

WPROWADZENIE

Problematyka dóbr chronionych w prawie administracyjnym jest bez wątpienia ważna i godna uwagi. Dotyczy tego, co najważniejsze, co decyduje o przesłaniu, wymowie i wartości prawa administracyjnego. Podzielam pogląd I. Niżnik-Dobosz uznającej, że „trudno o piękniejszy i wznioślejszy w obrębie nauki prawa administracyjnego temat”¹. Ta niezwykle rozległa tematyka, sporadycznie podejmowana w jej zbiorczej formule, może być analizowania wieloaspektowo, w kilku płaszczyznach, przy uwzględnieniu licznych wątków i perspektyw badawczych. W jej kręgu pojawiają się nieprzebrane kwestie związane z odpowiedzią na mnóstwo pytań. Ich lista jest oczywiście znacznie dłuższa, ale zacząć można od kilku z nich:

Jak rozumieć można pojęcia: „dobro”, „dobro prawne”, „dobro chronione prawem” i jaka jest ich relacja do innych bliskich im pojęć, np.: „pomyślność”, „korzyść”, „wartość” czy „interes”?

Które dobra (jakiego rodzaju i o jakim charakterze), w czyim interesie i dla czego powinny podlegać ochronie prawnej: dodatkowo, przede wszystkich albo wyłącznie przewidzianej w prawie administracyjnym?

Kto, co, kiedy i z jakich przyczyn decyduje o nadaniu dobru waloru dobra chronionego prawem administracyjnym, niekiedy poddanego szczególnej pieczy wynikającej dodatkowo z ustawy zasadniczej?

Jaki wpływ ma specyfika prawa administracyjnego na kategorie strzeżonych przez nie dóbr, a także na zakres, formy, intensywność i trwałość ich ochrony?

Co determinuje właściwą ochronę dóbr doniosłych prawnie i jakie są jej bariery?

Co, kto oraz przy przyjęciu jakich przesłanek przesądza o wyznaczeniu hierarchii relewantnych prawnie dóbr i stopniu ich ochrony?

Przy zachowaniu jakich wymogów ochrona jednego dobra wiązać się może – albo musi – z poświęceniem innego dobra; jakie są granice ingerencji w dobra chronione?

¹ I. Niżnik-Dobosz, *Ranga czynności niewładczych administracji publicznej, w tym materialno-technicznych i społeczno-organizatorskich, i znaczenie ich kontroli w realizacji normatywnych wartości i dóbr na przykładzie studium przypadku* – tekst zawarty w niniejszej monografii.

Kto zobowiązany jest do ochrony danego dobra, jaką rolę pełnią tu podmioty publiczne, zwłaszcza te wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej i jakie są prawne zabezpieczenia skuteczności tej ochrony?

Na czym polega i w czym się wyraża ochrona dobra przed bezpośrednim lub pośrednim jego naruszeniem oraz jakie czynniki, działania lub zaniechania stanowią dla niego zagrożenie?

W jakich sytuacjach i z jakich przyczyn prawnie chronione dobro traci swoją wartość niekiedy do tego stopnia, że zamiast realnym bytem staje się fikcją, innym razem przestacza się z dobra w jego zaprzeczenie?

W niniejszej publikacji podjęto próbę udzielenia – choćby w części – odpowiedzi na te i inne pytania. Kompleksowe i dogłębne prześledzenie problematyki dóbr chronionych w prawie administracyjnym nie jest, co zrozumiałe, możliwe w ramach monografii stanowiącej ukoronowanie jednodniowych obrad poświęconych tym zagadnieniom (konferencja została zorganizowana przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego – w ramach cyklu *Łódzkie spotkania prawnicze* – w dniu 20 listopada 2013 r.). Już jednak ta debata i wieńcząca ją niniejsza książka uwiadcza ciężar gatunkowy i obfitość problemów pojawiających się przy prezentacji dóbr doniosłych w prawie administracyjnym i wpływu tego prawa na ich poszanowanie i efektywną ochronę. Oczywiście samo prawo administracyjne, nawet w połączeniu z przepisami innych gałęzi prawa, nie jest tu wystarczające. Jest ono tylko jednym z regulatorów organizacji życia społecznego. Bezsprzecznie jednak jego rola – jak *sui generis* strażnika ważnych dla człowieka i wspólnot ludzkich dóbr – już na etapie jego projektowania, stanowienia, a później działania w praktyce jest istotna, a niekiedy wręcz kluczowa. Trafnie zauważył już A. Okolski, że w ścisłym rozumieniu, prawo administracyjne jest systematem przepisów prawnych, za których pomocą państwo stara się zabezpieczyć ogólny dobrobyt, bezpieczeństwo i wszechstronny rozwój swoich obywateli².

