

---

# Ustrojowe prawo administracyjne

---

*Redakcja naukowa*

**Leszek Bielecki**  
**Piotr Ruczkowski**

---

**Difin**



# **Ustrojowe prawo administracyjne**

Recenzent  
prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Copyright © Difin SA  
Warszawa 2011  
Wszelkie prawa zastrzeżone.  
Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie  
całości lub fragmentów niniejszej pracy  
bez zgody wydawcy zabronione.

Redaktor prowadząca  
Maria Adamska

ISBN 978-83-7930-540-7

Printed in Poland  
Difin SA, Warszawa 2011  
00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1  
tel. (22) 851-45-61, (22) 851-45-62, fax (22) 841-98-91  
Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 605-105-574  
Wydrukowano w Polsce

---

# Spis treści

## Wprowadzenie

Leszek Bielecki, Piotr Ruczkowski 11

## 1. Zasady ustrojowego prawa administracyjnego

Piotr Adam Tusiński 13

1.1. Pojęcie zasad ustrojowego prawa administracyjnego 13

1.2. Typologia zasad prawa administracyjnego 23

1.3. Typologia zasad ogólnych ustrojowego prawa administracyjnego 29

1.3.1. Zasady samoistne ustrojowego prawa administracyjnego 30

1.3.2. Zasady-warianty ustrojowego prawa administracyjnego 63

Bibliografia 75

## 2. Podział terytorialny państwa

Piotr Ruczkowski 80

2.1. Pojęcie i podstawowe cechy podziału terytorialnego 80

2.2. Podział terytorialny – rys historyczny 82

2.3. Czynniki kształtujące podział terytorialny 84

2.4. Klasyfikacja podziału terytorialnego 87

2.4.1. Zasadniczy podział terytorialny – stan obecny 88

2.4.2. Pomocniczy podział terytorialny 93

2.4.3. Specjalny podział terytorialny – podziały terytorialne dla celów specjalnych 94

Bibliografia 96

### 3. Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej (rządowej)

Piotr Ruczkowski	97
3.1. Słowo wstępne	97
3.2. Prezydent RP	98
3.3. Rada Ministrów	100
3.3.1. Pojęcie, skład i powoływanie Rady Ministrów	100
3.3.2. Tryb pracy Rady Ministrów	102
3.3.3. Organy wewnętrzne i pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów	103
3.3.4. Pełnomocnicy rządu oraz reprezentowanie Rady Ministrów	104
3.3.5. Zadania i kompetencje Rady Ministrów	105
3.3.6. Członkowie Rady Ministrów	107
3.4. Organy centralne	117
3.4.1. Urząd Patentowy RP (Prezes Urzędu Patentowego RP)	118
3.4.2. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	119
3.4.3. Polski Komitet Normalizacyjny (Prezes Polskiego Komitetu Normalizacyjnego)	120
3.4.4. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	122
3.4.5. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu i Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	123
3.4.6. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	124
3.4.7. Inne organy centralne nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów	125
3.4.8. Organy centralne nadzorowane lub podległe poszczególnym ministrom	125
Bibliografia	145

### 4. Terenowe organy administracji rządowej

Leszek Bielecki	146
4.1. Wojewoda i inne organy terenowej administracji rządowej	146
4.1.1. Funkcje i zadania wojewody	147
4.1.2. Struktura urzędu wojewódzkiego	148
4.2. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów	150
4.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę	157
4.4. Administracja zespolona	157
4.4.1. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego	158
4.4.2. Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej	159
4.4.3. Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej	161
4.4.4. Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	165
4.4.5. Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	169
4.4.6. Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	172

4.4.7.	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	174
4.4.8.	Komendant Wojewódzki Policji	177
4.4.9.	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego	180
4.4.10.	Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	184
4.4.11.	Kurator oświaty	186
4.4.12.	Wojewódzki konserwator zabytków	191
4.5.	Administracja niezespólna	195
4.5.1.	Dowódca okręgu wojskowego, szef wojewódzkiego sztabu wojskowego, wojskowy komendant uzupełnień	196
4.5.2.	Dyrektor izby celnej, naczelnik urzędu celnego	198
4.5.3.	Dyrektor izby skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, dyrektor urzędu kontroli skarbowej	202
4.5.4.	Dyrektor urzędu górniczego i dyrektor specjalistycznego urzędu górniczego	208
4.5.5.	Dyrektor okręgowego urzędu miar i naczelnik obwodowego urzędu miar	212
4.5.6.	Dyrektor okręgowego urzędu probierczego i naczelnik obwodowego urzędu probierczego	214
4.5.7.	Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej	214
4.5.8.	Dyrektor urzędu morskiego	216
4.5.9.	Dyrektor urzędu statystycznego	219
4.5.10.	Dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej	220
4.5.11.	Graniczny i powiatowy lekarz weterynarii	221
4.5.12.	Komendant Oddziału Straży Granicznej, komendant placówki Dywizjonu Straży Granicznej	224
4.5.13.	Okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	226
4.5.14.	Państwowy graniczny inspektor sanitarny	228
4.5.15.	Regionalny dyrektor ochrony środowiska	234
	Bibliografia	235

## 5. Samorząd terytorialny

	Leszek Bielecki, Mariusz Paździor	237
5.1.	Słowo wstępne	237
5.2.	Samorząd na szczeblu gminy	240
5.2.1.	Zakres działania i zadania gminy	242
5.2.2.	Władze gminy	245
5.2.3.	Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę	260
5.2.4.	Mienie komunalne	261
5.2.5.	Gminna gospodarka finansowa	262
5.2.6.	Związki i porozumienia międzygminne	264

5.2.7. Stowarzyszenia gmin	265
5.2.8. Nadzór nad działalnością gminną	266
5.2.9. Ustrój miasta stołecznego Warszawy	268
5.3. Samorząd na szczeblu powiatu	269
5.3.1. Zakres działania i zadania powiatu	271
5.3.2. Władze powiatu	273
5.3.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat	288
5.3.4. Mienie powiatu	289
5.3.5. Finanse powiatu	291
5.3.6. Związki, stowarzyszenia i porozumienia powiatów	292
5.3.7. Nadzór nad działalnością powiatu	293
5.3.8. Miasta na prawach powiatu	296
5.4. Samorząd na szczeblu województwa	296
5.4.1. Zakres działania i zadania województwa	300
5.4.2. Władze samorządu województwa	303
5.4.3. Mienie samorządu województwa	317
5.4.4. Finanse samorządu województwa	319
5.4.5. Współpraca zagraniczna samorządu województwa	320
5.4.6. Nadzór nad działalnością samorządu województwa	322
5.4.7. Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa	326
Bibliografia	326
6. Samorząd specjalny	
Robert Frey	329
6.1. Samorząd zawodowy	329
6.1.1. Miejsce samorządu zawodowego w Konstytucji RP	329
6.2. Samorząd gospodarczy	341
6.2.1. Zagadnienia ogólne	341
6.2.2. Izby gospodarcze	341
6.2.3. Polska Izba Ubezpieczeń	344
6.2.4. Izby rzemieślnicze	346
6.3. Samorząd wyznaniowy	348
6.3.1. Konstytucyjne usytuowanie związków wyznaniowych	348
6.3.2. Kościół katolicki	350
6.3.3. Autokefaliczny Kościół Prawosławny	352
6.3.4. Muzułmański Związek Religijny	354
6.3.5. Gminy żydowskie	355
Bibliografia	356



7. Zakłady publiczne (administracyjne) i inne wybrane podmioty administrujące	
Piotr Ruczkowski, Bogdan Rutkowski	357
7.1. Zakład publiczny (administracyjny)	357
7.2. Inne wybrane podmioty administrujące (administracji)	360
Bibliografia	374



## Wprowadzenie

Oddawane do rąk Czytelników opracowanie *Ustrojowe prawo administracyjne* stanowi analizę norm prawa administracyjnego, które konstruują aparat administracyjny oraz określają funkcje i zadania tego aparatu.

Omówiony materiał normatywny wzbogacony został o poglądy polskiej, niemieckiej, francuskiej i słowackiej doktryny prawa administracyjnego oraz o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W pracy autorzy poruszają zagadnienia związane z organizacją i funkcjonowaniem naczelných i innych centralnych organów administracji państwowej, samorządu terytorialnego, specjalnego (zawodowego, gospodarczego i wyznaniowego) oraz pozostałych podmiotów wykonujących funkcje i zadania administracji publicznej (podmiotów administrujących).

Warto podkreślić, że administracja w ujęciu strukturalnym (podmiotowym) jest zjawiskiem złożonym, obejmującym nie tylko administrację rządową i samorządową, lecz także wiele innych podmiotów, którym państwo w różnych formach zleca wykonywanie należących do niego zadań. Co więcej, administracja nie jest strukturą ukształtowaną raz na zawsze. Podlega ciągłym przeobrażeniom strukturalnym i funkcjonalnym<sup>1</sup>. Zwłaszcza w ostatnich latach w różnych państwach nasila się zjawisko przekazywania zadań publicznych podmiotom prywatnym (tzw. prywatyzacja zadań publicznych). Działania te uzasadnia się koniecznością ograniczenia kosztów procesu administrowania oraz podniesieniem jego efektywności i sprawności. Aby to osiągnąć, zmienia się sposób wykonywania zadań publicznych w kierunku zgodnym z zasadami gospodarki rynkowej<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Machajová a kolektív, *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2009, s. 81.

<sup>2</sup> Zob. M. Stahl, *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) M. Stahl, Warszawa 2009, s. 277 i n.; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy – studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.

Ostateczny kształt administracji publicznej uzależniony jest od różnych czynników, szczególnie od tradycji historycznych, wielkości i ukształtowania terytorium kraju, ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego, a także zadań aparatu administracyjnego.

Niniejsza książka adresowana jest przede wszystkim do studentów studiów prawniczych i administracyjnych oraz innych kierunków pokrewnych, a także absolwentów przygotowujących się do egzaminów na aplikacje prawnicze, aplikantów, przedstawicieli nauki oraz wszystkich zainteresowanych problematyką organizacji i funkcjonowania aparatu administracyjnego.

Na zakończenie chcielibyśmy szanownemu Recenzentowi oraz wszystkim Kolegom – Współautorom serdecznie podziękować za włożony trud w przygotowanie poszczególnych rozdziałów niniejszej pracy, a Czytelnikom pragniemy życzyć inspirującej lektury.

---

## Zasady ustrojowego prawa administracyjnego

### 1.1. Pojęcie zasad ustrojowego prawa administracyjnego

Zagadnienie zasad prawa należy do kluczowych kwestii rozważanych w filozofii i teorii prawa oraz w niektórych naukach szczegółowych prawa, w tym w prawie administracyjnym. W pierwszej połowie lat 70. XX w. w poznańskim środowisku uniwersyteckim powstała pierwsza, i jak dotąd jedyna w polskiej nauce prawa, ogólnoteoretyczna monografia poświęcona tej problematyce<sup>1</sup>. Wielkopolski ośrodek naukowy, określany niekiedy mianem „poznańskiej szkoły teorii prawa”, wykazuje po dzień dzisiejszy największe zainteresowanie ogólnym ujęciem materii zasad prawa, czego efektem jest szereg publikacji szczegółowych na ten temat<sup>2</sup>. Poznańska koncepcja zasad prawa reprezentuje ich ujęcie określone w nauce prawa jako tradycyjne i zdobyła sobie na jej gruncie miano „klasycznej”<sup>3</sup>. Należy również dodać, że poważny impuls do rozważań teoretycz-

---

<sup>1</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

<sup>2</sup> Zob. m.in.: W. Pogasz, *O legitymowaniu zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [dalej: RPES] 1987, z. 2, s. 123–135; K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990; idem, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, (red.) J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 58–77; M. Zieliński, A. Munczewski, *Interpretacyjna rola zasad prawa*, [w:] *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*, (red.) J. Czapska, A. Gaberle, A. Świątłowski i A. Zoll, Warszawa 2000, s. 774–783; M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, RPES 2006, z. 1, s. 39–53; idem, *Możliwość systemu zasad prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, (red.) O. Bogucki i S. Czepita, Szczecin 2008, s. 59–78.

