

IGOR ZACHARIASZ



ZASADA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO A SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA Z PERSPEKTYWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Uwagi wprowadzające

Dwa podstawowe filary ustrojowe państwa polskiego, deklarowana w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego, a także zawarta w art. 7 Konstytucji, będąca jej elementem, zasada legalizmu działania organów władzy publicznej, która zobowiązuje je do podejmowania czynności na podstawie i w granicach prawa oraz konstytucyjnie określony, zwłaszcza w art. 84–97, system źródeł prawa, pozostają w ścisłym materialnym i formalnym związku. Wynikająca z zasady państwa prawnego zasada legalizmu tworzy ze źródeł prawa podstawę działania organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, z kolei wskazane konstytucyjnie źródła prawa wyznaczają w praktyce ramy tak deklarowanego legalizmu, definiując wtórnie jeden z najistotniejszych aspektów demokratycznego państwa prawnego jakim jest zakres przedmiotowy i podmiotowy działania organów władzy publicznej, i to nie tylko w działaniu tych organów adresowanych do podmiotów podporządkowanych państwu, ale także w działaniach podejmowanych wzajemnie wobec siebie.

W tradycji państwa prawnego (*Rechtsstaat*) zagadnienie systemu źródeł prawa ma bogatą literaturę i pewien szczególny problem – ustawy, a poglądy na rolę i miejsce tego aktu prawnego w państwie kształtowane są do dziś wokół sięgającego dziewiętnastego wieku sporu o zakres materialny poddany jej regulacji, w konsekwencji o podmiotową stronę jakimi są adresaci jej przepisów. Jak zauważa Leszek Garlicki, odwołując się do tej tradycji, że o ile pojęciu państwa prawnego można przypisać szereg różnych znaczeń, to jednym z jego najważniejszych elementów, wprost zakorzenionych w problematyce źródeł prawa, jest kwestia szczególnej roli ustawy „jako podstawowego i powszechnego źródła prawa”, czyli jako źródła prawa, które „powinno być przestrzegane przez wszystkich jego adresatów, ale przede wszystkim przez organy państwowe”, działające właśnie na podstawie i w granicach prawa, którego ustawa jest podstawowym

przejawem¹. Jest w tak wyrażonym poglądzie na rolę ustawy w państwie pewne założenie, sprowadzające się do twierdzenia, że ustawa, ze względu na swoją formę, jest prawem obowiązującym bezwzględnie z uwagi na swoją treść, wiążąc wszystkie podmioty, zarówno te publiczne, jak i prywatne, założenie dodajmy sięgające początków kształtowania się państwa prawnego w dziewiętnastym wieku. W tamtym czasie w ustawie widziano bowiem przede wszystkim gwaranta równości obywateli wobec prawa i praworządności działań władzy, postrzegając ustawę jako prawo działające na zewnątrz państwa. W tym poglądzie przejawiało się w sposób najdoskonalszy właśnie ówczesne państwo prawne, które jak zaznacza Hubert Izdebski, jest konstrukcją teoretyczną anti- i postabsolutystyczną, i którego istotnościowym składnikiem jest właśnie ów obowiązek władz publicznych wykazania się podstawą prawną dla swojego działania². Stąd w dziewiętnastym wieku pojęcia ustawy i prawa używane były zamiennie, wyznaczając w zakresie źródeł prawa myślenie o podstawach działania władzy publicznej tak dalece, że dopiero wiek dwudziesty, w którym nastąpiło zasadnicze przewartościowanie poglądów na podstawy prawne działania władz publicznych, w odniesieniu do systemu źródeł prawa przyniósł nowe spojrzenie na problem ustawy, polegające na uznaniu sfery działania organów władzy wewnątrz państwa jako poddanej prawu, a w konsekwencji dopiero poddanej także ustawie, będącej tylko jedną z form aktu wiążącego organy państwa w działaniach wobec siebie. W państwach prawnych przewartościowanie to doprowadziło do powstania prawa ustrojowego, jako dziedziny prawa publicznego regulującego stosunki w obrębie organów władzy publicznej oraz do określenia na nowo roli ustawy w państwie, a w konsekwencji i nowego spojrzenia na system źródeł prawa.

Zagadnienia systemu źródeł prawa we współczesnych państwach nie są wyłączną domeną teorii prawa czy, w przypadku Polski, także prawa konstytucyjnego. Podzielić trzeba pogląd Jerzego Starościaka, który pisał, że o ile nikt nie neguje, że teoria źródeł prawa wchodzi w skład zagadnień, którymi zajmuje się ta gałąź nauki, to ze względu na fakt, że nie ma odrębnej teorii prawa dla poszczególnych jego działów, że każdy system prawa ma tylko jedną teorię, teoretyk prawa administracyjnego, jak i zresztą prawa cywilnego czy handlowego, musi zajmować się teorią prawa, także w zakresie poglądów dotyczących źródeł prawa, ponieważ proces administrowania dostarcza sytuacji konkretnych teorię tę weryfikujących. Organy administracji publicznej w swych działaniach tworzą normy prawne, a prawotwórstwo tak rozumiane jest istotnym i szerokim elementem działania administracji, dostarczającym materiałów empirycznych pozwalających na ustosunkowanie się do istniejących poglądów teoretycznych na temat systemu źródeł prawa³.

