

AKSJOLOGIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Tom I

redakcja naukowa
Jan Zimmermann

MONOGRAFIE

AKSJOLOGIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Tom I

redakcja naukowa
Jan Zimmermann

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 maja 2017 r.

Redaktor prowadzący
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

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 in a lowercase, serif font. A small heart symbol is positioned above the 'i' in 'lubni'. 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 Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-266-3
ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl
www.wolterskluger.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Przedmowa	19
-----------------	----

Rozdział pierwszy TEORIA I FILOZOFIA PRAWA WOBEC AKSJOLOGII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa	25
---	----

Jerzy Stelmach

Spór o wartości podstawowe w prawie	37
---	----

Rozdział drugi WARTOŚCI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

A. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Krzysztof Chochowski

Aksjologia w prawie administracyjnym	49
--	----

Dmytro Luk'yanets

Hierarchia i konflikt wartości w prawie administracyjnym	61
--	----

Renata Kusiak-Winter

Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego	73
---	----

Jan Jeżewski

Wartości konstytucyjne jako podstawa stabilizacji ustroju samorządu terytorialnego we Francji	91
---	----

<i>Ambroży Mituś</i>	
Wartości-cele realizowane przez prawo administracyjne	101
<i>Iwona Niżnik-Dobosz</i>	
Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości	113
<i>Jerzy Supernat</i>	
O nieinstrumentalnej wartości instytucji prawnych	125
<i>Mariusz Krawczyk</i>	
Nadużycie aksjologiczne w prawie administracyjnym – wprowadzenie do problemu	129
<i>Jerzy Parchomiuk</i>	
Aksjologiczne uwarunkowania koncepcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym	143
<i>Mariusz Maciejewski</i>	
Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego i administracji publicznej	159
<i>Ewa Skorczyńska</i>	
Wartości życia prawnego jako „detektory” luk w prawie administracyjnym ...	173
<i>Agnieszka Jędrzczak</i>	
Planowanie jako działanie podejmowane dla realizacji wartości w prawie administracyjnym	189
<i>Maciej Błażewski</i>	
Wartości w e-administracji i ich wyważenie	199
<i>Sławomir Fundowicz</i>	
Administracja publiczna jako działanie kulturowe	207
B. PRAWA CZŁOWIEKA	
<i>Adam Bodnar</i>	
Aksjologia prawa administracyjnego – refleksje z punktu widzenia praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich	223
<i>Anna Dąbrowska</i>	
Aksjologiczne aspekty kontroli administracji publicznej przez Rzecznika Praw Obywatelskich	243

<i>Katarzyna Mełgieś, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz</i> Zdrowie ludzkie jako wartość determinująca zadania administracji publicznej	257
<i>Aleksandra Monarcha-Matlak</i> Dobro wspólne i bezpieczeństwo jako podstawowe wartości w prawie administracyjnym	273
<i>Lidia Zacharko, Barbara Wartenberg-Kempka</i> Dobro dziecka jako wartość najwyższa w prawie administracyjnym	281

C. DOBRA ADMINISTRACJA

<i>Robert Siuciński</i> Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym	295
<i>Paulina Bieś-Srokosz</i> Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?	307
<i>Marcin Princ</i> Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej	317
<i>Agata Barczewska-Dziobek</i> Podłoże aksjologiczne zasady partnerstwa	329

Rozdział trzeci

AKSJOLOGIA STANOWIENIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA SZCZEBLU CENTRALNYM

<i>Mirosław Stec</i> Założenia aksjologiczne rządowego procesu legislacyjnego i ich realizacja	345
<i>Ziemowit Cieślik</i> Aksjologia stanowienia rozporządzeń wykonawczych	361
<i>Monika Niedźwiedź</i> Stanowienie prawa w multicentrycznym porządku prawnym – konflikt czy współistnienie wartości?	377
<i>Joanna Lemańska</i> Pozorne działanie prawa wstecz w prawie administracyjnym	393

Magdalena Małecka-Łyszczek

Inkluzja społeczna jako wartość w stanowieniu prawa administracyjnego na szczeblu centralnym 405

Alina Miruć

Godność człowieka jako wyznacznik prawa administracyjnego stanowionego na szczeblu centralnym 419

Jakub H. Szlachetko

Aksjologiczne uzasadnienie partycypacji społecznej w legislacji administracyjnej 435