<sup>3</sup> M. Zieliński, A. Munczewski, op. cit., s. 775–776.

nych nad zagadnieniami zasad prawa, o znaczących walorach poznawczych dla dziedziny prawa administracyjnego, dał także szeroki dyskurs podjęty w środowisku polskiej nauki prawa konstytucyjnego w związku z pracami nad ustawą zasadniczą III Rzeczypospolitej, a następnie, po jej wprowadzeniu do sytemu polskiego prawa, ukierunkowany na wykładnię jej przepisów<sup>4</sup>. Przydatność dla nauki prawa administracyjnego dociekań w kwestii zasad konstytucyjnych wynika przede wszystkim z bliskich związków tej gałęzi prawa z prawem konstytucyjnym, opierających się na założeniu prymatu konstytucji w systemie prawa oraz częściowo wspólnego dla obu tych dziedzin prawa przedmiotu unormowań ustawy zasadniczej w obszarach prawa ustrojowego i statusu prawnego jednostki w państwie<sup>5</sup>. Oprócz walorów natury ogólnej, szczególne znaczenie dla nauki prawa administracyjnego ma roztrząsanie w prawie konstytucyjnym zagadnienia ustrojowej „zasady zasad”, określanej mianem idei czy też zasady demokratycznego państwa prawnego, z której doktryna i judykatura wyinterpretowały liczne zasady szczegółowe, o czym będzie mowa niżej.

„Klasyczna” teoria zasad prawa rozpatruje je w dwóch podstawowych kontekstach znaczeniowych – jako zasady o charakterze opisowym oraz zasady o charakterze dyrektywalnym. Autorzy monografii poświęconej temu zagadnieniu piszą, że: „W podstawowym znaczeniu opisowym «zasada prawa» oznacza wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia. Należy przy tym zaznaczyć, że wzorzec, o którym mowa może być wzorcem sprawozdawczo odtworzonym albo projektowanym”. I dodają, że powyższe rozumienie zasady jest charakterystyczne przede wszystkim dla nauki o prawie procesowym, która rozpatruje je jako pozostające ze sobą we współzależności, a więc tworzące „system tych zasad”, tzn. układ wyznaczający „pewien złożony typ ukształtowania procesu”, tworzący „jego wieloaspektową charakterystykę”. Zauważają też, że „niekiedy «zasadą prawa» bywa również nazywany typ

---

<sup>4</sup> Patrz m.in.: P. Winczorek, *Aksjologiczne podstawy nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” [dalej: PiP] 1988, z. 12, s. 4–17, Z. Ziemiński, *Wartości...*, op. cit., s. 58–77, A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, PiP 1995, z. 8, s. 16–26; idem, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, s. 9–20; W.J. Wołpiuk, *Zasady oraz wartości a jakość Konstytucji*, [w:] *Jakość prawa*, (red.) H. Kołakowska-Przełomiec i in., Warszawa 1996; *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa 1997; *Charakter i struktura norm konstytucji*, (red.) J. Trzcziński, Warszawa 1997; *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, (red.) W. Sokolewicz, Warszawa 1998; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000; idem, *Zasada prawa. Teoria i praktyka konstytucyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarzkiego w Warszawie. Prawo” 2004, z. 9, s. 21–46; T. Zalański, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, PiP 2004, z. 8, s. 18–29.

<sup>5</sup> Z. Duniewska, *Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) M. Stahl, wyd. 4, Warszawa 2009, s. 33.

ukształtowania jakiejś instytucji w wielu jego różnych, szczególnie doniosłych aspektach” i wskazują jako przykłady wyróżnianą w prawie konstytucyjnym zasadę „wyborów [wówczas cztero-, a dziś] pięcioprzymiotnikowych” oraz uznaną w prawie cywilnym „zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego”<sup>6</sup>. Wskazują wreszcie na fakt, iż możliwość unormowania jakiegoś przedmiotu regulacji na co najmniej dwa wykluczające się sposoby stanowi w doktrynie prawniczej przesłankę do wyróżniania zasad sobie przeciwstawnych, nazywanych też w innym miejscu wzorcami-wariantami lub zasadami-wariantami<sup>7</sup>, jak np. zasad skargowości i oficjalności czy kontradiktoryjności i inkwizycyjności procesu karnego<sup>8</sup>. Pojmowanie zasad „w znaczeniu jakiegoś rodzaju dyrektyw postępowania” „szkoła poznańska” uważa za podstawowe dla rozumienia zasad prawa w ogóle. Nie ma przy tym wątpliwości, że należą one do systemu prawa i mają charakter prawnie wiążący. Dołącza do nich ponadto niekiedy te wypowiedzi oceniające, na podstawie których „łatwo można przejść do sformułowania «zasady» o charakterze wyraźnie dyrektywalnym”<sup>9</sup>. Podkreśla ponadto, że: „Należałoby zarezerwować termin «zasada prawa» jedynie dla określania zasad ujmowanych dyrektywalnie, i to ujmowanych jako wypowiedzi dyrektywalne mające z takich czy innych względów szczególną doniosłość. W odniesieniu do «zasad» ujmowanych opisowo z powodzeniem można zrezygnować z tradycyjnej terminologii; wygodniej będzie mówić o «typie» czy też «wzorcu»”<sup>10</sup>. Jak się wydaje, sugestii tej doktryna się jednak nie poddała, choć zdarzają się wśród jej przedstawicieli głosy akceptujące ten postulat<sup>11</sup>.

Stanowisko to proponuje również, aby wśród zasad prawa uznawanych za prawnie wiążące widzieć dwie ich kategorie „różniące się niejako stopniem

---

<sup>6</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 43–44.

<sup>7</sup> Propozycję taką złożył M. Zieliński w latach 90. XX w. w odniesieniu do opisowych, wariantowych zasad konstytucyjnych – op. cit., s. 72–73.

<sup>8</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 44.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 209. Autorzy tej koncepcji zdają sobie jednak sprawę, że odróżnianie „wzorców” od zasad w znaczeniu dyrektywalnym przysparza w praktyce wielu trudności (s. 29). W kilkanaście lat po ukazaniu się omawianej monografii jeden z jej autorów pisał na ten temat: „każda zasada-wzorzec może mieć swój odpowiednik w zasadzie-normie, a na dodatek te same zwroty językowe, w zależności od rozpatrywanego kontekstu [...], mogą być raz interpretowane jako zasada-wzorzec, innym razem jako zasada-norma” – M. Zieliński, op. cit., s. 74. W ogólnym zarysie takiemu ujmowaniu zasad prawa odpowiada poprzedzająca je koncepcja M. Cieślaka, sformułowana na gruncie nauki procesowego prawa karnego, który wyróżnił zasady abstrakcyjne i konkretne systemu prawnego oraz zasady dominujące (wyrażające to, „co w danym systemie jest regułą, prawidłowością”) i zasady uzupełniające (wyrażające wyjątki od reguł) – zob. *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, wyd. 3, Warszawa 1984, s. 204–208.

<sup>11</sup> Np. P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja...*, op. cit., s. 26; T. Zalasinski, op. cit., s. 22. Ostrożność w tym względzie zaleca, choć chyba mniej już dziś konsekwentnie niż kiedyś, M. Zieliński – op. cit., s. 71–72.

normowanych przez te zasady postępowania”. Pierwszą kategorię stanowią tzw. zasady drugiego stopnia, kształtujące normatywną koncepcję źródeł prawa rozważanego systemu, czyli „zasady dotyczące konstrukcji systemu norm prawnych, a więc dyrektywy nakazujące uznawać określonego rodzaju normy za normy należące do rozważanego systemu prawnego i w danym czasie obowiązujące prawnie”, drugą zaś, uznawaną za zasady pierwszego stopnia, „zasady formułujące merytoryczne dyrektywy postępowania, wyróżniane wśród norm prawnych z tego względu, że uważa się je za szczególnie doniosłe, treściowo nadrzędne w jakimś sensie w stosunku do innych (co nie znaczy, iż są one nadrzędne według hierarchii źródeł prawa), za mające szczególnie szeroki zakres zastosowania, czy też zakres normowania”<sup>12</sup>.

Wychodząc ze stanowiska uznającego istnienie zasad prawa drugiego stopnia, jako przykłady norm tej grupy należy wskazać sformułowane w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>13</sup> dyrektywy ustalające: na zasadzie *numerus clausus*, katalog źródeł powszechnie obowiązującego w naszym państwie prawa (art. 87); na zasadzie *ad solemnitatem*, bezwzględny warunek wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących poprzez ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1); możliwość przekazania na podstawie umowy międzynarodowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, w tym kompetencji do stanowienia aktów prawnych o randze ustawy (art. 90 ust. 1), co w przypadku naszego członkostwa w Unii Europejskiej nakazuje wprowadzać do krajowego porządku prawnego, na zasadach pierwszeństwa i bezpośredniego skutku, przepisy traktatów konstytuujących Wspólnoty Europejskie oraz rozporządzenia Rady Unii Europejskiej (art. 91 ust. 3); sposób implementacji do prawa krajowego umów międzynarodowych (art. 91); reguły stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustaw (art. 93); oraz reguły stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (art. 94).

Odnosnie do zasad pierwszego stopnia „szkoła poznańska” uważa, że ich nadrzędność w systemie prawa może wynikać z: 1) umiejscowienia „w akcie o wyższej pozycji hierarchicznej w danym systemie źródeł prawa”, np. w przepisach konstytucji, ale równocześnie nakazuje ostrożność, gdyż nie wszystkie normy zawarte w ustawie zasadniczej można uznać za „zasady prawne” w stosunku do jakichś ustaw zwykłych, a także zwraca uwagę na okoliczność, iż nie wszystkie zasady znajdują swój wyraz w przepisach konstytucji; 2) wyznaczania przez nie, jako normy udzielające kompetencji do stanowienia norm, formalnych podstaw prawotwórczych oraz wyznaczania merytorycznego kierunku prawo-

---

<sup>12</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 26.

