

WOJCIECH JAKIMOWICZ

PUBLICZNE
PRAWA
PODMIOTOWE



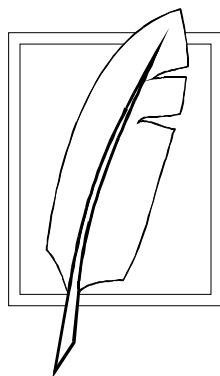
MONOGRAFIE ZAKAMYCZA

 Wolters Kluwer

PUBLICZNE
PRAWA
PODMIOTOWE

WOJCIECH JAKIMOWICZ

PUBLICZNE
PRAWA
PODMIOTOWE



Książka powstała na podstawie publikacji wydanej
przez Kantor Wydawniczy Zakamycze w 2002 r.

Książka dofinansowana przez Komitet Badań Naukowych

Skład, łamanie:
Andrzej Gudowski

Redakcja serii:
Alicja Pollesch

Redakcja:
Agata Sularz

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

Kantor Wydawniczy Zakamycze 2002
Wydanie I

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Przedmowa.....	19
Słowo wstępne.....	21

Część pierwsza

TEORIA PUBLICZNYCH PRAW PODMIOTOWYCH

Rozdział I

Prawa podmiotowe <i>in genere</i> w polskiej nauce prawa	27
--	----

Rozdział II

Publiczne prawa podmiotowe w polskiej nauce prawa	41
1. Uwagi ogólne.....	41
2. Nauka prawa w pierwszej połowie XX w.	50
3. Nauka prawa w Polsce socjalistycznej.....	63
4. Współczesna nauka prawa	76
5. Uwagi końcowe	82

Rozdział III

Kategorie pojęciowe zbliżone do pojęcia publicznych praw podmiotowych	85
1. Uwagi ogólne.....	85
2. Uznanie administracyjne	86
2.1. Uwagi ogólne.....	86
2.2. Współczesne rozumienie uznania	87

A.	Poglądy prezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	87
B.	Poglądy doktryny na zagadnienie uznania administracyjnego	90
C.	Normatywny charakter uznania administracyjnego	93
2.3.	Uwagi końcowe.....	99
3.	Klauzule generalne	101
3.1.	Uwagi ogólne.....	101
3.2.	Klauzule generalne a normy prawne o charakterze ogólnym	104
3.3.	Klauzule generalne zasad współżycia społecznego i słuszności.....	107
A.	Klauzula generalna zasad współżycia społecznego.....	108
B.	Klauzula generalna słuszności.....	110
3.4.	Klauzule generalne interesu publicznego i interesu społecznego	115
A.	Pojęcie interesu publicznego w okresie międzywojennym	116
B.	Pojęcie interesu ogólnego w okresie powojennym. Klauzula generalna interesu społecznego.....	118
C.	Klauzula generalna interesu publicznego.....	119
4.	Sytuacja prawna określonego podmiotu.....	122
5.	Interes prawny.....	127
5.1.	Uwagi ogólne.....	127
5.2.	Pojęcie interesu faktycznego	128
5.3.	Pojęcie interesu prawnego.....	131
5.4.	Możliwe konfiguracje interesu prawnego.....	138
A.	„Prawo refleksowe” przysługujące osobie trzeciej	139
B.	„Specjalne prawo proszenia”	140

Rozdział IV

Istota publicznych praw podmiotowych	161
1. Próba skonstruowania definicji publicznych praw podmiotowych	162
1.1. Prawo	162
1.2. Prawo publiczne	162
1.3. Prawo podmiotowe	165
A. Uprawnienie	168
B. Obowiązek	173
C. Kompetencja	174
1.4. Publiczne prawo podmiotowe	176
2. Charakterystyka publicznych praw podmiotowych	177
2.1. Źródła publicznych praw podmiotowych	177
A. Uwagi ogólne	177
B. Źródła prawa w polskim systemie prawnym	179
C. Źródła prawa administracyjnego	180
D. Kategorie źródeł publicznych praw podmiotowych	187
E. Uwagi końcowe	194
2.2. Podmioty publicznych praw podmiotowych	197
2.2.1. Uwagi ogólne	197
2.2.2. Osoby fizyczne	198
2.2.3. Osoby prawne	199
2.2.4. Państwo	201
2.2.5. Jednostki samorządu terytorialnego	208
2.2.6. Organy administracji	218
2.3. Treść publicznych praw podmiotowych	221
2.3.1. Uwagi ogólne	221
2.3.2. Pojęcie roszczenia	222
2.3.3. Pojęcie roszczenia w prawie administracyjnym	223
2.3.4. Publiczne prawa podmiotowe o treści negatywnej	225
2.3.5. Publiczne prawa podmiotowe o treści pozytywnej	234
2.4. Cel publicznych praw podmiotowych	242
3. Uwagi końcowe	249

Część druga
REGULACJA PUBLICZNYCH PRAW PODMIOTOWYCH
W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Rozdział I

Regulacja publicznych praw podmiotowych w Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej	253
1. Uwagi ogólne	253
2. Prawa jednostki	254
3. Katalog konstytucyjnych publicznych praw podmiotowych	256
3.1. Prawa wolnościowe	256
3.2. Pozostałe prawa negatywne	257
3.3. Prawa o treści pozytywnej	258
3.4. Prawa-kompetencje	261
3.5. Prawa proceduralne	262
4. Obowiązki konstytucyjne	262
5. Wnioski	265

Rozdział II

Szczegółowe regulacje publicznych praw podmiotowych

o treści negatywnej	267
1. Uwagi ogólne dotyczące wolności zrzeszania się i wolności gospodarczej	268
2. Wolność zrzeszania się	273
2.1. Deklaratywny charakter praw wolnościowych.....	273
2.2. Podmioty wolnościowych praw podmiotowych.....	274
A. Osoby fizyczne.....	274
B. Osoby prawne prawa prywatnego	275
C. Osoby prawne prawa publicznego.....	276
2.3. Zastosowanie zasady, że co nie jest zakazane, to jest dozwolone	279
2.4. Spoczywający na państwie (jednostkach samorządowych) ciężar dowodu, że w pewnych granicach korzystanie z wolności jest przez prawo zabronione	280

2.5. Wynikające z praw wolnościowych roszczenia do państwa o zaniechanie przez nie ingerencji w sferę uprzednio uznanej wolności, jak i o udzielenie ochrony przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów prawa w sferę wolności jednostki	281
3. Wolność gospodarcza	284
3.1. Deklaratywny charakter praw wolnościowych.....	284
3.2. Podmioty wolnościowych praw podmiotowych.....	285
A. Osoby fizyczne.....	285
B. Osoby prawne prawa prywatnego	285
C. Osoby prawne prawa publicznego.....	288
3.3. Zastosowanie zasady, że co nie jest zakazane, to jest dozwolone	293
3.4. Spoczywający na państwie (jednostkach samorządowych) ciężar dowodu, że w pewnych granicach korzystanie z wolności jest przez prawo zabronione	295
3.5. Wynikające z praw wolnościowych roszczenia do państwa o zaniechanie przez nie ingerencji w sferę uprzednio uznanej wolności, jak i o udzielenie ochrony przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów prawa w sferę wolności jednostki	297
3.5.1. Reglamentacja wyłącznie ustawowa	300
3.5.2. Reglamentacja poprzez metody działania administracji publicznej	307
4. Uwagi końcowe	318

Rozdział III

Szczegółowe regulacje publicznych praw podmiotowych

o treści pozytywnej	321
1. Regulacje roszczeń o realizację przez państwo (jednostki samorządu terytorialnego) ustawowych publicznych praw podmiotowych jednostek	322
1.1. Roszczenia o wydanie indywidualnego aktu administracyjnego o oznaczonej treści bądź innego odpowiedniego dokumentu urzędowego	324

1.1.1. Roszczenia o wydanie decyzji administracyjnej o oznaczonej treści.....	326
1.1.2. Roszczenia o wydanie innego niż decyzja aktu administracyjnego o oznaczonej treści bądź odpowiedniego dokumentu urzędowego.....	333
1.2. Roszczenia o określone zachowanie (świadczenie) państwa (wspólnoty samorządowej) niezależne od faktu wydania aktu administracyjnego bądź innego dokumentu urzędowego.....	339
1.2.1. Roszczenia o określone aktywne zachowanie państwa (wspólnoty samorządowej)	342
1.2.2. Roszczenia o zachowanie państwa (wspólnoty samorządowej) polegające na znoszeniu określonej aktywności jednostek	350
1.3. Roszczenia obywateli o uczestnictwo we władczej działalności państwa.....	357
1.3.1. Roszczenia o udział w procesie tworzenia prawa.....	357
1.3.2. Roszczenia o uczestniczenie w procesie stosowania prawa	361
1.4. Roszczenia jednostek o ograniczenie w stosunku do nich bądź zwolnienie ich z obowiązków publicznoprawnych obciążających ogół obywateli.....	362
2. Regulacje roszczeń wynikających z publicznych praw podmiotowych uzyskanych przez jednostki na skutek władczej działalności administracji.....	364
3. Regulacje roszczeń państwa (wspólnot samorządowych) o wykonanie przez jednostki ciężących na nich z mocy prawa obowiązków publicznoprawnych	367
3.1. Roszczenia o wypełnienie obowiązku określonego aktywnego zachowania	369
3.2. Roszczenia o wypełnienie przez obywateli obowiązku znoszenia określonych działań państwa lub jednostek samorządu terytorialnego	376
4. Regulacje roszczeń państwa o wykonanie obowiązków publicznoprawnych obciążających jednostki na skutek władczej działalności administracji publicznej.....	377

4.1. Roszczenia wynikające z publicznych praw podmiotowych państwa do udostępniania części swojej podmiotowości publicznoprawnej innym podmiotom.....	379
4.2. Roszczenia o realizację określonych czynności, na których dokonanie państwo (wspólnota samorządowa) wyraziło zgodę w formie zezwolenia...	388
4.3. Roszczenia wynikające z publicznych praw podmiotowych państwa do władczej ingerencji w prawa podmiotowe innych podmiotów	392
4.4. Roszczenia o wypełnianie przez jednostki innych obowiązków powstałych w wyniku władczej działalności administracji.....	398
5. Regulacje wzajemnych roszczeń państwa i jednostek samorządowych	405
6. Wnioski.....	406

Część trzecia

OCHRONA PUBLICZNYCH PRAW PODMIOTOWYCH W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