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 61–62.

² H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 93.

³ J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji. Źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 1973, s. 5–7.

Niniejszy artykuł, odwołując się do podstaw prawnych i praktyki działania administracji publicznej stara się przedstawić jeden z głównych dla teorii systemu źródeł prawa problemów – działań podejmowanych wewnątrz państwa, czyli działań skierowanych przez jedne organy (podmioty) państwa do innych organów państwa, biorąc za przykład, funkcjonującą w warunkach dużej fragmentaryzacji administrację publiczną, wyznaczoną w szczególności przez podział na administrację rządową i samorządową. Podzielając także zdanie Johna Finnis, że dobrze funkcjonujący system prawa to m.in. system norm prospektywnych, gdzie ich działanie wstecz ma charakter incydentalny⁴, ukazuje problemy podstaw prawnych i zakresu wewnętrznego działania administracji, w konsekwencji szerzej – państwa, odwołując się do przykładu aktów prawnych o charakterze planistycznym w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

2. Prawo publiczne a sfery działania administracji

Proces tworzenia się państwa prawnego w dziewiętnastym wieku jest sprzężony z procesem kształtowania się nowożytnego prawa publicznego (*das öffentliche Recht*), stanowiącego współcześnie grunt dla działania władz publicznych i ochrony praw podmiotowych obywateli. W klasycznych już dziełach z przełomu dziewiętnastego i dwudziestego wieku – *Systemie publicznych praw podmiotowych* i *Ogólnej nauce o państwie*, które do dziś stanowią podstawę rozważań w naukach prawnych nad zagadnieniami prawa publicznego, Georg Jellinek uznawał za prawo publiczne „prawo, które wiąże wspólnotę, wyposażoną we władzę panowania w stosunku do osób współrzędnych i podporządkowanych”⁵, a bardziej precyzyjnie „prawem publicznym jest to, które reguluje organizację państwa oraz stosunki pomiędzy państwem a poddanymi”, natomiast „prawem prywatnym jest porządek prawny sfery życia równorzędnych osób, które wspólnie poddane są porządkowi państwa”⁶. Ta definicja wskazuje, w obrębie prawa publicznego, na dwa odrębne zakresy wiązania prawem działań państwa, z jednej strony w stosunku do podmiotów sobie podporządkowanych, z drugiej strony w stosunku do członków tego państwa, dysponujących władzą i jednostek organizacyjnych tej władzy podporządkowanych. W związku z tak rozumianym prawem publicznym pojawiają się w rozważaniach prawniczych końca dziewiętnastego wieku dwa problemy teoretyczne stanowiące ciągły przedmiot dociekań prawniczych, z jednej strony prawnej podstawy sfer działania państwa, także sfery wewnątrz-administracyjnej i wiązania się prawem w tych działaniach państwa, z drugiej

⁴ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001, s. 304.

⁵ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie, Księga II i III*, Warszawa 1924, s. 245.

⁶ G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen 1905, s. 9.

strony problem kryterium rozdzielającego dychotomicznie prawo publiczne od prawa prywatnego.

W początkach kształtowania się państwa prawnego podział na prawo publiczne i prawo prywatne nie był oczywistością a możliwość jego zupełnego przeprowadzenia była często kwestionowana. Jeszcze w początkach dwudziestego wieku Jerzy Stefan Langrod, afirmując podział prawa na prywatne i publiczne dowodził, że na przekór krytykom doktrynalnym, podział ten istnieje wszędzie w świecie faktów, w rzeczywistości ustrojowej i to w każdym stadium dotychczasowego rozwoju prawa, przynosząc konieczność odrębności urządzeń praktycznych i tworzenia specyficznego reżimu prawnego dla stosunków tego typu⁷. W opinii Władysława Leopolda Jaworskiego, który prawo postrzegał jako pewną rzeczywistość o charakterze przymusowym, nie dawało się przeprowadzić ścisłej delimitacji pomiędzy prawem prywatnym i publicznym, bo, jak dowodził, przełamuje go pozytywne ustawodawstwo, wskutek czego taką dokładną delimitację czyni niemożliwą, ale podział ten, zaznaczał, ma wymiar praktyczny⁸. Budowa prawa publicznego była wyzwaniem cywilizacyjnym, u progu dwudziestego wieku projektem społecznym i politycznym, związanym z tworzeniem nowożytnego państwa prawnego, z którym jedne narody poradziły sobie lepiej, doprowadzając do dalekiego uporządkowania systemu prawnego, innym sztuka ta się udała połowicznie, jeszcze inne takiego zorganizowanego i celowego wysiłku w ogóle nie podjęły. Jak pisał Georg Jellinek, w tej budowie chodziło o stworzenie systemu równoważnego prawu prywatnemu, przy czym najgorszą rzeczą w tym procesie jest, jak podkreślał Jellinek, bezkrytyczne przenoszenie pojęć prawa prywatnego do prawa publicznego, które traktował jako błąd metodyczny. W jego opinii odmienności prawa prywatnego i prawa publicznego, będące skutkiem odmiennych relacji podmiotowych, nie powinny być w prawie, a także w naukach prawnych, zacierane, lecz uwzględniane i rozwijane⁹. W takim właśnie działaniu – budowie systemu prawnego komplementarnego w stosunku do prawa prywatnego, przejawia się budowa systemu prawnego nowożytnego prawa publicznego.