<sup>13</sup> DzU nr 78, poz. 483 ze zm.



twórstwa, poprzez wskazywanie celów, jakie ma się osiągnąć w drodze działalności prawodawczej (dostarczanie uzasadnień aksjologicznych dla stanowionych norm); 3) stopnia ogólności norm, wskutek czego miano zasad „otrzymują często normy zawarte w rozdziałach ustaw określanych jako «przepisy ogólne»”, co daje podstawę do swoistego rodzaju domniemania, że normy te mają „zasadniczy” charakter w stosunku do pozostałych norm ustawy. Omawiane stanowisko zauważa również, że oprócz nadrzędności określonych zasad w stosunku do „zwykłych” norm w systemie prawa można mówić też o nadrzędności jednych zasad w stosunku do innych, jak np. w dziedzinach prawa procesowego karnego i administracyjnego zasady prawdy materialnej (obiektywnej) w stosunku do takich choćby norm jak zasada bezpośredniości, co nakazuje traktować tę drugą, jako normę o charakterze instrumentalnym w stosunku do pierwszej. Można też mówić o nadrzędności, kiedy miano „zasady” nadaje się całej grupie „zasad składowych”, powiązanych ze sobą funkcjonalnie<sup>14</sup>, jak w przypadku opisowej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Istotne znaczenie dla pojmowania zasad prawa ma zagadnienie roli, jakie one pełnią bądź to w systemie prawa w ogóle, bądź w systemach (podsystemach) jego poszczególnych części (gałęzi prawa)<sup>15</sup>. Zestawiony sprawozdawczo katalog tychże funkcji, rozumiany jako wykaz najczęściej przywoływanych w literaturze, przedstawia się następująco:

A. Dla zasad pojmowanych dyrektywalnie – i przy rozróżnianiu podsystemów gałęziowych skodyfikowanych i nieskodyfikowanych:

- 1) pełnienie roli systematyzującej (porządkującej) – służącej szczególnemu wyróżnianiu, spośród norm prawnych danego systemu, norm nadrzędnych w stosunku do innych (w podsystemach skodyfikowanych),
- 2) dostarczanie przesłanek ocennych w procesie stosowania prawa do posługiwania się odpowiednimi regułami interpretacyjnymi i inferencyjnymi (w podsystemach skodyfikowanych),
- 3) pełnienie roli wskazań kierunkowych dla działalności prawotwórczej na podstawie ustaleń prawnoporównawczych w sytuacji dynamicznych zmian systemu prawa wskutek przekształceń ustrojowych (w podsystemach nieskodyfikowanych),
- 4) wskazywanie podmiotom praw sposobów czynienia użytku z przysługujących im praw<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 64–69.

<sup>15</sup> M. Kordela, *Możliwość systemu...*, op. cit., s. 64–65.

<sup>16</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 28 i 69–71; Z. Ziemiński, *Wartości...*, op. cit., s. 54–56; M. Zieliński, op. cit., s. 68; M. Zieliński, A. Munczewski, op. cit., passim; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 36–37; M. Kordela, *Zasady prawa...*, op. cit., s. 41 i n.; J. Niesiołowski, *Zasady prawa*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, (red.) J. Zajadło, Warszawa 2007,

B. Dla zasad w ujęciu opisowym, pozadyrektywalnym:

- 1) pełnienie roli służebnej wobec dydaktyki prawniczej – poprzez umożliwianie uporządkowania zagadnień i zwięzłego przedstawiania, różnorodnych w szczegółach, całości,
- 2) pełnienie roli służebnej wobec praktyki prawniczej i ustawodawstwa – poprzez formułowanie opisu danego systemu prawnego i wskazywanie jego wzorców organizacyjnych,
- 3) pełnienie roli rejestrującej – poprzez wskazywanie powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi normami danego systemu prawa (określanie prawidłowości systemu),
- 4) pełnienie roli nośnika wartości społecznych – poprzez wskazywanie oczekiwanej roli społecznej określonej normy czy instytucji prawnej (inaczej pełnienie roli tzw. zasad ustrojowych, czy też podstawy prawnej i politycznej danego systemu prawa)<sup>17</sup>.

Twórcy omówionej wyżej „klasycznej” koncepcji zasad prawa są przekonani o jej uniwersalności i przydatności dla postrzegania tej problematyki nie tylko na gruncie teorii prawa, ale również szczegółowych nauk prawa. Tymczasem ich propozycja z trudem przebija się m.in. do doktryny prawa administracyjnego, zwłaszcza ustrojowego i materialnego, chociaż posługuje się ona nader często terminem „zasada prawa”, jakkolwiek najczęściej z dodatkowym wyróżnikiem kwalifikującym, takim jak np. „ogólna”, „naczelna”, „podstawowa”, „organizacji”. Powodów tego stanu rzeczy jest co najmniej kilka. Za najważniejszy z nich należy uznać okoliczność braku kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego, czy choćby tylko przepisów jego tzw. części ogólnej, prowadzącą niejako do

---

s. 361–362; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, op. cit., s. 106. W ujęciu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego zasady tej gałęzi prawa pełnią funkcje: porządkującą, realizowania postulatów jednolitości działań administracji, zapewnienia realizacji określonej polityki administrowania oraz ujednolicania wyników interpretacji przepisów prawa administracyjnego – K. Ziemiński, op. cit., s. 21–22 oraz Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 33. Z kolei cytowany tu Z. Kmiecik wskazuje, że zasady prawa administracyjnego pełnią rolę pomocną w procesie spodziewanej kodyfikacji części ogólnej prawa administracyjnego. Jeszcze dalej idzie J. Zimmermann, który twierdzi, że: „Wprowadzany w nauce katalog zasad ogólnych zastępuje (...) w pewnym sensie część ogólną prawa administracyjnego i jest pożyteczny zarówno dla samej nauki, jak i dla praktyki administrowania, i wreszcie dla dydaktyki tego przedmiotu” – *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 98.

<sup>17</sup> Ibidem, passim; A. Pułło, *Z problematyki...*, op. cit., s. 9–11, M. Zieliński, op. cit., s. 77, W. Lang, *Aksjologia polskiego systemu prawa w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, (red.) L. Leszczyński, Lublin 1999, s. 48–49, Z. Kmiecik, op. cit., s. 38; S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633–654.

„przywiązywania mniejszej wagi” do zagadnień o dużym stopniu nasycenia treściami teoriopoznawczymi<sup>18</sup>. W nauce prawa administracyjnego, może z wyjątkiem doktryny postępowania administracyjnego, nie tylko nie poświęca się większej uwagi materii zasad prawa w ujęciu teoretycznym – choć są i wyjątki od tego, którymi są powoływane wyżej prace Krystiana Ziemskiego i Zbigniewa Kmiecika – ale również podkreśla się wyraźnie związek tej problematyki z jej ujmowaniem w nauce prawa konstytucyjnego, wyrastającego, podobnie jak administratywistyka, ze wspólnego pnia dawnej nauki prawa państwowego. Obok zarysowanych wyżej przyczyn tego zjawiska, na jego powstanie miała również wpływ ugruntowana po II wojnie światowej tradycja nauki prawa administracyjnego, będąca m.in. następstwem przekonania o specyficzności tej gałęzi prawa i licznych jej odmiennościach od tradycyjnych gałęzi prawa sądowego – cywilnego i karnego.

W okresie poprzedzającym wybuch II wojny światowej materia zasad prawa nie była zgłębianą w polskiej nauce prawa administracyjnego<sup>19</sup>. Po wojnie jako jeden z pierwszych poruszył tę problematykę Jerzy Stefan Langrod, który stał na stanowisku, że „zasady ogólne prawa”, charakterystyczne dla prawa cywilnego – a co za tym idzie tożsame dla całego systemu prawa – są regułami przesądzającymi o obowiązywaniu norm prawa administracyjnego w czasie i przestrzeni, ale „zawsze z zastrzeżeniem dominacji interesu publicznego”<sup>20</sup>. W miarę postępującej ideologizacji prawa administracyjnego w Polsce pogląd o przynależności zasad tej gałęzi prawa do rodziny zasad całego systemu prawa zaczął być zastępowany koncepcją ich utożsamiania z regułami ustrojowymi państwa socjalistycznego, takimi jak zasady: ludowładztwa, centralizmu demokratycznego, planowania, kierowniczej roli partii robotniczej w państwie i innymi. Z czasem zaczęto wydzielać z tego ogólnego zbioru „zasady ogólne prawa administracyjnego”, będące w istocie zasadami ustrojowymi „państwa socjalistycznego” oraz tzw. zasady techniczne, charakterystyczne dla modelowania ustrojowego administracji w różnych systemach politycznych, występujące w układzie wariantowym, np. centralizacji i decentralizacji, koncentracji i dekoncentracji, kolegalności i monokratyczności itd.<sup>21</sup> W ujęciu Jerzego Starościaka wiodącą rolę w systemie prawa administracyjnego odgrywały „podstawowe zasady organizacji administracji państwa socjalistycznego”, do których zaliczał zasady: kierowniczej roli partii, centralizmu demokratycznego, udziału obywateli w administrowaniu, praworządności oraz działalności planowej<sup>22</sup>. Z czasem ów wybitny przedstawiciel doktryny

---

<sup>18</sup> Por. K. Ziemiński, op. cit., s. 25–26.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 27–31, Z. Leoński, op. cit., s. 31.

<sup>20</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 341 i n. [wznowienie: Kraków 2003].

<sup>21</sup> K. Ziemiński, op. cit., s. 31–43, Z. Leoński, op. cit., s. 32–33.

<sup>22</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 73.

prawa administracyjnego zaczął patrzeć szerzej na zagadnienie zasad tej gałęzi prawa i twierdzić, że są one „wnioskami ogólnymi z przepisów prawa i z ich zastosowania” i pomostem „od prawa ku normom etyki i moralności działania organów administracyjnych, płaszczyzną wiązania różnych przejawów świadomości społecznej z postanowieniami prawa” (opowiadał się za pozadyrektywalnym rozumieniem zasad prawa administracyjnego) oraz że rozciągają się one, jeśli nie na całość działania administracji, to przynajmniej na jej stosunkowo szeroki i bliżej niezdefiniowany zakres. W związku z tym nie było możliwe – jego zdaniem – wyczerpujące zestawienie ich katalogu<sup>23</sup>. Z podobnych założeń wychodził Adam Jaroszyński, który rozumiał zasady prawa administracyjnego jako postulaty formułujące syntetyczne oceny oraz określające pożądany stan rzeczy w tej gałęzi prawa<sup>24</sup>. Inni autorzy używali odmiennych, od podanych, określeń zbiorczych dla omawianej grupy zasad, uzupełniając ponadto niekiedy ich listę o kolejne, dodatkowe zasady, a ponadto opowiadali się za ich dyrektywalnym charakterem. Przykładem takiego podejścia było szeroko rozpowszechnione od lat 60. ubiegłego wieku stanowisko w sprawie „podstawowych zasad organizacji administracji państwowej” prezentowane przez Wacława Dawidowicza. Zasady te utożsamiał on z „zasadami ustrojowymi”, zastrzegając równocześnie, że walor ten może być przypisywany w nauce prawa administracyjnego tylko tym spośród nich, które dotyczą tego, co „główne, podstawowe w odniesieniu właśnie do administracji państwowej”. Samą „podstawową zasadę administracji państwowej” autor ów rozumiał jako „jakąś regułę prawną, wedle której ma działać administracja państwowa” i która winna być „wyprowadzona z podstawowych założeń ustroju [podkreślenia w oryginale – P.A.T.] społeczno-gospodarczego i politycznego określonych przez prawo, a przede wszystkim przez ustawę zasadniczą”<sup>25</sup>.

Wraz z wprowadzeniem do porządku prawnego ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w nawiązaniu do jego rozdziału 2 w dziale I (zatytułowanego *Zasady ogólne* – art. 6 do 16), zaczęto w nauce prawa administracyjnego używać określenia „zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego”<sup>26</sup> oraz stopniowo ugruntowywanego, o znacznie szerszej

<sup>23</sup> Idem, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, (red.) J. Starościk, Wrocław 1977, s. 153–158.

