Andrzej Bałaban¹

Uwagi o konstytucyjnych zasadach prawa administracyjnego

Słowa kluczowe: pojęcie zasad konstytucyjnych, obowiązywanie prawa międzynarodowego, katalog zasad prawa

Keywords: the concept of constitutional principles, the validity of international law, a catalog of legal principles

Streszczenie

Konstytucja stosunkowo rzadko używa określenia „zasada”. Zasad poszukujemy w drodze wykładniczej ustalając tą drogą zasady-normy i zasady opisowe. Obie te kategorie oparte są na „wzorcach ustrojowych” wywodzonych z nauki prawa i z orzecznictwa. Do prawa administracyjnego stosujemy liczne zasady prawa konstytucyjnego. Zasady prawa administracyjnego daje się formułować na gruncie Konstytucji czego przykłady są w tekście. Korzystamy przy tym z inspiracji prawa międzynarodowego ale możemy z niego wywodzić też zasady samoistnie wiążące w Polsce np. obowiązywania i substytucyjnego charakteru źródeł prawa unijnego i międzynarodowego.

Abstract

Comments on the constitutional principles of administrative law

The constitution uses the term “rule” relatively rarely. We look for principles in an exponential way, thus establishing principles-norms and descriptive principles. Both of these categories are based on “system patterns” derived from legal science and jurisprudence.

¹ ORCID ID: 0000-0003-3187-8329, profesor, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: andrzej.balaban@usz.edu.pl

We apply numerous principles of constitutional law to administrative law. The principles of administrative law can be formulated on the basis of the Constitution, examples of which are provided in the text. At the same time, we take advantage of the inspiration of international law, but we can also derive from it rules which are self-binding in Poland, e.g. the validity and substitution character of the sources of EU and international law.

Pierwszym niezbędnym ustaleniem tego tekstu musi być pojęcie zasady prawa. Ilość sposobów podejścia do egzegezy tego pojęcia i uzyskiwanych rezultatów, zwłaszcza w teorii prawa jest imponująca² i prowadzi często do zasadniczych sporów naukowych³. Dla potrzeb tego tekstu sięgnę po określenia zasady zawarte w „poznańskim” podręczniku teorii prawa⁴ gdzie przyjęto, że zasady mogą wystąpić jako zasady dyrektywne, czyli „wiążące prawnie normy, należące do danego systemu prawnego, jednakże w jakimś sensie nadrzędne w stosunku do norm tego systemu” albo zasady opisowe „będące wzorcem ukształtowania jakiejś instytucji prawnej”. Prawnika interesują oczywiście przede wszystkim zasada-norma, jednakże jej wiążący charakter „opierać się może na tym, że została ona wprost sformułowana w tekście prawnym (co jest przypadkiem stosunkowo rzadkim), ale też na tym, że da się ona odtworzyć z tekstu prawnego na przykładzie wielu przepisów... według zakładanego przez prawodawcę wzorca”; „Wiążący charakter zasady prawa może się też opierać na niespornej doktrynie prawnej, uznającej daną zasadę za obowiązującą”.

Zauważmy, że wykorzystanie podanych elementów definiujących przy zasadzie-normie zawiera nie tylko wyraźny przepis (zbiór przepisów), ale też pomocniczo wzorzec prawny (ideę) oraz niesporną doktrynę. Wzorzec występuje też jako podstawa wyodrębnienia zasady opisowej (co obie te zasady

² Por. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 13 i n.

³ O relacji znaczeniowej różnych koncepcji zasad por. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011 r. i dyskusja nad tym tekstem na 52 Zjeździe Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach.

⁴ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 186 i n.

przybliża w procesie dekodowania pełnego tekstu prawnego, a nie jego fragmentów zdeterminowanych brzmieniem jednostkowego przepisu) ale w tym wypadku ma on charakter dominujący! Paradygmat wzorca prawodawczego pochodzi z reguły z długoletnich ustaleń niespornej doktryny, z koniecznymi elementami doktryny spornej. Bezsporność doktryny może być bowiem cechą zawodną i niekiedy zaprzeczającą jej naukowej istocie. Bez koniecznych elementów doktryny spornej ustalenia niesporne mogłyby ulegać jakiejś wieczystej petryfikacji.