1. Uwagi ogólne	411
2. Prawo do sądu	419
3. Ochrona publicznych praw podmiotowych obywateli w obowiązującym modelu sądownictwa administracyjnego...	427
3.1. Uwagi ogólne	427
3.2. Konstrukcja legitymacji skargowej.....	434
3.3. Zasady orzekania.....	439
3.4. Kompetencje sądu	449
4. Ochrona publicznych praw podmiotowych obywateli a instytucja skargi konstytucyjnej.....	455
4.1. Zakres przedmiotowy.....	456
4.2. Podstawy skargi konstytucyjnej	465
4.3. Przedmiot ochrony	470
5. Prawo występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie praw i wolności naruszonych działaniem władz publicznych	475

5.1. Przedmiot ochrony	475
5.2. Środki działania i kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich	476
5.3. Charakter ochrony	478
6. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.....	483
6.1. Działanie „organu władzy publicznej”	484
6.2. Działanie „niezgodne z prawem”	485
6.3. Prawo do wynagrodzenia szkody	486
7. Uwagi końcowe.....	487
Zakończenie	489
Literatura	491

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
- pr.bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.)
- p.d.g. – ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178)

Periodyki

- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- BS – Biuletyn Skarbowy
- CPiE – Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne
- GAP – Gospodarka – Administracja Państwowa
- GAT – Gospodarka – Administracja – Technika
- KSP – Krakowskie Studia Prawnicze
- Mon.Pod. – Monitor Podatkowy
- Mon.Praw. – Monitor Prawniczy
- NP – Nowe Prawo
- OMT – Organizacja – Metody – Technika
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSN – Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego
- OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna i Pracy

OSNCP	-	Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNPG	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Prokuratura Generalna
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPİKA	-	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTKZU	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
PG	-	Prawo Gospodarcze
PiP	-	Państwo i Prawo
POP	-	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	-	Przegląd Prawa Handlowego
PS	-	Prawo Spółek
PUG	-	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	-	Studia Prawnicze
ST	-	Samorząd Terytorialny
ZNUJ	-	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUWr	-	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

Inne

TK	-	Trybunał Konstytucyjny
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny

Wybrana literatura

- Adamiak B., Borkowski J. [I] – Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2000
- Adamiak B., Borkowski J. [II] – Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000
- Banaszak B., Preisner A. [I] – Banaszak B., Preisner A., *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992
- Banaszak B., Preisner A. [II] – Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993
- Biernat S. [I] – Biernat S., *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, PPH 1994, nr 9

- Biernat S. [II] – Biernat S., *Promesa koncesji (w:) Gospodarka. Administracja. Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego i B. Popowskiej, Poznań 1997
- Bigo T. [I] – Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Bigo T. [II] – Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego 1959
- Bigo T. [III] – Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960, z. 3
- Dabin J. [I] – Dabin J., *Le droit subjectif*, Paris 1952
- Dabin J. [II] – Dabin J., *Théorie générale du droit*, Bruxelles 1953
- Dabin J. [III] – Dabin J., *Droits subjectifs du droit et prérogatives juridiques, Examen des theses de M. Paul Roubier, Mémoires de l'Académie royale de Belgique*, Bruxelles 1960
- Dawidowicz W. [I] – Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962
- Dawidowicz W. [II] – Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974
- Dawidowicz W. [III] – Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978
- Ehrlich S. [I] – Ehrlich S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1957
- Ehrlich S. [II] – Ehrlich S., *Rzecz o prawie podmiotowym*, PiP 1958, z. 2
- Filipek J. [I] – Filipek J., *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, PiP 1961, z. 2
- Filipek J. [II] – Filipek J., *Zagadnienie podmiotowości administracyjnoprawnej, maszynopis pracy doktorskiej*, Kraków 1961
- Filipek J. [III] – Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968
- Filipek J. [IV] – Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995, cz. I
- Iserzon E. [I] – Iserzon E., *Fundamentum regnorum*, NP 1960, nr 2
- Iserzon E. [II] – Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968
- Jellinek G. [I] – Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921
- Jellinek W. [I] – Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931
- Jellinek W. [II] – Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin-Zürich 1966
- Kmieciak Z. [I] – Kmiecik Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994
- Kmieciak Z. [II] – Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997
- Kmieciak Z. [III] – Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000

- Kulesza M. [I] – Kulesza M., *Materiały do nauki prawa administracyjnego*, Warszawa 1989
- Kulesza M. [II] – Kulesza M., *Podstawowe założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP w kontekście postanowień Małej Konstytucji*, ST 1993, nr 9
- Leoński Z. [I] – Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, ST 1995, nr 4
- Leoński Z. [II] – Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997
- Leoński Z. [III] – Leoński Z. [III] (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998
- Leoński Z. [IV] – Leoński Z., *Charakter prawny koncesji i umowy koncesyjnej w świetle przepisów ustawy o autostradach płatnych*, ST 1998, nr 4
- Longchamps F. [I] – Longchamps F., *Osobiste świadectwa wojenne*, Lwów 1936
- Longchamps F. [II] – Longchamps F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, ZNUWr, Prawo V, 1960, nr 21
- Longchamps F. [III] – Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12
- Longchamps F. [IV] – Longchamps F., *Z rodowodu prawa podmiotowego*, ZNUWr, Prawo VIII, 1961, nr 34
- Longchamps F. [V] – Longchamps F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, AUWr, Prawo X, 1962, nr 5
- Longchamps F. [VI] – Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr, Prawo XII, 1964, nr 19
- Longchamps F. [VII] – Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968
- Łętowski J. [I] – Łętowski J., *Glosa do wyroku NSA z 11 czerwca 1981 r.*, SA 820/81, OSPiKA 1982, z. 1–2, poz. 22
- Łętowski J. [II] – Łętowski J., *Glosa do wyroku NSA z 28 czerwca 1982 r.*, SA/Wr 245/82, PiP 1983, z. 7
- Radwański Z. [I] – Radwański Z., *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979
- Radwański Z. [II] – Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1997
- Safjan M. [I] – Safjan M., *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, z. 4
- Safjan M. [II] – Safjan M., *Skarga konstytucyjna (w:) Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999
- Skrzydło W. [I] – Skrzydło W. [I] (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994
- Skrzydło W. [II] – Skrzydło W. [II] (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998
- Starościak J. [I] – Starościak J., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, GAT 1960, nr 1
- Starościak J. [II] – Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969

- Starościak J. [III] – Starościak J., *System prawa administracyjnego*, t. III, Warszawa 1978
- Tuleja P. [I] – Tuleja P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995
- Tuleja P. [II] – Tuleja P., *Sądy a skarga konstytucyjna (uwagi w związku z artykułem prof. Adama Strzembosza)*, PiP 1997, z. 10
- Tuleja P. [III] – Tuleja P., *Prawo do sądu (w:) Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999
- Villey M. [I] – Villey M., *Leçon d'histoire de la philosophie du droit*, Paris 1957
- Villey M. [II] – Villey M., *Le droit et les droits de l'homme*, Paris 1983
- Woś T. [I] – Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978
- Woś T. [II] – Woś T., *Organizacyjne uwarunkowania decyzji administracyjnych*, ZNUJ, Prace Prawnicze 1979, z. 83
- Woś T. [III] – Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, KSP 1987, nr XX
- Woś T. [IV] – Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, z. 6
- Woś T. [V] – Woś T., *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 1999
- Wróbel A. [I] – Wróbel A., *Prawo do sądu (w:) Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999
- Wróbel A. [II] – Wróbel A., *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 1
- Wróblewski J. [I] – Wróblewski J., *Słuszność w systemie prawa polskiego*, RPEiS 1970, nr 1
- Wróblewski J. [II] – Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972
- Wróblewski J. [III] – Wróblewski J., *Stosowanie prawa przez organy administracji*, OMT 1972, nr 12
- Wyrzykowski M. [I] – Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Wyrzykowski M. [II] – Wyrzykowski M., „*Interes społeczny*” jako kategoria proceduralna, AUWr No. 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990
- Zieliński T. [I] – Zieliński T., *Klauzule generalne w prawie pracy*, Warszawa 1988
- Zieliński T. [II] – Zieliński T., *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, PiP 1992, z. 3
- Ziemiński Z. [I] – Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977
- Ziemiński Z. [II] – Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- Ziemiński Z. [III] – Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990

- Zimmermann J. [I] – Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981
- Zimmermann J. [II] – Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986
- Zimmermann J. [III] – Zimmermann J., *Polskie sądownictwo administracyjne (uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym)*, KSP 1993–1994, nr XXVI–XXVII
- Zimmermann J. [IV] – Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996
- Zimmermann J. [V] – Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95*, OSP 1997, z. 4, poz. 83
- Zimmermann J. [VI] – Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego (w:) Gospodarka. Administracja. Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego i B. Popowskiej, Poznań 1997
- Zimmermann J. [VII] – Zimmermann J., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999
- Zimmermann J. [VIII] – Zimmermann J., *Glosa do Wyroku NSA z 6 stycznia 1999 r., III SA 4728/97*, OSP 2000, z. 1, poz. 16
- Zimmermann M. [I] – Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959
- Zimmermann M. [II] – Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego (w:) Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967

PRZEDMOWA

Publiczne prawa podmiotowe stanowią konstrukcję teoretyczną, przy pomocy której można przedstawić kwestię stosunku między państwem a podmiotami stojącymi na zewnątrz. Stanowią one klucz do analizy relacji: administracja publiczna – obywatel, która w państwie prawa ma pierwszorzędne znaczenie. Dlatego w państwie prawa właśnie, w czasie, w którym Rzeczpospolita Polska umacnia standardy demokracji i praw obywatela, książka dotycząca publicznych praw podmiotowych jest szczególnie ważna i aktualna.

Prezentowana praca jest pierwszym, pełnym, monograficznym opracowaniem zagadnienia publicznych praw podmiotowych w polskiej literaturze prawniczej i zapełnia istotną lukę w tej dziedzinie badań nad prawem administracyjnym. Przez całe dziesięciolecie był to bowiem w Polsce temat zakazany i dopuszczano jedynie opracowania będące wynikiem badań prawnoporównawczych dotyczące publicznych praw podmiotowych w systemach państw Europy Zachodniej (znakomite prace prof. F. Longchamps). Wielu autorów prezentowało pogląd, według którego w tzw. ustroju socjalistycznym kategoria pojęciowa publicznych praw podmiotowych nie istnieje.

Książka dr. Wojciecha Jakimowicza składa się z trzech zasadniczych części.