<sup>24</sup> A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, PiP 1970, z. 7; idem, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 80 i n.

<sup>25</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. T. I: Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 201 i 203. Ujęcie to bliskie jest, przynajmniej w zasadniczych założeniach, koncepcji „szkoły poznańskiej”, wyróżniającej jako prawnie wiążące zasady w ujęciu dyrektywalnym – por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 193–194.

<sup>26</sup> Np. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 887.

konotacji semantycznej, terminu „zasady ogólne postępowania administracyjnego”<sup>27</sup>, odnosząc je nie tylko do postępowań kodeksowych, ale również postępowań wyłączonych, o ile przepisy je regulujące ich *expressis verbis* nie uchylają. O zasadach tych będzie jeszcze mowa niżej. W doktrynie pojawiły się również głosy idące jeszcze dalej, stawiające tezę, że niektóre zasady ogólne k.p.a., w sytuacji braku kodyfikacji przepisów ogólnych prawa administracyjnego, należy uważać także za „podstawowe zasady administracji państwowej” w ogóle<sup>28</sup>, bowiem ich „znaczenie niekoniecznie ogranicza się do spraw ściśle proceduralnych: mogą one znaleźć” także zastosowanie „w wykładni i ocenie poszczególnych sytuacji prawnych”<sup>29</sup>.

Zagadnienie zasad prawa administracyjnego i ich znaczenia dla rozwoju całej jego gałęzi zaczęło nabierać coraz większej wagi od lat 80. ubiegłego wieku. Wpływ na to miało, z jednej strony, powołanie do życia Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozpatrującego skargi na ostateczne decyzje administracyjne i poddającego tym samym sądowej wykładni i ocenie przepisy materialnego i procesowego prawa administracyjnego, z drugiej zaś, przygotowywanie *Raportu o stanie prawa* i podjęcie pierwszych zabiegów zmierzających do kodyfikacji części ogólnej prawa administracyjnego<sup>30</sup>.

Włączając się w proces porządkowania problematyki zasad prawa administracyjnego, związany ze wspomnianym ożywieniem zainteresowania tą problematyką w latach 80. ubiegłego wieku, wymieniony wyżej Krystian Ziemiński zaproponował własną definicję zasady prawa, która – jeśli dobrze odczytać zamiary autora, opatrzone wielu zastrzeżeniami – miała pełnić rolę uniwersalną, a więc być przydatną tak na gruncie ogólnej teorii prawa, jak i w jego naukach szczegółowych, w tym w doktrynie prawa administracyjnego. W jego ujęciu, za zasadę prawa należy uznać „wypowiedź normatywną obowiązującą z uzasad-

---

<sup>27</sup> Np. Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Poznań 1972, s. 25.

<sup>28</sup> W. Dawidowicz, op. cit., s. 238. Autor ten zastrzegał się jednak, że tej grupie zasad, tj. wprowadzonych z k.p.a., nie należy – poza dziedziną postępowania administracyjnego – przypisywać cech normatywnych, lecz jedynie znaczenie postulatywne.

<sup>29</sup> Por. F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12, s. 911. Dziś stanowisko to jest dosyć szeroko podzielane przez doktrynę i judykaturę – por. Z. Cieślak, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. Z. Niewiadomskiego, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 65; E. Bojanowski, T. Bąkowski, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, (red.) E. Bojanowski i K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 549.

<sup>30</sup> Patrz szerzej na ten temat: J. Łętowski, *Zagadnienie tzw. zasad prawa administracyjnego* oraz A. Zieliński, *Zasady prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Studia i materiały do „Raportu o stanie prawa”*. Część II: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1985; A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988; J. Borkowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej*, [w:] *Legislacja administracyjna*, (red.) E. Bojanowski, Gdańsk 1993; J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996.

nienia tetycznego albo stanowiącą bądź choćby mogącą stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne w stosunku do innych dyrektyw znaczenie w oparciu o przyjęte przesłanki formalne lub materialne”<sup>31</sup>. Definicja ta, choć w nauce prawa administracyjnego dobrze znana<sup>32</sup>, nie może być jednak uważana za rozpowszechnioną, a tym bardziej podzielaną.

Wiele aktualnych opracowań o charakterze podręcznikowym lub monograficznym poświęconych prawu administracyjnemu bądź to odwołuje się w materii definiowania zasad prawa do przedstawionych wyżej pojęć wypracowanych na gruncie teorii prawa, bądź przedstawia zestaw najbardziej reprezentatywnych, zdaniem ich autorów, ujęć definicyjnych tej kwestii sformułowanych w jego nauce. Tym drugim zabiegom towarzyszy niekiedy opcja na rzecz jednej z przytaczanych definicji. Bywa też autor opracowania przywołuje tylko jedną z definicji zaproponowanych przed nim w doktrynie prawa administracyjnego. Stosunkowo rzadko natomiast mamy do czynienia z próbami stawiania własnych definicji. Przykładem takiego podejścia, mimo znajomości przywoływanej po kilkakroć koncepcji K. Ziemskiego, jest definicja przedstawiona przez autora opublikowanej dekadę temu monografii problemu, Zbigniewa Kmiecika, który proponuje, by ogólne zasady prawa administracyjnego (ustrojowego, materialnego i procesowego razem wzięte) „postrzegać przede wszystkim jako naczelną wartość danego porządku prawnego, przekładalne [podkreślenie w oryginale – P.A.T.] na odpowiednio abstrakcyjne powinności i wzorce zachowania obowiązujące w sferze stosunków poddanej prawu administracyjnemu”<sup>33</sup>. Odpierając pojawiające się ciągle zarzuty przeciwników koncepcji zasad ogólnych prawa administracyjnego, kwestionujących celowość i racjonalność, ale również skuteczność zabiegów ich wyodrębniania, autor powołanej monografii stwierdza, że: „Trudność w sprecyzowaniu treści czy nawet wyraźnym zdefiniowaniu głównych składników omawianej grupy zasad oraz występujących między nimi relacji nie stanowią – rzecz jasna – okoliczności, która pozwałaby poddać w wątpliwość ich prawny byt. Czy nam się to podoba, czy też nie, zasady takie istnieją, są rekonstruowane i doznają egzemplifikacji w toku działalności sądów oraz innych organów, których funkcje pozostają w określonym związku z procesem administrowania. W wielu krajach europejskich szczególnie doniosłą rolę pełnią w tym zakresie ustalenia i wypowiedzi organu zajmującego się ochroną praw obywatelskich (ombudsmana). Rezultaty ogółu wzmiankowanych działań są następnie «porządkowane» w trakcie przeprowadzanej egzegezy teoretycznej”<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> K. Ziemiński, op. cit., s. 77–78.

<sup>32</sup> Zob. np. E. Olejniczak-Szałowska, op. cit., s. 107.

<sup>33</sup> Z. Kmiecik, op. cit., s. 38.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 42.

Źródłami tak pojętych zasad ogólnych prawa administracyjnego są: normy prawa wewnętrznego (krajowego), zawarte przede wszystkim w przepisach (i preambule) konstytucji, ale również w przepisach ogólnych poszczególnych ustaw z zakresu prawa administracyjnego, a nawet preambułach do tychże ustaw, odkodowywane przez judykaturę i doktrynę; normy prawa międzynarodowego oraz normy prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) kształtowane w europejskim *case-law* (prawo UE w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a także standardy demokratyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) oraz w rezolucjach i rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy podejmowanych w ramach tzw. *soft-law*<sup>35</sup>. W części doktryny prawa administracyjnego panuje przy tym przekonanie, że m.in. wyinterpretowane w ten sposób zasady ogólne prawa (w tym odnoszące się bezpośrednio do prawa administracyjnego) przyczyniają się do obserwowalnej, stopniowej unifikacji prawa administracyjnego w Europie<sup>36</sup>.

Celnym podsumowaniem i zarazem uogólnieniem problematyki zasad prawa pojmowanych na gruncie nauki prawa administracyjnego, wykazującym przy tym wiele cech ujęcia o charakterze definicyjnym, może być spostrzeżenie Zbigniewa Leońskiego, który pisał, że: „Mimo różnorodności zasad ogólnych, z jaką spotykamy się na gruncie prawa administracyjnego, ich wyodrębnieniu przyświecała jednak myśl: są to wszystko pewne reguły-dyrektywy o charakterze ogólnym, mające podstawowe znaczenie dla całości lub danego działu prawa administracyjnego. Z reguły są to obowiązujące normy prawne, zdarzają się jednak postulaty ustrojowo polityczne doktryny lub reguły wypracowane przez orzecznictwo sądowe (u nas zwłaszcza przez NSA)<sup>37</sup>”.

## 1.2. Typologia zasad prawa administracyjnego

W literaturze prawa administracyjnego panuje przekonanie o olbrzymiej trudności, czy niekiedy nawet wręcz o niemożliwości, sformułowania odrębnego od ogólnie pojmowanych zasad prawa ich katalogu właściwego tylko tej gałęzi prawa<sup>38</sup>. Mimo to zabiegi zmierzające w tym kierunku były i są niestrudzenie podejmo-

---

<sup>35</sup> Ibidem, s. 39–42; E. Bojanowski, T. Bąkowski, op. cit., s. 549–550; *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, (red.) R. Skubisz i E. Skrzydło-Tefelska, wyd. 2, Lublin 2005, s. 184–196. Zob. również obszernie wywody na ten temat w odniesieniu do prawa polskiego do końca lat 80. XX wieku, [w:] K. Ziemiński, op. cit., s. 79–109.

<sup>36</sup> Z. Kmieciak, op. cit., s. 39.

<sup>37</sup> Z. Leoński, op. cit., s. 32.

<sup>38</sup> Por. K. Ziemiński, op. cit., s. 78 i 111; A. Wasilewski, op. cit., s. 12; E. Bojanowski, T. Bąkowski, op. cit., s. 548.

wane. Podobnie jak w kwestii pojmowania zasad prawa w teorii prawa tak również w odniesieniu do sprawy grupowania zasad prawa administracyjnego występuje w jego nauce istotne zróżnicowanie stanowisk. Ogólną orientację w tej materii umożliwia, dokonane pod kątem oceny przydatności poszczególnych typów zasad dla prawa administracyjnego i jego nauki, ich porządkujące zestawienie dokonane pod koniec lat 80. ubiegłego wieku przez K. Ziemskiego. Autor ów za szczególnie przydatny dla materii prawa administracyjnego uznaje, i odpowiednio go argumentuje, wprowadzony swego czasu przez J. Wróblewskiego podział zasad prawa na abstrakcyjne i konkretne, przypisując jednak tym określeniom nieco odmienne od pierwowzoru znaczenie. Uważa bowiem, że zasady konkretne są „obowiązującymi normami prawa”, a zasady abstrakcyjne sformułowanymi pod adresem prawodawcy postulatami oraz wypowiedziami dyrektywalnymi, „które co prawda nie zostały sformułowane jako propozycja określonej regulacji prawnej, jednakże z uwagi na ich charakter mogą taką funkcję pełnić”. Uzasadnieniem przyjęcia takiego podziału zasad prawa administracyjnego jest teza, iż ukazuje on „w sposób jasny, że działania administracji regulowane są całym szeregiem dyrektyw zaliczanych do zasadniczych, które jednak wiążą administrację z różnego tytułu”<sup>39</sup>.

