

Przemysław Wilczyński

ATRYBUTY SŁUŻEBNEJ FUNKCJI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Wprowadzenie

W doktrynie pojęcie funkcji prawa administracyjnego zwykle odnośzone jest do skutków bezpośrednich bądź pośrednich, jakie prawo to wywołuje¹ – do dróg oddziaływania przepisów tego prawa na stosunki społeczne². Tak ujmowana funkcja stanowi odwzorowanie celów stawianych przed organami władzy publicznej i innymi podmiotami prawa administracyjnego. W przeciwieństwie do celu funkcja rozpatrywana jest w szerszej i dłuższej (temporalnie) perspektywie³ – funkcja postrzegana jest jako projekcja celów, ich refleks. Jakkolwiek funkcje prawa administracyjnego i funkcje administracji publicznej są korelacyjne, to jednak chociażby z uwagi na zakres podmiotowy tych funkcji nie można ich ze sobą utożsamiać. Rozważania zawarte w niniejszym tekście koncentrują się na dwóch, wyznaczonych temacie, funkcjach prawa administracyjnego – służbie i rządzie. Nie są to funkcje *stricto norma-*

¹ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 105.

² Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12, s. 18.

³ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1992/217, s. 7. T. Kuta wyróżniał trzy funkcje współczesnej mu administracji publicznej: reglamentacyjno-porządkową, organizacyjną oraz wykonawczą.

tywne (funkcje wewnętrzne tkwiące w samym prawie, związane z jego istotą, wynikające z jego normatywnego charakteru), ale raczej funkcje społeczne – zdeterminowane rzeczywistością społeczną, wyróżnione w oparciu o założenie, że między normami prawnymi a rzeczywistością społeczną (w tym obowiązującym w danym społeczeństwie systemem aksjologicznym) istnieje silna korelacja⁴.

W niniejszych rozważaniach przyjęte zostało obecne na gruncie doktryny założenie o jedności aksjologicznej prawa na płaszczyźnie wewnętrznej, tzn. w zakresie relacji pomiędzy poszczególnymi grupami norm prawa administracyjnego. Chodzi o uznanie na gruncie wartości, którym służyć ma prawo administracyjne, jedności norm zaliczanych do prawa administracyjnego materialnego, ustrojowego i procesowego (w tym również sądownoadministracyjnego)⁵. Jakkolwiek celowość wskazanego wyżej różnicowania norm prawa administracyjnego w niektórych ujęciach badawczych jest zasadna, a nawet nieodzowna, to jak się wydaje, na fundamencie aksjologicznym, w kontekście omawiania zasadniczej funkcji prawa administracyjnego (w perspektywie tej funkcji), wyżej wskazana dyferencjacja tych norm nie jest konieczna⁶. Choć urzeczywistnianie wartości prawa administracyjnego dokonuje się nieco inaczej w przypadku norm poszczególnych grup – innymi metodami i instrumentami, w oparciu o różne zasady szczegółowe, to jednak subsydiarnie i w równej mierze wszystkie te normy służą (służyć powinny) dobru jednostki i wspólnoty. Odmienne są sposoby pełnienia przez nie służby, ale jeden cel.

⁴ Warto jednak zauważyć, że w doktrynie dokonuje się od lat szeregu klasyfikacji funkcji prawa administracyjnego. Wskazuje się m.in. funkcje generalne i szczegółowe, pierwotne i wtórne, funkcje, które odnoszone są do całego prawa administracyjnego bądź też do jego części, funkcje główne i uboczne, stałe i zmienne. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, s. 105–106.

⁵ Por. J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 811.

⁶ Na jedność teleologiczną funkcji prawa administracyjnego, opartą na determinacji pierwszoplanowym celem (wartością) tego prawa, jaką jest dobro człowieka i tworzonych przez niego wspólnot, zwraca uwagę Z. Duniewska. Por. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, s. 105–106.

Fundamentem dla niniejszych rozważań jest koncepcja człowieka, jego wspólnot oraz szeroko rozumianego państwa przyjęta w polskiej ustawie zasadniczej – obecna tam wizja filozoficzna, społeczna, ale i prawna. Na jej tle funkcją prawa administracyjnego jest służba człowiekowi i wspólnocie. Mówienie w jej świetle o rządach prawa administracyjnego zasadne jest tylko w odniesieniu do administracji publicznej i sądów administracyjnych, przy czym nawet i w tym wymiarze nie można abstrahować od perspektywy służby jednostce i jej wspólnotom⁷.

Służba prawa administracyjnego wobec człowieka w jego osobowym i wspólnotowym wymiarze wydaje się na tle postanowień Konstytucji RP aksjomatem. Niemniej, aby prawo administracyjne faktycznie posiadało taki charakter, zaistnieć musi zarówno szereg okoliczności związanych bezpośrednio z tym prawem, jak i dotyczących się całego systemu, które sprawią, że służba ta nie będzie jedynie deklaracją ustawy zasadniczej, ale stanie się elementem otaczającej nas rzeczywistości. W niniejszych rozważaniach niektóre z tych okoliczności (atrybutów) poddane zostaną refleksji.