Na przestrzeni dziewiętnastego i dwudziestego wieku nauki prawne poświęciły wiele uwagi poszukiwaniu kryterium rozdzielającego prawo prywatne od prawa publicznego, wypracowując i poddając krytyce prawie kilkadziesiąt teorii w tym zakresie¹⁰. Spośród tych teorii w latach siedemdziesiątych dwudziestego wieku dwie uznano w literaturze za najbardziej doniosłe: teorię podporządkowania (*Subjektionstheorie*), nazywaną także teorią subordynacji (*Subordinationstheorie*) i nową teorię podmiotową (*neuere Subjektstheorie*), nazywaną także szczególną

⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Kraków 2003, s. 57–58.

⁸ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 196.

⁹ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie. Księga I*, Warszawa 1921, s. 57.

¹⁰ H. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht. Band I*, München 1994, s. 197–200.

teorią prawną (*Sonderrechtstheorie*)¹¹, albo zmodyfikowaną teorią podmiotową (*modifizierte Subjektstheorie*), podkreślając przy tym, że teoria subordynacji i nowa teoria podmiotowa nie są sobie przeciwstawne, ale wzajemnie się uzupełniają¹².

Wcześniej w naukach prawnych odrzucono, jako pomocną w analizie i w projektowaniu prawa publicznego, teorię interesu (*Interesstheorie*), powszechnie kojarzoną z publicznoprawną tradycją rzymską. Zgodnie z tą teorią do prawa publicznego zaliczano przepisy prawne, które stanowione były w interesie publicznym. Z kolei przepisy prawne urzeczywistniające interes prywatny, zaliczane były do prawa prywatnego (według ulpianowskiej sentencji – *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*)¹³. Kryterium użyteczności, na którym oparto teorię interesu, już w starożytnym Rzymie nie służyło rozgraniczeniu *ius publicum* i *ius privatum*, ale raczej kazuistyce i stosowaniu prawa¹⁴. Głównym argumentem, jaki formułowano w dwudziestym wieku przeciw możliwości rozgraniczenia prawa na prywatne i publiczne na gruncie teorii interesu było przekonanie, iż całe prawo służy porządkowi ludzkiego współżycia, a tym samym także prawo prywatne tworzone jest w interesie publicznym. Ponadto podkreślano, że nie można na gruncie tej teorii zdefiniować interesu publicznego, niemożliwe jest także utrzymanie teoretycznej konstrukcji publicznych praw podmiotowych, jako praw chronionych normami konstytucyjnymi, ponieważ istotą konstytucyjnej gwarancji publicznych praw podmiotowych jest ochrona interesu indywidualnego¹⁵.

Odrzucając kryterium użyteczności jako podstawę rozgraniczenia stosunków prawnych na prywatne i publiczne, głównie w związku z rozwojem teorii publicznych praw podmiotowych, które dały nowe spojrzenie na problem rozgraniczenia prawa prywatnego od publicznego, zaczęto w naukach prawnych poszukiwać kryteriów biorąc za punkt wyjścia podmioty stosunków prawnych i ich wzajemną zależność¹⁶. Stąd zarówno teoria subordynacji, jak i zmodyfikowana teoria podmiotowa utożsamiają podział prawa z podziałem stosunków prawnych (*Rechtsverhältnisse*)¹⁷.

Teoria subordynacji opiera się na założeniu, że stosunek publicznoprawny zachodzi wtedy, gdy pomiędzy podmiotem mającym władztwo publiczne a obywatelem istnieje stosunek podporządkowania. W przeciwnym wypadku, gdy nie ma podporządkowania jednej strony stosunku prawnego drugiej stronie, mamy

¹¹ I. von Münch, *Verwaltung und Verwaltungsrecht*, [w:] H-U. Erichsen, W. Martens (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, wyd. 3, Berlin 1978, s. 14.

