

ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGULACJA PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELSKICH

Marek Szubiakowski

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer
Polska

ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGULACJA PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELSKICH

Marek Szubiakowski

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer
Polska

WARSZAWA 2017

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Stan prawny na 20 stycznia 2017 r.

Recenzent

Dr hab. Marcin Dyl, prof. UW

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Łamanie

Wolters Kluwer

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

prawolubni


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

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8107-236-6

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
----------------------------	----------

Wstęp	13
--------------------	-----------

Rozdział I

Konstytucyjne podstawy administracyjnoprawnej regulacji

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

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

Rozdział II

Prawnomiędzynarodowe podstawy administracyjnoprawnej

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

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

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

Rozdział III

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

Rozdział IV

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

Rozdział V

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

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

Rozdział VI

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

Rozdział VII

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

Zakończenie	317
--------------------------	------------

Literatura	327
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

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

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

2. Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

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

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

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

3. Inne skróty

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

WSTĘP

1. Zagadnienia wprowadzające

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Przesłanki wyboru tematu

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Zakres analizowanych regulacji prawnych

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Metoda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rozdział I

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ REGULACJI PRAW I WOLNOŚCI

1. Systemowe znaczenie regulacji konstytucyjnej

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

konstytucji jako wzorca w procesie wykładni, jak i poprzez bezpośrednie stosowanie normy konstytucyjnej²⁷.

W tradycji niemieckiej unormowania konstytucyjne i administracyjnoprawne przez długi czas stanowiły jedność. Termin *Staatsrecht* obejmował oba działy dzisiejszego podziału na prawo konstytucyjne i administracyjne. Wprawdzie uznawano, że konstytucja zawiera podstawowe zasady systemu prawa, jednak w przypadku konfliktu norm konstytucji i ustawy zwykłej rozstrzygano go na podstawie dyrektywy *lex specialis* na korzyść ustawy zwykłej. Początkowo podobnie jak w doktrynie francuskiej konstytucji przypisywano jedynie charakter programowy²⁸.

Polska tradycja, choć nie można mówić o tożsamości konstrukcji, w omawianym zakresie, w zasadzie odwołuje się do koncepcji niemieckiej. Dzisiejsze rozwiązanie ustawy zasadniczej jest wynikiem ewolucji oddziaływania Konstytucji na regulację administracyjnoprawną. Przez lata konstytucja uznawana była za deklarację polityczną, miała być bilansem, rejestracją osiągnięć i ich prawnym utrwaleniem²⁹. Jej stosowanie i przestrzeganie było zagadnieniem działania konstytucyjnych organów państwa w oparciu o mechanizmy raczej polityczne niż prawne. Rola ideologiczna ustawy zasadniczej została wyniesiona ponad jej funkcję jako źródła prawa. W literaturze uznaje się to za oddziaływanie francuskich koncepcji konstytucyjnych³⁰. W okresie powojennym pokrywa się ono z wzorcami traktującymi konstytucję jako dokument polityczny, którego stosowanie nie miało formy znanej obecnie. Jeszcze w połowie lat 70. prezentowany był pogląd krytycznie

²⁷ S.A. de Smith, *Constitutional and administrative law*, London 1971, s. 47–66; por. także H.W.R. Wade, *Administrative law*, Oxford 1988, s. 29.

²⁸ P. Tuleja, *Zasada pierwszeństwa konstytucji w tworzeniu prawa*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność. Studia i materiały*, wyd. Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2000, s. 106.

²⁹ *Zagadnienia prawne konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, materiały Sesji Naukowej PAN, 4–9.07.1953 r., t. II, Warszawa 1954, s. 143.

³⁰ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 21.

ocenający samoistne stosowanie konstytucyjnych norm regulujących prawa i wolności ze względu na sposób ich sformułowania³¹.

Konstytucja z 1952 r. kwestię stosowania jej postanowień pozostawiała otwartą dla analizy doktrynalnej. Ocena tego zagadnienia prowadziła do polaryzacji stanowisk w sprawie dopuszczalności i zakresu stosowania jej norm. To z kolei rodziło problemy w kwestii określenia podmiotów stosujących i zakresu oddziaływania ustawy zasadniczej. Na marginesie warto odnotować, że brak regulacji prawnej o stosowaniu polskiej konstytucji w omawianym zakresie nie był typowy dla regulacji konstytucyjnych byłych krajów socjalistycznych. Konstytucje tych krajów zawierały bowiem wyraźne regulacje stanowiące o bezpośrednim stosowaniu ustawy zasadniczej³².