2. Stabilność i pewność aksjologiczna prawa administracyjnego

Prawo administracyjne musi posiadać swoją stabilną warstwę aksjologiczną opartą na strukturze wartości wskazanych w Konstytucji RP, stanowiącej nie tylko odbicie przyjętej w Polsce społecznej filozofii prawa, lecz także filozofii dobra, któremu to prawo ma służyć⁸. Podczas prac nad projektem Konstytucji RP podkreślano niejednokrotnie, że ustawa zasadnicza ma być w równym stopniu aktem juredycznym, jak również manifestem wartości, wokół których zorganizowane będzie życie

⁷ Już nawet etymologia pojęcia prawa administracyjnego każe zwrócić wzrok ku służebności tego prawa. Czasownik *administro*, którego znaczenie dziś odnoszone bywa również do zarządu (choć, co trzeba podkreślić, czynionego w odróżnieniu od *dominor*, czy *impero* w imieniu tego, któremu służy władza), pierwotnie łączony był wyłącznie ze służbą, usługiwaniem, krzątaniem się czy podawaniem (do stołu).

⁸ Por. C. Martyniak, *Problem filozofii prawa. Filozofia prawa, jej przedmiot, metoda i podział*, Lublin 1949, s. 97.

wspólnoty obywatelskiej⁹. W toczących się wówczas dyskusjach deklarowana była konieczność przyjęcia wyraźnej ideologii prawa i ideologii prawniczej, która zapewniłaby systemowi prawa stabilność i wolność od doraźnych i partykularnych interesów politycznych, tak by system ten nie stał się „łatwym instrumentem zniewolenia”. Podkreślana była w związku z tym potrzeba otwartości systemu prawa na idee i wartości zewnętrzne nadające sens porządkowi społecznemu w ramach całego systemu społecznego¹⁰, na idee i wartości, które stanowić mogłyby nie tylko podstawę systemu prawnego, lecz przede wszystkim fundament zaistnienia i egzystencji społeczności zorganizowanej w państwo. Ostatecznie osią aksjologiczną ustawy zasadniczej jest z jednej strony człowiek z jego przyrodzoną godnością, z drugiej zaś oś tę wyznacza koncepcja społeczeństwa oparta na idei pomocniczości oraz idei dobra wspólnego (dobra urzeczywistnianego w warunkach wspólnoty), czy raczej idei dóbr wspólnych różnorodnych społeczności, mających charakter służebny i celowy – istniejących przez i dla człowieka dla zaspokajania pewnej kategorii jego potrzeb¹¹.

Fundament dla służebnej funkcji prawa administracyjnego odnaleźć można również w wartościach kształtujących ustrój państwa polskiego. Od początku prac nad Konstytucją RP zasada demokratycznego państwa prawnego nie budziła wątpliwości – była czymś oczywistym, co powinno znaleźć się w ustawie zasadniczej – podobnie zresztą jak zasada suwerenności narodu¹². Na gruncie Konstytucji RP z 2.04.1997 r. Rzeczpospolita Polska nie jest państwem prawa, lecz państwem prawnym. Prawo nie jest podmiotem państwa, ale jego atrybutem i służą tych, dla których państwo zostało stworzone. Takie ujęcie jest koherentne wobec spójnej

⁹ P. Winczorek, uczestniczący w tych pracach, wskazywał, że część z uczestników dyskusji dążyła do wprowadzenia postanowień dających wprost wyraz preferowanym wartościom (np. wartości dobra wspólnego czy przyrodzonej godności osoby ludzkiej), inni zabiegali natomiast o usunięcie z jej tekstu odniesień do pojęć ogólnych, sugerując, by uniknąć w ustawie zasadniczej klauzul posiadających silne zabarwienie emocjonalne, których – w ich ocenie – zawartość jurydyczna jest wątpliwa. P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 66.

¹⁰ K. Małecki, *Zmiany w aksjologicznych podstawach prawa jako wskaźnik jego tranzycji* [w:] *Dynamika wartości w prawie*, red. K. Pałeczki, Kraków 1997, s. 27–28.

¹¹ Por. C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 2003, s. 517.

¹² P. Winczorek, *Dyskusje...*, s. 63.

koncepcji Rzeczypospolitej Polskiej, widocznej na tle szeregu innych postanowień ustawy zasadniczej – ujęcie to koresponduje z koncepcją człowieka z jego przyrodzoną godnością oraz z koncepcją społeczeństwa opartą na idei pomocniczości oraz idei dobra wspólnego. Podkreślić należy zarazem, że w postanowieniach Konstytucji RP demokratyzm i prawność państwa, jako jego organiczne cechy, odniesione zostały do perspektywy służby nie tylko poprzez powyższy kontekst, lecz także przez zawarty w art. 2 Konstytucji RP nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W świetle tej regulacji ani demokratyzm, ani prawność państwa nie powinny być postrzegane bez perspektywy urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W przeciwnym wypadku mogą się one stać wartościami autonomicznymi ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym autonomicznym wobec suwerena oraz człowieka i jego wspólnot systemem władzy prawa (rządami prawa). Podkreślić należy też, że służba, jaka wpisana została w polski porządek konstytucyjny, jest w znacznym stopniu spersonalizowana. Postrzegać należy ją raczej jako posługę człowiekowi, która przyjmować może również postać działań nakierowanych na dobro poszczególnych wspólnot, niż jako służbę abstrakcyjnym zbiorowym podmiotom prawa.