Spośród innych szerzej rozpowszechnionych w doktrynie ujęć porządkujących zasady prawa administracyjnego w ostatnim dwudziestoleciu można przywołać wybór koncepcji układających się w dwie grupy typologii – stosunkowo nieskomplikowanych, autorstwa: Janusza Łętowskiego, Jana Zimmermanna i Stanisława Cieślaka, oraz rozbudowanych i złożonych, stworzonych przez: Ewę Olejniczak-Szałowską, Zbigniewa Cieślaka i Dariusza R. Kijowskiego.

W pierwszym z wymienionych ujęć, przedstawionym przez Janusza Łętowskiego, zasady prawa administracyjnego zostały wyodrębnione jako zasady organizacji (ustroju) administracji oraz zasady funkcjonowania administracji. Grupa pierwsza obejmuje jedną zasadę – kierowania, druga natomiast zasady: 1) praworządności, 2) efektywności, 3) jawności, 4) zaufania, i 5) odpowiedzialności<sup>40</sup>. Z kolei według odwołującej się sprawozdawczo do literatury prawa administracyjnego, jednakże bez wskazywania konkretnych autorów, propozycji Jana Zimmermanna zasady prawa administracyjnego obejmują kategorie układające się w opozycyjne pary zasad: 1) konstytucyjnych (np. zasadę demokratycznego państwa prawnego) i pozakonstytucyjnych (np. zasadę szybkości działania administracji), 2) teoretycznych (np. zasadę decentralizacji) i normatywnych (np. zasadę legalności), 3) opisowych (np. zasadę zespolenia) i dyrektywalnych (np. zasadę prawdy obiektywnej), oraz 4) odzwierciedlających dyscyplinarny podział prawa administracyjnego, czyli zasad materialnych (np. zasadę równości wobec

---

<sup>39</sup> K. Ziemiński, op. cit., s. 78 i n.

<sup>40</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 8–9.



prawa), procesowych (np. zasadę dwuinstancyjności) i ustrojowych (np. zasadę zespolenia)<sup>41</sup>.

Literatura prawa administracyjnego ostatnich lat proponuje również koncepcję zasad ogólnych prawa administracyjnego odwołującą się do kryterium prakseologicznego, której autorem jest Stanisław Cieślak. Jego uwaga koncentruje się, ściśle rzecz biorąc, nie tyle na zasadach prawa administracyjnego, ile na zasadach ogólnych administracji publicznej, czy też zasadach budowy i funkcjonowania tejże administracji. Zasadami tymi są „reguły określające podstawowe prawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej”, formułowane „w wyniku rozwiązań teoretycznych opartych na podstawach ideowych i koncepcjach politycznych, według których budowany jest ustrój społeczny”. Tak pojmowane zasady, niegrupowane jednak w kategorie, obejmują: 1) zasadę celowości, 2) zasadę kolegialności i jednoosobowości, 3) zasadę centralizacji i decentralizacji, 4) zasadę koncentracji i dekoncentracji, 5) zasadę zakresu działania i kompetencyjności, 6) zasadę resortowości i terytorialności, 7) zasadę subsydiarności, 8) zasadę zespolenia, 9) zasadę związania prawem, 10) zasadę kierownictwa, 11) zasadę sprawności działania, 12) zasadę planowania, 13) zasadę koordynacji, oraz 14) zasadę nadzoru i kontroli<sup>42</sup>.

Do grupy typologii zasad prawa administracyjnego o charakterze złożonym można zaliczyć stanowisko zaprezentowane przez Ewę Olejniczak-Szałowską. Jej typologia zasad ogólnych prawa administracyjnego odwołuje się wyraźnie do normatywnego charakteru tychże zasad i grupuje je w dwa zespoły – pierwszy, wspólny dla zasad prawa materialnego i procesowego oraz drugi, obejmujący zasady ustrojowego prawa administracyjnego, czyli normy dotyczące organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Podział ten autorka uzupełnia o dodatkową, uniwersalną zasadę – prawa do dobrej administracji i zastrzega, że niektóre z zasad ujętych w wymienionych dwóch grupach „mają charakter uniwersalny jako zasady systemu prawa”.

Do zasad administracyjnego prawa materialnego i procesowego przywołana typologia zalicza zasady: 1) demokratycznego państwa prawnego, 2) legalności (praworządności), równości wobec prawa, sprawiedliwości społecznej (te trzy zasady zostały wymienione łącznie w jednym *tiret*), 3) ochrony godności człowieka, 4) proporcjonalności, 5) jawności administracyjnej, 6) prawa do sądu, 7) dwuin-

---

<sup>41</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 99–100. Niemal identyczny z tą typologią podział, jeśli nie liczyć propozycji uzupełnienia o grupę zasad ogólnych prawa wspólnotowego (np. zasady: bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego, niedyskryminacji, proporcjonalności i ochrony praw podstawowych), prezentują Elżbieta i Edward Ura – *Prawo administracyjne*, wyd. 8, Warszawa 2009, s. 75–76.

<sup>42</sup> S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 29–72. Należy przy tym zauważyć, że zasady wymienione w punktach 2–6 stanowią w istocie pary zasad-wariantów.

stacyjności, 8) sprawiedliwości proceduralnej. Grupa zasad ustrojowych obejmuje zaś zasady: 1) subsydiarności (pomocniczości), 2) kompetencyjności, 3) centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji (w istocie chodzi o dwie odrębne pary tzw. zasad-wariantów), 4) sprawności, 5) dualizmu i monizmu (kolejna para zasad-wariantów), 6) zespolenia<sup>43</sup>.

Niezwykle oryginalną, nowatorską typologię zasad prawa administracyjnego, którą można określić mianem „systemowej”, przedstawił Zbigniew Cieślak. U jej podstaw leży założenie, że zasady tej gałęzi prawa nie mają charakteru normatywnego, lecz „przybierają postać swoistych dyrektyw prakseologicznych. Swoistość – zaś – owych dyrektyw prakseologicznych polega na tym, iż – po pierwsze, ze względu na jedność systemu prawa dotyczą one jednocześnie stanowienia i stosowania prawa (są więc dyrektywami stanowienia i stosowania prawa), po drugie – formułowane są na podstawie analizy treści obowiązującego prawa, po trzecie – są pod względem treści związane (jest to kolejna zasadnicza cecha wynikająca z jedności systemu prawa) i po czwarte – niektóre z tych dyrektyw ustawodawca deklaruje wprost w treści przepisów prawa (np. zasada dwuinstancyjności postępowania [...]) [podkreślenia w oryginale – P.A.T.]”. Uwagi te prowadzą cytowanego autora do stwierdzenia, że stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego przebiega w procesach, dla których kluczowymi zasadami, a ściśle metazasadami, są: I) zasada prawnej legitymizacji działania organów (inaczej zasada legalności), stanowiąca swoisty punkt wyjścia dla obu tych procesów, oraz II) zasada realizacji dobra wspólnego, będąca z kolei „swoistym punktem dojścia” dla tychże procesów. Między tymi dwiema metazasadami, stanowiącymi „dwa filary prawa administracyjnego” i spajającymi system zasad prawa administracyjnego (o którego istnieniu autor jest przekonany), znajdują się trzy grupy zasad, których poszczególne składowe – a więc elementarne zasady – „znajdują się w konkretnych relacjach treściowych, takich samych jak elementy systemu prawa, a które najogólniej możemy określić jako «współprzyczynianie się części do powodzenia całości»”, co jest podstawową cechą każdego systemu.

Grupę pierwszą zasad – służących zapewnieniu „optymalnych warunków do pełnego realizowania dobra wspólnego” – stanowią te z nich, które określają regulację właściwości organów administracji (aspekt podmiotowy). Składają się na nią zasady: 1) optymalnej pojemności kompetencyjnej organów, 2) rozdzielności kompetencyjnej organów, 3) oznaczenia form organizacyjnego oddziaływania oraz 4) określenia skutków organizacyjnych administrowania. Z kolei druga grupa zasad obejmuje dyrektywy odnoszące się do prawnych form działania organów administracji, czy też dyrektywy procesów realizacji dobra wspólnego (aspekt czynnościowy). Stanowią ją zasady: 1) prawdy materialnej, 2) dwuinstancyjności postępowania, 3) domniemania prawidłowości aktów administracyjnych

---

<sup>43</sup> E. Olejniczak-Szałowska, op. cit., s. 110.

oraz 4) trwałości aktów administracyjnych. I wreszcie trzecia grupa zasad – odnosząca się do norm materialnoprawnych określających powinności prawodawcy administracyjnego oraz podmiotów stosujących prawo administracyjne (aspekt „finalny”) – obejmuje zasady: 1) identyfikacji dobra wspólnego, 2) ważenia interesów państwa, wspólnot i obywateli, 3) oznaczenia form materialnoprawnego oddziaływania, oraz 4) określenia skutków materialnoprawnego oddziaływania<sup>44</sup>.

Ciekawą konstrukcję, a raczej listę zasad ogólnych prawa administracyjnego – stanowiącą zestaw postulatów *de lege ferenda*, choć nie pozbawioną w części walorów *de lege lata* – przedstawia Dariusz R. Kijowski na kanwie przygotowanego pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2006–2008 projektu ustawy *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Ujęcie to, w myśl założeń jego autora, który notabene w większości sam tworzy nazwy zrekonstruowanych przez siebie zasad (wydaje się jednak, że w odniesieniu do części z nich o nazbyt rozbudowanych formułach słownych), „zawiera syntetyczne przedstawienie i wyjaśnienie tych przepisów projektu (...), którym można nadać miano zasad ogólnych prawa administracyjnego”<sup>45</sup>. Bogaty zestaw tychże zasad (chyba jednak nadmiernie szczegółowy skoro mają to być „zasady ogólne”) układa się w dwie grupy (słabo jednak wyodrębnione przez autora i nieskojarzone z klasycznym podziałem wewnętrznym prawa administracyjnego): pierwszą, zbierającą zasady ustrojowe i materialnoprawne – dotyczącą praw i obowiązków administracyjnych oraz drugą, odnoszącą się do reguł postępowania administracyjnego – wyznaczającą sposób załatwiania spraw administracyjnych.

Grupa pierwsza obejmuje zasady: 1) powszechnego i jednolitego stosowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego, 2) kompetencyjności, 3) podejmowania działań władczych wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa materialnego, 4) podejmowania działań władczych z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującego prawa, 5) powoływania się przez organy administracji, podejmujące działania władcze, na upoważniające je do tego przepisy powszechnie obowiązującego prawa, 6) podejmowania działań niewładczych na podstawie przepisów prawa określających zadania i kompetencje organów administracji, 7) ochrony prawem określonych granic samodzielności adresatów działań organu administracji podejmowanych na podstawie przepisów ustrojowych, 8) tworzenia organów administracji na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa,

---

<sup>44</sup> Z. Cieślak, op. cit., s. 65–71.

<sup>45</sup> D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat, Wrocław 2009, s. 290–291. Na temat efektów prac nad kodyfikacją przepisów ogólnych prawa administracyjnego patrz: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 40.

