWSZA

**O wartościach wobec prawa
administracyjnego jako gałęzi prawa**

Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym

1. Etyczne źródła normatywizacji wartości

Normatywizacja wartości jest odbiciem kulturowego i humanistycznego uwarunkowania prawa¹. Jednocześnie przyjąć można, że wartość pozostaje paradygmatem prawa. W sensie formalnym wywodzi się pojęcie wartości z rozumienia etyki. U źródeł leżą tu racjonalizm i intelektualizm natury etycznej związany z modelami filozofii². Pogląd na normatywizację wartości wywodzi się z zewnętrznego rozumienia prawa, a ściślej z pytania, czym jest norma prawna. Dlatego w celach porządkowania natury zjawisk, które są złożone i trudne, dostrzec można przede wszystkim konflikty między systemem wartości a celami filozofii politycznej oraz polityką³. Konflikt normatywizacji wartości może być w sposób oczywisty konfliktem między indywidualizacją wartości w prawie i wobec prawa a aktualnym systemem wartości odzwierciedlonym w aktach prawnych systemu źródeł prawa. Na kolejnym etapie idzie oczywiście o proces stosowania prawa. Jednocześnie pytania etyczne są perspektywą rozumienia prawa. Polityka zaś oddaje subsumcję prawa jako instrument działania władzy publicznej. W ten sposób zewnętrznie i wewnętrznie wbudowuje się ona także w administrację publiczną i staje się elementem nieodłącznym na każdym etapie w procesie tworzenia, wykonywania czy stosowania prawa. Nie chodzi tu o banalne przekonanie na temat odniesienia wartości do zjawisk i rzeczy, ale o myśl głębszą, pod którą ukrywa się determinizm w stosowaniu szerokiej argumentacji prawniczej. Widzimy tu zawsze obraz dwoisty zasadzający się na

¹ Bliżej: I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 57.

² A. Krońska, *Sokrates*, Warszawa 1989, s. 99.

³ Por. W. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna*, Kraków 1998, s. 15.

oczywistej dystynkcji między tworzeniem a stosowaniem prawa. Niemniej niektóre działy urastające do kompleksowych w prawoznawstwie i regulujące szerzej czy pełniej życie społeczne wprost posługują się etyką natury szczególnej. Wywodzenie wartości szczególnej w prawie jest w tej materii niejako implikacją wartości etyki w rozumieniu ogólnym. Wydawać się może, że podjęcie na przykład tematyki praw człowieka zawsze implikuje stosunek do wartości w stopniu bardziej szczególnym⁴. Tymczasem tematyka ta dotyczy całego prawa. Różne kompleksy normatywizacji wartości osiągają zatem na każdym etapie refleksji nauki prawa różne umiejscowienie. Stają się przedmiotem regulacji, wykładni językowej, systemowej, celowościowej czy historycznej, aby wreszcie uzasadniać akt normatywny społecznie i zapewniać jego trwałość w stosunkach społecznych.

Wydaje się, że dostrzec można funkcjonowanie etyki w prawie i wobec prawa na mocy samego znaczenia etyki jako dziedziny mającej swój przedmiot rozważań. Wydaje się centralnym problemem normatywizacji wartości. W tym kontekście dostrzec można naturalizm etyczny i relatywizm etyczny, jako dwa nurty systemów etycznych. Wartość, jako pojęcie, trzeba bowiem uznać za zjawisko naturalne wpisane w istotę rzeczy. Wartość ta jednak instrumentalnie relatywizuje się do określonej postaci, formy, rozstrzygnięcia zagadnienia w kontekście tego, co jest bardziej etyczne lub zgodne z wartościami normatywizacji⁵. Trzeba tutaj oddzielić wartość etyczną i jej „normę” od normy prawnej i jej wartości. Pozytywizm prawniczy uległ wrażeniu, że konfuzja nieoddzielenia wartości etycznej od prawnej jest czymś realnym. Wydaje się, że prawo bez wartości, kształtujących się nawet indywidualnie w pewien system, trwać nie może. Należy tu zauważyć, że *pro publico bono*, indywidualizacja wartości wyklucza absolutną niezależność i neutralność aktu normatywnego. Wydaje się nawet, że niemożliwe jest rozwiązanie odmienne. Etyka jest zresztą ukierunkowana na indywidualizm i poznawanie przedmiotu jedynie w odniesieniu do jasnej jego konkretyzacji⁶.