3. Ukierunkowanie na dobro wspólne

Kiedy w doktrynie definiuje się prawo administracyjne, czyni się to niekiedy poprzez odniesienie go do realizacji przez podmioty administrujące wartości kwalifikowanych ze względu na dobro wspólne. Takie ujęcie prawa administracyjnego oparte jest na przekonaniu, że realizacja dobra wspólnego jest istotą tego prawa, jego zasadniczym celem, podstawową funkcją i zarazem paradygmatem. Deklarowane w polskiej ustawie zasadniczej dobro wspólne ma swój wymiar wspólnotowy (na różnych poziomach organizacji życia społecznego) oraz osobowy. Posiada ono również swój wymiar aksjologiczny (jest ukierunkowane na fundamentalne wartości) oraz wymiar moralny, obejmujący hierarchię wartości i relację do prawdy¹³. Oparte na fundamencie podstawowych

¹³ M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 190.

wartości dobro wspólne, którego urzeczywistnianiu służyć ma prawo administracyjne, nie jest jednak konstrukcją teoretyczną i w tym sensie nie ma charakteru abstrakcyjnego. Jest ono właściwe konkretnej społeczności i konkretnym osobom, w konkretnym czasie i konkretnym miejscu¹⁴. Z tej perspektywy warunkiem koniecznym „służebności” prawa administracyjnego staje się przypisanie przez suwerena określonej treści dobru wspólnemu¹⁵ – w sensie fundamentalnym (w odniesieniu do pryncypiów, wartości zasadniczych), ale także i w sensie szczegółowym (w poszczególnych, poddanych regulacji administracyjnoprawnej obszarach stosunków społecznych). Nie może to być uczynione raz na zawsze – w przeciwnym wypadku szybko między normatywną treścią dobra wspólnego a rzeczywistym dobrem wspólnym pojawiać się będą coraz większe różnice. Obserwowany na co dzień kryzys wartości w przestrzeni publicznej, w tym również kryzys tradycyjnych wspólnot, sprawia, że konieczna jest ustawiczna refleksja aksjologiczna oraz normatywna jednoznaczna werbalizacja wartości. Czynione musi być to w odniesieniu do wartości fundamentalnych z punktu widzenia dobra osobowego i wspólnotowego, jak również tych, na których realizację nakierowane są poszczególne normy (grupy norm) prawa administracyjnego. W pracach nad Konstytucją RP obecny był m.in. pogląd, że sam demokratyczny ład ustrojowy, rozumiany jako ład proceduralny, jest już dostateczną, godną szacunku wartością, a inne wartości przemawiać powinny jedynie poprzez normy procedury, kompetencje władcze, instytucje ustrojowe, wolności i prawa obywatelskie¹⁶. Taki pogląd, zakładający w gruncie rzeczy nihilizm moralny, wydaje się nie do przyjęcia. Jak się słusznie podkreśla w doktrynie, teza o neutralności aksjologicznej państwa stoi w sprzeczności z samą naturą stanowionej normy prawnej, jako produktu racjonalnego wyboru¹⁷, stoi w sprzeczności również z koncepcją państwa jako środowiska urzeczywistniania dobra wspólnego.

¹⁴ Szerzej na temat dobra wspólnego w sferze administracji publicznej P. Wilczyński, *Dobro wspólne – aksjologiczny standard wykonywania władzy publicznej* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rąbiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 129–144.

¹⁵ Por. Ch. Delsol, *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, przeł. M. Kowalska, Kraków 2003, s. 145.

¹⁶ P. Winczorek, *Dyskusje...*, s. 66.

¹⁷ P. Winczorek, *Dyskusje...*, s. 75.

Werbalizacja dobra wspólnego w państwie demokratycznym wymaga osiągnięcia konsensusu co do istoty tego dobra – oczywiście z zachowaniem warunku jego prawdziwości, przystawalności do rzeczywistości. To, czy w swej treści i odbiorze społecznym regulacja administracyjno-prawna będzie „prawem służby” czy „prawem rządu”, w ogromnej mierze zależeć będzie od zgody suwerena co do wartości, które w perspektywie tego dobra są (mają być) doniosłe. W grę wchodzić musi tu konsensus zarówno co do wartości fundamentalnych – właściwych dla całego systemu prawa, jak i wartości kwalifikowanych tym dobrem w poszczególnych sferach administracji publicznej. W tym kontekście istotna jest zgoda co do struktury aksjologicznej ustroju społecznego oraz systemu prawa – w tym konieczny jest konsensus co do tego, które z wartości deklarowanych w prawie mają znaczenie fundamentalne, zasadnicze, a które charakter służebny wobec tych pierwszych. Nie mniej ważne jest, by osiągnięty i deklarowany w procesie legislacyjnym konsensus aksjologiczny w odniesieniu do dobra wspólnego był rzeczywiście w prawie odzwierciedlany. Werbalizacja wartości kwalifikowanych dobrem wspólnym musi dokonywać się w sposób niebudzący wątpliwości – uniemożliwiający, a co najmniej utrudniający odmienne ustalenie ich miejsca w systemie i treści w procesach stosowania prawa administracyjnego.