Agata Jurkowska-Gomułka

Ryzyko jako element determinujący aksjologię stanowienia prawa administracyjnego 451

Lidia Katarzyna Jaskuła

Aksjologiczne ramy stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (zagadnienia wybrane) 463

Rozdział czwarty AKSJOLOGIA PRAWA MIEJSCOWEGO

A. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Dorota Dąbek

Zakres aksjologicznej samodzielności samorządowego prawa miejscowego 479

Piotr Lisowski

Aksjologiczny kontekst i wymiar rządowych aktów prawa miejscowego 491

Marek Lewicki

Aksjologia stanowienia prawa miejscowego – obowiązek stanowienia prawa miejscowego i konsekwencje jego naruszenia (zagadnienia wybrane) 505

Łukasz Maszewski, Karolina Rokicka-Murszewska

Aksjologia stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym 525

Katarzyna Właźlak

Racjonalność jako wartość prawa miejscowego 541

Wiesław Kisiel

Zasada samorządności lokalnej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i konstytucjach 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej	557
--	------------

Marek Szubiakowski

Uwagi w sprawie wnoszenia skargi konstytucyjnej przez organy samorządu terytorialnego oraz kontroli Trybunału Konstytucyjnego wobec aktów normatywnych samorządu terytorialnego	567
--	------------

B. ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁOWE

Paweł Sosnowski

Dobro wspólne jako przesłanka stanowienia prawa miejscowego	579
--	------------

Paweł Śwital

Dobro wspólne przy stanowieniu aktów prawa miejscowego przez mieszkańców gminy	591
---	------------

Jerzy Korczak

Refleksje nad aksjologią stanowienia aktów polityki komunalnej	605
---	------------

Jędrzej Bujny

Aksjologiczne podstawy samodzielności spółek komunalnych	619
---	------------

Anna Fogel

Aksjologiczny wymiar partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym	629
--	------------

Justyna Kuśnierz

Jawność uchwałodawczej działalności sejmiku województwa	637
--	------------

Jarosław Czerw

Jawność w procesie stanowienia statutów jednostek pomocniczych gminy	651
---	------------

Renata Cybulska

Aksjologia w procesie interpretacji zarządzeń wójta/ burmistrza/ prezydenta	661
--	------------

Andrzej Nałęcz

Aksjologia gminnych projektów bezpłatnego dostępu do Internetu	671
---	------------

Artur K. Modrzejewski

Aksjologia wyboru form organizacyjno-prawnych realizacji zadań publicznych przez organy jednostek samorządu terytorialnego 681

Alicja Młynarczyk

Znaczenie zasad budżetowych jednostek samorządu terytorialnego przy opracowywaniu i uchwalaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego 691

Rafał Budzisz

Ślubowanie radnych i wójta jako źródło wartości w działaniu organów samorządowych 703

Rozdział piąty

AKSJOLOGIA SFERY WEWNĘTRZNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Mariusz Szyrski

Aksjologiczne podstawy prawa sfery wewnętrznej administracji publicznej 713

Paweł Dąbrowski

Niezależność organu administracyjnego – próba konceptualizacji teoretycznoprawnej 723

Wojciech Góralczyk jr

Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej 745

Przemysław Niemczuk

Aksjologia koordynacji w administracji publicznej 763

Ewelina Żelasko-Makowska

Aksjologiczne problemy nadzoru nad samorządem terytorialnym 779

Magdalena Kisała

Aksjologia współdziałania administracji samorządowej z administracją rządową 789

Piotr Ruczkowski

Prawo do dobrej administracji jako dyrektywa tworzenia prawa wewnętrznego administracji 801

Katarzyna Kłosowska-Lasek

Aksjologia statutów i regulaminów urzędów wojewódzkich 815

<i>Wojciech Drobny</i>	
Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej	829
<i>Joanna Sylwia Kierzkowska</i>	
Celowość tworzenia aktów planistycznych o charakterze środowiskowym w systemie prawa wewnętrznego	843
<i>Przemysław Szustakiewicz</i>	
Między skutecznością a ochroną funkcjonariusza. Konflikt czy współgranie wartości w stosunku służbowym funkcjonariuszy służb specjalnych	861