2. Odniesienie do prawa administracyjnego

Aksjologiczny wymiar i kontekst unormowań prawa administracyjnego nieczęsto stanowi przedmiot monograficznych analiz w nauce

⁴ Por. W. Bołoz, *Bioetyka i prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 86 i n.

⁵ R.B. Brandt, *Etyka. Zagadnienia etyki normatywnej i metaetyki*, Warszawa 1996, s. 260 i 461.

⁶ V.J. Bourke, *Historia etyki*, Warszawa 1994, s. 239.

prawa administracyjnego. Być może jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest nieuchronność i oczywistość tego rodzaju konotacji. Taki kontekst sprawia więc często wrażenie „przeźroczyściego”. Nie należy jednak tego traktować jako przyzwolenia dla nihilizmu aksjologicznego. Brakuje więc uzasadnienia dla przemilczania czy nawet zbywania aksjologicznych uwarunkowań administrowania. Mimo to daje się zauważyć na swój sposób stonowane zainteresowanie doktryny problematyką wartości w prawie administracyjnym (czy też – relacji zachodzących między wartościami a porządkiem administracyjnoprawnym). Wydaje się jednak, że wynika to przede wszystkim ze swoistości materii. Tego rodzaju kontekst uruchamia bowiem charakterystykę wskazującą w szczególności na: wielość determinujących ją uwarunkowań, różnorodność towarzyszących jej ujęć (w tym zyskujących obiektywne uzasadnienie podejść o subiektywnym zabarwieniu), polisemiczność i synonimiczność języka prawnego i prawniczego.

Relatywnie rzadziej pojawiają się w tym zakresie opracowania przyjmujące systemową perspektywę analizy⁷. Zdają się natomiast przeważać publikacje koncentrujące uwagę na wybranym zagadnieniu ze sfery prawnopozytywnych ujęć wartości⁸. Niniejszy tekst zmierza do nurtu rozważań systemowych, gdzie respektowaniu rozmiarów opracowania towarzyszy zamiar ograniczenia rozważań do optyki właściwej nauce prawa administracyjnego. Chodzi więc o badanie wartości „zakotwiczonej w prawie”⁹ (*in concreto* – w prawie administracyjnym), w perspektywie ograniczonej

⁷ Np. Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, Studia Iuridica 2000, t. XXXVIII, s. 59–64; S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633–654; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73–101; W. Góralczyk jun., *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2014, s. 26–32.

⁸ Z. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji* (w:) *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 564–583; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited 2009, s. 47–60; J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym. Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited 2009, s. 151–154; R. Michalska-Badziak, *Godność człowieka w prawie pomocy społecznej* (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 472–482; M.A. Waligórski, *Interes publiczny w działalności gospodarczej* (w:) *Kryzys prawa administracyjnego? Jakość prawa administracyjnego*, t. I, red. nauk. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 415–437.

⁹ Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne...*, s. 62.

Aksjologia prawa jest dziedziną niezbędną do lepszego poznania prawa, lepszej jego interpretacji, doskonalenia jego stosowania, a także do ulepszania procesu dydaktycznego na studiach prawniczych. Publikacja stanowi zbiór tekstów, w których poddano analizie charakterystyczne dla prawa administracyjnego rodzaje wartości.

Prezentowane prace, dające bardzo szeroki przegląd punktów widzenia – od opracowań czysto teoretycznych i ogólnych aż do prac omawiających wręcz detalicznie poszczególne wartości, powiązane zostały z bardzo konkretnymi unormowaniami i instytucjami prawa administracyjnego. Według tego klucza ułożono referaty niniejszej książki. Zostały one wygłoszone podczas V Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów w październiku 2014 r. Autorami są pracownicy naukowcy i doktoranci Zakładu Prawa Administracyjnego i Zakładu Nauki Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Monografia jest przeznaczona dla teoretyków prawa administracyjnego, a także dla praktyków, w tym sędziów sądów administracyjnych, adwokatów i radców prawnych.

Zamówienia:

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



Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)