Pierwszoplanowym zadaniem i celem prawa administracyjnego (i nie tylko tego prawa) – które z założenia samo powinno być dobrem – jest służyć innym dobrom wymagającym jego obecności i wsparcia. Osiągnięcie tego zamierzenia, obwarowanego konglomeratem rozmaitych czynników społecznych, prawnych, politycznych, kulturowych, gospodarczych, nie jest łatwe. Wiąże się ono z koniecznością spełnienia licznych wymogów o różnym charakterze, uwzględnienia multum przesłanek, okoliczności i uwarunkowań. Zawsze jednak prawo to, będące immanentnym elementem życia publicznego (nierzadko także prywatnego), toczącego się w przestrzeni wielorakich interesów i uwikłań, musi być tworzone i stosowane z myślą o człowieku – jego podmiotowości, godności i pomyślności. Słusznie twierdzi J. Zimmermann, że

² A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obow. W Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880, s. 14 i n.

Prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury organizacyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. służą temu jednemu celowi. Nigdy prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim³.

Proces stanowienia, a później działania prawa administracyjnego zdeterminowany jest wyznacznikami wszelakiej natury. Paradoksalnie najmocniejszym i najsłabszym ogniwem przy konstruowaniu administracyjnoprawnej ochrony dóbr, ich katalogu i rangi jest człowiek. To on – w swojej doskonałości i niedoskonałości, mocy i niemocy zarazem – może sprawić, że prawo administracyjne wpłynie na zapewnienie ochrony zasługujących na jego wsparcie dóbr przyczyniając się do dobrostanu jednostek i stając się spoiwem budowanych przez nie silnych, bezpiecznych i solidarnych wspólnot. On też może spowodować, że prawo to okaże się narzędziem godzącym w dobra człowieka, dezintegrującym społeczności ludzkie, generującym konflikty i ułatwiającym życie tylko wybranym i faworyzowanym kosztem i z krzywdą dla pozostałych. Prawo administracyjne towarzyszy nam nieustannie. Jego przepisy rozrastają się niebotycznie. Od lat mamy do czynienia z nasilającą się „nadprodukcją” regulacji administracyjnoprawnych, często odbiegającą od sztuki tworzenia prawa. Prowadzi to do zmniejszenia ich skuteczności i autorytetu. Szereg unormowań nie odpowiada oczekiwaniom i rzeczywistym potrzebom państwa i członków jego społeczności. Nadmierna, budząca krytykę jurydyzacja życia dotyczy obszaru publicznego, nie omija też sfery autonomii i prywatności człowieka. Rozbudowane, nieprzejrzyste prawo toruje drogę do nadużyć i bezkarności, nie sprzyja ochronie zasługujących na jego wsparcie dóbr.

Już wstępne zaznajomienie się z administracyjnoprawną ochroną dóbr skłania do wysunięcia kilku twierdzeń. Niektóre z nich mogą być uznane za aksjomatyczne (pewne i niepodważalne), co nie zmienia faktu, że w procesie legislacyjnym i w praktyce przestrzegania prawa bywają one niedostrzegane lub lekceważone.

Zacząć wypada od tego, że wszystkie dobra i przypisywane im wartości (wprężone w rozliczne nurty filozoficzne i ideologiczne) są wtórne wobec ludzkich ocen, odczuć, oczekiwań i potrzeb (w tym potrzeb życia, bezpieczeństwa, przynależności, szacunku, samorealizacji). Dobro poddane ochronie jurydycznej musi odpowiadać możliwie powszechnie aprobowanemu, uniwersalnemu systemowi wartości. Prawo będące wytworem społecznym nie może być neutralne aksjologicznie – samo będąc wartością ma ono pielęgnować inne wartości, niekoniecznie przez to prawo konstytuowane. Poszanowanie i ochrona dóbr stanowić powinny *ratio legis* każdego prawa, którego podstawowym celem powinno być czynienie dobra. Warte wsparcia prawnego dobra wytyczają kierunek i kształt regulacji,

³ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77.

nadając jej sens, stając się jej rdzeniem i przedmiotem. Zamysłem dobrego prawa powinna być dbałość o godne jego pieczy dobra. Nie tworzy się prawa, jeśli nie zmierza ono do ochrony jakiegokolwiek dobra. Prawo, które nie troszczy się o dobro lub osłania (bepośrednio albo pośrednio) dobra niegodne jego zabezpieczenia jest prawem złym, zbędnym i szkodliwym. To, jakie dobra są chronione i jak zapewniono tę ochronę uznać należy za sztandarowy miernik jakości prawa (uwzględniającego m.in. tych, którzy uczciwie stali się bogaci i potężni, ale także biednych i słabych). Dobru może służyć dobrze tylko dobre prawo. Dobro nie może wyrastać ze zła, nie może być promowane i bronione złym prawem lub działaniem bezprawnym (*ex iniuria non oritur ius*). Dobro, o które troszczy się legislator musi być dobrem faktycznym: słusznie pożądanym i możliwym do urzeczywistnienia. Ani dobro ani jego ochrona nie mogą być pozorne. Prawo nie może być fasadowe, nie może stwarzać iluzji zrodzonej z jego mamiącej litery, skrytej pod płaszczykiem majestatu prawa.