W części pierwszej Autor głęboko, ale przystępnie przedstawia teorię publicznych praw podmiotowych. Ta część pracy będzie niewątpliwie przydatna dla tych wszystkich, którzy chcą dokładniej poznać reguły prawidłowych relacji między administracją publiczną a obywatelem. W czę-

ści drugiej następuje analiza obowiązujących w Polsce norm prawnych, dokonana przez pryzmat konstrukcji publicznych praw podmiotowych. Na jej podstawie twórcy norm prawa administracyjnego, jak i praktycy stosujący prawo administracyjne, mogą wyrobić sobie pogląd na temat jakości obowiązujących norm oraz takiego sposobu ich formułowania i stosowania, który dawałby obywatelowi maksymalne uprawnienia wobec administracji i odpowiadałby standardom państwa prawa. Wreszcie na końcu pracy znajdują się rozważania o istniejących w polskim prawie gwarancjach publicznych praw podmiotowych. Okazuje się, że gwarancje te nie są doskonałe dla prawodawcy, jak i dla wykonawców prawa, także tu otwiera się szerokie pole dla rozważań i pomysłów.

Sądzę, że oprócz wysokich walorów teoretycznych i warsztatowych tej pracy, obok zawartej w niej bardzo rzetelnej analizy obowiązującego prawa, niewątpliwą zaletą jest to, że pobudza ona do refleksji nad stanem polskiego prawa administracyjnego i skłania do szukania dróg jego poprawy.

Prof. dr hab. Jan Zimmermann

SŁOWO WSTĘPNE

Profesor Franciszek Longchamps przystępując w latach sześćdziesiątych do omawiania poglądów nauki zachodnioeuropejskiej na publiczne prawa podmiotowe twierdził, że refleksja nad tymi prawami koncentruje się na zapatrywaniach nauki prawa na pojęcie, które może być mniej lub więcej uzasadnione na gruncie jakiegoś prawa pozytywnego, ale które z reguły nie jest w prawie pozytywnym określone; chodzi więc o poglądy towarzyszące w pewien sposób rozwojowi prawa pozytywnego i gdy się chce przedstawić tego rodzaju poglądy, trudno się oprzeć chęci, by doszukać się ich związków nie tylko z odpowiednim systemem prawa, ale i z ogólniej pojętymi warunkami ustrojowymi, zwłaszcza gdy poglądy badane znajdują się w pewnych okresach w centrum żywotnych doktryn politycznych...

Teoria publicznych praw podmiotowych stanowiła jedno z bardziej spornych zagadnień w doktrynie prawa administracyjnego, zarówno w okresie, w którym dominowały poglądy afirmujące te prawa, jak i – przede wszystkim – w czasach zdominowanych przedmiotowym ujęciem mechanizmów prawa administracyjnego.

Powojenna sytuacja polityczna w Europie i powstanie bloku państw demokracji ludowej w znaczący sposób zaważyły na losach publicznych praw podmiotowych w europejskiej nauce prawa. Państwa tzw. kapitalistyczne kontynuując bądź budując od nowa, po okresie totalitaryzmu, demokratyczne podstawy ustroju, powróciły do koncepcji podmiotowości publicznoprawnej i osiągnięć przedwojennej nauki prawa i, co wiąże się z tym nierozłącznie, reaktywowały sądownictwo administracyjne. Kraje socjalistyczne, zakładając hegemonię państwa

w jego relacjach z obywatelami, mimo krytyki doktryny faszystowskiej, w odniesieniu do publicznych praw podmiotowych, stały się jej kontynuatorami. Praworządność państwa socjalistycznego i gloryfikacja przez nie interesu społecznego stanowiły skuteczną zaporę dla refleksji nad publicznymi prawami podmiotowymi. Nadrzędna pozycja państwa i brak instytucji prawnych służących ochronie praw obywateli uczyniły bezprzedmiotowymi dyskusje o wzajemnych relacjach obywatel – państwo. Problematyka publicznych praw podmiotowych zniknęła na 50 lat z opracowań naukowych, a gdy już się pojawiała, to zazwyczaj jako przedmiot krytyki.

Dokładna analiza poglądów nauki zachodnioeuropejskiej na publiczne prawa podmiotowe dostępna polskiemu czytelnikowi przede wszystkim dzięki znakomitym monografiom F. Longchamps'a, a także historia praktycznego wykorzystania tej kategorii teoretycznej w obcych systemach prawnych, przekonuje o istotnym znaczeniu konstrukcji publicznych praw podmiotowych dla określania sytuacji prawnych jednostek w państwie. Nie trudno też zauważyć, że charakter, instrumenty i skuteczność ochrony tych sytuacji uzależnione są od uznania publicznych praw podmiotowych.

Transformacja ustroju politycznego rozpoczęta w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych pozwoliła powrócić do demokratycznych wartości właściwych nowoczesnemu państwu prawa. Widoczne jest to w zmianie sposobu uzasadniania podstawowych mechanizmów i instytucji prawnych i społecznych oraz w gruntownej modyfikacji systemu prawnego. Kulminacyjnym punktem tych przeobrażeń stało się uchwalenie nowej Konstytucji i powrót do koncepcji indywidualistycznych opierających się na teorii przyrodzonych, niezbywalnych, nienaruszalnych i prawnie zagwarantowanych praw człowieka.

Wydaje się obecnie uzasadnione i celowe podjęcie próby wykazania, iż ujmowanie w sposób indywidualistyczny prawa administracyjnego znacznie przewyższa ujęcie przedmiotowe, uniwersalistyczne. Założenia indywidualistyczne pozwalają bowiem opisywać i podkreślać najważniejszą funkcję tego prawa, tj. zgodne z wymogami państwa prawa kreowanie i konkretyzowanie indywidualnych sytuacji jednostek również

w interesie ogółu, tzn. innych jednostek, a nie w interesie sztucznego organizmu, jakim jest państwo.

Rozważania przedstawione w pracy są zatem oparte na współczesnym rozumieniu prawa natury jako prawa istoty człowieka. W aspekcie prawnych regulacji sytuacji jednostek nawiązuję do prezentowanych w literaturze poglądów opowiadających się za teorią tzw. umiarkowanego pozytywizmu albo nawet niepozytywizmu. Przyjmuję za podstawę rozważań twierdzenie, iż nie jest możliwe rozpatrywanie jakiegokolwiek podmiotowości, w tym również podmiotowości publicznoprawnej w oderwaniu od określonego systemu wartości.

Przyjęte założenia nie oznaczają jednak absolutnej krytyki ujęcia przedmiotowego. Relacje nawiązywane pomiędzy jednostką a państwem i jego administracją są bowiem wielopłaszczyznowe i żadna z obydwu koncepcji samodzielnie nie wyjaśnia mechanizmu działania prawa administracyjnego. Koncepcja obiektywnego porządku prawnego i teoria publicznych praw podmiotowych są konstrukcjami komplementarnymi, wzajemnie się dopełniającymi.

Analizy publicznych praw podmiotowych dokonuję przede wszystkim w obrębie prawa administracyjnego zarówno materialnego, jak i procesowego, jednakże z uwzględnieniem przepisów Konstytucji i doktryny prawa konstytucyjnego w rozdziałach dotyczących szeroko rozumianych praw wolnościowych i w tych częściach pracy, gdzie prezentowane stanowisko jest uzasadniane konstytucyjnym odesłaniem do przyjętego systemu wartości.

Celem pracy jest skonstruowanie pojęcia publicznych praw podmiotowych (w tym odpowiedź na pytanie, czym są publiczne prawa podmiotowe z punktu widzenia prawa) oraz ustalenie sposobu konstruowania tego pojęcia w polskich przepisach prawnych. Rozważania kończy analiza ochrony publicznych praw podmiotowych w polskim porządku prawnym.

Niniejsza praca została przygotowana na podstawie rozprawy doktorskiej napisanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiel-

łońskiego pod kierunkiem Prof. dr. hab. Jana Zimmermanna, któremu serdecznie dziękuję za nieocenioną pomoc i życzliwość.

Składam również podziękowania Prof. dr. hab. Zbigniewowi Kmiecikowi i dr. hab. Wiesławowi Kisielowi za cenne uwagi i wskazówki, które bardzo mi pomogły w przygotowaniu tego opracowania.

Wojciech Jakimowicz

Kraków, w styczniu 2002 r.

Część pierwsza

**TEORIA PUBLICZNYCH PRAW
PODMIOTOWYCH**

Rozdział I

PRAWA PODMIOTOWE *IN GENERE* W POLSKIEJ NAUCE PRAWA

Prawo podmiotowe jest fundamentalnym pojęciem prawoznawstwa, a jego konstrukcja jest często przyjmowana jako jasna i oczywista, niewymagająca wyjaśnień. W literaturze podnoszono wprawdzie złożoność zagadnienia, jednak dominujące powszechnie przeświadczenie, że chodzi w zasadzie o konstrukcję czysto teoretyczną, niemającą bezpośredniego zastosowania w praktyce, doprowadziło do przyjęcia określonych definicji prawa podmiotowego bez wgłębiania się w historię instytucji i jej rozumienie w przeszłości. Nie jest tu oczywiście istotna szczegółowa historyczna analiza pojęcia prawa podmiotowego, która została już dokładnie przeprowadzona w piśmiennictwie¹ i jest w istocie domeną historyków i teoretyków prawa. Rozważań o publicznych prawach podmiotowych w polskim porządku prawnym nie można jednak rozpoczynać pomijając całkowicie dotychczasowy dorobek teoretyczny dotyczący pojęcia zasadniczego, z którego prawa publiczne podmiotowe biorą swój początek.

Refleksje nad problematyką praw podmiotowych skłaniały filozofów i teoretyków prawa do krańcowo różnych ocen zagadnienia – zarówno

¹ W polskiej współczesnej literaturze prawniczej, zarówno gdy chodzi o historyczną analizę poglądów na prawa podmiotowe, jak i prezentację przeciwstawnych spojrzeń na zagadnienia podmiotowości prawnej, na uwagę zasługują: monografia K. Opalka, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957 oraz praca S. Wronkowskiej, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.

gdy chodzi o rodowód pojęcia i instytucji prawa podmiotowego, jak i w kwestii jego istoty, znaczenia i przydatności na gruncie rozważań prawnych. Prawa podmiotowe różnie rozumiano i różnie definiowano. Różne epoki, prądy filozoficzne i warunki społeczne odcisnęły na nim swoje piętno.² Prawa podmiotowe traktowano jako rezultat naturalnych właściwości człowieka, jako wytwór porządku prawnego, nadawano im walor wyłącznie teoretyczny, wreszcie w ogóle podawano w wątpliwość ich istnienie.