Dla przykładu musimy uznać, że w Konstytucji RP jest ewidentna zasada-norma trójpodziału władzy (uporczywie i często nazywana trójpodziałem władz – co dawało by ich dziewięć), zawarta w art. 10 ale zarazem dostrzec (w ramach doktryny spornej), że w warunkach dopuszczonego w Polsce systemu parlamentarno-gabinetowego (przy ograniczonych uprawnieniach prezydenta), władza ustawodawcza i wykonawcza są w istocie połączone (w tym personalnie) i to władza wykonawcza dominuje w relacjach z władzą ustawodawczą. Dzieje się tak najczęściej w sytuacji bierności prezydenta oraz jego wspierania sytuacji zlania władz w jedną. Nie bez powodu angielski system ustrojowy oparty na systemie parlamentarno-gabinetowym wyklucza zasadę trójpodziału władzy, pozostawiając jako gwarancje sprawnego działania demokratycznego państwa jedynie kulturę polityczną i prawną opartą na silnej tradycji czyli to co zanikło w Polsce w ostatnich latach Słabym przeciwnikiem tak współdziałających władz (w sytuacji braku w nich podstawowych elementów kultury prawnej), pozostaje władza sądownicza, która jako „przeszkadzająca” musi być zdominowana politycznie i prawnie. Odchodząc zatem od prostej paplaniny o trójpodziale (idea trójpodziału jest tu pierwotnym wzorcem) i stosując metodę naukowej analizy z elementami dialektyki i metody socjologicznej otrzymujemy rzeczywisty obraz systemu władzy w Polsce, obarczony poważnym ryzykiem zlania władz, konstytucyjnie dopuszczony, choć oczywiście nie nakazany ani preferowany w świetle innych wartości konstytucyjnych.

Wprowadzenie do Konstytucji Ministra „Sprawiedliwości” (wystarcza to, że występuje jako członek Krajowej Rady Sądownictwa by nie można go było zlikwidować bez zmiany Konstytucji) to inne „sporne” i nieprzemyślane narzędzie, które służy podporządkowywaniu sądownictwa poprzez wprowadzenie nowego organu „os sprawiedliwości”. Konstytucyjnych środków do faktycz-

nej likwidacji „trójpodziału” jest znacznie więcej (np. nadużywanie potencjału elementu równowagi władz z art.10 czy ich współdziałania, przewidzianego we wstępie do Konstytucji). Nie każdy zechce dostrzec, że art.173 Konstytucji „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”, co całkowicie wyklucza zrównoważenie władzy sądowniczej i zmuszanie jej do współdziałania z polityczną władzą ustawodawczą i wykonawczą. Wszak władza sądownicza ma być apolityczna i dlatego KRS jako jej element musi mieć w składzie głównie sędziów nie pochodzących z nadania politycznego, rozumiejących i chroniących zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konstytucja dopuszcza do jej składu tylko czterech posłów i dwóch senatorów i na tym kończy się prawna możliwość oddziaływania parlamentu na jej skład. Tej oczywistej interpretacji nie mogą zmienić ekspertyzy prawniczych renegatów.

W poszukiwaniu „zakładanego przez prawodawcę wzorca” do wyodrębnienia z tekstu zasad-norm, wspólnie z niesporną doktryną nader istotną rolę odgrywało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, formułujące zasady w sposób precyzyjny i dogłębnie uzasadniany, zatem nadający się do stosowania, z mocą powszechnie obowiązującą, co jest cechą orzeczeń TK. Orzecznictwo innych sądów obowiązuje siłą przekonywania i głównie w obrębie sądownictwa – tu, wymuszone sankcją apelacyjną. Dobry humor sędziów TK może popsuć sporna doktryna, kwestionująca trafność, a nawet dobrą wolę operacji wykładniczych, co zrobiłem ostatnio w dwóch artykułach poświęconych orzecznictwu tego organu w przeszłości, bo o teraźniejszości trudno mówić w kategoriach prawniczych⁵. Reasumując ten wstęp pojęciowy można przyjąć, że poszukiwanie zasad konstytucyjnych, poza dość rzadkimi przypadkami wyraźnego nazwania „zasadą” przepisu wprost w Konstytucji, obraca się wokół identyfikacji ich wzorca w postaci wartości lub idei. Wchodzi tu także w grę kontr idea w postaci np. pierwotnego użycia zasady państwa prawnego w nowelizacji Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r. co zrobiono przede wszystkim w celu eliminacji zasady państwa socjalistycznego w ramach art. 1 Konstytucji. Pozytywna treść zasady demokratycznego pań-

⁵ Por. *Uwagi o charakterze prawnym zasad prawidłowej legislacji*, [w:] *Minikomentarz dla maksi profesora. Księga Pamiątkowa prof. L. Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 81–89 oraz *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 53–61.

stwa prawnego rozwijała się dopiero w miarę rozwoju regulacji konstytucyjnej i orzecznictwa TK w tej materii, aż do wyroku K 28/97 ograniczającego zbyt daleko idące korzystanie z zasady demokratycznego państwa prawnego jako klauzuli generalnej.