Celne zidentyfikowanie dobra potrzebującego ochrony zagwarantowanej unormowaniami administracyjnoprawnymi stanowić powinno centralny punkt przy inicjowaniu i prowadzeniu prac legislacyjnych w obszarze tego prawa. Z pozoru dobro takie jest łatwe do intuicyjnego wyodrębnienia. W rzeczywistości niejednokrotnie nie jest to proste zadanie. Samo pojęcie „dobro” nie jest jednakowo pojmowane. W aktach prawnych określenie to pojawia się w rozmaitych konfiguracjach. Może być ono rozumiane jako przeciwieństwo zła (np. czynić coś dla dobra, pomyślności, pożytku, korzyści kogoś lub czegoś). Wyraz „dobro” może też oznaczać mniej czy bardziej doprecyzowany, wartościowy „obiekt”, ceniony przez ogół społeczeństwa, jego grupy lub indywidualnie; zaliczany do dóbr publicznych lub prywatnych (co nie znaczy pozbawiony ochrony przewidzianej prawem administracyjnym). W tym ujęciu dobrem (będącym podłożem, kwintesencją lub sumą wartości) są w szczególności ludzie, państwo, zwierzęta, niektóre przedmioty, instytucje lub stany rzeczy. Tak postrzegane dobra – przy różnych uwarunkowaniach – mogą być relewantne albo irrelewantne prawnie z wielu powodów.

Terminy: „dobro”, „dobro prawne” i często zrównywane z nim „dobro chronione prawem” są terminami prawnymi i prawniczymi, choć w zasadzie tylko pierwszy z nich używany jest wprost w przepisach administracyjnoprawnych⁴. „Dobro chronione prawem” występuje np. przy kontratybie obrony koniecznej i stanu wyższej konieczności w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (art. 25 i 26)⁵ oraz w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (art. 15

⁴ Termin dobro chronione prawem użyto w art. 34 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. z 2013 r., poz. 628 ze zm. Określeniem dobro chronione prawnie, dobro chronione przez prawo albo dobro chronione posługiwano się bardzo często w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z ostatnio wydanych wyroków zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., II SAB/Wa 185/13, LEX nr 1350044; wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 69/13, LEX nr 1325829; wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 1880/11.

⁵ Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.

i 16)⁶. „Dobro prawne” to termin zastosowany w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (art. 49)⁷, ustawie z 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (art. 25)⁸ oraz w ustawach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną np. w ustawach z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej⁹, z dnia 2 grudnia 2009 r. izbach lekarskich¹⁰, z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹¹.

Wyraźne przywołanie dobra lub dóbr – w niejednakowym stopniu doprecyzowanych, zestawianych z odmiennymi kwalifikatorami – znajdujemy w dziesiątkach unormowań prawnych. W przeważającej większości regulacji zrezygnowano z wyrazu „dobro” ograniczając się do podania *explicite* lub *implicite* chronionego dobra (np. godność człowieka, życie ludzkie, zdrowie, wolność, bezpieczeństwo publiczne, mienie, elementy przyrodnicze, zabytki, język polski, dostęp do informacji publicznej, ład budowlany). W zbiorczym ujęciu trudno jest uściślić – w sposób zwięzły a zarazem w pełni satysfakcjonujący; absolutny i wyłączny – rozbudowane, pełne rozlicznych desygnatów pojęcie dóbr poddanych ochronie prawnej. Tworzą one zbiór elementów charakteryzujących się przynajmniej jedną wspólną cechą i równocześnie ogromem odmiennych właściwości. Dobra te mogą być szeregowane według rozmaicie dobranych znamion. Łatwiej zdefiniować konkretne dobro, choć i tu mogą piętrzyć się konieczne do przewyciężenia przeszkody (np. przy rozszyfrowaniu zakresu semantycznego pojęcia oświata, czy prywatność). Zdarza się też, że tak samo nazywanemu dobru legislator nadaje inne znaczenie (np. dziecko, rodzina). Lista dóbr doniosłych prawnie, określonych *expressis verbis* „dobrami” albo uznanymi za dobra bez dodania tego terminu jest wyjątkowo długa, i przyjąć można – swoiście otwarta.

Na przestrzeni lat katalog chronionych prawnie dóbr (ukazywanych również w nowej odsłonie prawnej i aksjologicznej) cechuje względna stabilność. Tylko w relatywnie niewielkim stopniu podlega on przeobrażeniom. Jest on zawsze osadzony w danych realiach, jest znaczący *hoc loco et hoc tempore*. Na przykład w okresie międzywojennym dobrem prawnym (prywatnym i publicznym) były gołębie pocztowe¹², ochroną obejmowano też np.: dobro rycerskie, donacyjne, pospolite, powszechne, pocztowe, telegraficzne, telefoniczne, parafii, miru domowego, dobro wypuszczającego w najem. W czasach socjalizmu prawo miało dbać m.in. o dobro szerokich mas ludowych, dobro świata pracy, dobro gospodarki narodowej, czy dobro produkcji społecznej. W tekstach obowiązujących dzisiaj przepisów prawnych posłużono się w szczególności określeniami dobro:

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.

⁷ Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zm.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., poz. 174 ze zm.

¹⁰ Dz. U. nr 219, poz. 1708 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 637 ze zm.