Konsensus, o którym mowa wyżej (zgoda co do treści dobra wspólnego i wartości nim kwalifikowanych), to warunek konieczny służebnej funkcji prawa administracyjnego. Aby jednak mówić o służbie prawa, niezbędne jest porozumienie w zakresie tego, co łączy, a nie tego, co dzieli. Prawo administracyjne powinno powstawać, a potem funkcjonować jako wyraz zgody co do treści dobra, któremu służy. Jeśli prawo administracyjne opierać się będzie na tym, co dzieli (stanowiąc będzie jedynie swoisty „protokół rozbieżności”), to stanie się ono w swej istocie instrumentem rządu. Natomiast gdy oparte zostanie na tym, co łączy¹⁸, ma szansę być służą człowiekowi i wspólnoty. Na co dzień stosunkowo łatwo postrzegamy w perspektywie służby prawo administracji

¹⁸ Jak podkreśla Ch. Delsol, taka uniwersalna – przynajmniej dla danego narodu – treść może wynikać z inspiracji moralnej, religijnej, z przyjmowanej antropologii lub po prostu z pewnej wizji świata, ale musi istnieć, jeżeli ma funkcjonować prawo, które

świadczącej. Konsensus co do dobra wspólnego pozwala postrzegać tak również regulacje ograniczające wolności i prawa, a nawet sankcje administracyjne. Jeśli bowiem prawo jest sprawiedliwe, to z pewnością nie sprzeciwia się, odczytywanej przez pryzmat dobra osobowego i wspólnotowego, wolności człowieka, ale jej służy¹⁹.

4. Ukierunkowanie na prawdę

Aby prawo administracyjne mogło prawdziwie służyć, musi być nakierowane na prawdę o człowieku, jego wspólnotach oraz otaczającej rzeczywistości. Musi być ono wobec nich w każdej chwili koherentne. Powinno umożliwiać osiąganie dobra poszczególnych ludzi i dobra wspólnego – ze względu na konkretne osoby, które należą do konkretnej wspólnoty. Zarówno dobro osobowe, jak i dobro wspólne nie jest bowiem abstrakcyjne, lecz jest dobrem konkretnego człowieka i konkretnej wspólnoty. Służba prawa administracyjnego powinna być zatem służbą wsłuchującą się w potrzeby realnego człowieka i realnych wspólnot. Stąd też system prawa administracyjnego powinien zawierać instrumenty sygnalizacyjne co do ewentualnego asynchronizmu czy sprzeczności norm tego prawa z rzeczywistymi potrzebami człowieka (wspólnoty). Dokonać mogłoby się to np. poprzez wyposażenie w inicjatywę ustawodawczą Naczelnego Sądu Administracyjnego – wprowadzenie takiego uprawnienia do polskiego systemu prawnego pozwoliłoby sądowi dochodzić słusznej w jego ocenie regulacji bez przekraczania zakresu jego kompetencji²⁰. W kontekście rozważań na temat relacji prawa administracyjnego do rzeczywistości w pełni podzielić należy pogląd, że

skonkretyzuje to, czego dana wspólnota powinna bronić i co powinna wspólnie podejmować, realizować. Ch. Delsol, *Esej...*, s. 145.

¹⁹ Por. Jan Paweł II, *W ofiarnej służbie człowiekowi i społeczeństwu*, Homilia podczas Mszy św. w trakcie Jubileuszu Parlamentarzystów i Polityków, 5.11.2000 r.

²⁰ Niestety nierzadkie są orzeczenia sądów administracyjnych, które kwalifikować można jako „poprawiające” albo nawet „tworzące” prawo – orzeczenia wydawane *prae*, a nawet *contra legem*. Szerzej na ten temat P. Wilczyński, *Praworządność a zakres interpretacji norm ustawowych w procesach kontroli sądowoadministracyjnej. Uwagi na tle zjawiska „prawotwórstwa” sądów administracyjnych*, „Gubernaculum et Administratio” 2021/2(24), <https://czasopisma.ujd.edu.pl/index.php/GeT/issue/view/131/182> (dostęp: 1.09.2022 r.).

normom jako wypowiedziom powinnościowym nie można przypisać atrybutu prawdy, gdyż prawda jest obiektywną wartością usytuowaną poza systemem prawa – nie jest wartością samego prawa²¹. Prawo powinno jednak mieścić w sobie refleks prawdy wyrażający się w oparciu go na prawdzie oraz oddziaływaniu jego norm na rzeczywistość w sposób uwzględniający i szanujący prawdę.

Jak była o tym mowa, prawo administracyjne, które prawdziwie służyć miałyby człowiekowi i wspólnotom przez niego tworzonemu, nie może być zawieszone w aksjologicznej próżni. Nie może też jednak bazować na „wartościach” oraz wyrażających je pojęciach prawnych, zrelatywizowanych w debacie publicznej, a nierzadko też w procesach stosowania prawa, w stopniu wypaczającym ich pierwotne znaczenie, funkcję i cel. Pojęciom takim (i konstruowanym na ich bazie treściom normatywnym – posiadającym często już cechy sloganu) należałoby przywracać w miarę możliwości ich pierwotne, rzeczywiste znaczenie. Gdy nie jest to już możliwe, pojęcia takie powinny być eliminowane z przestrzeni publicznej (w tym z języka prawa administracyjnego) – jako wyraz poszukiwania i poszanowania prawdy. Szczególną rolę w tym zakresie odegrać może doktryna, która w odnajdywaniu sensu prawa administracyjnego, przełamując ograniczenia pozytywistycznej analizy, zdolna byłaby wykraczać poza to, co zastane w legislaturze i judykaturze. Niestety, wiele racji jest wciąż w stwierdzeniu, że skłonni jesteśmy raczej mówić o wartościach aniżeli o prawdzie, a dla unikania konfliktu uciekamy się nierzadko do swoistego demokratycznego sceptycyzmu czy relatywizmu. Tymczasem są wartości immanentne, które wynoszą swą „nietykalność” stąd, że dotyczą „prawdziwych wymagań człowieczeństwa, istoty ludzkiej natury, prawdy o strukturze ludzkiego bytu”²².