9) podpisywania aktów organu kolegialnego przez przewodniczącego takiego organu, 10) współdziałania organów administracji publicznej, 11) osobistego charakteru praw i obowiązków administracyjnych, 12) przechodzenia praw lub obowiązków o charakterze nieosobistym na następców prawnych, 13) przedawniania się obowiązków o charakterze administracyjnym, 14) bezskuteczności prawnej niezgodnych z prawem czynności władczych organu administracji publicznej.

Grupę drugą tworzą zasady: 1) poszanowania utrwalonych praktyk oraz oczekiwań jednostki, 2) dbałości o społeczną akceptację, 3) uwzględniania żądań jednostki, 4) wyważania interesów, 5) związania organu administracji udzielonymi przyrzeczeniami, 6) dopuszczalności sanowania formalnych naruszeń prawa, 7) bezstronności i etyczności administracji, 8) wyłącznej odpowiedzialności administracji za skutki niewykonywania ciężących na niej obowiązków, 9) stosowania przepisu prawa zgodnie z jego celem, 10) ciężaru dowodowego, 11) rozstrzygania wątpliwości na korzyść jednostki, 12) związania organu administracji orzeczeniem organu wyższej instancji lub sądu<sup>46</sup>, 13) nadawania formy decyzji odmowom pozytywnego załatwienia sprawy<sup>47</sup>.

Przedstawiony wyżej przegląd typologii zasad prawa administracyjnego wskazuje na znaczącą różnorodność ujęć tej problematyki, której daleko do zbliżenia stanowisk. Pomijając grupowania o charakterze prognostyczno-deklaratywnym, których walor polega na wskazywaniu przyszłych kierunków rozwoju prawa administracyjnego – np. kodyfikacji jego części ogólnej oraz stopniowego upodobniania się instytucji tego prawa w wymiarze europejskim – należy zwrócić uwagę na ciągle pozostawanie jako otwartej kwestii recepcji na gruncie tej gałęzi prawa ujęcia teoretycznego zasad prawa wypracowanego przez „szkołę poznańską”. Chociaż wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego zgadza się, przynajmniej deklaratywnie, z podziałem zasad prawa (w tym i administracyjnego) na zasady opisowe i dyrektywne, równocześnie nie wyciąga z tego wniosków i w dalszym ciągu próbuje poszukiwać własnych koncepcji zasad prawa administracyjnego bądź ulega wyraźnie wpływowi doktryny prawa konstytucyjnego z jej, autonomicznym poniekąd, pojmowaniem materii zasad. Tymczasem dziedzina prawa administracyjnego, choć wykazująca się znaczącą specyfiką i odrębnością od gałęzi prawa sądowego oraz równoczesnym podobieństwem do rozwiązań instytucjonalnych stosowanych na gruncie prawa konstytucyjnego, nie jest ani wolna od powiązań z prawem karnym i prywatnym (cywilnym), ani nie może być identyfikowana jako szczegółowa dyscyplina prawa konstytucyjnego. Jak bowiem zauważa Zofia Duniewska: „Przeprowadzenie precyzyjnej linii oddzielającej prawo administracyjne od innych gałęzi prawa nie jest bez-

---

<sup>46</sup> D.R. Kijowski nie proponuje syntetycznej nazwy tej zasady, stąd wydaje się, że można zaproponować takie jej określenie – oczywiście pod warunkiem, że odpowiada ono intencji twórcy cytowanej typologii.

<sup>47</sup> D.R. Kijowski, op. cit., s. 291–304.

względnie konieczne. W rzeczywistości nie jest też możliwe. Wynika to przede wszystkim z trudności w dokładnym określeniu granic danej gałęzi prawa, w tym zwłaszcza prawa administracyjnego. Różnorodność i złożoność spraw objętych regulacją prawną sprawiają, że często mają do nich zastosowanie normy nie tylko jednej dyscypliny prawa. Mamy w tym przypadku do czynienia z tzw. sferą pogranicza prawa. Występuje ona wówczas, gdy w danej sytuacji zachodzi styk lub wzajemne przenikanie norm, a tym samym przepisów co najmniej dwóch gałęzi prawa<sup>48</sup>. Mając na uwadze powyższe i odwołując się do ugruntowanej na gruncie nauki prawa reguły wnioskowania z większego na mniejsze, należy zauważyć, że skoro normy prawa administracyjnego są styczne i przenikają się z normami innych gałęzi prawa, to reguła ta dotyczy również zasad prawa. Ściśle rzecz biorąc, należy wyrazić przekonanie, że przenikają się nie tylko zasady-normy, ale i zasady-postulaty. Te pierwsze przede wszystkim z obszarami normatywnymi sądowego prawa materialnego i procesowego, choć niewyłącznie, drugie zaś głównie z obszarem prawa konstytucyjnego.

### 1.3. Typologia zasad ogólnych ustrojowego prawa administracyjnego

Zasady ogólne ustrojowego prawa administracyjnego dotyczą, jak to już zaznaczono wyżej, organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Wymieniona grupa zasad prawa administracyjnego obejmuje, patrząc z punktu widzenia teorii prawa, głównie zasady o charakterze dyrektywalnym, ale w części również te o charakterze opisowym. W dalszych rozważaniach, motywowanych przyjętym na użytek niniejszego opracowania rozumieniem pojęcia zasada prawa, zostaną wzięte pod uwagę jedynie te pierwsze. Z punktu widzenia formalnoprawnego zasady ogólne ustrojowego prawa administracyjnego są zasadami tak o charakterze konstytucyjnym, jak i pozakonstytucyjnym. Z punktu widzenia kryterium sposobu konstrukcji (budowy) ogół zasad ogólnych ustrojowego prawa administracyjnego można podzielić na zasady samoistne, czyli formułowane w przepisach bądź doktrynie prawa administracyjnego jako niezależne od innych zasad, tworzące samodzielne wzorce budowy lub działania organów administracji publicznej oraz zasady-warianty, czyli zasady celowo zestawiane w rozdzielne i wykluczające się wzajemnie pary wzorców konstrukcyjnych i funkcjonalnych. Lista zasad samoistnych obejmuje następujące zasady: 1) zasadę związania prawem (zwaną też zasadą legalności), 2) zasadę pomocniczości (zwaną też zasadą subsydiarności), 3) zasadę jednolitości (unitarności) państwa, 4) zasadę kompetencyjności, 5) zasadę zespolenia administracyjnego, 6) zasadę sprawności działań administracji (określaną również mianem zasady efektywności), 7) zasadę kie-

---

<sup>48</sup> Z. Duniewska, op. cit., s. 33.

rownictwa, 8) zasadę współdziałania, 9) zasadę planowania oraz 10) zasadę kontroli i nadzoru. Z kolei zespół zasad-wariantów obejmuje następujące rozdzielne pary zasad: 1) resortowości – terytorialności, 2) kolegialności – jednoosobowości (monokratyczności), 3) centralizacji – decentralizacji oraz 4) koncentracji – dekoncentracji<sup>49</sup>. Ostatni z zaproponowanych podziałów ogólnych zasad ustrojowego prawa administracyjnego, jako wykazujący największe walory analityczne, będzie kanwą do dalszych szczegółowych rozważań materii wywołanej tytułem niniejszej części opracowania.

### 1.3.1. Zasady samoistne ustrojowego prawa administracyjnego

#### Zasada związania prawem (legalności)

Fundamentalną zasadą organizacji i działania administracji we współczesnym państwie demokratycznym, wedle doktryny związaną z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyartykułowaną w art. 2 polskiej konstytucji, jest zasada związania prawem (zwana również często zasadą praworządności, legalności lub legalizmu). Dla administracji publicznej wynika z niej nakaz czynienia tylko tego, na co pozwala obowiązujące prawo. W literaturze przedmiotu podnosi się, że z art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” można wyprowadzić dwie zasady działania organów państwa, w tym administracji publicznej – zasadę legalności (legalizmu) i zasadę praworządności<sup>50</sup>. Obydwie te zasady, zanim zostały konstytucjonalizowane w ustawie zasadniczej znalazły, odzwierciedlenie w przepisach k.p.a.<sup>51</sup> określających zasady ogólne postępowania administracyjnego. Pierwsza w art. 6 („Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”)<sup>52</sup>,

<sup>49</sup> Przedstawiony zespół zasad ma charakter autorski. Poszczególne pozycje literatury przedmiotu ujmują tylko część spośród wyliczonych tu zasad i nie dostrzegają w ogóle zagadnienia zasad-wariantów, ujmując każdą z nich jako pojedynczą lub dwie zasady. Dla przykładu: S. Cieślak (op. cit., s. 29–72) nie wymienia zasady 3 i 8, dodaje natomiast zasadę celowości; z kolei E. Olejniczak-Szałowska (op. cit., s. 110 i 166–182) nie wymienia zasad 3 i 7–10 oraz zasad-wariantów 1 i 2, dodaje zaś zasadę monizmu – dualizmu. Pozostałe ujęcia podręcznikowe podają jeszcze skromniejsze listy zasad ustrojowego prawa administracyjnego i przeważnie nie wyodrębniają (z nazwy) tej grupy zasad.

<sup>50</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 101, A. Mikołajczyk, *Legalizm*, [w:] *Leksykon współczesnej...*, op. cit., s. 164; E. Ura, E. Ura, op. cit., s. 77; A. Bień-Kacała, *Zasada praworządności i jej gwarancje w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Praworządność i jej gwarancje*, (red.) D. Kala, Warszawa 2009, s. 46.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>52</sup> Zasadę tę zawarto również w art. 4 *Europejskiego kodeksu dobrej administracji* uchwalonego 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski („Urzędnik działa zgodnie z zasadą praworządności, stosuje uregulowania i procedury zapisane w prawnych przepisach Wspólnot. Urzędnik

druga w art. 7 *in principio* („W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności...”). Zwornikiem obu tak ujętych zasad byłaby przy tym podejściu zasada związania prawem. Przyjmując pogląd o dwóch zasadach, należy zauważyć, że praworządność bywa rozpatrywana w nauce prawa w znaczeniu formalnym i materialnym<sup>53</sup>. Właśnie znaczenie formalne jest utożsamiane z zasadą legalności.

Zasada legalności w ogólnym ujęciu oznacza działanie na podstawie prawa i odnosi się do wszystkich jego podmiotów, a więc tak organów państwa, jak i obywateli (jednostek). Artykuł 7 konstytucji zawęża zakres podmiotowy zasady legalności do organów władzy publicznej, w którym to pojęciu mieszczą się naczelné organy władzy państwowej, organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz „inne niż państwowe i samorządowe instytucje, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej” (pojęcie organu w znaczeniu funkcjonalnym) i których „kompetencje zabezpieczone [są] możliwością stosowania przymusu państwowego”<sup>54</sup>. Podstawa prawna dla działalności organów władzy musi być wyraźna, a nie domniemana, i dotyczyć egzystencji organu, jego kompetencji oraz trybu postępowania, którego efektem są rozstrzygnięcia dotyczące praw i obowiązków podmiotów prawa. Tak określona legitymacja normatywna władzy powinna być ponadto legitymacją demokratyczną (dotyczy to organów obieralnych i wyłanianych przez nie organów wykonawczych)<sup>55</sup>. Wykładnia zwrotu „działanie na podstawie prawa” została przybliżona przez Naczelny Sąd Administracyjny i zaakceptowana przez doktrynę postępowania administracyjnego (z adekwatnością również na gruncie materialnego prawa administracyjnego). Pojęcie to obejmuje dwa zasadnicze elementy: ustalenie przez organ administracji zdolności prawnej do prowadzenia konkretnego postępowania (właściwości) oraz zastosowanie doń odpowiednich przepisów prawa materialnego i procesowego. Na drugi z wymienionych elementów składają się: działanie na podstawie obowiązującej normy prawnej, prawidłowe ustalenie jej znaczenia, dokonanie niewadliwej subsumpcji uznanych za udowodnione faktów do stosowanej normy oraz poprawne ustalenie następstw prawnych przeprowadzonych ustaleń i ocen<sup>56</sup>.