¹² Zob. np. ustawa z dnia 2 kwietnia 1925 r. o gołębiach pocztowych, Dz. U. nr 45, poz. 311 ze zm.

ojczyzny, społeczeństwa, Rzeczypospolitej, państwa, wspólnoty samorządowej, gminy, społeczności lokalnej, obecnych i przyszłych pokoleń, ludzkości. W regulacjach uwzględniono i objęto ochroną dobro: ogólne, wspólne, publiczne (także o charakterze publicznym), wszystkich, powszechne, ogólnonarodowe, narodowe, kultury, także dobro: dziecka, osoby, jednostki, wnioskodawcy, nieletniego, ucznia, pacjenta, chorego, matki i dziecka, biorców, uczestnika badania, klienta, ale też dobro zwierząt. W tekstach prawnych wprost wymieniane są też m.in. dobra osobiste, ruchome i nieruchomości; materialne i niematerialne, trwałe, konsumpcyjne i pierwszej potrzeby, ekonomiczne i kultury. Ochronie podlega również np. dobro: kontroli, służby zdrowia, służby, wymiaru sprawiedliwości, sprawy, apteki, postępowania przygotowawczego, postępowania dyscyplinarnego, prowadzonego badania. Prawo odnosi się do przebogatego wachlarza chronionych nim dóbr, o wielorakiej naturze, przyjmujących odmienną postać, ujmowanych generalnie bądź uszczegółowionych, uznanych powszechnie i pozbawionych tej właściwości, ważnych dla różnych wspólnot lub jednostek (człowieka ale także np. dla osób prawnych); względnych i bezwzględnych, naturalnych i wykreowanych prawnie, dóbr samych w sobie lub dóbr „instrumentalnych” pomocnych dla innych dóbr. Chronione jest zarówno dobro wspólne (zwykle obejmujące gamę zróżnicowanych dóbr), jak i inne dobra, nie wyłączając dóbr indywidualnych, w tym osobistych stanowiących atrybut każdego człowieka.

Dbałość o dobra doniosłe prawnie jest powinnością administrujących, innych podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz samych administrowanych. Ochrona dobra (prewencyjna, bieżąca lub następcza) polega zwłaszcza na umacnianiu dobra, przeciwdziałaniu jego osłabieniu bądź uszczuplaniu, a w krańcowych przypadkach na zapobieganiu sytuacjom prowadzącym do jego zniweczenia. Wymaga ona podejmowania działań (czasem powstrzymywania się od działań) w przypadkach realnie zagrażających danemu dobru oraz naruszających to dobro. Może ona wyrażać się m.in. w nakazach lub zakazach prawnych (nierazko będących ingerencją w inne dobro, np. w wolność czy własność) kierowanych także wobec osób, których dobro jest chronione (np. nakaz zapinania pasów bezpieczeństwa czy zakaz prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu; przymusowe leczenie osób uzależnionych). Trafnie przyjęto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że dopuszczalne jest wprowadzenia do porządku prawnego zakazów i nakazów motywowanych wyłącznie (lub przede wszystkim) ochroną interesów osoby, do której są skierowane¹³.

Dobra prawne poddane są ochronie w niejednakowym stopniu, przy wykorzystaniu rozmaitych metod i środków oraz przy zapewnieniu odmiennych, mniej czy bardziej skutecznych gwarancji. Ochrona ta może wynikać już z *Konstytucji RP*¹⁴, ale również z aktów niższej rangi (w stosunkach zewnętrznych głównie rangi ustawowej). Istotne są tu zarówno akty prawa krajowego, jak i międzyna-

¹³ Zob. np. wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009/7/108.

¹⁴ Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

rodowego, w tym prawa Unii Europejskiej. Kluczową rolę pełni tu prawo administracyjne materialne, ale nie tylko. Mnóstwo dóbr uwzględnianych w ramach prawa administracyjnego wspieranych jest regulacjami tego prawa i dodatkowo unormowaniami z innych gałęzi prawa (np. prawa karnego). Bardzo często mamy tu do czynienia z pograniczem prawa. Ochrona dóbr przewidziana w przepisach innych dyscyplin prawa nie wyłącza, a czasem wręcz wymaga ochrony ustanowionej nadto regulacjami administracyjnoprawnymi. Na przykład, zgodnie z art. 23 *Kodeksu cywilnego*¹⁵, dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach (w tym rzecz jasna także prawa administracyjnego)¹⁶.

Dobra chronione nie są i nie mogą być sobie równe (nawet te same rodzajowo dobra mogą odbiegać od siebie w swej wartości). Zawsze były, są i będą (obiektywnie lub subiektywnie) dobra cenniejsze i mniej cenne. Ustalenie optymalnej, jednomyślnie akceptowalnej hierarchii doniosłych prawnie dóbr nie jest możliwe. Ważne jest jednak kto, kiedy, jak i dlaczego (przy wzięciu pod uwagę jakich pobudek) umocowany jest i dokonuje ich relewantnego prawnie oszacowania¹⁷. W treści niektórych aktów prawnych znajdujemy mniej czy bardziej wyraźne wskazanie dotyczące gradacji chronionych nim dóbr. Przykładem może być ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w której już w preambule wyeksponowano, że ustawę uchwała się dla dobra dzieci, które potrzebują szczególnej ochrony i pomocy ze strony dorosłych, środowiska rodzinnego, atmosfery szczęścia, miłości i zrozumienia, w trosce o ich harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową, dla zapewnienia ochrony przysługujących im praw i wolności oraz dla dobra rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju, i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci¹⁸. Pierwszeństwo chronionych dóbr wytypowano