²¹ I. Niżnik-Dobosz, *Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 344–345. Na tym tle zasadne staje się zresztą pytanie o podstawowy cel nauk prawnych. Nie jest nim poszukiwanie prawdy – w każdym razie w rozumieniu, jakie przyjmując można np. na gruncie nauk biologicznych.

²² J. Krucina, *Wyzwolenie społeczne*, Wrocław 1995, s. 218. Fundamentalne dla problemu relatywizmu pojęć prawnych spostrzeżenia sformułował M. Zdyb. Por. M. Zdyb,

Jeśli prawo administracyjne ma służyć człowiekowi i wspólnocie, zakazane musi być w tej prawdzie.

5. Ukierunkowanie na pomocniczość i sprawiedliwość społeczną

Aby prawo administracyjne mogło służyć, oparte musi być na wizji człowieka wolnego i zarazem odpowiedzialnego za swój los. Służba prawa administracyjnego nie może polegać na otoczeniu człowieka i wspólnot, w których on funkcjonuje, pieczęią właściwą dla koncepcji państwa opiekuńczego. Konieczna jest w tym zakresie pomocniczość oparta na wskazanej wyżej wizji człowieka wolnego. Fundamentem pomocniczej służby prawa administracyjnego musi być uznanie podmiotowości i kompetencji człowieka oraz jego wspólnot, w tym uznanie zdolności do samostanowienia i samodzielności w zaspokajaniu swoich potrzeb. W prawie administracyjnym obecna powinna być perspektywa autonomicznej istoty ludzkiej – osoby wolnej, dumnie stojącej o własnych siłach²³, osoby odpowiedzialnej za swój los, której pragnieniem jest możliwość kreowania własnym wysiłkiem otaczającej ją rzeczywistości. W perspektywie tej poszanowana powinna być również przynależność człowieka do różnorodnych wspólnot i w konsekwencji uznane, poza *stricte* osobowym, również dobro wspólne (dobra wspólne)²⁴. Służba prawa administracyjnego musi być służbą adekwatną do potrzeb jej podmiotów – „wysłuchaną” w potrzeby tych, którym służy. Prawo administracyjne nie może być prawem opatrnościowym, opiekuńczym, ponieważ będzie wówczas prawem „bezmysłnym”²⁵.

Aksjologiczne dylematy służby publicznej [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 129 i n.

²³ Ontologiczną dumę człowieka, podobnie jak i ideę pomocniczości, Ch. Delsol wywodzi z personalizmu obecnego na gruncie kultury judeochrześcijańskiej. Por. wywiad z Ch. Delsol, *Państwo opiekuńcze jest zwyczajnie bezmyślne* [w:] M. Darmas, A. Koziński, *Jarżmo wielkości Francji. Francuscy intelektualiści o wyzwaniach XXI wieku*, Warszawa 2017, s. 43.

²⁴ Wywiad z Ch. Delsol, *Państwo opiekuńcze...*, s. 38, 43.

²⁵ Por. wywiad z Ch. Delsol, *Państwo opiekuńcze...*, s. 43.

Idea pomocniczości jest ideą służby również w wymiarze organizacyjnym – w odniesieniu do ustrojowego prawa administracyjnego. Pomocnicza służebność prawa administracyjnego implikuje bowiem pomocniczą perspektywę wszelkich zasad i standardów prawa administracyjnego. W perspektywie idei pomocniczości konieczna jest kreacja porządku wspólnoty państwowej i porządków mniejszych wspólnot tak, aby dobro osobowe i wspólne mogły być w nich urzeczywistniane możliwie efektywnie. Perspektywa dobra osobowego człowieka oraz dobra wspólnego nie przesądza bowiem *in abstracto* konkretnych rozwiązań ustrojowych. W tym kontekście przyjęta w danym momencie konstrukcja państwa i systemu władzy publicznej, ewentualna decentralizacja administracji publicznej czy jej przejaw, za jaki powszechnie uznaje się samorząd terytorialny, nie są wartościami, które kwalifikować można w kategorii aksjomatów (jak czasami postrzega się je w literaturze). Stanowią one jedynie instrument urzeczywistniania wartości podstawowych. To pomocniczość jest fundamentem, zaś centralizacja, decentralizacja (w tym przez samorząd terytorialny), koncentracja czy dekoncentracja służą jedynie jej urzeczywistnianiu – nie mogą być traktowane jako wartości same w sobie. Decentralizacja czy centralizacja na gruncie prawa administracyjnego są funkcjami pomocniczości. W przeciwieństwie do idei społeczeństwa pomocniczego nie powinny być traktowane ani w kategorii koncepcji urzeczywistniania dobra osobowego i dobra wspólnego, ani też w kategorii autonomicznych wartości, lecz raczej jako instrumenty czy środki realizacji dobra człowieka. Rozwiązania ustrojowe powinny być zawsze postrzegane jako wartość wtórna, operatywna, użyteczna. Dział tak powinno się nawet wówczas, gdy nie widać racjonalnej alternatywy wobec określonych koncepcji ustrojowych, przez co te ostatnie wydawać się mogą wartością wsobną. Rozróżnienie tego, co stanowi wartość podstawową, od tego, co jedynie służy jej urzeczywistnianiu, ma, jak się wydaje, fundamentalne znaczenie dla opartej na prawdzie służby również w odniesieniu do prawa ustrojowego. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na znajdującą wyraz w postanowieniach polskiej ustawy zasadniczej koncepcję instytucjonalnego dobra wspólnego, do którego nawiązują postanowienia jej art. 1²⁶. Koncepcję, w świetle której również ustrojowe prawo admini-