¹² H. Arndt, W. Rudolf, *Öffentliches Recht*, München 1994, s. 10.

¹³ I. von Münch, *Verwaltung...*, *op. cit.*, s. 15.

¹⁴ M. Bullinger, *Öffentliches Recht und Privatrecht. Studien über Sinn und Funktionen der Unterscheidung*, Stuttgart 1968, s. 14.

¹⁵ I. von Münch, *Verwaltung...*, *op. cit.*, s. 15.

¹⁶ J. Hatschek, *Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts*, Leipzig 1924, s. 13.

¹⁷ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 23.

stosunki prywatnoprawne. Do tak głoszonych poglądów także wysunięto w literaturze prawniczej dwudziestego wieku uwagi krytyczne, zauważając, iż element podporządkowania zachodzi w wielu stosunkach prawnych prawa publicznego (np. w prawie podatkowym), jednak zdarzają się również w prawie publicznym przypadki, gdy pomiędzy podmiotem prawa publicznego i osobą prywatną taki stosunek nie zachodzi, a pozycja obydwu stron stosunku prawnego jest równoprawna, albo sytuacje, gdy pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi brak jest stosunku nadrzędności i podrzędności, np. pozycja stron w umowie publicznoprawnej (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) nie daje nadrzędności strony publicznej nad prywatną. Zdarza się również, że stosunek podporządkowania zachodzi w obrębie prawa prywatnego (wskazując przykładowo stosunki pomiędzy rodzicami a dziećmi). Ponadto zauważono, że teoria ta nie jest także w stanie wytłumaczyć przynależności kształtującego się właśnie państwowego prawa ustrojowego do prawa publicznego, ponieważ adresatem tego prawa nie są osoby fizyczne czy osoby prawne prawa prywatnego¹⁸.

Powyższe problemy rozwiązuje zmodyfikowana teoria podmiotowa, która także wychodząc z konstrukcji stosunku prawnego, przyjmuje, że każdy stosunek prawny ma uprawnionego (*Berechtigter*) i zobowiązanego (*Verpflichteter*), a jeżeli podmiot prawa publicznego jest uprawnionym lub zobowiązanym, to mamy do czynienia ze stosunkiem z zakresu prawa publicznego. Rozróżnienie sytuacji podmiotów stosunku publicznoprawnego, w związku z uprawnieniem bądź zobowiązaniem jednego z podmiotów tego stosunku, nawiązuje do klasycznego już poglądu dotyczącego prawnej treści władzy państwa sformułowanego przez Georga Jellinka – państwo rozporządza dwoma środkami dla spełnienia swej woli: zobowiązanie (*Verpflichtung*) i uprawnienie (*Berechtigung*)¹⁹, których źródłem są stosunki prawne albo status prawny (*Rechtsstellung*) podmiotu prawnego²⁰. Państwo w stosunkach z innym podmiotem władzy publicznej lub obywatelem może zobowiązywać, co rodzi konieczność odpowiedniego zachowania się, ale co ważniejsze, także obywatel lub podmiot władzy publicznej, w określonych sytuacjach prawnych, może zobowiązywać państwo lub inny podmiot władzy publicznej do określonego zachowania się, i wtedy też mamy do czynienia ze stosunkiem publicznoprawnym. Obydwie teorie – subordynacji i zmodyfikowana teoria podmiotowa – mają swój wymiar praktyczny, oprócz funkcji porządkowej, tzn. podziału na prawo prywatne i publiczne, co ułatwia poruszanie się i klasyfikację materialnych przepisów prawnych (*materialrechtliche Zuordnungen*), podział ten ma także znaczenie dla postępowania sądowego (*prozessuale Zuordnungen*)²¹.

Na gruncie teorii podmiotowych rozdzielających prawo publiczne od prawa prywatnego, w oparciu o kategorię stosunku prawnego, zauważono istnienie pań-

¹⁸ I. von Münch, *Verwaltung...*, *op. cit.*, s. 16.

¹⁹ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914, s. 638.

²⁰ H. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *op. cit.*, s. 513.

²¹ *Ibidem*, s. 195–196.

stwowego prawa ustrojowego, jako tej gałęzi prawa publicznego, która zawiera przepisy prawne wiążące sferę wewnętrzną państwa. Sfera wewnętrzna państwa pojmowana była szeroko, zaliczano do niej stosunki pomiędzy centralnymi organami państwa, ale także widziano w niej coraz częściej stosunki pomiędzy państwem i jego organami a samorządem, w tym samorządem terytorialnym, co wiązało się z kolei z rewizją poglądu dotyczącego podmiotów, którym w sferze publicznej przysługują prawa podmiotowe na rzecz objęcia tą kategorią uprawnień podmiotów sfery prywatnej. O nieadekwatności używania konstrukcji praw podmiotowych w odniesieniu do państwa i jego organów przestrzegał w tym okresie Otto Mayer wskazując, że mówienie o publicznych prawach podmiotowych państwa i osób publicznoprawnych, w tym samorządowych gmin, jest nietwórcze, a w okresie zerwania z założeniami feudalnego porządku prawnego i tworzenia podstaw państwa prawnego jest wręcz szkodliwe²². Po 1945 r. ostatecznie zwerifikowano doktrynalnie postrzeganie prawa do samorządu terytorialnego jako publicznego prawa podmiotowego, czyniąc w konsekwencji z instytucji samorządu element administracji publicznej państwa²³, tym samym czyniąc go jednym ze składników państwa działającego także w jego sferze wewnętrznej.