Badanie oddziaływania regulacji konstytucyjnej na system prawa jako elementu o właściwościach normatywnych przez długi czas nie było przedmiotem zainteresowania. Przyjmowano tu, że konstytucja odgrywa rolę źródła zasad ustrojowych³³. Bezpośrednie stosowanie konstytucji uznawano za wyjątek³⁴. W starszej literaturze nauki prawa administracyjnego dominowało pominięcie funkcji ustawy zasadniczej i skupienie się na prymacie ustawy³⁵ lub przyjęcie ustawowej konkretyzacji postanowień konstytucji³⁶. J. Starościek³⁷ opowiadał się za możliwością stosowania konstytucji na równi z innymi ustawami, choć co do zasady rolą konstytucji, jego zdaniem, było określenie materii ustawowej. Spojrzenie doktryny prawa administracyjnego na oddziaływa-

³¹ A. Michalska, *Podstawowe prawa...*, 1976, s. 95.

³² J. Trzciński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 94 i n.

³³ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1952, s. 131.

³⁴ „Ustawa konstytucyjna wyjątkowo tylko stanowi bezpośrednie źródło prawa; znaczenie jej dla działalności administracji polega na tym, że nadając kierunek ustawodawstwu oraz organizując władze państwowe ustala tym samym ramy dla administracji oraz stanowi najwyższą normę interpretacyjną dla tłumaczenia norm w państwie” (M. Zimmermann, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, cz. I, Warszawa 1952, s. 35).

³⁵ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 55.

³⁶ J. Szreniawski, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. K. Sand, Warszawa 1979, s. 26.

³⁷ J. Starościek, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 33.

nie konstytucji w stosunku do regulacji administracyjnoprawnej stanowiło w pewnym stopniu odbicie ewolucji poglądów nauki prawa konstytucyjnego. Przez lata zagadnienie to, na ogół mało dostrzegane, doczekało się szczegółowego ujęcia przez W. Dawidowicza³⁸. Znamienne przy tym jest, że autor ten szeroko odwoływał się do poglądów S. Rozmaryna.

Możliwość stosowania Konstytucji jako podstawy działania administracji pojawiła się wraz z reaktywowaniem sądownictwa administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpoczął działalność 1.09.1980 r., już we wczesnych orzeczeniach odwoływał się do przepisów konstytucji³⁹, co spotkało się z aprobatą piśmiennictwa⁴⁰.

Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. przyniosło istotną zmianę. W licznych pracach z dziedziny nauki prawa administracyjnego przedstawiane są rozważania dotyczące oddziaływania konstytucji. Są one ukie-
runkowane przede wszystkim na ustrojowe aspekty oddziaływania ustawy zasadniczej⁴¹, oraz jej roli w systemie źródeł prawa⁴². Liczne są też wypowiedzi rozwijające problem stosowania konstytucji w obszarze prawa administracyjnego⁴³, oraz podnoszące kwestię funkcji art. 8 ust. 2 Konstytucji⁴⁴.

³⁸ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 34 i n.

³⁹ Wyrok NSA z 21.05.1984 r., III SA 182/84, LEX nr 1687766; wyrok NSA z 13.01.1984 r., SA/Wr 701/31, z glosą M. Pietrzaka, OSPiKA 1984, nr 7–8, poz. 18; wyrok NSA z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, OSPiKA 1986, nr 3, poz. 48, z glosami A. Jaroszyńskiego i J. Borkowskiego.

⁴⁰ A. Zieliński, *Wkład Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatela 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcinski, Warszawa 2005, s. 35.

⁴¹ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 29 i n.; J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 61 i n., *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 1999, s. 114 i n.

⁴² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 85–87.

⁴³ W tej sprawie J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz...*, s. 32 i 33.

⁴⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 53 i n.; M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 56 i 57.