²⁶ Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

stracyjne spełniające rolę narzędzia urzeczywistniania dobra człowieka i jego wspólnot staje się elementem dobra wspólnego instytucjonalnego, jakim jest (ma być) Rzeczpospolita Polska. W ten sposób ustrojowe prawo administracyjne jako element dobra wspólnego instytucjonalnego warunkuje realizację dobra wspólnego immanentnego²⁷.

Służbę prawa administracyjnego cechować powinna także sprawiedliwość rozumiana jako atrybut życia społecznego – sprawiedliwość społeczna. Jest ona jednym z fundamentów porządku społeczno-prawnego Rzeczypospolitej Polskiej²⁸, w sposób bezpośredni (podobnie jak pomocniczość, demokratyzm czy prawność) powiązana z dobrem osobowym i wspólnym człowieka. Sprawiedliwość ta stanowić musi zatem jedno z podstawowych kryteriów oceny jakości prawa administracyjnego. Cynceron jako podstawową funkcję prawa wskazywał rozróżnienie sprawiedliwości od niesprawiedliwości zgodnie z pierwotnym i najdawniejszym porządkiem natury. W jego ocenie tylko prawo sprawiedliwe zasługiwało na swe miano²⁹. Sprawiedliwość prawa administracyjnego jest należna człowiekowi, jest jego podmiotowym prawem i to nie tylko na gruncie prawa pozytywnego, lecz także, a może nawet przede wszystkim, na gruncie przyrodzonej godności człowieka, która w równej mierze („sprawiedliwie”) przynależy każdej istocie ludzkiej.

6. Ukierunkowanie na demokratyzm

Rozpatrując kwestię służebnej funkcji prawa administracyjnego, nie sposób nie odnieść się, choćby w ograniczonym zakresie, do kontekstu, jaki funkcji tej nadaje treść art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić należy, że założony w niniejszych rozważaniach służebny charakter prawa administracyjnego koresponduje z przyjętym na gruncie tej regulacji oraz

²⁷ Por. J. Krucina, *Wyzwolenie...*, s. 202.

²⁸ Co znajduje swój wyraz m.in. w treści art. 2 Konstytucji RP. Do katalogu zasad sprawiedliwości społecznej, wskazanych w tym przepisie, zalicza się wszelkie normatywne zasady, których przyjęcie służyć będzie realizacji sprawiedliwości społecznej, w tym m.in. zasady równości wobec prawa, solidarności społecznej oraz ochrony słabszych ekonomicznie jednostek i grup.

²⁹ Cynceron, *De legibus*, II, 13.

całej struktury aksjologicznej polskiej ustawy zasadniczej modelem personalistycznym (prawno-naturalnym) demokratycznego państwa prawnego. Na co dzień zwykliśmy posługiwać się pojęciem demokratycznego państwa prawnego w sposób uproszczony – abstrahujący od istniejących na gruncie doktryny dyferencjacji jego desygnatów³⁰. Tymczasem odwołanie się w art. 2 Konstytucji RP do zasad sprawiedliwości społecznej czy też wskazane w art. 30 Konstytucji RP transcendentne (ponadpozytywne) źródło wolności i praw człowieka i obywatela (przyrodzona i niezbywalna godność człowieka) każą jednoznacznie kwalifikować polski model demokratycznego państwa prawnego jako zogniskowany na człowieku i otwarty na fundament w postaci prawa naturalnego. W doktrynie co prawda podkreśla się niedookreśloność i w konsekwencji „dynamiczność” konstytucyjnego pojęcia demokratycznego państwa prawnego (zwraca się m.in. uwagę na możliwość daleko posuniętej relatywizacji jej treści „stosownie do aktualnych potrzeb i pomysłowości”³¹), jednak jak zostało wyżej powiedziane, interpretacja pojęcia demokratycznego państwa prawnego w kontekście zasadniczych wartości Konstytucji RP nie powinna budzić wątpliwości.

Służebny charakter prawa administracyjnego wymaga w sposób szczególny oparcia jego regulacji na mechanizmach demokratycznych i to nie tylko na etapie ich tworzenia, lecz także w procesach ich interpretacji i stosowania³². Warunek ten powinien być zachowany w stopniu, który uchroni jednostkę i jej wspólnoty przed arbitralnością w działaniach administracji i sądów administracyjnych – tak, by niczyje przekonanie o swej racji nie pozbawiało człowieka możliwości realnego wpływu na dotyczące go decyzje władzy publicznej. W systemie społecznym Rzeczypospolitej Polskiej podmiotem suwerennej władzy jest bowiem

³⁰ Np. M. Zdyb wyróżnia obok wspomnianego wyżej modelu personalistycznego model formalistyczny (państwa ustaw) oraz model państwa sędziowskiego. M. Zdyb, *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017/1, vol. LXIV, s. 47–48.

³¹ Por. T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 16.