Kolejny wątek przybliżający do zasadniczego problemu referatu to pojęcie zasad „konstytucyjnych”. Na polskim terytorium obowiązuje z mocy Konstytucji wiele systemów prawnych, w tym takich, które pojawiły się na zasadzie przekazania podmiotom międzynarodowym kompetencji w niektórych sprawach (art. 90 ust.1). Te systemy prawne stały się częścią krajowego porządku prawnego (art. 91 ust.1) i mają pierwszeństwo przed ustawami (art. 91 ust. 2 i 3). Systemy te mają swe zwińczenia w postaci aktów quasi konstytucyjnych takich jak Traktat Lizboński (w istocie prawie niezmieniony projekt „traktatu konstytucyjnego” UE) czy Europejska Konwencja o ochronie praw i podstawowych wolności. Ponieważ nadrzędność polskiej konstytucji nad tymi aktami pojawia się tylko w momencie ich przyjmowania, zasady tych aktów „konstytucyjnych” obowiązują adresata polskiego do momentu wypowiedzenia odpowiedniej umowy międzynarodowej. Zgodnie z art. 9 Konstytucji zasad tej poszerzonej „konstytucji” obowiązującej w Polsce poszukiwać musimy (a także przestrzegać), kierując się legalną wykładnią tych aktów dokonywaną przez właściwe trybunały międzynarodowe.

Konstytucja polska dostarcza znacznej ilości zasad-norm obowiązujących w całym systemie prawa. Można je porządkować nadając im kształt katalogu uniwersalnego lub katalogów działowych. Niektóre zasady konstytucyjne powoływane są jako podstawowe zasady poszczególnych gałęzi prawa. Nie eliminuje to roli zasad „oddolnie” konstruowanych w ramach tych gałęzi. Zasady konstytucyjne mają moc prawną co najmniej równą pozostałym postanowieniom Konstytucji ale przypisuje się im także rolę ważniejszą w ukierunkowywaniu prawodawstwa, wykładni prawa (zwiększając z reguły swobodę interpretacyjną organu czy adresata dokonującego wykładni) oraz określania stopnia odpowiedzialności za łamanie prawa. Są one przecież uosobieniem i wysłowieniem najcenniejszej wartości prawnej zwanej duchem konstytucji.

Podręczniki działowe chętnie przywołują zasady konstytucyjne obowiązujące w prawie cywilnym, karnym czy gospodarczym oraz w obrębie procedur postępowania w organach państwowych, a zwłaszcza sądowych. Co do prawa administracyjnego jako nader szerokiej, w istocie zbiorczej gałęzi prawa

jest to także możliwe i to na wiele sposobów. Pierwszym z nich jest uznanie zasad konstytucyjnych wprost za zasady prawa administracyjnego. Mamy tu bowiem do czynienia z nakładaniem się materii prawa konstytucyjnego i administracyjnego, względnie zróżnicowanej jedynie kryterium ogólności. Różnice mocy prawnej aktów nie występują w ich warstwie wykładniczej (przy ustalaniu treści zbiorczej normy przeznaczonej do stosowania) i ujawniają się głównie w momencie kwestionowania zgodności aktów normatywnych. Może dlatego problem zasad prawa administracyjnego wydaje się tak słabo zarysowany w podręcznikach tego prawa. Odbiega to od zainteresowania jakim cieszy się w dyskusjach teoretycznych, których dogłębny przegląd dokonany został ostatnio przez M. Wyrzykowskiego i M. Ziółkowskiego⁶. Jednakże moim zdaniem wydzielenie bardziej szczegółowych zasad konstytucyjnych specjalnie „dedykowanych” prawu administracyjnemu może podkreślić jego dominujące cele i wartości, zwłaszcza gdy są one zagrożone.