Zasadniczy rozwój koncepcji praw podmiotowych, mający również wpływ na dzisiejsze rozumienie tych praw, nastąpił wraz z rodzącą się w XVII w. szkołą prawa natury. Fundamentem szkoły prawa natury stało się założenie istnienia niezbywalnych i przyrodzonych praw człowieka, postrzeganych nie tylko jako elementy moralne, ale jako elementy prawne. Podstawą było nie prawo przyrodzone świata, ale prawa przyrodzone człowieka wynikające z właściwości ludzkiej natury. Nie zachodziła potrzeba uzasadniania prawa podmiotowego, gdyż było to dobro „dane”, uważane za cenne samo w sobie, które należało i wystarczyło jedynie opisać. Pogodzenie przyrodzonych praw poszczególnych ludzi było zadaniem władzy, która, zgodnie z zasadą suwerenności ludu, z woli obywateli powołana była do ustanowienia porządku prawnego. Za pomocą prawa pozytywnego ustawodawca zakreślał istniejące już prawa podmiotowe jednostek i dążąc do zapewnienia zgodnego społecznego współżycia, ograniczał w niezbędnym zakresie przyrodzoną wolność człowieka, pozostawiając dla tegoż prawodawcy cały czas wartość nietykalną. Zadaniem władzy państwowej było zarówno pogodzenie wrodzonych praw człowieka z takimi samymi prawami innych osób, jak i zagwarantowanie poszanowania tych praw. Szkoła prawa natury po raz pierwszy uczyniła przedmiotem badań niezbywalne i przyrodzone prawa człowieka i prawom tym zarezerwowała miejsce centralne, czyniąc je w zasadzie nietykalnymi dla prawodawcy. Prawa podmiotowe nie tylko zostały zdefiniowane, ale również przedstawiono szeroki ich

² Zob. np. na ten temat S. Minei, *Essai sur la nature juridique des droits réels*, Paryż 1909; A. Hägerström, *Der römische Obligationsbegriff im Lichte der allgemeinen römischen Rechtsanschauung*, Uppsala 1927; M. Villey [I], *Leçon d'histoire de la philosophie du droit*, Paris 1957; M. Villey [II], *Le droit et les droits de l'homme*, Paris 1983.

katalog (własność, wolność osobista, wolność słowa, wolność sumienia itd.), stanowiący dzisiaj podstawę funkcjonowania praworządnego państwa.³ W duchu szkoły prawa natury definiowali prawa podmiotowe również przedstawiciele polskiego oświecenia: H. Kołłątaj, S. Staszic, H. Stroynowski.⁴

Wprowadzenie idei praw podmiotowych do prawa stanowionego było wielkim osiągnięciem szkoły prawa natury. Prawa podmiotowe stały się nie tylko przedmiotem badań naukowych, zajęły też podstawowe miejsce w technice prawa pozytywnego, stając się fundamentalnym pojęciem zarówno w konstrukcjach prawa prywatnego w jego XIX-wiecznych kodyfikacjach, jak i na gruncie prawa publicznego w powstających deklaracjach i konstytucjach we Francji, Ameryce, Polsce. Przyjęto następującą kolejność pojęć:

- prawo podmiotowe będące przyrodzoną właściwością każdego człowieka,
- prawo przedmiotowe pozytywne, tj. ustanowione przez prawodawcę, i rodzące się w XIX w.,
- publiczne prawo podmiotowe w granicach i kształcie wynikających z prawa przedmiotowego.

Będąca celem szkoły prawa natury pozytywizacja prawa przyniosła jednak efekty, jakich twórcy tej szkoły nie przewidywali, doprowadziła bowiem do odwrócenia hierarchii pojęć prawnych pod względem znaczenia wartości przez te pojęcia chronionych. Pozytywizacja prawa zaowocowała w pierwszym rzędzie jego relatywizacją – prawo podmiotowe rozumiane jako sfera wolności jednostki, której zabezpieczenie należy do państwa, zostało zrelatywizowane do systemu norm stanowionych. Nadal prawo podmiotowe postrzegano w kategoriach wolności jed-

³ Afirmacja praw podmiotowych w tym okresie nie budzi dzisiaj w zasadzie żadnych wątpliwości. Nie przeszkadza to jednak pewnym badaczom historii prawa podmiotowego twierdzić, że mimo niezaprzeczalnego faktu rozwoju od XVII w. pojęcia prawa podmiotowego, nie można mówić o odrzuceniu w tym okresie obiektywistycznej wizji świata. Obiektywistyczną interpretację szkoły prawa natury odnaleźć można w poglądach J. Dabina [II], *Théorie générale du droit*, Bruxelles 1953.

⁴ Poglądy tych autorów na prawa podmiotowe omawia dokładniej K. Opałek, *Prawo podmiotowe, op. cit.*, s. 135–144.

nostki, z tym że źródłem tej wolności stało się prawo stanowione. Okres XIX-wiecznego pozytywizmu prawniczego i przyjęta wówczas zasada, że jedynym i wyłącznym źródłem praw i obowiązków obywateli jest wola państwa wyrażona w jego aktach prawodawczych, wywołały skutki jeszcze dalej idące skłaniając naukę do przedmiotowego postrzegania i interpretowania prawa.

Prawo podmiotowe przestało pełnić funkcję pojęcia fundamentalnego, w oparciu o które budowano system prawny, stając się kategorią teoretyczną komentowaną na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, zwłaszcza w prawie cywilnym. W doktrynie dokonano podziału prawa na prawo przedmiotowe i prawo podmiotowe, traktując prawo podmiotowe jako kategorię zewnętrzną, oderwaną od właściwego prawa przedmiotowego, wywierającą jedynie na to prawo silniejszy bądź słabszy wpływ.⁵ Sformułowane zostały też główne teorie prawa podmiotowego, które do dzisiaj mają swoich zwolenników i przeciwników.

Teoria zakresu wolności w swojej najstarszej postaci utożsamiała prawo podmiotowe ze sferą wolności jednostkowej pozostawionej poza zakresem pozytywnej regulacji prawnej. To, na co prawo pozwala, tego ani nie nakazuje, ani nie broni i w tym przypadku nie działa w jakikolwiek sposób. Przyzwolenie nie jest działaniem prawa, a zachowania mieszczące się w granicach tego przyzwolenia to, równoznaczne ze sferą wolności, prawa podmiotowe. Późniejsza wersja teorii zakresu wolności charakteryzowała prawo podmiotowe jako pewien zakres wolności jednostki, który jest chroniony przez obowiązki negatywne innych podmiotów. Zwolennikiem prawa podmiotowego ujmowanego w ten sposób był m.in. J. Lande.⁶ Wpływy teorii zakresu wolności ujawnią się w przyszłości w koncepcji publicznych praw podmiotowych, dając uzasadnienie dla tzw. praw wolnościowych jednostki.

⁵ Zwraca na to uwagę K. Opalek, *Prawo podmiotowe, op. cit.*, s. 150. Przykładem nowatorskiego ujęcia zagadnień podmiotowości prawnej w tym okresie jest twórca tzw. czystej teorii prawa H. Kelsen. Zob. np. H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, Wilno 1936.

⁶ Pogląd taki prezentuje J. Lande w recenzji pracy C. Znamierowskiego, *Podstawowe pojęcia teorii prawa. Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1924, CPiE 1925, z. XXIII, s. 25.

W późniejszych klasycznych teoriach prawa podmiotowego, tj. w teorii woli i teorii interesu, nie definiowano już prawa podmiotowego w sposób negatywny. Mówiono o prawie podmiotowym jako o sumie uprawnień udzielonych przez porządek prawny, dodając do jego definicji nowy, pozytywny element – tzw. moc działania.

Według teorii woli (władztwa woli) państwo przydziela swoim obywatelom części właściwej sobie „mocy”, przy wykorzystaniu której obywatele występują w sposób aktywny w stosunku do osób trzecich, tj. mają względem tych osób trzecich określone prawo podmiotowe. Władztwo woli według tej teorii to przewaga nad inną osobą, możliwość narzucenia jej swojej woli. Wola jest czynnikiem sprawczym dla realizowania swojego prawa, niezależnie od tego, czy określony podmiot sam podejmuje działania dla wyegzekwowania swojej woli, czy też czyni to za niego państwo w przeświadczeniu, że chroni sytuacje tych osób, które mając wolę określonego zachowania nie mogą jej wyrazić na przykład z powodu niedorozwoju umysłowego. Założono, że dzieci i osoby obłąkane mają wolę, a jedynie w formalnym, prawnym ujęciu figurują jako osoby woli tej pozbawione. Pojawiające się w związku z takim ujęciem praw podmiotowych wątpliwości, o czyją faktycznie wolę chodzi: osoby czy „porządku prawnego”, dały podstawę do krytyki teorii woli, zwłaszcza ze strony zwolenników teorii interesu.

Teoria interesu była owocem krytyki teorii woli. Uznano, że prawo podmiotowe nie jest równoznaczne z wolą bądź chęcią czegoś. Państwo może bowiem nadawać prawa, których obywatele się nie domagają i nie mają woli stać się ich podmiotami, a mimo to takimi podmiotami się stają. Istnieją ponadto takie kategorie osób, u których wyłączona jest możliwość woli, na przykład dzieci lub ludzie chorzy psychicznie, a przecież im także przysługują prawa podmiotowe. Głównym krytykiem teorii władztwa woli i twórcą teorii interesu był R. Ihering. Celem konstruowania i wyjaśniania pojęcia praw podmiotowych było zapewnienie ochrony tego, co jest jednostce potrzebne, a więc innymi słowy, ochrona jej żywotnych interesów. Prawo podmiotowe, jako zagwarantowana przez państwo możliwość otrzymania korzyści służącej do zaspokojenia właściwych naturze ludzkiej potrzeb, miało na celu służyć interesom obywateli. Prawo podmiotowe to zatem prawnie chroniony interes obywatela.

Zdefiniowanie owego interesu, określenie możliwych konfiguracji, w jakich może on występować, oraz wskazanie cech odróżniających interes prawny od tzw. refleksowego działania prawa okazało się zabiegiem skomplikowanym i dostarczyło przeciwnikom teorii interesu podstawowych argumentów przemawiających za jej wadliwością.

Na początku XX w. obok klasycznych teorii praw podmiotowych wyrażnie zaznaczyła się obiektywistyczna, przedmiotowa wizja prawa, w której nie było miejsca na prawa podmiotowe w sensie ogólnym, naturalnym ani na prawa jednostki wynikające z prawa przedmiotowego.⁷ Pojawiły się również koncepcje, które w definicji prawa podmiotowego starały się łączyć elementy wielu teorii,⁸ a także poglądy afirmujące prawa podmiotowe.⁹

Do teoretycznego dorobku nauki europejskiej nawiązywała i nawiązuje w dalszym ciągu polska nauka prawa.