Pomimo rosnącego zainteresowania oddziaływaniem konstytucji w nauce prawa administracyjnego dla bliższego określenia procesu stosowania ustawy zasadniczej przydatne pozostają koncepcje wypracowane w nauce prawa konstytucyjnego. Obraz oddziaływania konstytucji na regulację prawa administracyjnego należy oprzeć na zaczerpniętych stąd rozwiązaniach⁴⁵. Jest to też uzasadnione sygnalizowanym już zbliżeniem poglądów obu sfer nauki.

W literaturze istnieją różnice co do określenia sposobów, w jakich ustawa zasadnicza jest stosowana. Na tle obowiązującej Konstytucji klasyfikację form jej stosowania przedstawił L. Garlicki. Autor zasadniczo odnosi swoje poglądy do działalności sądów, są one jednak także przydatne dla oceny procesu stosowania norm konstytucji przez organy stosujące prawo administracyjne, jak i dla kontroli sądowej administracji. Autor rozróżnia stosowanie samoistne, polegające na zastosowaniu (normy – wyjątkowo zasady) konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięcia. Jest to też tzw. współstosowanie polegające na równoległym stosowaniu przepisu konstytucji i konkretyzującej ten przepis regulacji ustawodawstwa zwykłego. Druga forma to „stosowanie interpretacyjne”. Polega ono na oparciu orzeczenia zarówno na przepisie ustawowym, jak i na przepisie (zasadzie) konstytucji. Metoda jest użyteczna, zwłaszcza gdy norma ustawowa daje się interpretować na kilka sposobów. Wreszcie trzecią formą jest tzw. stosowanie modyfikujące. Technika ta służy uzyskaniu wykładni normy wyprowadzonej z ustawy pozwalającej na osiągnięcie wykładni zgodnej z konstytucją⁴⁶.

Dla potrzeb dalszych rozważań wykorzystana zostanie jednak klasyfikacja P. Sarneckiego. Choć powstała na gruncie rozważań nad poprzednio obowiązującą konstytucją, w pełni odpowiada potrzebom oceny obowiązującej ustawy zasadniczej.

⁴⁵ Por. wyniki programu badawczego Podstawowe problemy stosowania konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, Warszawa 2004, i Raport końcowy Warszawa 2006, redakcja naukowa K. Działocha.

⁴⁶ L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 23–27.

Proponowany przez P. Sarneckiego⁴⁷ podział przewiduje rozróżnienie czterech form stosowania konstytucji stosownie do stopnia, w jakim jest ona podstawą działania organu państwa. Autor wymienia zatem stosowanie bezpośrednie, stosowanie pośrednie i odpowiednio stosowanie samoistne i stosowanie niesamoistne.

Bezpośrednie stosowanie konstytucji polega na tym, że norma konstytucyjna daje wprost podstawę do oceny stosunków społecznych bez rozwinęcia jej i konkretyzacji w ustawie zwykłej. W takim wypadku konstytucja służy wyborowi właściwej interpretacji ustawy, w wypadku gdy możliwe jest ustalenie kilku sposobów jej rozumienia.

Stosowanie samoistne polega na tym, że stosunki społeczne są poddane ocenie na podstawie bezpośrednio przepisu konstytucji i, jak podkreśla autor, „na podstawie możliwości zastosowania wyłącznie przepisu konstytucyjnego jako jedynej podstawy wydania orzeczenia. Stosowanie samoistne jest więc zawsze stosowaniem bezpośrednim, ale nie odwrotnie”.

Stosowanie niesamoistne oznacza zatem, że należy zastosować zarówno normę konstytucyjną, jak i ustawową. Konstytucja byłaby wówczas stosowana bezpośrednio lub pośrednio. „W konsekwencji mielibyśmy dwie wersje współstosowania a) bezpośrednie stosowanie konstytucji oraz stosowanie ustawy dla oceny rozmaitych aspektów określonej sytuacji faktycznej, b) pośrednie stosowanie konstytucji, poprzez ustawę transformującą”⁴⁸.