Nie jest zadaniem tego tekstu dokonanie tej operacji w stopniu kompletnym. Chciałbym natomiast poddać pod rozagę administratywistów kilka zasad, które wydają mi się szczególnie ważne; wręcz konstytuujące ten dział prawa. Co więcej mogą to być zasady prawa administracyjnego w Konstytucji zakotwiczone lecz nie nazwane zasadami Konstytucji. W operacji takiej nie przywiązywałbym też nadmiernego znaczenia do rozróżnienia zasad-norm i zasad opisowych. Wręcz przeciwnie te drugie wydają mi się bardziej inspirujące (a już wcześniej rozróżnienie to z użyciem konstrukcji „wzorca” uznałem za względne).

Zasady jako twór języka prawniczego niezbyt często pojawiają się w języku aktów normatywnych. W samej Konstytucji mowa jest o nich we wstępie choćby w kontekście swoistych norm prawno-naturalnych o statusie ponad konstytucyjnym. Według wstępu, Konstytucja RP jako prawo podstawowe dla państwa oparta jest na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz (czy tych z trójpodziału?), dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Przy stosowaniu Konstytucji dbać trzeba o zachowanie godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi. Wymienione wartości

⁶ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2012, s. 1–45.

jako zasady mają być szanowane jako niewzruszona podstawa RP. Określenie „zasady” pojawia się tu zatem w podsumowaniu wyliczenia. Inaczej w Rozdziale II Konstytucji, podtytuł „Zasady ogólne” nakazuje ich szukać w ramach art. 30 do 37. Kiedy indziej określenie „zasada” pojawia się w art. 2 wprowadzającym demokratyczne państwa prawne urzeczywistniające „zasady sprawiedliwości społecznej” (jakie?) albo w art. 5 gdzie RP „strzeże i zapewnia” różne dobra „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

W sytuacji braku wyraźnego zamiaru prawnego wyróżnienia zasad, Konstytucja (znając to pojęcie) pozostawia jak się zdaje jego zastosowanie doktrynie i orzecznictwu. Odrzucono tu użycie kwantyfikatora w postaci „zasad” jaki był użyty we wstępie do Konstytucji PRL („Zasady prawne tego ustroju określa Konstytucja PRL”) czy też określenia „Zasady ogólne”, użytego w tytule rozdziału I Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. Nie użyto też określenia „Podstawy ustroju...” zastosowanego w nowelizacji Konstytucji PRL w ramach nowelizacji z 29 grudnia 1989 r., przynajmniej sugerującego zawarcie w nim zasad. W rezultacie doktryna prawa konstytucyjnego sama konstruuje podręcznikowe katalogi zasad, krótsze lub dłuższe.

W tekście analitycznym przedstawionym na 52 zjeździe Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach⁷ dokonałem zestawienia katalogów zasad wyróżnianych w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego stwierdzając wielką różnorodność tych katalogów pod względem ilości wyodrębnianych zasad (od 7 do 13), ich kolejności, nazewnictwa, a ponadto tematyk uznanych za „zasadonośne”. Nie wchodząc w detale tej analizy można powiedzieć, że katalogi te wydają się mocno niekompletne z punktu widzenia potrzeb prawa administracyjnego.

Do „krótkich” katalogów zasad należy np. propozycja z podręcznika L. Garlickiego⁸, który wyróżnia:

- zasadę suwerenności narodu,
- zasadę niepodległego i suwerennego państwa,
- zasadę demokratycznego państwa prawnego,
- zasadę społeczeństwa obywatelskiego,
- zasadę podziału władz (winno być „władzy” A.B.),

⁷ A. Bałaban, *Katalog zasad naczelných Konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zasady...*, s. 41–57.

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2018, s. 66 i n.

- zasadę społecznej gospodarki rynkowej,
- zasadę przyrodzonej godności człowieka.
- W podręczniku pod redakcją W. Skrzydło⁹ jest to trzynaście zasad, a dochodzą np:
 - zasada republikańskiej formy rządów (która upewnia nas że nie ma króla – ale może pochopnie? A.B.),
 - zasada autonomii państwa, kościoła i związków wyznaniowych,
 - zasada wolności i praw człowieka (choć to raczej materia konstytucyjna, w której wyodrębniamy wiele zasad),
 - zasada reprezentacji politycznej (a nie państwowej? A.B.),
 - zasada dwuizbowości (choć to raczej relikw przeszłości),
 - zasada pluralizmu politycznego,
 - zasada parlamentarnego systemu rządów (nieznana Konstytucji bo sprzeczna z zasadą trójpodziału władz),
 - zasada odrębności i niezależności sądów i trybunałów,
 - zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego.