3. Ustawa a norma prawna

Sferę wewnętrzną działania państwa dość długo traktowano jako autonomiczną wobec porządku prawnego, wręcz wyjętą spod obowiązywania prawa. Paul Laband jeszcze w 1912 r. pisał, że reguły, które obowiązują w administracji nie tylko nie ograniczają osób podporządkowanych wobec państwa, ale nie są to według Labanda w ogóle przepisy prawne, choć zauważał on jednocześnie, że są takie uregulowania w tej sferze, które ze względu na treść mają podwójne znaczenie – stanowią instrukcje dla administracji, ale rodzą także skutki dla osób trzecich, a te proponował już traktować jako przepisy prawne²⁴. Podstawowym problemem w zakresie systemu źródeł prawa w państwie prawnym, sięgającym dziewiętnastowiecznych rozważań dogmatycznych, jest przyjmowanie w tym okresie tożsamości zakresowej dwóch pojęć „normy prawnej” i „ustawy”, a w konsekwencji utożsamienia publicznych i prywatnych adresatów przepisów prawnych z formą aktu prawnego, co początkowo wiązano z ustawą, a następnie także z innymi aktami, rozporządzeniem, statutami (aktami prawa miejscowego).

W okresie kształtowania się państwa prawnego najważniejszymi pojęciami mającymi porządkować katalog źródeł prawa były pojęcia „normy prawnej” (*Rechtsnorm*) oraz „ustawy”, „prawa” i „aktu prawnego o charakterze ogólnym”

²² O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, München und Leipzig 1924, s. 106.

²³ W. Roters, *Kommunale Selbstverwaltung*, [w:] I. von Münch (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band I, München 1985, s. 217.

²⁴ P. Laband, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, Tübingen 1912, s. 151.

określanych jednym terminem – *Gesetz*²⁵. Tożsamość znaczeniowa tych dwóch słów – *Gesetz* i *Rechtsnorm* – była charakterystyczna dla wczesnego stadium kształtowania się państwa prawnego, była efektem z jednej strony przesuwania się kompetencji w zakresie stanowienia prawa na parlament, a z drugiej strony powszechnie postulowanego stanowienia przez parlament prawa o charakterze abstrakcyjnym i generalnym (normatywnym). Prawo to miało realizować w praktyce sprawowania władzy w państwie prawnym dwa podstawowe wymogi, jakimi były realizacja zasady równości obywateli wobec prawa oraz działania władzy na podstawie i w granicach prawa. Pojęcie ustawy było pierwotnie definiowane jako regulacja wkraczająca w wolność i własność podmiotów prywatnych, i w tej definicji zamykał się jej sens.

Dopiero wraz z ustawowym i doktrynalnym rozwojem państwowego prawa ustrojowego, pojęcie ustawy rozszerzono także na akty prawne regulujące podział władzy w państwie, w konsekwencji dostrzeżono w ustawie formę regulowania działania sfery wewnętrznej państwa²⁶. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że utożsamienie pojęć *Gesetz* i *Rechtsnorm* przez długi okres dziewiętnastego wieku doprowadziło do zahamowania rozwoju państwowego prawa ustrojowego, a konsekwencją owej tożsamości było odmawianie charakteru prawnego przepisom regulującym organizację władzy i ich wzajemne stosunki, jako przepisom niewpływającym bezpośrednio na prawa i obowiązki obywateli²⁷.

Wskutek rozwoju państwowego prawa ustrojowego tożsamość pojęć *Gesetz* i *Rechtsnorm* straciła znaczenie dla klasyfikacji źródeł prawa. Pojęcie normy prawnej, rozumianej klasycznie jako wypowiedź o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co najwyżej ukazuje tylko pewne cechy aktu prawnego, ale nie może być kryterium porządkującym akty prawne jako źródła prawa. Współcześnie przyjmuje się, że pojęcie *Gesetz* w ujęciu wąskim ma dwa znaczenia – materialne i formalne²⁸ i mówi się o dualistycznym rozumieniu tego pojęcia (*dualistische Gesetzesbegriff*)²⁹. W znaczeniu formalnym (*das formelle Gesetz*) jest tożsame z ustawą wydawaną przez parlament w konstytucyjnie określonym trybie (*Parlamentgesetz*). W znaczeniu materialnym (*das materielle Gesetz*) jest tożsame z normą prawną³⁰. Obydwa pojęcia są od siebie niezależne, w każdym z nich jest inna cecha istotnościowa świadcząca o jego zakresie znaczeniowym. W tak skonstruowanej doktrynie pojęcie normy prawnej jest wzorcem postępo-

²⁵ Por. M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, T II 1800–1914, München 1992, s. 371.