Zmiana, którą przyniosła Konstytucja z 2.04.1997 r., przejawia się w tym, że do tekstu ustawy zasadniczej wprowadzony został przepis stanowiący, że Konstytucja stosowana jest bezpośrednio, chyba że sama ustawa zasadnicza stanowi inaczej. Jak wynika z przedstawionego rozwoju poglądów doktryny, norma ta nie jest wprawdzie nowa, jednak zmiana polega na przeniesieniu jej ze sfery wykładni do tekstu konstytucji. W literaturze stwierdza się, że obowiązek stosowania konstytucji

⁴⁷ P. Sarnecki, *Stosowanie konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SP 1988, nr 3 (97), s. 61 i n.

⁴⁸ P. Sarnecki, *Stosowanie...*, s. 62.

został przeniesiony ze sfery postulatów do sfery obowiązków⁴⁹. W szczególności zaś – zdaniem W. Skrzydły – zmiana ma dotyczyć regulacji w zakresie praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela⁵⁰, bowiem w aktualnym stanie regulacji jednostka może powołać się na przepisy Konstytucji, a organ państwa jest obowiązany takie powołanie się uwzględnić.

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji stało się obecnie zasadą konstytucyjną o szerokim zakresie, odnoszącą się zarówno do praw i wolności, jak i do pozostałych unormowań Konstytucji, których budowa na to pozwala. W zakresie podmiotowym adresatami tej normy są przede wszystkim organy państwa⁵¹, co oznacza bezpośrednie stosowanie norm Konstytucji przez organy administracji. Nie chodzi tu przy tym jedynie o sytuację wydawania aktów normatywnych, ale też o akty indywidualne.

Problematyka stosowania praw człowieka w ujęciu konstytucyjnym z reguły odnoszona jest do tzw. stosowania wertykalnego, tj. w relacjach pomiędzy wykonującym swoje zadania organem a adresatem procesu stosowania prawa. Istotnym elementem procesu realizacji praw i wolności obywatelskich jest jednak także horyzontalne stosowanie Konstytucji, czyli jej oddziaływanie w relacjach pomiędzy jednostkami w układzie poziomym⁵². Jest to obszar ścierania się spornych stanowisk. Problematyka tej dyskusji najczęściej odnoszona jest do działania re-

⁴⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 45.

⁵⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 20.

⁵¹ A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, Studia i Materiały Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, t. XI, Warszawa 2000, s. 46 i 47.

⁵² Por. w tej sprawie, A. Łabno-Jabłońska, *Zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki, analiza prawno-porównawcza*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 76 i n.; Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Ossolineum 1980, s. 282 i n.; Z. Kędzia, *Horyzontalne działanie praw obywatelskich*, [w:] *Państwo. Prawo. Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Ossolineum 1989, s. 519 i n.; B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich RFN, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 1990, s. 146 i n.; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.

gulacji konstytucyjnej w sferze prawa prywatnego⁵³. Nas jednak bardziej interesować będzie działanie norm regulacji administracyjnoprawnej.

W literaturze negowana jest możliwość horyzontalnego stosowania ustawy zasadniczej⁵⁴. Jestem jednak zdania, że na problem ten można spojrzeć także nieco inaczej. Należy bowiem odnotować, że przepisy Konstytucji w większości wypadków nie określają podmiotów zobowiązanych do ich realizacji (art. 68 ust. 2–5, art. 70 ust. 4, art. 71, art. 72 ust. 1 i 2). Wobec tego ustalenie kręgu podmiotów zobowiązanych do realizacji danego prawa wymaga wykładni systemowej i funkcjonalnej⁵⁵. Choć zatem wiele praw może znaleźć ochronę jedynie w relacjach z organami władzy publicznej (np. art. 55 czy art. 61 Konstytucji), to można też wskazać szereg praw, które przewidują ochronę nie tylko w relacji z państwem (np. wolność religii, wolność wyrażania poglądów czy prawo do prywatności).

Za poglądem takim przemawia treść art. 31 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Stanowi on, że każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Taka redakcja przepisu odwołuje się do ochrony horyzontalnej. Regulacja nakazuje też uwzględnienie konstytucyjnych praw i wolności w procesie wykładni regulacji prawnej odnoszącej się do stosunków pomiędzy podmiotami prywatnymi. Jeżeli bowiem przepisy w niektórych wypadkach określają podmioty zobowiązane do realizacji normy, wskazując organy administracji, to w pozostałych wypadkach krąg podmiotów obejmuje adresatów także niebędących podmiotami administrującymi. Za taką wykładnią przemawia także art. 30 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, mówiący o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Godność wymaga ochrony nie tylko przed podmiotami administrującymi.