Ogólnie akceptowany jest pogląd, według którego przez określenie „prawo podmiotowe” rozumie się jakąś pozytywnie ocenianą, korzystną

⁷ Opartą na założeniach obiektywistycznych własną wizję porządku prawnego przedstawił L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1927. Kontynuatorem poglądów L. Duguity był G. Jeze, *Les principes généraux du droit administratif. La technique juridique du droit public français*, Paris 1925. Zob. też J. Kalinowski, *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Duguity*, Lublin 1949.

⁸ Tak np. R. Bonnard, *Les droits publics subjectifs des administrés*, Revue de droit public 1932.

⁹ J. Dabin twierdził, że wyeliminowanie pojęcia prawa podmiotowego z obrębu prawa przedmiotowego uniemożliwia pełne przedstawienie systemu prawnego oraz że pojęcie to należy rozpatrywać w aspekcie szerszym jako coś, co jest właściwe człowiekowi z racji jego ludzkiej natury i co wyprzedza prawo przedmiotowe. W zapatrywaniach swoich o istnieniu prawa podmiotowego moralnego będącego bytem uprzednim w stosunku do prawa podmiotowego pozytywnoprawnego nawiązywał więc J. Dabin do osiągnięć szkoły prawa natury. Nie przyjmował bezwzględnego priorytetu praw podmiotowych i starał się wyważyć wzajemne relacje pojęć prawa podmiotowego i prawa przedmiotowego, twierdząc że z jednej strony zadaniem prawa przedmiotowego jest ustalenie zasięgu obu pojęć, z drugiej strony zakładając, że bez prawa podmiotowego norma przedmiotowa urosłaby do wartości absolutnej. Zob. J. Dabin [I], *Le droit subjectif*, Paris 1952; J. Dabin [II]; J. Dabin [III], *Droits subjectifs du droit et prérogatives juridiques, Examen des theses de M. Paul Roubier. Mémoires de l'Académie royale de Belgique*, Bruxelles 1960.

sytuację jednostki w społeczeństwie.¹⁰ Prawo podmiotowe ujmowane jest także jako odpowiednik pewnych zjawisk psychicznych czy społecznych, jako przedmiot idealny, jako wyraz pewnych przeżyć o charakterze emotywnym, jako relację prawa obiektywnego do poszczególnych podmiotów.¹¹ Przeciwstawia się prawa podmiotowe „zwykłym” uprawnieniom, zakładając że w skład praw podmiotowych wchodzi tylko takie uprawnienia, których treść moralna i polityczna dotycząca sfery fundamentalnych uprawnień obywatelskich wyróżnia je od innych uprawnień, dotyczących mniej ważnych interesów obywateli.¹²

Konieczność dokonania pewnych ustaleń terminologicznych, zwłaszcza gdy chodzi o wzajemny stosunek pojęć uprawnienia, prawa podmiotowego i kompetencji, zaznaczy się szczególnie wyraźnie w dyskusjach nad charakterystyką publicznych praw podmiotowych.

We współczesnej doktrynie prawniczej przyjmuje się, że prawem podmiotowym jest wynikająca ze stosunku prawnego możliwość postępowania określonego podmiotu w celu ochrony jego interesów w sposób określony i zagwarantowany przez normy prawne.¹³ W innym ujęciu za prawa podmiotowe poczytuje się złożone sytuacje prawne wyznaczone jakimś podmiotem przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów. Podkreśla się przy tym, że prawo podmiotowe nie jest pojęciem formalnym dającym opisać się za pomocą pojęć prostszych, takich jak uprawnienie, kompetencja czy wolność, ale stanowi swoisty zespół pochodnej sytuacji prawnej oraz wolności, tzn. jest zespołem pochodnych i podstawowych sytuacji prawnych wyznaczonych jakimś podmiotowi przez obowiązujące normy.¹⁴ Sytuacje te są ze sobą splecione funkcjonalnie ze względu na uznawane przez prawodawcę interesy tego, komu prawo podmiotowe przysługuje. Pojęcie interesu należy jednak do kategorii

¹⁰ Z. Radwański [II], *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1997, s. 82.

¹¹ K. Opalek, *Prawo podmiotowe*, op. cit., s. 215.

¹² S. Ehrlich, *Rzecz o prawie podmiotowym*, PiP 1958, z. 2, s. 244.

¹³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 120; Z. Radwański [II], s. 84–87.

¹⁴ S. Wronkowska (w): A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 153.

pojęć o zabarwieniu aksjologicznym i aby ustalić, na czym polega interes jakiegoś podmiotu, konieczne jest odwołanie się do określonego systemu wartości.¹⁵

Analiza pojęcia interesu, jego rodzajów i możliwych konfiguracji będzie więc, jak widać, koniecznym etapem na drodze do charakterystyki i interpretacji praw podmiotowych, zwłaszcza na gruncie prawa publicznego regulującego wzajemne relacje interesów jednostkowych i ogólnych.

Ostatnie z przedstawionych wyżej ujęć praw podmiotowych wskazuje, iż w konstrukcji tych praw mieszczą się nie tylko elementy kreowane przez normę prawną, ale także te, które mają charakter uprzedni w stosunku do tej normy, a nabierające znaczenia prawnego dlatego, że zostały przez prawodawcę uznane za istotne i przez niego poręczone. Problem uznania i zaakceptowania określonych wartości wyznacza zatem treść i charakter działań każdego konkretnego prawodawcy i wpływa bezpośrednio na tworzone przez niego instytucje i konstrukcje prawne.

W powojennej polskiej teorii prawa przeważało krytyczne stanowisko wobec pojęcia praw podmiotowych. Stanowisko to znalazło swój wyraz przede wszystkim w obszernej monografii K. Opalka i w wielu publikacjach nawiązujących do tej monografii. Nie było to jednak stanowisko jedyne. Pojawiały się także poglądy nie kwestionujące zasadności i potrzeby tworzenia konstrukcji praw podmiotowych.

Z. Ziemiński przyjmując jako założenie zasadność istnienia i prestiż koncepcji prawa podmiotowego w prawoznawstwie postulował, by na problematykę praw podmiotowych spoglądać zarówno z perspektywy

¹⁵ Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 77. Inaczej rozumiał prawo podmiotowe W.L. Jaworski, twierdząc że „praw podmiotowych wrodzonych, apriorycznych nie ma, a prawo pozytywne odrywa się od przyczyn, które je wytworzyły (przyczyn etycznych, politycznych, ekonomicznych) i odrywa się od następstw, które takie prawo pozytywne wywołuje (znowu w dziedzinie etycznej, politycznej i ekonomicznej) i powinno być traktowane jako coś, co jest, a więc może stanowić przedmiot nauki o istniejącym, a nie o tem, co powinno istnieć”, W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 109.

formalnej, jak i z perspektywy ideologicznej.¹⁶ Stał on na stanowisku, że koncepcja prawa podmiotowego jest pewnego rodzaju więzadłem treściowym dla wielu zespołów norm tworzących poszczególne instytucje prawne – i stąd istotnym czynnikiem wyznaczającym kierunek egzegezy odpowiednich przepisów prawnych. Zwraçał uwagę na fakt, że gdy doktryna prawnicza zwiąże się z wytworzoną w społeczeństwie ideologią praw podmiotowych czy to z zakresu prawa prywatnego, czy publicznego, wówczas poglądy doktryny co do „celu” danego zespołu przepisów stają się zwrotnie podstawą dla jego wykładni i dla dalszych wnioskowań prawniczych. Uzyskuje się wówczas podstawę dla rekonstrukcji szczegółowych „preferencji prawodawcy” i stąd szczegółowych rozstrzygnięć interpretacyjnych w myśl funkcjonalnych dyrektyw wykładni, a także przesłanki ocenne dla szczegółowych wnioskowań opartych na założeniu spójności systemu ocen przypisywanych „racjonalnemu prawodawcy”.

Podobnie S. Wronkowska dokonując formalnej analizy pojęcia prawa podmiotowego z punktu widzenia opisu sytuacji prawnych wyznaczanych jakimś podmiotom przez obowiązujące normy prawne dochodziła do wniosku, iż możliwe jest konstruowanie praw podmiotowych we współczesnym porządku prawnym.¹⁷ Prawa podmiotowe zdefiniowała jako pochodne sytuacje prawne jakichś podmiotów, wyznaczone tym podmiotom przez dwa rodzaje norm systemu prawnego, tj. normy kompetencyjne oraz normy niekompetencyjne, ale nakazujące jakimś podmiotom określone zachowanie się „na rzecz” innych podmiotów. Zaznaczała przy tym, że system norm prawnych obowiązujących w określonym państwie znajduje uzasadnienie aksjologiczne w ocenach przypisywanych prawodawcy, ponieważ normy prawne stanowiące są przez racjonalnego prawodawcę w tym celu, aby chronić pewne, uważane przezeń za cenne, dobra. Treść norm prawnych jest tak ukształtowana, iż sytuacje, które w konsekwencji są poszczególnym podmiotom przez te normy wyznaczone, są sytuacjami akceptowanymi przez prawodawcę

¹⁶ Z. Ziemiński [II], *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 371–372.

¹⁷ Stanowisko to i sygnalizowane przeze mnie poglądy S. Wronkowskiej zawarte są we wskazywanej wyżej pracy, *Analiza...*, *op. cit.*, s. 97–101.

na gruncie przypisywanych mu ocen. Ponadto, jak podkreślała autorka, czynność rekonstrukcji norm z przepisów prawnych nie sprowadza się do zabiegów wyłącznie językowych. Na tok procesów wykładni prawa i wnioskowań prawniczych wywierają wpływ m.in. oceny moralne przypisywane prawodawcy. Interpretator dokonuje wyboru jednej z wielu norm, zrekonstruowanych na gruncie dopuszczalnych reguł interpretacyjnych i wybór ten dyktowany jest uzasadnieniem aksjologicznym danej normy.

Zaprezentowane wyżej poglądy, historia prawa podmiotowego i różne rozumienie tego pojęcia w przeszłości¹⁸ skłaniają do kilku następujących wniosków.