Powstaje pytanie czy zasady o tak znacznym stopniu ogólności mają charakter stymulujący i heurystycznie wartościowy w obrębie prawa administracyjnego. Tę ogólnikowość ujęcia zasad w prawie konstytucyjnym i zarazem niespójność katalogu zasad proponowałem naprawić poprzez wyodrębnianie katalogów działowych zasad konstytucyjnych¹⁰ w grupach: multicentryczność polskiego systemu prawa, legitymizacja władzy, ustrój polityczny, system gospodarczy, status jednostki, wspólnoty konstytucyjne, etc. Wśród moich propozycji katalogów działowych pojawia się też zbiór zasad organizacyjnych władzy państwowej i zbiór zasad tworzenia prawa. Tu możliwe są podzbiory w dziedzinie organizacji i działania sądów (około 10 zasad), władzy ustawodawczej i wreszcie administracji publicznej.

Stworzenie katalogu konstytucyjnych zasad prawa administracyjnego musi być oparte na jakimś założeniu wykładniczym. Zasady, jak już o tym pisałem, nie są bowiem w Konstytucji wyodrębnione, nazwane ani wyposażone w wyraźne cechy formalne, różniące je od norm konstytucyjnych. Wszystko

⁹ W. Skrzydło, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 103 i n.

¹⁰ A. Bałaban, *Jeden czy wiele katalogów zasad naczelných konstytucji*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania*, Księga Jubileuszowa prof. M. Grzybowskiemu, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 219–224.

to ustalone być musi w toku działań interpretacyjnych. Na początek proponuję przyjąć, by poszukiwanie zasad podporządkować systematyce Konstytucji opartej przecież na założeniu, że to co pierwsze to ważniejsze. Konstytucja nie zawiera zasadonośnej części ogólnej ale stanowią ją moim zdaniem rozdziały: I „Rzeczpospolita”, II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” wraz z „Zasadami ogólnymi” tego rozdziału, III „Źródła prawa”, ale też XII „Zmiana Konstytucji” i XIII „Przepisy przejściowe i końcowe”, co nie wyklucza poszukiwania materiału do konstruowania zasad także w pozostałych jej rozdziałach.

Kierując się tymi założeniami na pierwsze dwie zasady dotyczące administracji państwowej natkniemy się już we wstępie do Konstytucji. Pierwsza pojawia się tu zasada współdziałania władz, którą można odnieść do władz objętych trójpodziałem ale i do innych takich np. jak władza państwowa i władza samorządowa. Druga z kolei to zasada pomocniczość (subsydiarność), z preferencją na rzecz wspólnot obywatelskich, która m.in. nie pozwala przyjąć, że decentralizacja władzy publicznej (w tym administracji) odbywać się ma wyłącznie w jej obrębie. W takim rozumieniu łączy ona element decentralizacyjny z elementem społecznienia wynikającym z zasady pomocniczości. We wstępie zasady te mają cechy prawno-naturalne i ponad konstytucyjne. Zasada pomocniczości jest natomiast szeroko rozwinięta normatywnie w art. 12, 15, 16, 25 czy 59 Konstytucji, wymieniających podstawowe rodzaje wspólnot obywatelskich i zarazem potencjalne kierunki społecznienia administracji czy wprowadzania partnerstwa prywatno-publicznego.

Kolejną zasadą (wcześniejsza w systematyce ale nie rozwijającą idei wstępu) jest zasada zrównoważonego rozwoju „upchnięta” w art. 5, choć wyobrażam sobie specjalny rozdział Konstytucji jej poświęcony. Oczywiście rozumiem ją jako zasadę zrównoważenia rozwoju roli człowieka i jego form organizacyjnych w świecie, a nie prostą zasadę ochrony przyrody. Z punktu widzenia administracji samorządowej i państwowej bardzo ważne jest by była dyrektywą interpretacyjną wszelkich jej działań. Nieporozumieniem jest jednak przyjmowanie że ochrona zrównoważonego rozwoju leży głównie w rękach obywateli. Artykuł 86 Konstytucji zamieszczone w jej rozdziale II w postaci obowiązku jednostki dbałości o stan środowiska lansuje wąskie, pierwotne znaczenie zrównoważonego rozwoju z pominięciem kluczowych zadań administracji w tym zakresie. Można powiedzieć że odwraca uwagę od dominują-

cej odpowiedzialności władzy państwowej i administracji państwowejw tym zakresie, która ma przecież nieproporcjonalnie większe możliwości ochrony ale i naruszania zrównoważonego rozwoju.