Zasada praworządności oznacza dyrektywę nakazującą, aby każde działanie organu władzy publicznej mieściło się w granicach prawa, czyli nie pozostawało

---

zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów pojedynczych osób posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami”) – cyt. za: E. Ura, E. Ura, op. cit., s. 78.

<sup>53</sup> Por. J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 65–106.

<sup>54</sup> A. Bień-Kacała, op. cit., s. 47–48.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 46.

<sup>56</sup> Z. Kmieciak, op. cit., s. 51–52.

w sprzeczności z jakimkolwiek elementem porządku prawnego<sup>57</sup>. Również i ta zasada bywa rozpatrywana w znaczeniach formalnym i materialnym. W ujęciu formalnym praworządność oznacza wymóg podejmowania decyzji o treści zgodnej z obowiązującym prawem i w sposób przez to prawo wyznaczony. W znaczeniu materialnym zaś zarówno tryb podejmowania, jak i treść rozstrzygnięć muszą być ponadto zgodne z systemem wartości przyjętych w społeczeństwie<sup>58</sup>. Zasada praworządności odnosi się na gruncie prawa administracyjnego tak do procesów tworzenia prawa przez organy administracji publicznej, do stosowania prawa, jak i do jego egzekwowania. Szczególnego znaczenia nabiera ona właśnie w obszarze prawa administracyjnego, które (obok karnego) cechuje nierównorzędną stron relacji prawnej (stosunku administracyjnoprawnego), w której jedna z nich występuje jako organ władzy publicznej, korzystający ze środków władczych. Przestrzeganie zasady praworządności przez organy administrujące stanowi tu warunek bezpieczeństwa prawnego i jest jedną i istotnych gwarancji ochrony praw i wolności jednostki<sup>59</sup>. Warto również zauważyć, że szczególność zasady praworządności w obrębie prawa administracyjnego odnosi się również do kwestii uznania administracyjnego, a więc korzystania przez organy administracji publicznej z pewnej swobody wyboru wariantu rozstrzygnięcia. W doktrynie przeważa w tym względzie pogląd (ale bynajmniej nie jest on jedyny), że instytucja uznania administracyjnego nie pozostaje w sprzeczności z zasadą praworządności, o ile system prawa dopracował się „metod i środków służących ograniczaniu luzu decyzyjnego”<sup>60</sup>, czyli realnych gwarancji praworządności.

Gwarancje praworządności w ujęciu doktryny „czynią realną samą zasadę oraz stwarzają jednostce możliwość samodzielnego dochodzenia poszanowania jej praw i wolności”. Gwarancje te „to przede wszystkim środki prawne zmierzające do poprawnego tworzenia prawa oraz stwierdzania niezgodności aktów normatywnych z konstytucją [i w ogóle z prawem powszechnie obowiązującym wyższego rzędu w hierarchicznym systemie źródeł prawa – P.A.T.] i zaskarżalność decyzji organów państwa. Do nich zalicza się również odpowiedzialność osób wykonujących zadania państwa oraz odpowiedzialność państwa za działania niezgodne z prawem”<sup>61</sup> (wyrażona w art. 77 Konstytucji zasada prawa do wynagrodzenia szkód wynikających z niezgodnego z prawem działania władz publicznych). Nauka prawa wyróżnia dwie grupy gwarancji praworządności – gwarancje formalne (instytucjonalne) i gwarancje materialne. Gwarancje formalne przybierają postać rozwiązań materialnoprawnych i proceduralnych, a zwłaszcza różnorod-

---

<sup>57</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 101.

<sup>58</sup> E. Ura, E. Ura, op. cit., s. 77–78.

<sup>59</sup> A. Mikołajczyk, op. cit., s. 164.

<sup>60</sup> Z. Kmiecik, op. cit., s. 52.

<sup>61</sup> A. Bień-Kacała, op. cit., s. 55–56.



nych form kontroli administracji, opartych przede wszystkim na kryterium zgodności z prawem (legalności). Wśród nich należy wymienić: wyrażoną w art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji<sup>62</sup>; sformułowaną w rozdz. III i niektórych innych przepisach konstytucji zasadę zamkniętego katalogu źródeł prawa<sup>63</sup>; kontrolę wewnętrzną administracji – sprawowaną przez organy administracji wyższych instancji (wyrażona w art. 78 konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania<sup>64</sup>); kontrolę zewnętrzną administracji – sprawowaną przez sądy powszechne i administracyjne (wyrażona w art. 45 i 77 ust. 2 konstytucji zasada prawa do sądu<sup>65</sup>), Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, NIK i prokuraturę; oraz kontrolę ponadnarodową administracji – wykonywaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Gwarancje materialne praworządności

---

<sup>62</sup> Patrz: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) K. Działocha, Warszawa 2005. Zasada ta oznacza, że konstytucja obowiązuje we wszystkich rodzajach stosunków prawnych i jest bezpośrednio stosowana przez wszystkie organy państwowe, a jednostka może się powoływać wprost na jej normy, o ile mają one charakter samowystarczalny, czyli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny, precyzyjny i wystarczający do zastosowania, bez potrzeby odwoływania się do innych przepisów (ustaw).

<sup>63</sup> Źródła te dzielą się na: 1) przepisy powszechnie obowiązujące, mogące kształtować prawa i obowiązki jednostki (konstytucja, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy w okresie stanu wojennego, ratyfikowane umowy międzynarodowe, prawo organizacji międzynarodowej – tu Unii Europejskiej, rozporządzenia wykonawcze do ustaw, regulaminy Sejmu i Senatu, akty prawa miejscowego); 2) akty prawa wewnętrznego, adresowane tylko „do wewnątrz”, czyli do podmiotów je wydających oraz do pomiotów im podlegających, i niemogące wpływać na status prawny jednostek – zob. A. Bień-Kacała, op. cit., s. 48–50.

<sup>64</sup> Zasadę tę powtarza art. 15 k.p.a., „a jej istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (...) Zgodnie z tą zasadą strony mają prawo złożenia odwołania od każdej nieostatecznej decyzji administracyjnej do organu administracyjnego wyższego stopnia (...) Organ odwoławczy nie będzie kontrolował wyłącznie czynności postępowania i rozstrzygnięcia sprawy w pierwszej instancji, lecz ma obowiązek ponownego wyjaśnienia sprawy na podstawie już zebranego materiału faktycznego i prawnego (...) oraz załatwienia sprawy co do jej istoty” – B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 37.

<sup>65</sup> Doktryna prawa administracyjnego nie ma tu wątpliwości, że zasada ta odnosi się nie tylko do sądów powszechnych, ale również do postępowania przed organami administracyjnymi i przed sądem administracyjnym (ibidem, s. 31). Składają się na nią elementy w postaci: prawa dostępu do sądu we wszelkich sprawach, w których jednostka może zostać dotknięta przez działanie prawa; prawa do odpowiedniego ukształtowania postępowania przed sądem w sposób chroniący pozycję jednostki przed sądem oraz pozostałymi uczestnikami postępowania; prawa do wyroku sądowego, gwarantującego wydanie definitywnego rozstrzygnięcia przez sąd; oraz prawa do skutecznego i szybkiego wykonania orzeczenia sądu – zob.: J. Zimmermann, op. cit., s. 104 (autor ten podkreśla, że w obszarze działania administracji publicznej pierwszorzędne znaczenie ma sądownictwo administracyjne); A. Bień-Kacała, op. cit., s. 56; M. Stahl, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, op. cit., s. 157–162.

natomiast wynikają z norm, na mocy których można, czy też należy, uchylać decyzje wydane z naruszeniem prawa, likwidować ich skutki oraz wdrażać rzeczywistą odpowiedzialność urzędników i organów władzy publicznej za naruszenie prawa<sup>66</sup>.

W literaturze przedmiotu zauważa się, że związanie administracji publicznej prawem nie jest jednakowe, a zakres tego związania zależy od sfery, rodzaju i form działania. W sferze działań wewnętrznych administracji, obejmującej organizowanie pracy urzędów administracyjnych (tzw. władztwo organizacyjne), występuje pewien zakres swobody („mniejsze” związanie administracji prawem) działania organów i podmiotów zwierzchnich, wyrażający się w tworzeniu wewnętrznych zasad organizacyjnych, tworzeniu lub znoszeniu pomocniczych jednostek organizacyjnych, dokonywaniu zmian w strukturze organizacyjnej urzędów oraz podejmowaniu czynności o charakterze kierowniczym i kontrolnym itp. Z kolei w sferze zewnętrznej działania administracji publicznej, skierowane do obywateli i podmiotów niepodporządkowanych jej organizacyjnie ani niepozostających z jej organami w szczególnych stosunkach zależności, podlegają ścisłej reglamentacji prawnoustawowej (ściśle związanie prawem). W obszarze form aktywności administracji publicznej zakres jej związania prawem zależy od tego, czy podejmuje ona działania w formach czynności prawnych, czy też działania niebędące czynnościami prawnymi. Działania w formach czynności prawnych podlegają ścisłej reglamentacji prawnoustawowej (ustrojowej, materialnoprawnej i proceduralnej), natomiast działania o charakterze społeczno-organizatorskim (inicjowanie akcji społecznych, udzielanie instruktażu i informacji, kierowanie apeli itp.) oraz działania faktyczne (zwane też czynnościami materialno-technicznymi, takie jak np.: gromadzenie informacji, prowadzenie różnych rejestrów i ewidencji, sporządzanie protokołów, ekspedycja poczty, budowa gmachów i urzędów publicznych, bieżące utrzymywanie dróg itp.) poddane są luźniejszemu rygorom prawnym, pozostawiającym podmiotom je podejmującym szerszy lub węższy margines swobody<sup>67</sup>.

### Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości (łac. *subsidium* – dobrowolna ofiara, pomoc) wywodzi się z obszaru dociekań filozoficzno-etycznych i etyczno-społecznych, ale w minionym stuleciu nabrała również znaczenia politycznego, prakseologicznego i prawnego<sup>68</sup>. Jak zauważono w literaturze przedmiotu: „Zasada pomocniczości kryje

---

<sup>66</sup> A. Bień-Kacała, op. cit., s. 56–59; Z. Kmiecik, op. cit., s. 53–54, 99–120, 133–139, 152–158, 173–202; J. Zimmermann, op. cit., s. 101–102.

<sup>67</sup> S. Cieślak, op. cit., s. 47–48.