²⁶ F. Ossenbühl, *Die Quellen des Verwaltungsrechts*, [w:] H.-U. Erichsen, W. Martens (Hrsg.), *op. cit.*, s. 58.

²⁷ F.E. Schnapp, *Dogmatische Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1980, z. 2, s. 244.

²⁸ K. Heising, *Die Gewaltenteilung nach dem Bonner Grundgesetz und nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Münster 1969, s. 25.

²⁹ F. Ossenbühl, *op. cit.*, s. 68–69.

³⁰ H. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *op. cit.*, s. 165.

wania określonym prawem zewnętrznym, prawem przy pomocy którego państwo kształtuje pozycję prawną obywateli, natomiast nie może być określone prawem wewnętrznym, bowiem jego adresatami są organy administracji publicznej. Jasne jest, że np. ustawa przepisami może określać zarówno normy, bowiem jej adresatem są podmioty prywatne, ale także może określać wzorce postępowania podmiotów publicznych (nie nazywane już norami w tym klasycznym rozumieniu). Mogą być także uchwalane ustawy, które w ogóle nie zawierają norm, np. ustawa budżetowa i w takim przypadku konsekwentnie stojąc na gruncie owego dziewiętnastowiecznego, powiedzielibyśmy klasycznego rozumienia normy prawnej nie można uznać ustawy za akt normatywny.

4. System źródeł prawa RP

W Polsce, zarówno przed wojną, jak w okresie późniejszym, tak i współcześnie system źródeł prawa budowany jest w oparciu o pojęcie normy prawnej, nawet w przypadku koncepcji systemu źródeł prawa cechujących się dość dużą dozą autorskiego spojrzenia, czego przykładem mogą być poglądy w tej materii prezentowane przez Jerzego Stefana Langroda³¹. Jednak w miarę upływu czasu w naukach prawnych, na gruncie teorii prawa, samo pojęcie normy prawnej zostało zdefiniowane znacznie szerzej niż tylko jako wypowiedź postulatywna o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Rozważania o normie prawnej, jak podkreśla Kazimierz Opalek, pomimo, że nie stanowią odrębnej dyscypliny naukowej, tworzą obecnie konglomerat ogólnych rozważań teoretycznych, prowadzonych zresztą nie tylko przez teoretyków prawa³², co jednak silnie rzutuje na poglądy na gruncie nauk prawnych w tej materii. Zainteresowania nauk społecznych problemem norm, towarzysząca temu różnorodność koncepcji definicyjnych, sprawiły, jak zauważa Zygmunt Ziemiński, że pojęcie normy jest jednym z najbardziej wieloznacznych terminów prawnych, które stwarzają okazję do wielu nieporozumień pomiędzy prawnikami – możemy dziś swobodnie mówić o normach indywidualnych i generalnych, normach jednostkowych i ogólnych, normach abstrakcyjnych i konkretnych³³. Analizujący dla potrzeb prawa planowania przestrzennego koncepcję norm prawnych Władysław Brzeziński wskazywał, że abstrakcyjność i konkretność (osobowa i rzeczowa) normy dotyczy sposobu wiązania przez normę – konkretność to możliwość zastosowania normy prawnej tylko do osób lub przypadków przez normę określonych, abstrakcyjność – do nieokreślonej liczby osób i przypadków w czasie nieokreślonym. Ogólność

³¹ T. Bąkowski, *Koncepcja norm prawa administracyjnego Jerzego Stefana Langroda a współczesne problemy źródeł prawa administracyjnego*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, J. Niczyporuk (red.), Paryż 2011, s. 227 i n.

³² K. Opalek, *Studia z teorii i filozofii prawa*, Kraków 1997, s. 95.

³³ Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 58.

normy to pewien wymóg, aby była bowiem zastosowana, musi być rozwinięta w normach równorzędnych lub normach niższego rzędu³⁴. W każdym razie, owa mnogość poglądów w naukach prawnych dotycząca pojęcia normy zestawiona z klasycznym jej rozumieniem, ukształtowanym w dziewiętnastowiecznym państwie prawnym w związku z instytucją ustawy, sprawiają, że w praktyce stosowania prawa, jest ono różnie rozumiane, co ma decydujące znaczenie dla poglądów na system źródeł prawa określonych w art. 84–97 Konstytucji i jego wykładnię.