Prawo podmiotowe jest pojęciem złożonym, opisującym sytuację prawną jednostki wobec świata zewnętrznego, tj. zarówno wobec innych jednostek, jak i względem organizacji państwowej, ale jednocześnie pojęciem zawierającym znaczny ładunek aksjologiczny. Nie da się ująć prawa podmiotowego tylko w granicach prawa pozytywnego i uznać, że tylko prawo pozytywne może stanowić źródło prawa podmiotowego. Wszystkie reguły prawne mają charakter pochodny, zostały stworzone przez człowieka, są tworem jego intelektu i jemu mają służyć. Najpierw istniał człowiek ze swoim podstawowym prawem do życia, bez względu na to, czy źródła i uzasadnienia tej wartości będziemy szukać w systemach religijnych, czy wyprowadzimy je z natury ludzkiej istoty. Nawet w systemach państwowych dyskryminujących pewne kategorie ludzi uznawano zasadnicze prawa człowieka, traktując jak rzeczy tych, którym praw odmawiano. Istnienia podstawowych praw ludzkich nie negowano, wątpliwości rodziły się jedynie co do zakresu tych praw i co do tego, kogo za człowieka uznawać. Niewolnikom w państwach starożytnych odmawiano praw, bo nie traktowano ich jak ludzi, w ideologii

¹⁸ Historyczne kształtowanie się rozumienia praw podmiotowych w myśli europejskiej prezentują: K. Opalek w cytowanej wyżej monografii, F. Longchamps [II] (w:) *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, ZNUWr 1960, Prawo V, nr 21; F. Longchamps [IV], *Z rodowodu prawa podmiotowego*, ZNUWr 1961, Prawo VIII, nr 34; F. Longchamps [V], *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, AUW 1962, Prawo X, nr 5; F. Longchamps [VII], *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.

faszystowskiej ci, których uznawano za ludzi, mogli decydować o życiu i śmierci tych, którym przymiotu człowieczeństwa odmawiano. Z istotą człowieczeństwa wiązano zawsze prawo do życia i wolności.

We współczesnej literaturze podkreśla się, że kwestie przyrodzonego charakteru godności ludzkiej należy rozpatrywać w szerszym kontekście, biorąc pod uwagę, że godność stanowi źródło wolności i praw. Skoro źródłem praw człowieka jest coś przyrodzonego każdemu człowiekowi (godność), to za źródło podstawowych praw nie może być uznawane ani państwo, ani konstytucja. Przyrodzoność godności nie pozwala także uznać za podstawę praw którejkolwiek z cech człowieka, stąd też na żadną cechę ludzką nie można się powołać w celu uzasadnienia, że jedni ludzie są podmiotem podstawowych praw, a inni nie. W aspekcie przyrodzonego charakteru godności ludzkiej, biorąc pod uwagę uznanie tej godności za źródło praw, można traktować przyrodzoność tych ostatnich jako oczywistość.¹⁹

Naturalne, niepodważalne i niezbywalne prawa osoby ludzkiej składają się zatem na pojęcie najszerzej rozumianego prawa podmiotowego, które dla jasności kolejnych rozgraniczeń nazwać można naturalnym prawem podmiotowym. Organizacja państwowa tworzona przez ludzi dla zagwarantowania sobie bezpieczeństwa, zapewnienia porządku i spokoju, przejęła, za ich zgodą, część owych naturalnych praw, uzyskując w tym zakresie władzę nad tymi, których swoją ochroną objęła. W ten sposób państwo nie tylko samo zostało wyposażone w określony zespół praw jemu właściwych, ale jednocześnie uprawnione zostało do określenia sytuacji prawnej osób to państwo tworzących.

Powstało prawo pozytywne. Źródłem prawa podmiotowego stała się norma prawna, ale – jak się dzisiaj podkreśla – treść i zakres przyznanych normami prawnymi praw podmiotowych nie jest czymś dowolnym.²⁰

¹⁹ M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 14 i 16; H. Zięba-Załucka, *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej* (w:) Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Jednostka wobec działań administracji publicznej”, Rzeszów 2001, s. 500.

²⁰ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, *op. cit.*, s. 121.

Decyzje prawodawcze nie mogą bowiem nie liczyć się z akceptowanym przez społeczeństwo danego kraju i społeczność międzynarodową systemem wartości oraz abstrahować od realnego układu stosunków społeczno-gospodarczych. Wolności i prawa człowieka nie są zrelatywizowane do stanowionych norm prawnych, ale takie normy są potrzebne dla ich ochrony i określenia sposobów ich wykonywania. Normy prawne nie ustanawiają podstawowych praw i wolności, jedynie je gwarantują, a ustanowione w prawie pozytywne standardy praw człowieka czy normy określające uprawnienia lub obowiązki w sensie prawnym są tylko środkiem mającym zagwarantować poszanowanie godności.²¹ Państwo prawne tworząc swój system i porządek prawny deklarowało i przestrzegało naturalnych praw podmiotowych. Państwo policyjne za źródło wszelkiego porządku uznało prawo przez siebie stanowione i kreując się na podmiot przed nikim nie odpowiedzialny, o charakterze pierwotnym i nadrzędnym, ingerowało w najbardziej osobiste sfery ludzkiego życia pod hasłem zapewnienia bezpieczeństwa i spokoju swoim obywatelom, gwałcąc przy tym elementarne naturalne prawa podmiotowe.

Prawo pozytywne w zakresie, w jakim regulowało wzajemne stosunki pomiędzy jego obywatelami bądź ich organizacjami mającymi na celu realizację interesów ekonomicznych, zaczęto określać mianem prawa prywatnego. Prawo publiczne regulowało relacje pomiędzy obywatelami a państwem. W państwie prawnym, uznającym zarówno przyrodzone prawa człowieka, jak i zakładającym istnienie określonych praw właściwych państwu jako takiemu, wykształciła się kategoria publicznych praw podmiotowych, tzn. praw wynikających z prawa przedmiotowego, a przysługujących jednostce względem państwa. Ta specyfika publicznych praw podmiotowych nie przekreśliła oczywiście ich związku z najogólniej rozumianym prawem podmiotowym, które, jako wartość nadrzędna, powinno mieć swoje odzwierciedlenie również w prawach publicznych.

Przyjęcie powyższego rozumienia prawa podmiotowego wydaje się najbliższe modelowi państwa prawa i wiąże się z przedstawianą w dok-

²¹ M. Piechowiak, *Prawa człowieka w projekcie konstytucji*, Rzeczpospolita z 23 maja 1995 r.

trynie koncepcją umiarkowanego pozytywizmu²² albo niepozytywizmu rozumianego w ten sposób, że poszczególne normy systemu prawa – obejmującego obok tych cech, które odnoszą się do faktów, także elementy moralne – tracą charakter prawny, gdy są ekstremalnie niesprawiedliwe.²³ Pogląd ten nie zagraża pewności prawa, gdyż nie chodzi o to, aby przyznać każdemu prawo – prowadzące do anarchizmu – do nieprzestrzegania ustaw, jeśli godzą one w jego subiektywne poczucie sprawiedliwości, a o uznanie, że norma prawna traci charakter prawny dopiero wtedy, gdy jej niegodziwość lub niesprawiedliwość osiąga „nie dającą się znieść miarę”.²⁴ Tą „nie dającą się znieść miarę” będzie bez wątpienia naruszenie naturalnych, przyrodzonych praw jednostki. Akceptacja niepozytywistycznej koncepcji prawa nie pozostaje w sprzeczności z założeniem, iż jednostka w określonym zakresie „rezygnuje” z części swojej podmiotowości na rzecz dobra ogółu, którego wola z kolei stanowi legitymację dla działań prawodawcy, a skutki tych działań w związku z tym powinny być dla jednostki wiążące. Koncepcja ta bowiem wskazuje na utratę charakteru prawnego przez normę tylko w przypadkach ekstremalnej niesprawiedliwości, działa zatem tylko w ograniczonym zakresie. Przyjęcie z kolei czysto pozytywistycznego rozumienia prawa prowadziłyby do odrzucenia jakiejkolwiek formy sądowej kontroli ustaw z punktu widzenia ich zgodności z podstawowymi prawami jednostki. Istotnym argumentem przemawiającym za krytyką pozytywistycznego rozumienia prawa jest także fakt, że przeważająca lub powszechna akceptacja niepozytywistycznej koncepcji prawa zwiększa ryzyko tych osób, które biorą udział w niegodziwościach, na które pozwalają ustawy.

Zaakceptowanie powyższej koncepcji każe stanąć na stanowisku, że prawa podmiotowe wynikają z systemu norm prawa stanowionego, respektującego powszechnie akceptowane i nienaruszalne wartości,

²² Z. Radwański [II], s. 83.

²³ Koncepcję niepozytywistycznej wizji prawa i szeroką argumentację na jej poparcie przedstawia R. Alexy, *W obronie niepozytywistycznej koncepcji prawa*, PiP 1993, z. 11–12, s. 34–49. Zob. też M. Szyszkowska (red.), *Powrót do prawa ponadustawowego*, Warszawa 1999.

²⁴ Taka koncepcja prawa przytaczana przez R. Alexy nawiązuje do poglądów G. Radbrucha wyrażonych w: *Rechtsphilosophie*, Stuttgart 1973, s. 345.

gwarancją których jest m.in. demokratyczny sposób powoływania organów prawodawczych.

Krótką analizą szerszej kategorii praw podmiotowych w ogóle, a zwłaszcza zaakcentowanie chronologii pojęć: najpierw naturalnych praw podmiotowych będących przyrodzoną właściwością każdego człowieka, potem prawa przedmiotowego ustanowionego przez prawodawcę legitymowanego przez jednostki i wreszcie praw podmiotowych w granicach wynikających z prawa przedmiotowego, dają podstawy do analizy kategorii szczególnej w tym zakresie, tj. publicznych praw podmiotowych.

Rozdział II

PUBLICZNE PRAWA PODMIOTOWE W POLSKIEJ NAUCE PRAWA

1. Uwagi ogólne

Poglądy przedstawicieli XVII-wiecznej szkoły prawa natury dostrzegających i afirmujących przyrodzone i niezbywalne prawa jednostki miały wpływ – jak wyżej wspomniano – na proces kształtowania się nowożytnego państwa, w którym właśnie jednostce zarezerwowano miejsce szczególne. W nowych realiach gospodarczych i społeczno-politycznych, gdy charakter przemian był w dużej mierze rezultatem rosnącej świadomości obywatela, jego aktywności i przedsiębiorczości, nieuchronne stało się określenie sytuacji tego obywatela względem państwa, które współtworzył i od którego domagał się zagwarantowania mu jego podstawowych praw podmiotowych.

Przyjęcie kolejności pojęć, w której prawo podmiotowe będące przyrodzoną właściwością każdego człowieka jest bytem uprzednim, warunkującym powstanie prawa przedmiotowego pozytywnego, doprowadziło do wyodrębnienia w nauce prawa nowego pojęcia określającego kształt i granice prawa podmiotowego, mającego swoje źródło właśnie w prawie pozytywnym, tj. pojęcia publicznych praw podmiotowych.