Rozdział szósty

AKSJOLOGIA STOSOWANIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

A. ZAGADNIENIA OGÓLNE

<i>Przemysław Wilczyński</i>	
Aksjologia uznania administracyjnego	875
<i>Małgorzata Jaśkowska</i>	
Stosowanie pojęć niedookreślonych – perspektywa aksjologiczna	891
<i>Maksymilian Cherka</i>	
Między ortodoksją administracji a kreacją judykatury – aksjologia stosowania prawa administracyjnego na przykładzie prawa ochrony zabytków. Zagadnienia wybrane – tezy	905
<i>Anna Lichosik</i>	
Aksjologia stosowania prawa rynku kapitałowego	913
<i>Michał Jabłoński</i>	
Odmowa zastosowania przepisu prawa w praktyce stosowania prawa administracyjnego przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej – wybrane problemy	925
<i>Piotr Szreniawski</i>	
Stosowanie prawa administracyjnego z perspektywy psychologii społecznej	941

B. OGÓLNE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

<i>Martyna Wilbrandt-Gotowicz</i>	
Aksjologia zintegrowanych postępowań administracyjnych	951

<i>Joanna Wegner-Kowalska</i>	
Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym	965
 <i>Agnieszka Skóra</i>	
Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne	977
 <i>Dominik J. Kościuk</i>	
Prawda obiektywna jako wartość realizowana w prawie administracji elektronicznej	987
 <i>Kamil Klonowski</i>	
Instytucja milczącego uzgodnienia jako przejaw kolizji zasad postępowania administracyjnego	1001
 <i>Mariusz Oleś</i>	
Aksjologia administracyjnego toku instancji jako instrumentu ochrony podmiotu administrowanego w zetknięciu z jurysdykcyjnym działaniem organu administracji publicznej	1015
 <i>Wojciech Piątek</i>	
Aksjologiczne podstawy trwałości decyzji administracyjnej w czasie	1031
 <i>Przemysław Kledzik</i>	
Aksjologiczne aspekty stosowania instytucji stwierdzenia nieważności w ogólnym postępowaniu administracyjnym	1043
 <i>Krzysztof Glibowski</i>	
Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej z urzędu a żądanie stwierdzenia nieważności decyzji przez podmiot niebędący stroną	1059
 <i>Anna Budnik</i>	
Kilka uwag na temat wartości w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej	1065
 C. ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE	
 <i>Lidia Klat-Wertelecka</i>	
Wartości w administracyjnym prawie egzekucyjnym	1077
 <i>Piotr Przybysz</i>	
Aksjologiczne podstawy postępowania egzekucyjnego w administracji	1087

Joanna Radwanowicz-Wanczewska

Administracyjne postępowanie egzekucyjne a aksjologia demokratycznego państwa prawnego	1099
---	-------------

D. POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE SZCZEGÓLNE

Krzysztof Dobieżyński

O potrzebie szczegółowej regulacji odstępstw od zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach szczególnych	1117
--	-------------

Witold Górny

Wartości normatywne i doktrynalne postępowań mediacyjnych w prawie administracyjnym	1125
--	-------------

Andrzej Gorgol

Odrębności aksjologii postępowania podatkowego	1137
---	-------------

Krzysztof Teszner

Stosowanie prawa przez administrację podatkową a wartości aksjologiczne	1149
--	-------------

Anna Wójtowicz-Dawid

Bezstronność w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego	1165
--	-------------

E. SANKCJE ADMINISTRACYJNE

Mirosław Wincenciak

Aksjologia sankcji administracyjnej a przedawnienie jej wymierzania lub wykonania	1181
--	-------------

Maciej Rogalski

Aksjologia administracyjnych kar pieniężnych	1195
---	-------------

Dorota Wilkowska-Kołąkowska

Rola sądownictwa dyscyplinarnego w ochronie wartości etycznych na przykładzie zawodu rzeczoznawcy majątkowego i geodety	1207
--	-------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, podpisana 15.10.1985 r. w Strasburgu (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.)
- pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.)
- pr. farm. – ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2016 r. poz. 2142 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 16.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.)

- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.)
- r.d.e. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 971 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 3 202 z 7.06.2016, s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570)
- u.k.w.h. – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2017 r. poz. 1007)
- u.o.z. – ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.)
- u.p.k. – ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. poz. 1274 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902)
- u.p.s.p. – ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2017 r. poz. 246 ze zm.)
- u.p.spół. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1511 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.)
- u.RPO – ustawa z 15.07.1987 r. – o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958)
- u.RTV – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r. poz. 639 ze zm.)
- u.s.c. – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1345 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	– Dziennik Urzędowy
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
M.P.	– Monitor Polski
M.Prawn.	– Monitor Prawniczy
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Pal.	– Palestra
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz.Pr.Publ.	– Przegląd Prawa Publicznego
Prz.Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam.Ter.	– Samorząd Terytorialny
SC	– Studia Cywilistyczne
SI	– Studia Iuridica
Wok.	– Wokanda
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ICT	– Information and Communication Technologies
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NSA	– Naczelny Sad Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do dnia 1.12.2009 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości)
UE	– Unia Europejska

PRZEDMOWA

Jak pisał F. Longchamps, prawo jest strukturą dwoistą (pomyślaną i rzeczywistą), ale wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są podstawowe wartości ludzkie – sprawiedliwość, ład, humanizm, które nie są czymś z zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki niemu¹. Podobnie lub nawet tak samo jest z nowoczesnym prawem administracyjnym, w którym wprost tkwią różne wartości, na których się opiera i z których się wywodzi, a przy tym ono samo, przez swoje istnienie i obowiązywanie, dostarcza na zewnątrz „swoich” nowych wartości. Samo jest wartością i wartości takie konstruuje. Na co dzień z tych okoliczności nie zawsze sobie zdajemy sprawę i widzimy tylko tę stronę normy prawnej czy aktu prawnego, która została zwerbalizowana, która obowiązuje i aktualnie wywołuje skutki prawne. Poddajemy ją tylko licznym analizom i interpretacjom. Jej druga strona, strona ukryta, „druga strona medalu” lub „druga strona Księżyca”, strona aksjologiczna nie jest dostrzegana, a nauka prawa, w tym nauka prawa administracyjnego stosunkowo rzadko do niej sięga. Tymczasem, skoro obie te strony normy lub instytucji prawnej są całkowicie ze sobą związane, to należy je obserwować jednakowo. Norma zawsze jest tworzona i stosowana w oparciu o jakieś wartości, a nawet zakończenie jej mocy obowiązującej też wynika z określonych wartości. Prawo nie może powstawać bez wartości albo w oparciu o wartości fałszywe. Ponadto, dla należytego uprawiania nauki w obrębie prawa, zajmowanie się aksjologią prawa jest niezbędne, ale jednocześnie wydaje się ono atrakcyjne i płodne. Zainteresowanie prawników tą dziedziną wzrasta w momencie kryzysu wartości.

Podstawowy problem tkwi jednak w tym, że pojęcie wartości ma walor subiektywny i każdy człowiek lub każda grupa ludzi może inne wartości uważać za wiodące. Może gdzie indziej poszukiwać tych wartości najważniejszych, które będą kształtować jego zachowanie, może inne wartości uważać za prawdziwe albo fałszywe. Jest to oczywiste w indywidualnym życiu i postępowaniu każdego człowieka. Jednak, gdy wejdziemy w obszar prawa, powinniśmy dążyć do obiektywizacji wartości. Prawo ma bowiem służyć wszystkim – niezależnie od ich zapartywań i być tworzone z tą świadomością, że służy wszystkim, a nie poszczególnym

¹ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

jednostkom czy grupom ludzkim. Powinno więc być opierane na wartościach uniwersalnych i obiektywnych, a nie na wartościach wyznawanych tylko przez jedną grupę społeczną. Skoro jesteśmy prawnikami, powinniśmy nie tylko brać zawsze pod uwagę aksjologiczną stronę prawa, przyjmować, analizować i rozumieć wartości, jakie za nim stoją, ale równolegle przyjmować jakiś kanon wartości wspólnych dla wszystkich, które są dla prawnika najistotniejsze i są właśnie zobiektywizowane. Niewątpliwie pomaga nam w tym ta okoliczność, że jesteśmy prawnikami w demokratycznym państwie prawnym. Wartości, w oparciu o które takie państwo powstało i istnieje, powinny być tu podstawowym drogowskazem, pomagającym w tworzeniu prawa, w jego stosowaniu, a także uzasadniającym działania podejmowane w obronie takiego państwa.