Dodatkowe zaciemnienie poglądów dotyczących prawnego ukształtowania systemu źródeł prawa ma swoje zakotwiczenie w pojęciu prawa powszechnie obowiązującego, w którym także można dopatrzeć się pozostałości poglądu tożsamości ustawy z normą, a które stają się jeszcze mniej czytelne i trudne w interpretacji w związku z nadaniem art. 190 ust. 1 Konstytucji mocy powszechnie obowiązującej także wyrokom Trybunału Konstytucyjnego. Intuicyjnie twierdzić można, że pojęcie prawa powszechnie obowiązującego stanowi pewnego rodzaju uogólnienie, ma za przedmiot wszelkie akty prawne, przy pomocy których państwo kształtuje sytuację prawną podmiotów mu podporządkowanych, czyli przede wszystkim obywateli, a przy okazji samo się tym aktem wiąże. Jak wskazuje Kazimierz Działocha podstawowymi założeniami konstytucyjnego systemu źródeł prawa są m.in. ograniczenie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zarówno gdy idzie o formę aktów normatywnych, jak i podmioty uprawnione do ich wydawania³⁵. Choć to założenie miało cel szlachetny, jakim było wzmocnienie ochrony praw podmiotowych, uczynienie prawa przewidywalnym dla obywateli, to w konsekwencji tak głoszonych poglądów na gruncie art. 84–97 Konstytucji RP, nastąpiło w prawie administracyjnym całkowite pomieszenie porządku w tym zakresie.

W teorii prawa, w nawiązaniu do art. 84–97 Konstytucji, doktrynalnie wyodrębnią się akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej, czyli takie których normy mogą być adresowane do każdego podmiotu, oraz akty normatywne o charakterze wewnętrznym, akty których adresatami są wyłącznie jednostki organizacyjne podporządkowane podmiotowi wydającemu akt³⁶. Normatywność w ujęciu teoretycznym stała się cechą nie grupy przepisów, z których dekoduje się normy jako wzorce postępowania o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, ale pojęciem określającym każdy rodzaj aktu prawnego – w domniemaniu bowiem każdy akt prawny stwarza jakąś normę (choćby indywidualną). Z drugiej strony w tak skonstruowanym systemie źródeł prawa są wyodrębniane akty powszechnie obowiązujące, które wiążą podmioty zewnętrzne wobec państwa, ale także i organy państwa. Wreszcie Konstytucja, choćby w art. 191 ust. 2, odnoszącym się do zakresu spraw rozpatrywanych w ramach wniosków przez Trybunał Konstytucyjny

³⁴ W. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1961, s. 38–39.

³⁵ K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, A. Szymt (red.), Warszawa 2005, s. 9.

³⁶ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 44–45.

tuczny, operuje pojęciem aktu normatywnego i trudno tak rozumiane konstytucyjnie pojęcie aktu prawnego podlegające kontroli konstytucyjnej łączyć z kolej z doktrynalnie wyodrębnionymi dwoma kategoriami aktów normatywnych. Zwracając z kolei uwagę na praktykę orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego da się stwierdzić, że cecha powszechności aktu prawnego łączona jest z koniecznością zawierania przez ten akt norm prawnych w klasycznym ujęciu, jako reguły postępowania o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. W konsekwencji, w praktyce funkcjonowania państwa polskiego wiąże się, jak w dziewiętnastym wieku, pojęcie aktu prawnego z normą prawną, widząc konieczność zawierania przez akt powszechnie obowiązujący norm w klasycznym znaczeniu lub wręcz postrzegając akt prawny jako akt w całej swej regulacji normatywny.

Dodatковым problemem stał się, w zestawieniu takich poglądów na system źródeł prawa, problem rozróżnienia sfery stosowania prawa, w ścisłym administracyjnym znaczeniu, od sfery stanowienia prawa. Problem ten dość dobrze obrazuje jedno z postanowień Trybunału Konstytucyjnego, w którym odmówił on rozpatrzenia skargi konstytucyjnej na plan miejscowy stwierdzając, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami o szczególnym charakterze. Mieszczą się one, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa³⁷, przy czym sądownictwo administracyjne, stojąc na stanowisku, że akt prawa miejscowego, jest aktem normatywnym, wyraża w tej materii poglądy zdecydowanie rozbieżne w stosunku do poglądu Trybunału Konstytucyjnego³⁸, co jeszcze raz podkreśla brak szerszej, spójnej teoretycznie i ugruntowanej doktrynalnie podstawy obowiązującego systemu źródeł prawa.