⁵³ M. Safjan, *O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne*, PiP 2014, nr 2, s. 3.

⁵⁴ J. Boć stwierdza: „W łączących podmioty prywatne stosunkach regulowanych prawem prywatnym żadna ze stron nie może się skutecznie powoływać na postanowienia Konstytucji” [J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 32].

⁵⁵ K. Wojtyczek, *Horyzontalny wymiar praw człowieka zagwarantowanych w konstytucji RP*, KPP 1999, nr 2, s. 229.

Obok powołanej argumentacji ustrojodawca wskazał w tekście ustawy zasadniczej (art. 31 ust. 3) kryterium stosowania regulacji policyjnej nakazujące ograniczenie praw lub wolności ze względu na wolności i prawa innych osób. Konstytucja odwołuje się tu do konsekwencji realizowania praw i wolności, których podstawą jest często bezpośrednie oddziaływanie jej norm.

Proces stosowania Konstytucji w obszarze regulacji administracyjno-prawnej wymaga odpowiedzi na pytanie o rolę normy wyprowadzonej z art. 8 ust. 2 Konstytucji mówiącego o bezpośrednim stosowaniu ustawy zasadniczej. Polega ona na czynieniu przez organ państwa użytku z przyznanych mu przez normy prawne kompetencji do dokonania określonej czynności konwencjonalnej aktualizującej obowiązek prawny adresata prawa⁵⁶. Takie ujęcie odwołuje się do rozumienia stosowania prawa określanego jako właściwe lub wąskie, przyjmując jako wzorzec proces stosowania w sprawie o charakterze indywidualnym. Na gruncie regulacji administracyjnej należy uznać takie rozumienie za zbyt wąskie. Trzeba bowiem rozważyć rolę ustawy zasadniczej w procesie tworzenia aktów o charakterze powszechnie obowiązującym. Koncepcja stosowania prawa odwołująca się do prawa sądowego skupia się na akcie indywidualnym, co jest zgodne z prawnym modelem wyrokowania. W wypadku działania administracji stosowanie prawa jest jednak także procesem tworzenia aktów normatywnych. Tu jednak pojawia się możliwość zatarcia granicy pomiędzy stosowaniem a stanowieniem prawa. Należy uznać, że przeciwstawienie stosowania i stanowienia prawa jest zasadne w wypadku modelu sądowego. Na gruncie regulacji administracyjnej tworzenie aktów powszechnie obowiązujących obok aktów indywidualnych jest jedną z form prawnych działania, przyjmowaną przez wszystkie klasyfikacje tych form. Z tego względu zaliczenie jej do sfery stosowania konstytucji staje się zasadne.

Ustawa zasadnicza w wielu punktach zastrzega uregulowanie danej kwestii w ustawie. W takiej sytuacji stosowanie Konstytucji, choć bezpośrednie, nie będzie jednak samoistne. Ograniczy się do współstosowania ustawy zasadniczej z mocy samej Konstytucji. Jeżeli zaś regulacja

⁵⁶ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 250.

prawna zbudowana jest tak, że nadaje się do bezpośredniego stosowania, a Konstytucja nie zastrzega wydania ustawy, to norma taka może być stosowania bezpośrednio, przez co należy rozumieć oparcie aktu lub czynności wprost na przepisie Konstytucji. Ze względu na specyfikę norm Konstytucji, które z natury swej są zbudowane w taki sposób, aby uzyskać efekt możliwie szerokiego zakresu zastosowania, sprawy indywidualne regulowane na podstawie normy konstytucyjnej należą do rzadkości. Najczęściej ma miejsce współstosowanie Konstytucji, gdy orzeczenie oparte jest na przepisie ustawy. Jest ono łącznym stosowaniem normy ustawowej i normy konstytucyjnej, jeżeli norma konstytucyjna może być zrekonstruowana w sposób pozwalający na współstosowanie.