Tych podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego jest wiele, ale kilka z nich ma kapitalne znaczenie, także dla prawa administracyjnego. Na ich czele stoi Konstytucja. Samo jej istnienie jako ustawy zasadniczej, będącej wynikiem poważnych prac legislacyjnych, w których brano pod uwagę podstawowe wartości uniwersalne, stanowi ogromną i niezależną wartość, jaka przekłada się wobec prawników na postulat wykładni prokonstytucyjnej. Dalsze najważniejsze wartości wynikają już z samej Konstytucji. Właśnie z niej wynika bowiem sama zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada legalności, zasada równości wobec prawa, zasada trójpodziału władz – zasady, których waga jest nie do przecenienia. Przez nikogo, a tym bardziej przez żadnego prawnika, niezależnie od pozycji, jaką zajmuje, wartości te nie powinny być kwestionowane, podważane, omijane, a tym bardziej łamane. Osobną wartością w demokratycznym państwie prawnym, jakiej nie da się przecenić, jest też samo istnienie Trybunału Konstytucyjnego, jako sądu zależnego tylko od Konstytucji, złożonego z najwybitniejszych, demokratycznie wybranych prawników, będącego podstawowym gwarantem szanowania Konstytucji. Szanowanie i respektowanie jej zasad wymaga przy tym, ażeby Trybunał Konstytucyjny miał odpowiedni autorytet i działał perfekcyjnie, w sposób godny pełnego szacunku.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że zajmowanie się wartościami, zajmowanie się aksjologią prawa jest dla samego prawa i dla jego nauki niezbędne, a są okresy historyczne, w których niezbędność ta jest szczególnie widoczna. Dlatego powstała ta książka – pierwsza monografia zajmująca się aksjologią prawa administracyjnego na bardzo szerokim polu, jakie wyznacza specyfika tej gałęzi.

*

Książka powstała w oparciu o dorobek, zorganizowanego przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego i Katedr Postępowania Administracyjnego, jaki odbył się w Zakopanem we wrześniu 2016 r. W Zjeździe, zatytułowanym: „Aksjologia prawa administra-

cyjnego”, wzięło udział ponad 300 przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i nauki postępowania administracyjnego ze wszystkich ośrodków akademickich. Wygłoszono 38 referatów, prezentujących kwestie filozoficzne, konstytucyjne, aksjologiczne zagadnienia tworzenia prawa administracyjnego i jego stosowania i problematykę aksjologii sądownictwa administracyjnego. Wszystkie te referaty zostały zawarte w tej pracy. Niezależnie jednak od dorobku Zjazdu, włączyliśmy do niej niemal 120 innych opracowań, dotyczących tematu. Ta liczba świadczy o wielkim zainteresowaniu podjętą tematyką i dowodzi, że w doktrynie prawa administracyjnego istnieje wyraźny zamiar kontynuowania badań w tym zakresie. Jest to okoliczność bardzo krzepiąca i budująca.

Podział materii zawartej w tej książce został częściowo wyznaczony programem Zjazdu, z tym że został on uzależniony przede wszystkim od treści zgłoszonych opracowań, z których najwięcej dotyczy aksjologii administracyjnego prawa materialnego i różnych jego instytucji szczegółowych. Jest to szerokie *spectrum*, dobrze oddające ogromną różnorodność prezentowanej materii. Zestaw prac, jaki został zawarty w tej książce, obserwowany jako całość, dowodzi niezbicie, że w obrębie prawa administracyjnego, a w ślad za nim w całym systemie prawa opieranie się na systemie wartości, dbanie o jego uniwersalne i obiektywne składniki i ich przestrzeganie, jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym w każdej fazie jego funkcjonowania.

*

Powtarzam w tym miejscu, sformułowane na Zjeździe, moje i nasze najserdeczniejsze podziękowania za objęcie Zjazdu Patronatem Honorowym Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego – prof. dr. hab. Markowi Zirk-Sadowskiemu, Marszałkowi Województwa Małopolskiego – Jackowi Krupie, Staroście Powiatu Tatrzańskiego – Piotrowi Bąkowi i Burmistrzowi Miasta Zakopane – Leszkowi Doruli, a także Redakcji Miesięcznika „Alma Mater”. Bardzo dziękuję za zaszczytny udział w Zjeździe Wiceprezesowi Trybunału Konstytucyjnego – prof. dr. hab. Stanisławowi Biernatowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich – dr. Adamowi Bodnarowi. Jestem wdzięczny za udział Prorektorowi UJ – prof. dr. hab. med. Tomaszowi Grodzickiemu i Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji UJ – prof. dr. hab. Jerzemu Pisulińskiemu. Dziękuję Sponsorom Zjazdu, Wydawnictwom Wolters Kluwer Polska S.A., C.H. Beck oraz Firmie Beltowski – dealerowi Volkswagena.