Nader istotną grupą zasad powinno konstytucyjne określenie praw obywatelskich względem struktur władzy, głównie administrującej z którą obywatele (w odróżnieniu np. od sądów) mają stale do czynienia i to w ramach stosunków władczych. Zasady takie z zasady demokratycznego państwa prawnego wywiódł w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. To np. zasada ochrony praw słusznie nabytych, ochrony interesów w toku, równego traktowania, proporcjonalności w stosowaniu norm prawnych. Jednakże w tej kwestii Konstytucja zawiera też unormowania bardziej konkretne w sferze relacji jednostka – władza administrująca, jak np. zasada wynagrodzenia szkody jednostce (art. 77 ust.1), zawierająca w sobie dorozumianą zasadę odpowiedzialności przedstawicieli władzy (z niezbędnym elementem odpowiedzialności indywidualnej, bez której zamazana odpowiedzialność państwa – finansowo przerzucana na obywateli traci sens) czy rozwinięte unormowanie prawa jednostki do informacji (art. 51).

Zasady relacji jednostki z władzą administrującą wynikają też z przepisów określających zasady obrony obywatela przed prawnie wątpliwymi decyzjami czemu zapobiegać ma między innymi kompetentność urzędników (służba cywilna), dwuinstancyjność (zaskarżalność decyzji administracyjnych) i dwuinstancyjność postępowania administracyjnego czy zaskarżalność sądowa decyzji (art. 77 ust. 2 i 78), niezbędna w sprawach bardziej skomplikowanych¹¹.

Nader istotne zasady działania administracji wynikają z określenia prawnych podstaw jej działalności takich jak np. związanie administracji prawem międzynarodowym i nakaz jego stosowania (art. 9, 90, 91) czy właściwe posługiwanie się prawem wewnętrznym, nie zmuszającym „struktur organizacyjnie podległych” do naruszania prawa powszechnie obowiązującego (art. 93) i możliwości wydzielenia z prawa wewnętrznego autonomicznego prawodawstwa wspólnot obywatelskich i korporacyjnych skoro uzyskały one podmiotowość konstytucyjną. Tu mieści się zasada to wykorzystywanie przez ustawodawcę potencjału znaczeniowego konstytucyjnej konstrukcji prawa miejscowego (ale

¹¹ Pisałem o tym wspólnie z P. Kledzikiem w artykule: *Ostateczność a prawomocność decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 1, s. 9–23.

wyłącznie w stosunku do samorządu terytorialnego!), dla upoważnień do wydawania aktów miejscowych nie wykonawczych (lecz inspirowanych) przepisami ustawy, co jest może mało dostrzegalną istotą normy zawartej w art. 94.

Kończąc ten wątek, choć zarazem pozostawiając go otwartym, przejść należy do jego bardziej skomplikowanych aspektów związanych z zasadami (czy też standardami) prawa administracyjnego, wyodrębnianymi na gruncie podstawowych (konstytucyjnych) aktów prawa międzynarodowego i unijnego, obowiązujących na terenie Polski i będących częścią „krajowego porządku prawnego” jak określa to Konstytucja w art. 91 ust. 1. Mamy w tym wypadku do czynienia z bardzo skomplikowanym materiałem prawnym, ewoluującym prawotwórczo i wykładniczo w złożonej relacji do mieszaniny kultur prawnych stojących u jego podstaw. W warstwie „konstytucyjnej” istnieje problem aurytety i pozycji prawnej najwyższych form prawa międzynarodowego w relacji do konstytucji narodowych, a jedynym w istocie argumentem na rzecz równorzędności tych drugich jest zasada *pacta sunt servanda*. Warto jednak zauważyć, że ma on zastosowanie tylko w odniesieniu do norm międzynarodowych uznawanych *ad casum* za sprzeczne z narodową regulacją konstytucyjną. W pozostałych przypadkach prawo międzynarodowe w stosunkach wewnętrznych stosowane jest dość opornie choć wzmacnia skuteczność regulacji narodowych w bardzo wielu wymiarach, gdy czerpią pełnymi garściami z dorobku doktrynalnego i orzeczniczego prawa międzynarodowego.