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

¹⁶ Do kwestii pogranicza prawa tej nawiązywano w orzecznictwie sądowym, w tym w uchwale Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 18 października 2011 r., III CZP 25/11, LEX nr 960463. Stwierdzono w niej, że „dobra osobiste człowieka pozostają pod ochroną prawa cywilnego, niezależnie o ochrony przewidzianej w innych przepisach (art. 23 k.c.). Kodeks cywilny określa w art. 24 i 448 niemajątkowe i majątkowe środki ochrony dóbr osobistych. Godność człowieka [...] jest dobrem chronionym nie tylko w ustawie, ale przede wszystkim w Konstytucji, a także w stanowiących część krajowego porządku prawnego umowach międzynarodowych”.

¹⁷ Problem wyważenia dóbr chronionych prawem znajdował swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na przykład w wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 1666/12, LEX nr 1350341), napisano m.in., że podejmując decyzję, GIODO musi w każdej indywidualnej sprawie ocenić, które dobra chronione przez prawo są ważniejsze – dane osobowe czy interes gospodarczy przedsiębiorstwa.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

też np. w ustawie z dnia 26 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁹, czy ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*²⁰.

Sposób działania i zastosowany środek nastawione na ochronę danego dobra muszą być współmierne do zamierzonego bądź osiągniętego skutku. Prawo administracyjne nazywane jest zasadnie „prawem wyważania”, stąd też niezwykle istotne jest tu dostrzeganie ewentualnych rozbieżności bądź konfliktów dóbr połączone z umiejętnością ich rozsądnego i sprawiedliwego łagodzenia i rozwiązania. W przypadku kolizji dóbr korzystających z ochrony prawnej decydujące znaczenie ma rzetelna, wyważona ich ocena²¹. Ochrona jednego dobra nieraz łączy się z ingerencją w inne dobro – z jego uszczerbkiem, a nawet z jego poświęceniem – niejednokrotnie generującą odpowiedzialność, zwłaszcza odszkodowawczą. Musi ona odpowiadać zasadzie adekwatności: być przydatna, konieczna i proporcjonalna. W każdym przypadku wymaga to szczegółowego i wyważonego skonfrontowania dóbr. Dobro ofiarowane nie może pozostawać w rażącej dysproporcji do dobra, które uzyskano bądź zamierzano uzyskać „jego kosztem”. Związane z tym ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw musi być zgodne z wymogami *Konstytucji RP* m.in. wypływającymi z jej art. 31 ust. 3²². W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niejednokrotnie podkreślano, że „Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie”²³.

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 782. Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Wa 1828/11, LEX nr 1153548 stwierdzono, że ustawodawca dokonał tu „gradacji dóbr chronionych, tj. prawa do dostępu do informacji publicznej i prawa do ochrony prywatności osoby fizycznej [...] dobrem nadrzędnym nad prawem do dostępu do informacji publicznej, jest prywatność osoby fizycznej”.

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm. W judykaturze przyjmowano, że na tle uregulowań tej ustawy wyraźnie określono hierarchię dóbr chronionych prawem. Pierwszeństwo, przed interesem indywidualnym, ustawodawca nadał interesowi ogółu użytkowników dróg i ochronie ich praw” – zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2011 r., VII SA/Wa 2526/10, LEX 996767.

²¹ Kwestii tej dotyczył m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 października 2012 r., II SA/Gl 647/12, LEX nr 1248899. Nawiązując do konstytucyjnie zakreślonych granic ingerencji w prawo własności wskazano w nim, że „zezwalają one na jego ograniczanie, jednakowoż jedynie wówczas gdy niezbędnie wymaga tego inne dobro chronione w postaci np. interesu publicznego bądź prawa własności innych osób. [...] uczynienie jednego z interesów nadrzędnym, zwłaszcza gdy chodzi o konflikt nie interesu indywidualnego i publicznego lecz w pełni równorzędnych interesów jednostek, spośród których jedna doznać ma ograniczenia posiadanych praw rzeczowych, wymaga szczególnej rozważliwej i szczególnie pieczołowitego umotywowania”.

²² Por. np. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 1938/10, LEX nr 1297774; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011 r., II GSK 1338/10, LEX nr 1151642.

²³ Zob. np. wyrok TK z dnia 29 stycznia 2002 r., K 19/01, OTK-A 2002/1/1; wyrok z dnia 7 lipca 2011 r. U 8/08, OTK-A 2011/6/52.

Poza przyrodzoną godnością ludzką nie ma chyba dobra prawnego poddane-
go absolutnej ochronie. Ingerencja w dobro chronione nigdy jednakże nie może
być arbitralna. Nawet przy rozstrzygnięciach dyskrejonalnych muszą być zacho-
wane prawnie wyznaczone granice korzystania z tej władzy. Ingerencja ta może
nastąpić tylko na podstawie i w ramach dozwolonych prawnie, w wielu przypad-
kach wyznaczonych już konstytucyjnie.