Sytuacja, w której jedyną podstawą aktu stosowania prawa jest Konstytucja, jest określana jako czysta postać stosowania Konstytucji. W literaturze wskazuje się, że współstosowanie Konstytucji i ustawy jest słabszą wersją stosowania ustawy zasadniczej. Orzecznictwo dostarcza jednak najwięcej przykładów stosowania Konstytucji, gdy wprowadzie podstawą orzeczenia jest norma ustawowa, jednak ustalenie treści normy ustawowej następuje przy pomocy regulacji konstytucyjnej. Przy kilku możliwych sposobach wykładni zastosowanie znajduje wykładnia najbliższa przepisowi Konstytucji. Tą drogą postanowienia Konstytucji wpływają kształtująco na proces stosowania ustawy. Wskazówka co do interpretacji treści ustawy służy takiemu jej odczytaniu, które odpowiadać będzie najpełniej treści norm Konstytucji.

Proces stosowania Konstytucji przebiega odmiennie w zależności od tego, czy regulacja prawna jest wykorzystywana w sferze rozróżnianego w doktrynie „sądowego” i „kierowniczego” stosowania prawa. Pierwszy z nich odwołuje się do niezależności podmiotu stosującego prawo. Przekłada się to na takie elementy procesu stosowania prawa jak podstawa prawna działania, brak hierarchicznego podporządkowania oraz ograniczenie nadzoru do wyznaczonych pól i oparcie go na aspekcie zgodności z prawem. Drugi zakłada brak niezawisłości i różny stopień związania podmiotu stosującego prawo regulacją proceduralną, zwłaszcza gdy nie chodzi o wydawanie aktów indywidualnych. Z punktu widzenia niniejszych uwag ważne jest jednak rozróżnienie pomiędzy

tymi dwoma modelami w procesie stosowania prawa przez podmioty administrujące. Jak stwierdza J. Wróblewski, „Stosowanie prawa przez podmioty administracji jest bardziej zróżnicowane niż działanie sądów. W pozasądowym stosowaniu prawa mamy do czynienia z aktywnością, która nie tylko odpowiada modelowi kierowniczemu, ale również często zbliża się do modelu sądowego; ponadto działalność administracji nie może być ani tworzeniem ani stosowaniem prawa, choć zawsze powinna być zgodna z prawem obowiązującym”⁵⁷.

Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny są zgodne, że w wypadku uznania przez sąd aktu podustawowego za niezgodny z Konstytucją lub ustawą sąd może odmówić jego zastosowania⁵⁸. Osobnym zagadnieniem jest kwestia umocowania sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z Konstytucją. Sąd może oceniać zgodność postanowień ustawy z Konstytucją (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Gdy uzna, że pomiędzy nimi istnieje sprzeczność, której nie da się wyeliminować w drodze wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, sąd może zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie. Problem pojawił się w wyniku zbiegu wykładni art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 1 i art. 193 Konstytucji. Na tej podstawie powstał bowiem pogląd o dopuszczalności odmowy zastosowania ustawy przez każdy sąd⁵⁹. W takiej sytuacji w miejsce regulacji ustawowej zastosowanie miałyby regulacje konstytucyjne⁶⁰.

Odmienne jest w przypadku organu administracji. Jest on związany zarówno ustawą, jak i przepisami podustawowymi, często o znacznym

⁵⁷ J. Wróblewski, *Aksjologiczne problemy sądowej kontroli administracji*, PiP 1980, nr 1, s. 15; J. Wróblewski, *Sądowe i pozasądowe stosowanie prawa – problemy teorii i ideologii*, SPE 1981, t. XXVI, s. 9.

⁵⁸ W szczególności por. postanowienie TK z 5.12.1997 r., Ts 1/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 17; wyrok NSA z 21.06.2011 r., I OSK 2102/10, LEX nr 1082693, oraz powołane tu orzecznictwo sądów i TK.

⁵⁹ Por. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, nr 9, s. 3 i n.