Wprowadzany w państwie prawnym nowy praworządny model administrowania oparty został na zasadach konstytucjonalizmu i hierarchiczności aktów prawnych. Ugruntowany został pogląd o państwie jako

o osobie prawnej. Uznanie, że państwo w swoich władczych działaniach podlega obiektywnemu porządkowi prawnemu i przyjęcie w związku z tym dwustronnie obowiązującego charakteru norm prawnych, wiążących nie tylko obywateli, ale również aparat administracyjny, skutkowało koniecznością powołania do życia niezależnego od władz administracyjnych sądownictwa administracyjnego stanowiącego przejaw zewnętrznej kontroli administracji. Ochrona publicznych praw podmiotowych stała się przedmiotem działalności sądów administracyjnych, a w zależności od przyjętego modelu organizacyjnego sądownictwa administracyjnego była bądź celem podstawowym i bezpośrednim, bądź schodziła na plan dalszy ustępując miejsca ochronie przedmiotowego porządku prawnego.

Zanim jednak publiczne prawa podmiotowe znalazły swoje naukowe uzasadnienie w doktrynie prawa XIX w. i systemach sądownictwa administracyjnego, jednostka mogła szukać ochrony swoich praw tylko na drodze postępowania przed sądem cywilnym. Pozwoliło to w przyszłości przeszczerzyć na grunt prawa publicznego prywatnoprawną konstrukcję praw dobrze nabytych, uzasadniającą również koncepcję publicznych praw podmiotowych.

Autorzy kwestionujący charakter publiczny praw podmiotowych jednostki wobec władzy postulowali ochronę tych praw przed sądami powszechnymi. Za niemieckich zwolenników sądów powszechnych uważa się O. Bähra, L. von Steina, M. Seydla i O. Gierke. Nawiązywano w ten sposób do angielskiego typu sądownictwa administracyjnego i systemu państwa wymiaru sprawiedliwości (*Justizstaat*), który to system w XIX wieku obowiązywał również m.in. w Belgii, Włoszech, Szwajcarii, Holandii, krajach skandynawskich.

Kontynentalny, francuski typ sądownictwa, oddziałujący później na sądownictwo administracyjne m.in. w Austrii i Prusach, w którym kompetencje do orzekania w spornych sprawach administracyjnych przekazano organom niezawisłym, oddzielonym od struktur sądownictwa powszechnego, w dużej mierze przyczynił się do zaakceptowania publicznego charakteru praw jednostki wobec władzy, ale sporów doktrynalnych na temat charakteru owych praw nie zakończył.

Wśród niemieckich zwolenników sądownictwa administracyjnego, jak R. Gneist, O. Sarwey, H. Roessler, pojawiły się zdecydowane głosy odmawiające uznania publicznych praw podmiotowych. Do przeciwników tych, obok R. Gneista, należeli również m.in. P. Laband, M. Seydel, C. Bornhak. Zdaniem R. Gneista celem sądownictwa administracyjnego powinna być przede wszystkim ochrona przedmiotowego porządku prawnego w państwie, dopiero w dalszej kolejności obejmująca prawa podmiotowe.

Ostatecznie tezy lansowane przez doktrynę państwa prawnego, ich wcielanie w życie w państwie konstytucyjnym oraz praktyka sądów administracyjnych doprowadziły do zaakceptowania w nauce pojęcia publicznych praw podmiotowych. Wśród autorów niemieckich, uznających publiczne prawa podmiotowe, wymienić można E. Loeninga i K. Stengla.

Teoretyczne uzasadnienie koncepcji publicznych praw podmiotowych i definicję pojęcia przyniósł dopiero wiek XIX wraz z kreowaną wówczas, przez dynamicznie rozwijającą się w tym okresie naukę niemiecką, austriacką, a potem i francuską, doktryną państwa prawnego.

We Francji – inaczej niż w krajach niemieckich – problem publicznych praw podmiotowych interesował w zasadzie tylko praktykę i znajdował swoje odzwierciedlenie w bogatym orzecznictwie Rady Stanu. Publiczne prawa podmiotowe doczekały się naukowych opracowań dopiero na przełomie XIX i XX w., tj. w 1899 r. wraz z opublikowaniem pracy doktorskiej J. Berthelémy¹ afirmującego publiczne prawa podmiotowe. Istotny wpływ na francuską naukę prawa administracyjnego wywarła także obiektywistyczna koncepcja porządku prawnego przedstawiona przez L. Duguita odnoszącego się z dezaprobatą do pojęcia publicznych praw podmiotowych. Stanowisko kontynuatorów teorii L. Duguita co

¹ J. Berthelémy, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, Paris 1899. Poglądy afirmujące publiczne prawa podmiotowe były prezentowane m.in. również przez R. Aliberta, H. Berthelémy, M. Waline, G. Péquignota, B. Kornprobsta, G. Peisera. Poglądy te omawia F. Longchamps [V], s. 111–115 oraz [VII], s. 63–80.

do możliwości i celowości posługiwania się w prawie administracyjnym konstrukcją publicznych praw podmiotowych nie było już jednak tak jednoznacznie krytyczne, a czasami nawet – przy tożsamości założeń, jak na przykład u R. Bonnard lub A. de Laubadere – daleko odmienne od poglądów L. Duguita.²

W najnowszej literaturze francuskiej kwestia publicznych praw podmiotowych ujawnia się w dalszym ciągu w dyskusji nad istotą sporu anulacyjnego i sporu pełnego rozpoznania. Zwraça się przy tym uwagę na zacieranie się i tak niezbyt ostrych granic pomiędzy tymi sporami i podkreśla, że niektóre skargi mające służyć ochronie obiektywnego porządku prawnego wyposażane są w elementy charakterystyczne dla sporów pełnego rozpoznania.³ Następuje tym samym zwiększenie ochrony publicznych praw podmiotowych i tendencja do silniejszego rozgraniczania sporów administracyjnych w oparciu o kryteria podmiotowe i przedmiotowe. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych skłania doktrynę do stanowiska, że elementem pozwalającym wyważyć w sprawie interesy stron o charakterze prywatnym i o charakterze publicznym jest przestrzeganie przede wszystkim zasady legalności. Definiując tę zasadę wskazuje się, że z jednej strony określa ona zarazem przepisy lub akty prawne, które dotyczą działania administracji i sposobu ich łącznego traktowania w każdej sprawie. Z drugiej strony zasada legalności wyznacza administracji obowiązek przestrzegania ogólnych zasad prawa. Orzecznictwo administracyjne wykształciło w istocie takie zasady, które są stosowane bez oparcia w tekstach prawnych i które odzwierciedlają określony stan stosunków między jednostką a państwem. Gdy chodzi o prawa obywateli, zasady ogólne potwierdzają, nawet poza sferą zastosowania doniosłych ustaw, m.in. swobodę poruszania się, wolność sumienia i poglądów oraz wolność wypowiedzania swoich poglądów, prawo do obrony, wyłączenie mocy wstecznej aktów administracyjnych, prawo – nawet mimo braku przepisu – odwołania się do sądziego. Zasada legalności nakłada także na administrację obowiązek

² Tak np. R. Bonnard, *Les droits...*, *op. cit.*, s. 713; M. Réglade, *Valeur sociale et concepts juridiques*, Paris 1950, s. 88–89; A. de Laubadere, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1955, s. 17.

³ B. Pacteau, *Contentieux administratif*, Paris 1994, s. 26–29.

poszanowania decyzji w sprawach indywidualnych tworzących prawo i to nawet wówczas, gdy są one sprzeczne z prawem, ale stały się ostateczne wobec ich niezaskarżenia. Podkreśla się, że zasady powyższe chronią sytuację jednostki wobec państwa i pomimo ich abstrakcyjnego charakteru stanowią gwarancje szczególnie skuteczne skierowane przeciwko arbitralności.⁴

W opublikowanym w 2000 r. podręczniku z zakresu prawa publicznego, grupa uczonych zaproponowała niespotykaną obecnie w literaturze francuskiej interpretację relacji pomiędzy jednostką a państwem. W miejsce dotychczasowych konstrukcji, m.in. tzw. wolności publicznych, zaprezentowano teorię praw podstawowych opartą na klasycznej „niemieckiej” konstrukcji publicznych praw podmiotowych. Prawa podstawowe traktowane są tutaj jako normatywny wyraz poświadczenia i zagwarantowania ochrony praw człowieka. Idea ta od 1990 r. znajduje ponadto uznanie w orzecznictwie konstytucyjnym. Istnieją także projekty wyrażenia jej wprost w tekście konstytucyjnym.⁵

W nauce niemieckiej pierwszą kompleksową i rozwiniętą teorię publicznych praw podmiotowych sformułował G. Jellinek.⁶ Na gruncie prawa administracyjnego afirmacja publicznych praw podmiotowych i ich analiza odpowiadająca założeniom państwa prawnego znalazła swój wyraz po raz pierwszy na większą skalę w poglądach O. Mayera.⁷ Kontynuatorem i zwolennikiem teorii G. Jellinka był G. Meyer.⁸ Próby zredagowania najbardziej precyzyjnej definicji publicznych praw podmiotowych, najwierniej oddającej ich specyfikę, podejmowali również m.in. F. Giese⁹ i O. Bühler.¹⁰ W okresie międzywojennym, kiedy Niemcy

⁴ N. Questiaux, *Kontrola administracji* (w:) *Administracja Republiki Francuskiej*, Wrocław 1984, s. 265–267.

⁵ L. Favoreu, P. Gada, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien, O. Pfersmann, J. Pini, A. Roux, G. Scoffoni, J. Tremeau, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 2000, s. 86 i n.

⁶ G. Jellinek [I], *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892.

⁷ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1917.

⁸ G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Leipzig 1895.

⁹ F. Giese, *Die Grundrechte*, Freiburg 1905.

¹⁰ O. Bühler, *Die subjektiven öffentlichen Rechte*, Berlin–Stuttgart–Leipzig 1914.

w pełni realizowały zasady państwa prawnego, na szczególną uwagę zasługują poglądy W. Jellinka.¹¹

Po wojnie i okresie negowania przez pisarzy hitlerowskich publicznych praw podmiotowych, powrócono w zachodnioniemieckiej nauce prawa do koncepcji publicznych praw podmiotowych (również w związku z reaktywowaniem sądownictwa administracyjnego i uchwaleniem w 1949 r. nowej konstytucji), upatrując w ochronie szeroko rozumianej podmiotowości prawnej podstawowego zadania współczesnego państwa. Ujawniło się to zwłaszcza w poglądach E. Forsthoffa, O. Bachofa, O. Böhlera, F. Mayera, K. Turegga, H. Ruppą i H. Eversa.¹²

W nowszej doktrynie prawa niemieckiego podnosi się, że sądownictwo administracyjne istnieje przede wszystkim jako gwarancja praw podmiotowych obywatela i nie ochrona porządku prawnego w pierwszym rzędzie, ale właśnie podmiotowa ochrona prawna winna być zasadniczym celem działalności sądu administracyjnego. Uzasadniając konieczność priorytetowego traktowania indywidualnych praw strony zwraca się dodatkowo uwagę na fakt, iż aspekt indywidualnego obywatela i jego ochrony prawnej jest szczególnie ważny dla psychologicznych podstaw orzekania.¹³

W austriackiej nauce prawa najwięcej miejsca problematyce publicznych praw podmiotowych poświęcił E. Bernatzik.¹⁴ Stworzył on własną koncepcję publicznych praw podmiotowych, interesów prawnych i faktycznych, która miała zasadniczy wpływ na orzecznictwo Trybunału Administracyjnego i wypracowanie przez doktrynę definicji strony na gruncie prawa administracyjnego. Z kolei H. Kelsen, odrzucając podział na prawo prywatne i publiczne oraz zakładając jedność państwa i porządku prawnego, patrzył na sytuację prawną jednostki w jej relacjach z państwem przez pryzmat ochrony tej jednostki nie przed

¹¹ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.