Oddzielne podziękowania kieruję do Wszystkich Uczestników Zjazdu, którzy tak gremialnie przyjechali do Zakopanego. Bardzo gorąco dziękuję nieocenionym Moderatorom, Profesorom: Irenie Lipowicz, Stanisławowi Biernatowi, Wojciechowi Góralczykowi, Dariuszowi Kijowskiemu, Zbigniewowi Kmiecikowi, Mirosławowi Wyrzykowskiemu i Markowi Zirk-Sadowskiemu, za merytoryczny, głęboki sposób prowadzenia obrad i istotny wkład merytoryczny. Jestem wdzięczny prof. dr. hab.

Sławomirze Wronkowskiej i prof. dr. hab. Jerzemu Stelmachowi za wielki i cenny wkład do dorobku Zjazdu, jaki wnieśli ze strony teorii i filozofii prawa. Dziękuję też serdecznie wszystkim Referentom i Dyskutantom.

Organizacja Zjazdu, który zgromadził ponad 300 osób, wymagała dużego nakładu pracy. Za ten wysiłek jestem bardzo wdzięczny moim Współpracownikom i Doktorantom z Katedry Prawa Administracyjnego UJ, a szczególnie dr Joannie Lemańskiej, która trzymała w swojej niezawodnej dłoni całość spraw organizacyjnych, czyniąc to z wybitnym talentem i z dużym sercem. Za wysiłek i serce dziękuję też p.t. Joannie Człowiekowskiej, Dorocie Dąbek, Agnieszce Jędrzszak, Andżelice Matusik-Popławskiej, Iwonie Niżnik-Dobosz, Aleksandrze Puczko, Natalii Rysz, Ewie Skorczyńskiej, Pawłowi Czopowi, Piotrowi Doboszowi, Łukaszowi Folakowi, Witoldowi Górnemu, Maciejowi Hadelowi, Wojciechowi Jakimowiczowi, Michałowi Koszowskiemu, Mariuszowi Kotulskiemu, Mariuszowi Krawczykowi, Pawłowi Królowi, Pawłowi Mysłowskiemu, Mariuszowi Olesiowi, Mirosławowi Stecowi i Przemysławowi Wszółkowi.

*

Wyrażam szczerą nadzieję, a nawet jestem pewny, że prezentowana książka będzie impulsem do rozwijania studiów nad aksjologią prawa administracyjnego. Sądzę, że ze względu na wysoki poziom zawartych w niej artykułów, będzie ona również cennym źródłem naukowym. Wierzę, że skłoni nas również do refleksji nad wartościami związanymi z demokratycznym państwem prawnym, umocni te wartości i przyczyni się do ich realizowania.

Kraków, kwiecień 2017 r.

Jan Zimmermann

Rozdział pierwszy

**TEORIA I FILOZOFIA PRAWA
WOBEC AKSJOLOGII
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

UWAGI O INSTRUMENTALNOŚCI, INSTRUMENTALIZACJI I AUTONOMII PRAWA

I

1. Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przetoczyła się w polskiej nauce prawa dyskusja o różnych aspektach i skutkach instrumentalizacji prawa. Wśród powodów, które ją wywołały, dwa wydają się szczególnie ważne: ogólny – kryzys pozytywistycznego paradygmatu prawa i związanej z nim idei prawa jako techniki sterowania sprawami społecznymi oraz lokalny – potrzeba oceny systemu prawa PRL jako instrumentalizującego ludzkie zachowania. Jej owocem było wiele ustaleń mających walor teoretycznoprawny, do których będę nawiązywała w niniejszym opracowaniu¹.

Mówiąc o prawie, będę miała na myśli prawo jako rezultat działań człowieka, a nie niezależne od niego zarówno co do treści, jak i podstaw obowiązywania prawo naturalne.

Dla porządku należy jeszcze odróżnić prawo w ogóle, jako będącą tworem kultury swoistą instytucję społeczną od prawa rozumianego jako zbiór norm postępowania tworzonych lub kształtujących się oraz uznawanych za obowiązujące w jakiejś społeczności, w określonym czasie i okolicznościach (prawo jakiegoś państwa, prawo jakiejś organizacji międzynarodowej).