⁶⁰ R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 29–31; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 718 i n.; odmiennie w tej sprawie W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 322–323.

stopniu szczegółowości. Nie jest też upoważniony do badania zgodności wiążących go aktów z Konstytucją. W razie stwierdzenia braku zgodności wiążących go aktów z Konstytucją może jedynie dokonać sygnalizacji na rzecz organu przełożonego, który, jeżeli podzieli jego stanowisko, może zwrócić się do organu uprawnionego o wystąpienie o zmianę stanu prawnego lub skierowanie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego. Wobec takiego usytuowania organów administracji sygnalizowane w literaturze przypadki bezpośredniego stosowania Konstytucji przez te organy⁶¹ z pominięciem przepisów bezpośrednio skierowanych do organów administracji stanowią przekroczenie normy art. 8 ust. 2 Konstytucji⁶². Nie można jednak uznać, że organ administracji w żadnym wypadku nie ma możliwości odmowy zastosowania aktu niezgodnego z Konstytucją. Oznaczałoby to zaprzeczenie jednoznacznie sformułowanej normy art. 8 ust. 2 Konstytucji. Przy ocenie tego zagadnienia należy jednak wziąć pod uwagę trzy elementy.

Po pierwsze, należy odpowiedzieć na pytanie o istotę stosowania Konstytucji w obszarze regulacji administracyjnoprawnej. Oddziaływanie Konstytucji ma miejsce w procesie stosowania prawa przez organ administracji, ale też w toku kontroli jej działania. Stosowanie Konstytucji w procesie administrowania, a więc w toku realizacji funkcji wykonawczej⁶³ cechuje się właściwą mu charakterystyką. Samoistne stosowanie może mieć miejsce zasadniczo w trzech sytuacjach. Gdy norma prawna przewiduje bezpośrednie stosowanie ustawy zasadniczej (np. art. 61 Konstytucji) oraz gdy w wyniku luki w prawie na szczeblu ustawowym nie ma potrzebnej regulacji. Szczególnym wypadkiem sto-

⁶¹ Por. A. Mączyński, *Bezpośrednie...*, s. 43.

⁶² „W taki sposób ustrojodawca zrealizował postulaty płynące z zasady *lex superior derogat legi inferiori*. Natomiast z tej zasady nie wynika, ani to, że akty niższe niezgodne z wyższymi są nieważne, ani tym bardziej uzasadnienie do incydentalnego niestosowania tych aktów w poszczególnych sprawach. Gdyby z tej zasady taki skutek miał wynikać, to nie byłoby podstaw, żeby ograniczać go tylko do Sądu Najwyższego, czy nawet w ogóle tylko do sądów. To by musiało oznaczać, że każdy organ może ustalać niezgodność z konstytucją i może odmawiać zastosowania ustawy, którą uznał za niezgodną z konstytucją” (A. Mączyński, *Bezpośrednie...*, s. 51).

⁶³ W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, nr 9, Prawo 1981, s. 74–78; J. Wróblewski, *Stosowanie prawa przez organy administracji*, OMT 1972, nr 12, s. 17.

sowania Konstytucji jest wykładnia uznaniowej podstawy działania organu⁶⁴. W wypadku pełnego uznania rozstrzygnięcie może być oparte w stopniu decydującym o jego istocie na normie konstytucyjnej. Ze względu na zakres uznania będzie to stosowanie samoistne, choć z punktu widzenia stosowanej klasyfikacji należy określić je jako pośrednie. Zarówno sądy administracyjne, jak i Trybunał Konstytucyjny stosują Konstytucję w procesie kontroli administracji⁶⁵. W wypadku rekonstrukcji stanu prawnego będącego wzorcem, do którego odnoszony jest stan kontrolowany, należy odtworzyć wzorzec kontroli m.in. na podstawie regulacji konstytucyjnej. Oparcie procesu kontroli na normach, zasadach i wartościach Konstytucji oznacza konieczność posługiwania się nimi przez podmioty administrujące poddane kontroli, dla osiągnięcia wyniku oceny procesu stosowania prawa aprobowanego w procesie kontroli. Wzmocnienie wymogu legalności stawianego organowi administracji poprzez nałożenie obowiązku podejmowania przez niego działań w zgodzie z Konstytucją oznacza, że staje się to jednym ze środków realizacji zasady państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji. Nie oznacza to jednak oparcia jego czynności bezpośrednio na ustawie zasadniczej.