³² Por. wyrok TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012/7, poz. 78.

naród. Aby prawdziwie służyć, prawo administracyjne musi być zawsze postrzegane jako nośnik woli suwerena – samo w sobie nie jest bowiem „wołą” czy emanacją rządu. Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a nie „państwem prawa” czy też państwem tych, którzy powołani są do jego stosowania. Stosujący prawo administracyjne nie powinni zatem widzieć siebie sługami prawa, lecz zawsze sługami tych, którym prawo to ma służyć³³. Nie są oni podmiotem konstytucyjnych praw i wolności, ale służą podmiotowi tych praw – służą człowiekowi i wspólnot, które ten tworzy³⁴.

7. Uwagi końcowe

Konsekwencje przyjęcia perspektywy służebnej funkcji prawa administracyjnego polegać powinny przede wszystkim na jednoznacznym odniesieniu poszczególnych instytucji tego prawa do deklarowanych w Konstytucji RP wartości zasadniczych oraz innych jednoznacznie przez nie kwalifikowanych. Przyjęcie tej perspektywy dokonywać się musi na poziomie tworzenia prawa. Powinna ona stanowić również zasadnicze spojrzenie na regulacje administracyjnoprawne w procesach ich stosowania. Przede wszystkim jednak przyjęcie takiej optyki musi dokonać zmian w sposobie myślenia o prawie administracyjnym, w refleksji nad nim. W takiej perspektywie np. regulowana prawem administracyjnym pomoc społeczna (w każdym jej aspekcie) musi być zindywidualizowanym, rzeczywistym wsparciem, ukierunkowanym na obdarzonego przyrodzoną godnością człowieka, a nie działaniem ubezwłasnowolniającym czy też jałmużną. W dodatku powinna to być

³³ „Żaden sługa nie może dwom panom służyć. Gdyż albo jednego będzie nienawidził, a drugiego miłował, albo z tamtym będzie trzymał, a tym wzgardził”, Łk 16, 13.

³⁴ W tym kontekście całkowicie nieakceptowalna jest obecna w doktrynie teza o „arbitralnym osądzie reprezentowanym przez prawodawcę” i „osądzie aksjologicznym” reprezentowanym przez sąd (sędziego) czy też o „gubiącym” wartości ustawodawcy sprzeniewierającym się „idei prawa” oraz o spełniającym najwyższe wymogi etyczne i moralne sądzie (sędzi) dostrzegającym te wartości i ich zastosowania (A. Gomułowicz, *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2012/1, s. 14–16). Pogląd taki wydaje się całkowicie sprzeczny z ideą demokracji. Wyraża w gruncie rzeczy potrzebę przywłaszczenia suwerennej władzy narodu przez wąską grupę, co w efekcie doprowadzić musiałoby do zastąpienia demokracji formą oligarchii albo elityzmem.

pomoc, która uwzględnia nie tylko osobowy, lecz także wspólnotowy wymiar człowieka. Z kolei służebne prawo edukacji musi postrzegać człowieka jako jego centralny podmiot. Podmiotem praw i obowiązków kształtowanych w tym zakresie normami administracyjnoprawnymi powinien być człowiek z jego potrzebą osobowego rozwoju (z jego dobrem osobowym), ale zarazem też człowiek – członek wspólnot, który z nich czerpie i daje im z siebie, przyczyniając się do realizacji ich dobra wspólnego. Regulowana prawem administracyjnym ochrona środowiska, traktowanego jako integralny element dobra wspólnego, w kontekście „prawa służby”, uwzględniać musi natomiast antropocentryczną perspektywę środowiska, której istotnym elementem będą m.in. wyrzeczenie się w tym zakresie egoizmu oraz prymat jakości życia ludzkiego nad wartościami wtórnymi, w tym ilościowym wzrostem gospodarczym. Służebne prawo administracyjne powinno uwzględniać w tym zakresie również kwestię odpowiedzialności współczesnego człowieka za dobro przyszłych pokoleń. Z kolei oparte na służebnym prawie administracyjnym władztwo planistyczne musi być postrzegane jako środek realizacji dobra określonej wspólnoty. Równocześnie władztwo to chronić musi dobra wspólne innych społeczności, w tym lokalnych (jako instrument realizacji zasady dobrego sąsiedztwa), wspólnot regionalnych i wspólnoty narodowej. Władztwo to powinno też zawsze mieć na względzie relewantne dla służebnej funkcji prawa administracyjnego dobro osobowe (nie będzie tu chodziło jednak o absolutyzowanie interesów jednostkowych, a raczej o wyważenie dobra człowieka realizowanego indywidualnie i we wspólnocie). Przykłady przyjęcia założenia o służebnej funkcji prawa administracyjnego można by mnożyć³⁵. W każdym z takich przypadków jednak dostrzegalny byłby jeden podstawowy kontekst – fundament aksjologiczny dwóch ontologicznie spójnych dóbr: dobra osobowego człowieka i dobra wspólnego. Jak uczy doświadczenie, absolutyzowanie większości wartości systemu prawa może zaprowadzić w ślepy zaułek³⁶. Nie ma takiego niebezpieczeństwa

³⁵ Wskazać można by szereg takich sytuacji w zasadzie w każdej sferze regulacji administracyjnoprawnej – nie tylko w prawie materialnym.