¹ Wśród opublikowanych wówczas tekstów wymienić należy m.in.: W. Lang, *Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawa*, PiP 1991/12; W. Morawski, *Instrumentalizacja prawa (zarys problemu)*, PiP 1966/6; W. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1990; A. Bator, *Instrumentalizacja jako aspekt prawa* [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999, s. 93–107 oraz *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, red. A. Kozak, Wrocław 2000 oraz W. Gromski, *Autonomia prawa jako funkcja kultury prawnej* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, red. W. Gromski, Wrocław 2001.

Prawo jako wytwór kultury jest zawsze związane z pewnymi wartościami i ze względu na nie ukształtowane jest w określonej kulturze jego pojęcie. Również kultura wyznacza oczekiwania co do tego, jakie prawo tworzone w konkretnych okolicznościach i przez konkretnego prawodawcę być powinno.

Prawo pojmowane jako instytucja społeczna ma pewną ważką zdolność (predyspozycję) bycia środkiem osiągnięcia określonych stanów rzeczy uważanych za cenne przez tego, kto się nim posługuje (osiągania pewnych ideałów społecznych). Właściwość tę określono w prawoznawstwie jako instrumentalność prawa². Bywa ona traktowana jako jego wartość, bo cenimy to, że za pomocą prawa można osiągać ważne stany rzeczy albo jako aksjologicznie neutralna, wartościując dodatnio albo ujemnie dopiero sposób tej właściwości wykorzystania.

Dodać przy tym należy, że instrumentalność prawa jest jego cechą niezależną od naszych zapatrywań na istotę prawa i dostrzegana jest w bardzo różnych ukształtowanych historycznie koncepcjach prawa. Manifestuje się ona najwyraźniej w koncepcjach pozytywistycznych, w których utrzymuje się, że prawo jest tworzone aktami woli tak czy inaczej rozumianego suwerena i przypisuje się prawu rolę techniki sterowania życiem społecznym. Występuje jednak także w koncepcjach prawnonaturalnych, zakładających dwa porządki normatywne: prawa naturalnego oraz prawa tworzonego przez człowieka, przy czym prawo ludzkie jest jakoś rozumianym instrumentem urzeczywistniania norm prawa naturalnego, koniecznym ze względu na ogólność jego nakazów i zakazów. Instrumentalność jest obecna także w koncepcjach prawa jako rozmowy, jest w nich prawo bowiem medium komunikowania się ze sobą różnych podmiotów, uzgadniania ich interesów i osiągnięcia konsensusu.

Z owej zdolności prawa określanej tu jako jego instrumentalność czyni się użytek w konkretnych aktach tworzenia poszczególnych norm prawnych lub całych systemów takich norm. Mamy wtedy do czynienia z sytuacją, w której jakiś podmiot „używa” prawa, posługuje się nim, realizuje pewną strategię zmierzającą do osiągnięcia określonych stanów rzeczy uważanych przez niego za wartościowe – instrumentalizuje prawo³. Jego działanie ma więc charakter celowy i może polegać w szczególności na tym, że tworzy normy o określonej treści, oczekując, iż przy założeniu ich zrealizowania, te pożądane stany rzeczy osiągnie.

Instrumentalizowanie prawa przypisujemy zazwyczaj prawodawcy. Tymczasem dostrzeżono, że działania instrumentalizacyjne mogą też polegać na aktach egzekucji tekstów prawnych oraz aktach stosowania wyinterpretowanych norm, w obu przy-

² Wykorzystuję ustalenia zawarte w pracy *Z zagadnień...*, red. A. Kozak, a w szczególności opracowanie A. Kozaka, *Instrumentalność a instrumentalizacja prawa*, s. 96–113 oraz W. Gromskiego, *Zagadnienia granic instrumentalizacji prawa [w:] Z zagadnień teorii i filozofii...*, red. W. Gromski, s. 74–95.

³ A. Kozak, *Instrumentalność...* [w:] *Z zagadnień...*, red. A. Kozak, s. 107.

padkach czynionych przeciw z założeniem osiągnięcia wytyczonych celów. Aktów instrumentalizacji może dokonywać także doktryna prawnicza, wypracowując czy zalecając określone ideologie wykładni, a także konstruując *ad hoc* reguły dokonywania przewidzianych przez prawo czynności konwencjonalnych. Instrumentalizować prawo może więc prawodawca, interpretator, stosujący prawo, doktryna prawnicza, choć niewątpliwie możliwości prawodawcy są w tym zakresie największe i na niego kieruje się nasza uwaga⁴.