Jednym z najwyżej cenionych dóbr jest życie człowieka. Choć jest ono uzna-
wane za wartość bezcenną nie jest ono objęte bezwzględną (niedopuszczającą
wyjątków) ochroną. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na granice poświęca-
nia życia ludzkiego wytyczone chociażby w wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 30 września 2008 r.²⁴ Potwierdzono w nim niekonstytucyjność art. 122a
ustawy *Prawo lotnicze*²⁵. Stwarzał on możliwość zniszczenia cywilnego statku
powietrznego ze względu na bezpieczeństwo państwa, gdy wymagają tego wzglę-
dy bezpieczeństwa państwa, a statek został użyty do działań sprzecznych z pra-
wem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza. W wyroku
tym podkreślono priorytet takich wartości, jak życie i godność człowieka. Uznano
słusznie, że te właśnie wartości

[...] stanowią fundament europejskiej cywilizacji i wyznaczają treść znaczeniową centralnego
w naszej kulturze (także prawnej) pojęcia humanizmu. Są one niezbywalne w tym sensie,
że nie dopuszczają „zawieszenia” lub „zniesienia” w konkretnym kontekście sytuacyjnym.
Humanizm nie jest postawą, którą w charakterze swoistego decorum kultywuje się wyłącznie
w czasach pokoju i dobrobytu, ale wartością, której szczególnym probierzem są właśnie sy-
tuacje kryzysowe, niekiedy skrajnie trudne. Z punktu widzenia najbardziej rudymentarnych
założeń naszego systemu prawnego koncepcja odmienna byłaby nie do przyjęcia.

W zasługującej na aprobatę opinii Trybunału, walka z terroryzmem możliwa
jest także bez korzystania z tak daleko idącej ingerencji w prawo do życia osób
postronnych.

Życie człowieka, podlegające szczególnej ochronie²⁶, ujmowane jako dobro
chronione prawem, nie może być postrzegane jedynie jako dobro mierzone war-
tością biologicznej egzystencji istotny ludzkiej. Chodzi tu o rozlegle pojmowaną
wartość (czy raczej wartości) życia człowieka odpowiadającego przynajmniej mi-
nimalnemu standardowi – narzuconemu przyrodzoną godnością ludzką. Z ochroną

²⁴ Sygn. K 44/07, OTK-A 2008/ 7/126.

²⁵ W wersji z tekstu jednolitego z 2006 r., Dz. U. nr 100, poz. 696. Przepis ten utracił swą moc
z dniem 3 października 2008 r.

²⁶ Życie i zdrowie ludzkie uznawano wielokrotnie za najistotniejsze dobra chronione prawem
także w orzecznictwie sądów, m.in. w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 czerwca 2011 r., IV SA/
Po 386/11, LEX nr 995413 oraz w wyroku NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II GSK 1922/11, LEX
nr 1367231. Na marginesie warto dodać, że dobrem podlegającym szczególnej ochronie określono też
utwory Fryderyka Chopina i przedmioty z nim związane stanowiące dobro ogólnonarodowe – zob.
art. 1 ustawy z dnia 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina, Dz. U. nr 16, poz. 168.

życia nierozdzielnie związana jest ochrona innego fundamentalnego dla osoby ludzkiej dobra – zdrowia człowieka (stanu pełnej pomyślności fizycznej, psychicznej i społecznej)²⁷. W prawie publicznym, w tym w prawie administracyjnym, jest ono widziane nie tylko w wymiarze jednostkowym, ale także zbiorowym (zdrowie publiczne, powszechne). Kwestia ochrony zdrowia, ujmowana głównie przez pryzmat relacji pacjenta z podmiotami wykonującymi szeroko rozumianą działalność leczniczą budziła duże zainteresowanie w doktrynie prawa. Nie pominięto jej także w tej monografii. Nie zmienia to faktu, że nadal dostępność i poziom udzielanych świadczeń medycznych nasuwają uzasadnione, poważne uwagi krytyczne. Mimo spektakularnych osiągnięć w naukach medycznych i biologicznych, niosących za sobą ogromne szanse i możliwości, sytuacja niejednego pacjenta daleka jest od podyktowanej względami medycznymi. Nadal zbyt często ważniejsze od zdrowia pacjentów są prawnie narzucone kontrakty, limity, procedury i inne pozamedyczne racje głównie natury finansowej. One decydują m.in. o „zapominaniu” o walorach medycyny holistycznej (traktującej pacjenta jako niepodzielnej całości), o odchodzeniu od wymogów medycyny paliatywnej, czy występującej w szpitalach praktyce redukcji wydatków poprzez zaordynowanie tańszych leków, choć mniej pewnych zważywszy na skuteczność terapii. Wypada w tym miejscu przywołać § 118 zawarty w *Zbiorze przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego* (Wydział Spraw Wewnętrznych i Duchownych z 1866 r., t. I, część III) odnoszący się do pomocy lekarskiej w szpitalach. Zgodnie z jego treścią lekarstwa mają być w jak najlepszych gatunkach. Zabrania się użycia artykułów podlejszego gatunku, choćby stąd wynikała jaka oszczędność. Przy obecnym stanie publicznego systemu ochrony zdrowia, w tym wydłużanym nierzadko do kilku lat okresie oczekiwania na wizytę u specjalisty lub wykonanie ratującego życie bądź zdrowie zabiegu, kontrowersyjne, cyniczne i bulwersujące jest epatowanie emitowanymi w środkach masowego przekazu reklamami strony internetowej: *znany lekarz pl*, zachęcającymi do korzystania z usług u kogo chcemy i kiedy chcemy.