<sup>68</sup> Na temat zasady pomocniczości patrz szerzej m.in.: A. Dylus, *Idea pomocniczości a integracja europejska*, PiP 1995, z. 6; *Subsydiarność*, (red.) D. Milczarek, Warszawa 1998; J. Janowski, *Filozoficzne treści zasady pomocniczości*, [w:] *Zmiany społeczne...*, op. cit., s. 317–322;

w sobie bogaty i wciąż poznawany potencjał wyjaśniający i porządkujący życie społeczne. Z jednej bowiem strony tłumaczy ona zjawisko uspołecznienia, z drugiej zaś je reguluje. Natomiast praktyczne stosowanie zasady pomocniczości pozwala na zbudowanie bardziej sprawiedliwego i efektywnego ładu społecznego”<sup>69</sup>. Za autora zasady uważa się papieża Piusa XI, który sformułował ją w 1931 roku w encyklice *Quadragesimo Anno*. Kreśląc koncepcję tej zasady, pisał on m.in.: „co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełniać i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”<sup>70</sup>. Powyższe określenie pomocniczości uważa się za ujęcie negatywne omawianej zasady. Odpowiada mu ujęcie pozytywne, zakreślone przez Lothara Schneidera, według którego jednostce konieczna jest pomoc poprzez tzw. subsydiarne towarzyszenie i subsydiarną redukcję wszędzie tam, gdzie nie jest ona w stanie sama sobie poradzić<sup>71</sup>. Oczywiście zasada pomocniczości, jako reguła ustrojowa i społecznego działania, jest adresowana do wszystkich podmiotów życia publicznego, od jednostki począwszy, poprzez małe grupy i lokalne społeczności, na państwie, jako organizacji politycznej najwyższego rzędu, a nawet społeczności ponadnarodowej, skończywszy. Zasada pomocniczości bywa też niekiedy określana mianem zasady kompetencji, jako że odnosi się do ustrojowej sfery alokacji zadań i kompetencji w życiu publicznym i państwowym. Wskazuje ona, że kompetencje decyzyjne winny być ulokowane na szczeblu jak najbliższym osób i społeczności ich dotyczących. Tylko w niektórych sprawach, gdy wymaga tego interes zbiorowości, decyzje mogą zapadać na szczeblach wyższych. Zatem wszędzie tam, gdzie jednostka bądź grupa społeczna niższego rzędu jest

---

G. Kryszewski, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok – Warszawa 2000, s. 1235; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12; W. Łużyński, *Zasada pomocniczości podstawą humanistycznego porządku społecznego*, „Studia Pelplińskie” 2003, T. 34, s. 249–260; S. Cieślak, op. cit., s. 42–44; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 21–22; T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007; M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, (red.) J. Wawrzyniak i M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 62–70; E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, op. cit., s. 166–169.

<sup>69</sup> J. Janowski, *Filozoficzne treści zasady pomocniczości*, [w:] *Zmiany społeczne...*, op. cit., s. 317.

<sup>70</sup> Encyklika *Quadragesimo Anno*, „Znak” 1982, nr 7, s. 707–708.

<sup>71</sup> J. Janowski, op. cit., s. 318.

w stanie sama podjąć korzystne dla siebie działania, niedopuszczalna jest interwencja społeczności wyższego rzędu, w tym instytucji państwa<sup>72</sup>.

Na grunt prawa pozytywnego zasada pomocniczości trafiła w latach 80. i 90. ubiegłego stulecia początkowo w obszarze prawa międzynarodowego publicznego i prawa wspólnot europejskich, a stamtąd szybko zaczęła przenikać do prawa krajowego. Po raz pierwszy wyrażono ją normatywnie w art. 4 ust. 2–6 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. pod auspicjami Rady Europy i ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r.<sup>73</sup> Powołane przepisy odnoszą się do kwestii wyposażenia kompetencyjnego lokalnych korporacji samorządu terytorialnego w systemach zdecentralizowanej administracji publicznej i zalecają: domniemanie uprawnień wspólnot „w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”; lokowanie odpowiedzialności za sprawy publiczne w rękach tych organów władzy, „które znajdują się najbliżej obywateli”; przyznawanie wspólnotom samorządowym kompetencji o charakterze „całkowitym i wyłącznym”; przyznawanie tymże wspólnotom pełnej swobody „dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych”; oraz konsultowanie wspólnot lokalnych „we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”<sup>74</sup>.

Niedługo po tej regulacji jurydyzacja zasady pomocniczości znalazła odzwierciedlenie w traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r. ustanawiającym Wspólnotę Europejską (obecnie Traktacie o Unii Europejskiej)<sup>75</sup>. Wyrażający ją przepis art. 3b Traktatu (obecnie art. 5) stanowi: „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych. W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu”. To ujęcie zasady pomocniczości, które można określić jako „statyczne”, znalazło rozwinięcie w, stanowiącym jego integralną część, protokole dodatkowym do Traktatu Amsterdamskiego podpisa-

---

<sup>72</sup> Ibidem, s. 318–319.

<sup>73</sup> DzU z 1994 r. nr 124, poz. 608.

<sup>74</sup> Mimo, iż Karta została ratyfikowana przez Polskę dopiero w 1994 r. wyrażona w niej zasada pomocniczości znalazła wyraz w polskim ustawodawstwie już w początkach III RP w art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawa o samorządzie gminnym), konstruującym zasadę domniemania kompetencji przez gminę w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym.

<sup>75</sup> DzU z 2004 r. nr 90, poz. 864/30.

nego 2 października 1997 r. W protokole podkreślono „dynamiczny” charakter zasady pomocniczości, pozwalając Wspólnocie „na rozszerzenie swych działań w granicach jej kompetencji, o ile wymagają tego okoliczności, bądź odwrotnie, zawężyć swoje działania lub ich zaprzestać, jeżeli ich wykonywanie nie jest już uzasadnione”<sup>76</sup>.

Pozytywizacja zasady pomocniczości w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską (obecnie Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) znalazła odzwierciedlenie już w 1992 roku w wiążących się z problematyką integracji europejskiej nowelizacjach konstytucji Republiki Federalnej Niemiec (art. 23 ust. 1) i Portugalii (art. 7 ust. 6). Należy również dodać, że zasada subsydiarności jest obecna w unormowaniach ustrojowych relacji między federacją a jej członami w RFN oraz Szwajcarii<sup>77</sup>.

W nurt pierwszych w skali światowej zabiegów jurydyzujących zasadę pomocniczości wpisał się również polski ustrojodawca, konstytucjonalizując ją – w sposób bodajże precedensowy na skalę światową w takim ujęciu – w zdaniu pierwszym *in fine* preambuły do ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. i postanawiając, że jej funkcją jest „umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot”. Aksjologiczny sens tej zasady w ujęciu polskiego ustawodawcy konstytucyjnego oddaje założenie, że idea pomocniczości jest stanowiona nie przez niego, lecz leży u podstaw ustawy zasadniczej, jest jednym z jej źródeł umocowanym w prawie naturalnym<sup>78</sup>. Kwestia normatywnego charakteru preambuły konstytucyjnej pozostaje, co prawda, przedmiotem sporów w doktrynie, ale zdaje się, że jej większość przychyliła się do zdania o bezpośrednio prawnie wiążącym jej charakterze (tzn. bez konieczności rozwijania zasady w przepisach szczegółowych konstytucji i ustaw zwykłych), niezależnie od innych funkcji pełnionych przez ów uroczysty wstęp do ustawy zasadniczej<sup>79</sup>. Jak zauważono w literaturze, zasada pomocniczości, jako norma Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnosząca się do zagadnień stanowienia i stosowania prawa<sup>80</sup>, „oznacza nakaz kształtowania relacji prawnych między państwem a społeczeństwem (i podmiotami wywodzącymi się ze sfery społeczeństwa obywatelskiego) w taki sposób, aby jednostki (podmioty) możliwie najniższego szczebla wykonywały zadania, których spełnienie leży w interesie ogółu (społeczeństwa, wspólnoty, grupy). Ma zapewniać uprawnienia obywatelom i ich wspólnotom jeszcze przed uprawnieniami władzy, ale nie rezygnując z możliwości interwencji władzy publicznej, gdy podmioty niższego szczebla nie dają sobie rady z wykonywaniem swoich zadań”. Podkreśla się przy tym równocześnie, że: „Zasada pomocniczości nie dotyczy natomiast kształto-

---

<sup>76</sup> T. Bąkowski, op. cit., s. 40–41.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 43, M. Granat, op. cit., s. 62.

<sup>78</sup> M. Granat, op. cit., s. 63 i 65.

<sup>79</sup> Np. ibidem, s. 68–69 oraz T. Bąkowski, op. cit., s. 62–64.

<sup>80</sup> T. Bąkowski, op. cit., s. 77.

wania relacji prawnych wewnątrz systemu organów państwa. System organów państwa [bowiem] jest zorganizowany według innych zasad ustrojowych aniżeli pomocniczość. Są to takie zasady, jak hierarchiczne podporządkowanie, instancyjność, nadzór lub kontrola jednych organów nad innymi”<sup>81</sup>.

Umocnieniu stanowiska o bezpośrednio wiążącym charakterze normatywnym zasady pomocniczości wyrażonej w preambule do Konstytucji RP z 1997 r. służy również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Traktuje on zasadę pomocniczości jako dyrektywę służącą określaniu zadań i kompetencji władz publicznych i adresuje przede wszystkim do relacji między państwem a społeczeństwem, wyrażonych przez konstrukcję ustrojową samorządu terytorialnego (m.in. w obszarze podziału zadań między rząd a samorząd terytorialny oraz zakresu dopuszczalnej ingerencji rządu w sferę działalności jednostek tegoż samorządu). Trybunał odnosi także zasadę pomocniczości do sfer spółdzielczości, rodziny, czy oceny wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. Orzecznictwo to łączy zatem zasadę pomocniczości z innymi zasadami konstytucyjnymi odnoszącymi się do sfery regulacyjnej prawa administracyjnego, takimi jak zasady: decentralizacji, samorządności i proporcjonalności<sup>82</sup>, o których mowa niżej.

Zasada pomocniczości wyrażona w preambule Konstytucji RP znajduje rozwinięcie w przepisach jej art. 15–17, normujących zasady decentralizacji władzy publicznej i samorządności oraz w przepisach rozdziału VII, kreślącego podstawowe reguły ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego (szczególnie w zawartych w nim artykułach 163, 164. ust. 3, 165 ust. 2, 167 ust. 1 i 4 konstytucjonalizujących precyzujące zasadę pomocniczości normy szczegółowe zawarte w *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*)<sup>83</sup>. Zasada jest również rozwijana w szeregu ustaw zwykłych. Dla przykładu: 1) w przepisach ustrojowego prawa administracyjnego – we wspomnianym wyżej art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>84</sup> oraz w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>85</sup>, ustanawiających zasadę domniemania kompetencji gminy i samorządu województwa; w art. 4 drugiej z wymienionych ustaw, kreślących zasadę nienaruszalności samodzielności powiatu i gminy przez zakres działania samorządu województwa; 2) w przepisach materialnego prawa

---

<sup>81</sup> M. Granat, op. cit., s. 63.

<sup>82</sup> Przegląd stanowisk Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do zasady pomocniczości przedstawiono w: ibidem, s. 66–67 oraz w: T. Bąkowski, op. cit., s. 64.

<sup>83</sup> Por. S. Cieślak, op. cit., s. 44 oraz. E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada pomocniczości...*, op. cit., s. 167. Nie jest zatem trafne spostrzeżenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające w jednym z orzeczeń (wyrok z 8 maja 2002 r. – K 29/00, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 30), jakoby konstytucja nie rozwijała treści zasady pomocniczości – za: M. Granat, op. cit., s. 66.

<sup>84</sup> Tekst jedn. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>85</sup> Tekst jedn. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.