Po drugie, jak już sygnalizowano, w Konstytucji istnieją przepisy rodzące dyskusję co do zasadności uznania dopuszczalności innego sądu niż Trybunał Konstytucyjny do dokonania oceny zgodności ustawy z Konstytucją (art. 178 ust. 1 i art. 193 Konstytucji)⁶⁶. W wypadku uznania przez organ administracji zaistnienia niezgodności pomiędzy ustawą i Konstytucją jego uprawnieniem jest uruchomienie kontroli konstytucyjności ustawy. Organ administracji powinien w takim wypadku skorzystać z pośrednictwa tych organów znajdujących się

⁶⁴ W wyroku NSA z 4.11.1999 r., III SA 7860/98, LEX nr 40672, Sąd stwierdził, że organy publiczne działające w ramach uznania muszą w swoich rozstrzygnięciach respektować przede wszystkim porządek prawny wynikający z Konstytucji (m.in. art. 74 ust. 1, 2 i 4) i nie mogą ograniczać się przy prowadzeniu postępowania tylko do przepisów ustawowych, mających bezpośrednie zastosowanie w sprawie.

⁶⁵ J. Wróblewski, *Aksjologiczne problemy sądowej kontroli administracji*, PiP 1980, nr 1, s. 19.

⁶⁶ Por. w tej sprawie wyrok TK z 4.10.2000 r., P. 8/2000, OTK 2000, nr 6, poz. 189, z głosem A. Wróbla, Prz. Sejm. 2001, nr 6, s. 96, oraz B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, PiP 2002 r., nr 9, s. 36 i n.

w strukturze władzy wykonawczej, które mają zdolność wnioskową (Prezes Rady Ministrów, obecnie także Prokurator Generalny) albo też sygnalizować problem ministrowi działowemu w celu podjęcia prac nad zmianami ustawy⁶⁷. Co do zasady nie ma on możliwości odstąpienia od stosowania kwestionowanego aktu. Taka formuła związania organu administracji prawem odnosi się do oceny konstytucyjności ustaw. Brak bowiem w ustawie zasadniczej normy, która kierowałaby regulację art. 178 ust. 1 Konstytucji do administracji. Z tego też względu trudno podzielić pogląd M. Jaśkowskiej, zdaniem której każdy organ stosujący prawo może odmówić zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją⁶⁸. Trudno też jednak zaaprobować stanowisko J. Zimmermanna, który uznaje, że w odniesieniu do administracji można mówić jedynie o współstosowaniu norm Konstytucji⁶⁹. Należy uznać, że organy administracji mają prawo oceniać samodzielnie konstytucyjność aktów podstawowych i mogą odmówić ich zastosowania w sytuacji oczywistej niezgodności z Konstytucją. Przykładem może być stan wywołany stwierdzeniem niekonstytucyjności rozporządzenia przez Trybunał Konstytucyjny i powtórzenie tej samej regulacji po nowelizacji lub zmianie zakwestionowanego aktu prawnego. Zastosowanie przez organ administracji wzorca oceny zgodności z Konstytucją stworzonego przez Trybunał Konstytucyjny jest w takim lub analogicznym wypadku konieczne z uwagi na to, że inaczej nie tylko organ musiałby pominąć normę art. 8 ust. 2 Konstytucji, ale też z tego po-

⁶⁷ Tak w tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003 r., poz. 17 z aprobowanymi głosami R. Hausera i A. Kabata s. 73, oraz głosem J. Mikołajewicza, s. 75.

⁶⁸ Uważam bowiem, że nie tylko sądy, lecz także każdy organ stosujący prawo może odmówić zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją. Nie może jej jedynie uchylić. Ta kompetencja należy do Trybunału Konstytucyjnego. W procesie stosowania prawa zawsze staje się przed koniecznością ustalania obowiązującej normy prawnej. Powstałe wątpliwości rozstrzyga się za pomocą reguł derogacyjnych. Jedną z nich jest *lex superior derogat legi inferiori*. Nie uważam też, aby stosowanie tej zasady było specyficzną czynnością niedostępną dla sądów czy organów. Przeciwnie, w tego rodzaju argumentacji dostrzegam reminiscencje poglądów sprzeciwiających się swego czasu bezpośredniemu stosowaniu konstytucji poprzez podkreślenie specyfiki tego aktu. Por. M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik i in., Kraków 2001, s. 279.

⁶⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 57.