Poza wskazanymi wyżej dobrami wymienić można setki innych dóbr ważnych dla każdego człowieka i chronionych prawem administracyjnym. Warto może wspomnieć o wolności – człowiek rodzi się wolnym, a ograniczenie wolności może być podyktowane jedynie już konstytucyjnie wyznaczonymi przesłankami. Także prawa człowieka zaliczane są do jego prawnie chronionych dóbr.

²⁷ W preambule ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, tekst jedn. z 2011, Dz. U. nr 231, poz. 1375 ze zm., napisano, że zdrowie psychiczne jest fundamentalnym dobrem osobistym człowieka. Nawiązując do tej preambuły Sąd Najwyższy akcentował znaczenie przypisywane poszanowaniu dóbr osobistych jednostki wskazując, że „Celem ustawy i intencją ustawodawcy jest zagwarantowanie osobom z zaburzeniami psychicznymi ochrony ich praw oraz poszanowania wolności i godności osobistej, a środki przewidziane w ustawie mogą być stosowane tylko dla ich dobra” – zob. postanowienie SN z dnia 14 kwietnia 2011 r., IV CSK 483/10, LEX nr 865947.

Pełne wyliczenie wszystkich dóbr objętych wsparciem prawa administracyjnego – niemożliwe do zaprezentowania – jest bardzo długie, a zestaw dóbr niezwykle zróżnicowany.

Swoistość regulacji administracyjnoprawnych usytuowanych w segmencie prawa publicznego powoduje, że ugruntowane miejsce zajmuje w nich dobro wspólne, w tym dobro wspólnoty państwowej. Zgodnie z art. 1 *Konstytucji RP*, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli²⁸. Dobro to, z założenia, jest dobrem wszystkich Polaków – interesariuszy traktowanych (przy poszanowaniu ich autonomii) jedną miarą według konstytucyjnej zasady równości (bez dyskryminowania i faworyzowania), czerpiących z tego dobra, ale też je współzarządzających i wspomagających. Dobro wspólne (konglomerat dóbr należnych wspólnocie i jej członkom) trzeba współtworzyć, pomnażać, pielęgnować i umacniać, i temu właśnie ma sprzyjać wspólnota. Rację ma Arystoteles twierdząc, że:

Każde państwo jest pewną wspólnotą, a każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra (wszyscy bowiem w każdym działaniu powodują się tym, co im się dobrem wydaje), to jasną jest rzeczą, że wprawdzie wszystkie wspólnoty dążą do pewnego dobra, lecz przede wszystkim czyni to najprzedniejsza ze wszystkich, która ma najważniejsze ze wszystkich zadanie i wszystkie inne obejmuje. Jest nią tzw. państwo i wspólnota państwowa²⁹.

W dzisiejszych realiach, inaczej pojmowane dobro wspólne może wykraczać poza granice państwa. Żadne jednak dobro wspólne nie może być czymś nieokreślonym, musi być skonkretyzowane i sprawiedliwie wyważone z innymi dobrami prawnymi. Zwykle dobro wspólne sytuowane jest wyżej niż inne dobro, ale w przepisach znajdujemy też przypadki odmienne. Dla przykładu, zgodnie z ustawą z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych³⁰, badanie kliniczne przeprowadza się z uwzględnieniem zasady, że dobro uczestnika badania jest nadrzędne w stosunku do interesu nauki lub społeczeństwa, jeżeli w szczególności zachodzą przypadki określone dalej w tej ustawie (art. 40 ust. 4).

Ochrona dobra wspólnego traktowana jest jako podstawowy cel i podstawa działania służby publicznej. Taka konstatacja znajduje odzwierciedlenie m.in. w treści większości przyrzeczeń (ślubowań) składanych przez osoby mające wypełniać tę misję. Na przykład przed przystąpieniem do wykonywania mandatu poseł i senator ślubują m.in. że będą strzec suwerenności Ojczyzny i dobra

²⁸ O utożsamianiu Państwa Polskiego ze wspólnym dobrem wszystkich obywateli stanowiła też Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. nr 30, poz. 227). Zgodnie z jej art. 1 Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli (1). Wskrzeszone walką i ofiarą najlepszych swoich synów ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie (2). Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmocnić siłę i powagę Państwa (3). Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem (4).

²⁹ Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 2004, s. 25.