³⁶ Doskonałym przykładem może tu być kwestia jawności administracyjnej. Prawo dostępu do informacji publicznej oraz inne regulacje jawności administracyjnej mają służyć człowiekowi i wspólnocie. Jawność ta nie jest jednak wartością wsobną. Prawo do prywatności skorelowane na gruncie Konstytucji RP z zasadą godności człowieka

w przypadku wyprowadzanego z przyrodzonej godności dobra osobowego człowieka. Dobro to zawsze znajduje uzasadnienie, z tym tylko zastrzeżeniem, że w jakimś zakresie realizowane może być wyłącznie w wymiarze wspólnotowym.

Rozważania nad służebną funkcją prawa administracyjnego bynajmniej nie negują funkcji regulacyjnej tego prawa. Powtarzając za Ciceronem – *legum servi sumus, ut liberi esse possimus* („jesteśmy sługami praw, abyśmy mogli być wolni”)³⁷, nie możemy tracić z oczu, tak zresztą jak czynił to autor tych słów, fundamentalnej dla prawa kwestii jego aksjologii. Perspektywa służby prawa administracyjnego w ujęciu przyjętym w niniejszych rozważaniach (człowiekowi i wspólnocie) jest ważna na każdym kroku, o każdym czasie i w każdym kontekście objętym zakresem regulacji prawa, w tym prawa administracyjnego. Konieczne jest ustawiczne przypominanie służebnej funkcji prawa administracyjnego, odnoszenie go do konkretnych wartości, którym ma służyć, zakorzenianie go w nich poprzez werbalizację tych wartości oraz ich egzekucję. Niezbędna jest też ustawiczna refleksja nad słusnością prawa. W przeciwnym wypadku prawo to straci swój zasadniczy punkt odniesienia, gubiąc się w relatywizmie wartości, w coraz większej złożoności rzeczywistości poddanej regulacji, w pluralizmie środków i narzędzi oddziaływania czy wreszcie w sferze – nie zawsze służebnej wobec dobra człowieka i dobra wspólnego – refleksji prawniczej³⁸. Zagubienie w tym wszystkim człowieka i jego wspólnot jest realnym zagrożeniem.

stanowi wartość większą niż np. prawo do informacji publicznej, które nie znajduje przecie swego bezpośredniego źródła w godności człowieka.

³⁷ Ciceron, *Pro Cluentio*, 53.146.

³⁸ Wciąż aktualna wydaje się ocena dokonana ponad pół wieku temu przez F. Konecznego, który w swoich *Zasadach prawa w cywilizacji łacińskiej* zwracał uwagę na niepokojące zjawisko, określone przez niego jako „przerost komentatorstwa”. Analizując kondycję ówczesnej nauki prawa, autor ten dostrzegał w niej niepokojące zjawisko „rojowiska szczegółów” pozbawionego ogólnej refleksji. Podkreślał zarazem, iż „formalność prawna jest potrzebna do wartości istoty aktu prawnego, lecz ta sama formalność nie posiada żadnego znaczenia, jeżeli jej nie towarzyszy istota prawa”, którą upatrywał w „słusznosci sprawy”. Równocześnie poddając krytyce stan, w którym jurysprudence czyniona jest „nauką analityczną”, F. Koneczny przestrzegał przed „ekskluzywnością” analityki w prawie, która stanowić może prostą drogę do oddania go „na usługi bezprawia”. F. Koneczny, *Państwo i Prawo*, Kraków 1997, s. 35–36.

Bibliografia

- Chauvin T., Winczorek J., Winczorek P., *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006
- Cyceron, *De legibus*, II, 13
- Cyceron, *Pro Cluentio*, 53.146
- Delsol Ch., *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, Kraków 2003
- Delsol Ch., *Państwo opiekuńcze jest zwyczajnie bezmyślne* [w:] M. Darvas, A. Kozłowski, *Jarżmo wielkości Francji. Francuscy intelektualiści o wyzwaniach XXI wieku*, Warszawa 2017
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010
- Gomułowicz A., *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2012/1
- Jan Paweł II, *W ofiarnej służbie człowiekowi i społeczeństwu*, Homilia podczas Mszy św. w trakcie Jubileuszu Parlamentarzystów i Polityków, 5.11.2000 r.
- Koneczny F., *Państwo i Prawo*, Kraków 1997
- Krucina J., *Wyzwolenie społeczne*, Wrocław 1995
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1992/217
- Małecki K., *Zmiany w aksjologicznych podstawach prawa jako wskaźnik jego transformacji* [w:] *Dynamika wartości w prawie*, red. K. Pałeczki, Kraków 1997
- Martyniak C., *Problem filozofii prawa. Filozofia prawa, jej przedmiot, metoda i podział*, Lublin 1949
- Niżnik-Dobosz I., *Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018
- Strzeszewski C., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 2003
- Wilczyński P., *Dobro wspólne – aksjologiczny standard wykonywania władzy publicznej* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019
- Wilczyński P., *Praworządność a zakres interpretacji norm ustawowych w procesach kontroli sądowoadministracyjnej. Uwagi na tle zjawiska „prawotwórstwa” sądów administracyjnych*, „Gubernaculum et Administratio” 2021/2(24), <https://czasopisma.ujd.edu.pl/index.php/GeT/issue/view/131/182> (dostęp: 1.09.2022 r.)

- Winczorek P., *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996
- Zdyb M., *Aksjologiczne dylematy służby publicznej* [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001
- Zdyb M., *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017/1, vol. LXIV
- Ziembiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009

Orzecznictwo

Wyrok TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012/7, poz. 78

Przemysław Wilczyński [ORCID: 0000-0001-9678-4222] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.