Takie działania – zawsze jakiegoś podmiotu – polegające na nadaniu prawu określonej treści lub na odpowiednim jego stosowaniu po to, by zrealizować określony cel, określa się w prawoznawstwie mianem „instrumentalizacji prawa”. Prawo ma zatem zdolność bycia środkiem osiągnięcia określonych stanów rzeczy, a zarazem – ze względu na nią – poddawane jest aktom instrumentalizacji, by takie, a nie inne stany rzeczy osiągnąć.

W literaturze spotykamy jeszcze inne pojęcie instrumentalizacji prawa, mianowicie jako niedopuszczalne moralnie sterowanie za pomocą takich norm, które człowieka czynią przedmiotem manipulacji, traktują go instrumentalnie⁵.

2. Akty instrumentalizacji prawa można podzielić na takie, które dokonywane są zgodnie z kulturowym przeznaczeniem prawa, oraz takie, które określić można jako instrumentalizację naganną, złą, nazywaną najczęściej polityczną instrumentalizacją prawa. Zazwyczaj skłonni jesteśmy mówić o instrumentalizacji prawa jedynie w tym drugim znaczeniu; instrumentalizuje prawo ten, kto czyni to nagannie.

2.1. Instrumentalizacja prawa zgodnie z jego kulturowym przeznaczeniem to taka, w której posługujemy się prawem („używamy go”) do osiągnięcia akceptowanych stanów rzeczy, a przy tym nie naruszamy przyjętych w danej kulturze reguł tworzenia i stosowania prawa. To, czy i w jakim stopniu podmiot instrumentalizujący prawo osiągnie wtedy sukces rozumiany jako zrealizowanie wytyczonego sobie celu, zależy od wielu czynników; zwłaszcza wiedzy o okolicznościach działania, która może go zawieść zarówno wtedy, gdy dokonuje diagnozy stanu faktycznego lub prawnego, w jakim działa, i przewiduje motywacje adresatów stanowionych norm, jak i wtedy, gdy wybiera prawne środki oddziaływania, którymi zamierza się posłużyć. W takich sytuacjach możemy mieć do czynienia z nieudolnym prawodawstwem, prawodawstwem nieskutecznym. Będzie ono oceniane negatywnie, bo nie doprowadza do osiągnięcia założonego celu (lub doprowadza zbyt wysokim kosztem, w innej niż pożądana perspektywie czasowej, rezultat okaże się nietrwały) i narazi na szwank autorytet prawa, ponieważ nieudolnie wykorzystano jego potencjalne możliwości.

⁴ Tamże, s. 108.

⁵ L. Morawski odróżnia sterowanie przez prawo ludzkimi zachowaniami od takiej formy sterowania, która jest instrumentalizacją prawa, *Instrumentalizacja...*, s. 21 i n.

Jan Zimmermann – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; specjalista z dziedziny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; autor ponad 150 publikacji, w tym: *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie* (1981), *Administracyjny tok instancji* (1986), *Polska jurysdykcja administracyjna* (1996), *Aksjomaty prawa administracyjnego* (2013), *Aksjomaty postępowania administracyjnego* (2017).

W monografii szeroko zaprezentowano aksjologiczne zagadnienia tworzenia i stosowania prawa administracyjnego oraz problematykę aksjologii sądownictwa administracyjnego. Skupiono się także na takich zagadnieniach, jak:

- wartości prawa administracyjnego,
- aksjologia sfery wewnętrznej administracji publicznej,
- aksjologia prawa miejscowego,
- aksjologia prawa ochrony środowiska,
- aksjologia materialnego prawa administracyjnego.

Publikacja zawiera zbiór referatów przedstawionych podczas Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego i Katedr Postępowania Administracyjnego, który odbył się we wrześniu 2016 r. w Zakopanem. Tworzą one szerokie spektrum, dobrze oddające ogromną różnorodność prezentowanej materii.

Książka przeznaczona jest dla pracowników naukowych, przedstawicieli zawodów prawniczych oraz urzędników rządowej i samorządowej administracji publicznej.

Kontynuacją opracowania jest publikacja *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II* (2017).



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8107-266-3