³⁰ Dz. U. nr 107, poz. 679 ze zm.

obywateli³¹. Prezydent RP obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego przysięgi m.in., że dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla niego zawsze najwyższym nakazem, te też słowa mieszczą się w przysiędze składanej wobec Prezydenta RP przez Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów i ministrów³². Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radny gminy ślubuje m.in. obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro jego gminy i jej mieszkańców³³ (podobnie ślubują – przed objęciem mandatu – radni wspólnoty samorządowej powiatu³⁴ i województwa³⁵). Biorąc pod uwagę także inne przepisy nakazujące kierowanie się dobrem określonej wspólnoty, z dużym optymizmem i wiarą można byłoby postrzegać ochronę dobra Rzeczypospolitej (także wspólnot samorządu terytorialnego), jeśli przyjąć (co niestety odbiega od stanu faktycznego), że wszyscy uroczyście ślubujący rzeczywiście przestrzegają prawo i wywiązują się ze swego przyrzeczenia.

W niniejszej monografii pojawiają się liczne wątki zasygnalizowane powyżej. Bogaty zestaw dóbr chronionych prawem administracyjnym przedstawiany jest w wielu wymiarach, przy uwzględnieniu różnych płaszczyzn badawczych i punktów widzenia. Przy pewnym uproszczeniu, dają się w niej wyróżnić trzy bloki tematyczne.

Pierwszy to zagadnienia ogólne, w których zaprezentowano: dobra (korzyści) pozyskiwane dzięki normom prawa administracyjnego w zestawieniu z funkcjami administracji; zarys koncepcji pojęcia dobra administracyjnoprawnego; normy celowościowe i normy zadaniowe w prawie administracyjnym relatywizowane do dóbr chronionych postrzeganych jako ustawowe cele organów administracji; prawo administracyjne występujące w roli regulatora dóbr chronionych.

³¹ Zob. art. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. z 2011 r. Dz. U. nr 7, poz. 29 ze zm.

³² Zob. odpowiednio art. 130 i 151 *Konstytucji RP*.

³³ Zob. art. 23 a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. W art. 23 tej ustawy wyraźnie wskazano, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy.

³⁴ Przed objęciem mandatu radny powiatu uroczyście ślubuje rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej powiatu i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej – art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm. Wyraźny nakaz kierowania się przez radnego dobrem wspólnoty samorządowej powiatu zawarto też w art. 21 podanej wyżej ustawy.

³⁵ Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. z 2013 r., poz. 569 ze zm. Przed objęciem mandatu radny samorządu województwa uroczyście ślubuje rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej województwa i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 23 tej ustawy wprost nakazano, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej województwa.

Drugi, najobszerniejszy blok zawiera opracowania ukazujące wybrane, chronione przepisami prawa administracyjnego dobra. W jego ramach uwzględniono: życie i zdrowie człowieka, godność pacjenta, wolność sumienia i wyznania, wolność narodu, bezpieczeństwo ekologiczne, środowisko, dobra przyrodnicze, wodę jako dobro wspólne, zabytkowe parki dworsko-pałacowe, narodowy zasób biblioteczny, bezpieczeństwo energetyczne, mienie ruchome w świetle ustawy o ochronie osób i mienia.

W bloku trzecim znajdujemy odniesienia do kwestii szczegółowych. Znalazły się w nim opracowania dotyczące: rangi czynności niewładczych administracji publicznej, w tym materialno-technicznych i społeczno-organizatorskich, i znaczenia ich kontroli w realizacji normatywnych wartości i dóbr; dóbr osobistych na tle wolności słowa i ochrony czci w świetle wypowiedzi zamieszczanych na łamach „Gazety Sądowej Warszawskiej”; „wnioskowego” dostępu do informacji publicznej; gwarancji prawnych ochrony praw podmiotowych abonenta w polskim prawie telekomunikacyjnym; sytuacji prawnej osoby uzależnionej od alkoholu, której dotyczy administracyjna faza postępowania o zastosowanie leczenia przymusowego; konfliktu dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy; minimum egzystencji zobowiązanego i jego rodziny w toku egzekucji administracyjnej; funkcji terminów materialnych oraz nieuwzględnienia upływu takiego terminu; społecznej skuteczności prawa administracyjnego na przykładzie zgromadzeń publicznych; odpowiedzi na pytanie, czy sądy administracyjne będą orzekać merytorycznie?

Wszystkie z przywołanych powyżej opracowań, choć w różnym ujęciu i stopniu, mniej czy bardziej bezpośrednio przybliżają doniosłą teoretycznie i praktycznie problematykę dóbr chronionych w prawie administracyjnym. W każdym z nich umieszczono interesujące spostrzeżenia, uwagi i komentarze. Wiele z nich daje asumpt do dalszych eksploracji, dociekań, refleksji i dyskusji. Można mieć nadzieję, że podjęta w tej monografii tematyka zainspiruje do dalszych pogłębianych badań prowadzonych zwłaszcza z perspektywy i w interesie tych, którym dzisiaj i w przyszłości służyć ma prawo administracyjne – prawo, którego głównym celem jest troska o dobro wspólnoty i wszystkich tych, którzy ją tworzą w poczuciu solidarności, równi w swych uprawnieniach i powinnościach. Tylko takie prawo – gwarantujące ład i porządek publiczny, chroniące prawa i wolności jednostek – zapewni jego unormowaniom należy im szacunek, i tylko takie prawo, co istotniejsze, spełnić może dobrze przypisaną mu rolę.

prof. UŁ, dr hab. Zofia Duniewska