W relacji do już wyodrębnionych zasad lub innych wyodrębnianych wg. konstytucyjnego wzorca w gruncie rzeczy nie znajdziemy zbyt wielu konkretnych zasad prawa administracyjnego wywodzonych z konwencji czy orzeczeń trybunałów. Występuje tu raczej ogólna inspiracja (zasady typu opisowego) taka np. jak w standardzie dobrego rządzenia (*good governance*) zawierającym w sobie standard dobrej administracji i w następstwie prawo jednostki do dobrej administracji. Warto zauważyć, że w polskiej Konstytucji nieco podobnym rozwiązaniem jest zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych zawarta we wstępie do Konstytucji i rozwinięta w postaci licznych praw jednostki w kontaktach z organami państwa o których to prawach była już tu mowa¹². Można mieć wątpliwości co do tego czy standard

¹² Por. rozważania w tej kwestii J. Jaskiernia, *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Kielce 2020, s. 63 i n.

dobrej administracji nie jest oczywistością w państwach demokracji konstytucyjnej. Jednakże jego orzecznicze rozwinięcia są z pewnością „twardą” prawną realizacją następstw tego prawa właśnie w postaci prawa jednostki do dobrej administracji.

Akceptując na swoim terytorium akty normatywne organizacji międzynarodowych i ich organów (z nakazu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP), związani jesteśmy (jeśli nie przybiorą postaci ustaw implementujących) stosować je bezpośrednio jako nowe, krajowe źródło prawa. Czy nie musimy wtedy uznać, że sędzia (sądu administracyjnego) podlega nie tylko konstytucji i ustawie ale i ich substytutom, zwłaszcza unijnym, mających pierwszeństwo przed ustawą?

Wchodząc głębiej w tematykę prawa administracyjnego, a dokładniej jego narzędzi, warto zadać pytanie czy rozporządzenia i zarządzenia, a także akty prawa miejscowego nie mogą być wydawane w oparciu o akty prawa międzynarodowego bezpośrednio stosowalne. Jeśli co do rozporządzeń jest tu konstytucyjna (formalna?) bariera szczegółowego upoważnienia ustawowego, wytycznych i celu wykonawczego (w istocie do pokonania na zasadzie *mutatis mutandis* stosowanej zasady substytucyjności źródeł prawa – ustawy i umowy międzynarodowej – to co do zarządzeń (samodzielne ustalenie podstawy ustawowej) czy prawa miejscowego (upoważnienie ustawowe o nieunormowanych rygorach formalnych można znaleźć w unijnym substytucie ustawy) wydaje się to możliwe, dopuszczalne, a może konieczne?

Podany tu przykład rozumowania może prowadzić do ustalenia zasady substytucyjności (ale przecież także pierwszeństwa) unijnych źródeł prawa względem ustawy, ustalonej wprost w prawie unijnym ale wynikającej także z postanowień polskiej Konstytucji! „Konstytucyjne” zasady prawa administracyjnego w tym poszerzonym rozumieniu, mogą wynikać nie tylko z postanowień podstawowych aktów tego prawa (orzeczniczo wzmocnionych) i mieć charakter samoistny albo uzupełniający zasady konstytucji narodowej. Mogą też być dekodowane z podstawowych przepisów prawa międzynarodowego (traktaty i konwencje), np. z zasad ogólnych Traktatu Lizbońskiego, na zasadach interpretacyjnych stosowanych w odniesieniu do konstytucji państwowych.

Literatura

- Bałaban A., *Zasada państwa prawnego w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4.
- Bałaban A., *Jeden czy wiele katalogów zasad naczelných konstytucji*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania*, ks. Jubileuszowa prof. M. Grzybowski, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.
- Bałaban A., Kledzik P., *Ostateczność a prawomocność decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 1.
- Bałaban A., *Uwagi o charakterze prawnym zasad prawidłowej legislacji*, [w:] *Minikommentarz dla maksprefesora. Księga Jubileuszowa prof. L. Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Bałaban A., *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2018.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Kielce 2020.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Skrzydło W., [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.