¹² Syntetyczny przegląd poglądów tych autorów daje F. Longchamps [VII], s. 130–135.

¹³ E. Schmidt-Assmann, *Zadania i rozwój sądownictwa administracyjnego* (w: *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1983, s. 127–128.

¹⁴ E. Bernatzik, *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft*, Verwaltungsrechtliche Studien, Wien 1886.

bezprawiem państwa, ale przed bezprawiem organu administracyjnego. Publiczne prawo podmiotowe pojmował jako prawo obywatela wobec organu państwa.¹⁵

Okres międzywojenny i utrwalanie się instytucji państwa prawnego skutkowały zarówno w austriackiej nauce prawa, jak i w praktyce Trybunału Administracyjnego afirmacją publicznych praw podmiotowych.¹⁶ W powojennej austriackiej nauce prawa utrzymało się tradycyjne, nawiązujące do teorii E. Bernatzika, ujmowanie pozycji jednostki wobec administracji. Podkreśla się nadal znaczenie roszczenia prawnego jednostki jako istotnego elementu publicznych praw podmiotowych, a same te prawa rozumie się klasycznie jako element w stosunku administracyjnoprawnym. Wśród współczesnych zwolenników teorii publicznych praw podmiotowych wskazać można L. Adamowicha, W. Antoniolliego, F. Ermacorę i H. Spannera.¹⁷

Austria dokonując transformacji ustrojowej w duchu państwa prawnego, już w ustawach konstytucyjnych z 1867 r. uznała prawo obywateli do zaskarżania orzeczeń i zarządzeń władzy administracyjnej do sądu administracyjnego za gwarancję praworządności. Celem austriackiego sądownictwa administracyjnego reprezentowanego przez powstały w 1875 r. Trybunał Administracyjny była ochrona podmiotowych praw publicznych skarżącego naruszonych przez sprzeczne z prawem decyzje administracyjne. Samo pojęcie publicznych praw podmiotowych i problemy teoretyczne z nim związane stały się odtąd jednym z głównych przedmiotów badań austriackiej nauki prawa.

Przejęcie przez państwo polskie w 1918 r. właśnie austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego dało początek również w polskiej doktrynie prawa refleksjom na temat wzajemnych relacji pomiędzy

¹⁵ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 659, 255, 532 i n.

¹⁶ Tak np. R. Herrnitt, *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, Tübingen 1921, s. 70–73. Kelsenowskie ujmowanie problematyki podmiotowości publicznoprawnej kontynuowali np. A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–Berlin 1927, s. XI; H. Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln Zürich–Köln 1948, s. 155–156.

¹⁷ Poglądy tych autorów prezentuje F. Longchamps [VII], s. 161–163.

jednostką a państwem. Prezentowane w doktrynie europejskiej przeciwstawne sposoby ujęcia instytucji prawa administracyjnego: podmiotowe i przedmiotowe, znalazły swoich przedstawicieli również w nauce polskiej. Rozbieżność stanowisk trwa w doktrynie prawa administracyjnego do dzisiaj.

W zależności od aktualnej sytuacji politycznej i społecznej, znajdującej przecież swój wyraz w porządku prawnym, „zwyctężała” koncepcja administracji bądź podmiotowa, bądź przedmiotowa.

Zwolennikami kryterium podmiotowego przy formułowaniu definicji prawa administracyjnego byli m.in. A. Peretiatkowicz, S. Kasznica i M. Zimmermann. A. Peretiatkowicz pisał: „Prawo administracyjne zawiera normy prawne, które regulują działalność władz administracyjnych. Normy te mówią także o uprawnieniach i obowiązkach jednostek w różnych dziedzinach życia administracyjnego, ale mówią o tych uprawnieniach w stosunku do państwa bądź władz administracyjnych. (...) Stosunek administracyjnoprawny to powstający na tle prawa administracyjnego stosunek prawny polegający na określonym prawie podmiotowym, któremu odpowiada określony obowiązek prawny”¹⁸ S. Kasznica analizując pojęcie stosunku administracyjnoprawnego wskazywał na jego publiczny, osobisty i prawny charakter w rozumieniu doktryny państwa praworządneho. „W państwie prawa normy wiążą nie tylko obywatela, ale i państwo. Na ich podstawie obywatel nabywa prawa podmiotowe, dla których ochrony otrzymuje szereg skutecznych środków: postępowanie administracyjne ukształtowane na wzór postępowania sądowego, prawo odwoływania się w toku instancji, sądownictwo administracyjne itd.”¹⁹ W podobnym duchu wypowiedział się M. Zimmermann pisząc: „Charakter administracji państwowej będzie zależny od systemu prawnego, który panuje w danym czasie i miejscu; definicja więc administracji państwowej będzie w czasie i miejscu zmienna (...) względnie zmiennymi będą definicje względne poszczególnych systemów administracji państwowej odpowiadające różnym systemom

¹⁸ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 10–28.

¹⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 132.

prawnym.²⁰ Z punktu widzenia stanowiska administracji państwowej system państwa prawnego to system, w którym wszelkie wkroczenia administracji państwowej w sferę prawną obywatela muszą mieć podstawę ustawową, w którym prócz obowiązków obywatel posiada również prawa i to takie, dla których posiada ochronę prawną w sądownictwie administracyjnym, niezależnym od władz administracyjnych i w którym wszelka prawotwórcza działalność władz administracyjnych może istnieć tylko jako wykonywanie ustaw”.²¹

Z kolei do zwolenników przedmiotowego ujęcia istoty prawa administracyjnego należą m.in. T. Kuta, W. Dawidowicz i J. Filipek. T. Kuta deklaryował: „Opowiadamy się za przedmiotowym określeniem prawa administracyjnego – jest to ogół norm regulujących strukturę administracji i jej działania w społeczeństwie w swoisty dla siebie sposób, tj. inaczej niż pozostałe gałęzie prawa”.²² W. Dawidowicz charakteryzował prawo administracyjne jako zespół norm, w zakresie których służą organom administracji państwowej kompetencje do „niespornej” kontroli ich przestrzegania przez podmioty niepodporządkowane organizacyjnie tym organom, a także kompetencje do stosowania wobec tych podmiotów sankcji o charakterze egzekucyjnym”.²³ Podobnie J. Filipek charakteryzując stosunek administracyjnoprawny pisał: „Organ reprezentujący administrację państwową może władczo regulować czyjeś prawa lub obowiązki (...), może wydawać autorytatywne akty prawne, którym adresat musi się podporządkować pod rygorem różnych sankcji administracyjnych, cywilnych lub nawet karnych. Natomiast obywatel i inne podmioty, stanowiące drugą stronę stosunku administracyjnoprawnego, mogą w tych przypadkach tylko uczestniczyć w procesie zmierzającym do władczej konkretyzacji ich praw lub obowiązków. (...) Nigdy jednak nie powodują własną wyłączną aktywnością powstania aktów o charakterze władczym”.²⁴

²⁰ M. Zimmermann [I], *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959, s. 6.

²¹ Tamże, s. 14.

²² T. Kuta, *Prawo administracyjne i nauka o nim* (w:) J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 23.

²³ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 22.

²⁴ J. Filipek [III], *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 94.

Jak pisał M. Zimmermann, „jest rzeczą jasną, że każdy system prawny może stanowisko administracji państwowej określać w pewnych przypadkach odrębnie, odmiennie ze względu na specyficzne zadania, które w przypadkach takich nakłada na administrację”.²⁵ Nie może zatem dziwić krańcowo odmienne pojmowanie relacji pomiędzy administracją publiczną a obywatelem w systemie demokratycznym i w epoce ustroju socjalistycznego. Różnorodność stanowisk wypływa także z subiektywnych poglądów poszczególnych autorów na rolę i istotę państwa i prawa. System prawa administracyjnego jest do pomyślenia zarówno jako opierający się na koncepcjach podmiotowych, jak i na koncepcjach przedmiotowych. Pytaniem pozostaje, która z tych koncepcji lepiej opisuje prawo administracyjne i wydobywa najistotniejsze cechy administracji publicznej. Historia praw publicznych jednostki związanej z modelem podmiotowym i stosunku administracyjnoprawnego łączącego się z ujęciem przedmiotowym jest historią pojmowania istoty administracji. Chodzi o stopień użyteczności pojęć. W literaturze zarówno publiczne prawa podmiotowe rozpatrywano w kategorii pojęć pomocniczych,²⁶ jak i za sprawę wyboru traktowano uznanie pojęcia stosunku administracyjnoprawnego w określonym rozumieniu bądź w pewnym układzie myślowym, dopuszczając możliwość budowania obrazu życia prawnego z użyciem albo bez użycia tego pojęcia.²⁷

2. Nauka prawa w pierwszej połowie XX w.

Nauka prawa w pierwszej połowie XX w. poświęcała zagadnieniu publicznych praw podmiotowych sporo miejsca. Rozpatrując układ stosunków pomiędzy jednostką a państwem W. Wróblewski dochodził do wniosku, że wszelkie prawo podmiotowe może być tylko prywatnym prawem podmiotowym. W ujęciu W. Wróblewskiego prawo podmiotowe jednostki to korzyść, która ze względu na swą podstawę poręczona

²⁵ M. Zimmermann [I], s. 5.

²⁶ W.L. Jaworski twierdził, że „łatwiejszym jest zbudowanie systemu wedle pojęcia prawa podmiotowego, niż wedle jakiegoś kryterium zacierpniętego z prawa przedmiotowego”; tegoż, *Nauka prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 117.

²⁷ F. Longchamps [VI], *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr 1964, nr 19, Prawo XII, s. 42.