Z perspektywy prawa administracyjnego z procesami stosowania prawa wiąże się działanie organu w oparciu o subsumpcję normy prawnej, przy czym może być ono realizowane w oparciu o generalny akt administracyjny lub indywidualny akt administracyjny³⁹, a teoretyczną podstawę w polskim systemie prawa administracyjnego procesom tym dały idee głoszone przez Edmunda Bernatzika. Uczony ten wyróżnił trzy relacje pomiędzy państwem a obywatelem, które w jego ocenie były efektem trzech odrębnych kategorii osób interesowanych (*Interessenten*). Twierdził on, iż w prawie publicznym można wyróżnić prawa (*Rechte*), które przysługują interesowanym, a które są one wprawdzie chronione przez obiektywny porządek prawny, ale nie dają roszczenia do ich realizacji. Sposób ich ochrony i realizacji leży w działaniu administracji. Drugą kategorią są interesy prawne (*rechtlliche Interessen*), które dają roszczenie do określonego postępowania przez administrację publiczną, a w konsekwencji prawo skargi interesowanym

³⁷ Postanowienie TK z 6 października 2004, SK 42/02, OTK 2004, Nr 97, poz. 9.

³⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 19 października 2009 r., II SA/GI 601/09, OwSS 2010/2/72, Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 maja 2009 r., II SA/Wr 48/09, LEX 569183.

³⁹ Szeroko komentuje tę sprawę M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2.

do sądu administracyjnego na brak takiego działania. Trzecią kategorię stanowią interesy faktyczne (*faktische Interessen*), które nie dają interesowanym żadnego roszczenia wobec administracji⁴⁰.

Jak podkreśla Franciszek Longchamps, nauka Edmunda Bernatzika wywarła zasadniczy wpływ na konstrukcję strony w postępowaniu administracyjnym⁴¹, która także w obowiązujących dziś przepisach w tym zakresie nawiązuje do pojęcia interesu prawnego, czyniąc go podstawą dochodzenia roszczeń od państwa i przez państwo. Cechą interesu prawnego jest to, iż jest on konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie a jego istnienie znajduje odzwierciedlenia w okolicznościach faktycznych stanowiących przesłanki zastosowania przepisu prawa materialnego⁴². Poglądy dotyczące strony w postępowaniu administracyjnym zostały ukształtowane w okresie międzywojennym. Witold Klonowiecki analizując obowiązujące od lat dwudziestych w prawie administracyjnym pojęcie strony postępowania, podkreślał, że przez roszczenie prawne należy rozumieć taką sytuację, w której organ władzy ma spełnić lub zaniechać określonej czynności (działania) a samo roszczenie musi opierać się na przepisie prawnym. Uczestnik postępowania może być również stroną postępowania na podstawie prawnie chronionego interesu, to znaczy w takiej sytuacji, w której jego interes, czyli „korzyść konkretna, natury materialnej lub moralnej powszechnie uznanej jest chroniona”⁴³. Stosowanie prawa w wąskim administratywistycznym ujęciu jest zatem czynnością opierającą się na aktach normatywnych, polegającą na realizacji ich w stosunku do podmiotów podporządkowanych administracji – konkretnych i zindywidualizowanych adresatów – w odrębnej formie – aktu administracyjnego. Trudno więc jest przyjąć zaprezentowane wyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego, stojące na gruncie pojęcia normy w klasycznym sensie, sprowadzające się do twierdzenia, że akt prawny jakim jest plan miejscowy może mieć cechy aktu indywidualnego w rozumieniu aktu stosowania prawa. Trzeba także zaznaczyć, że akty stosowania prawa, jedne z głównych narzędzi działania administracji publicznej, nie mieszczą się już w konstytucyjnie określonym katalogu źródeł prawa. Taka klasyfikacja jeszcze raz wskazuje na ukryte założenie pewnej tożsamości aktu prawnego i normy prawnej.

⁴⁰ E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Wien 1886, s. 184–186.

⁴¹ F. Longchamps, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo V 21/1960, s. 86.

⁴² J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2006, s. 229.

⁴³ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 10–15.

5. Akty normatywne wewnętrzne

Zasada wiązania się prawem, zarówno organów państwa, jak i podmiotów im podporządkowanych, jako naczelną zasadą państwa prawnego, i wynikająca z tej zasady dyrektywa dla władz publicznych działania na podstawie i w granicach prawa oznacza związanie prawem działań państwa w stosunku do podmiotów podporządkowanych, ale także i to równoważne co do mocy prawnej, związanie prawem działań organów (władz) wewnątrz państwa. Wyodrębnienie w systemie źródeł prawa aktów, które można by zaliczyć do prawa państwowego, czyli prawa wiążącego organy władzy publicznej i podmioty publicznoprawne, napotyka szereg trudności doktrynalnych i praktycznych.

Pierwszym jest, wspomiane już wcześniej, pojęcie aktu powszechnie obowiązującego, utożsamianego z aktem normatywnym kierowanym do podmiotów zewnętrznych wobec państwa i zawierających normy ogólne i abstrakcyjne. W tym kontekście trzeba zauważyć, odwołując się do pojęcia stosunku prawnego, że w praktyce działania państwa i jego administracji tworzy się ustawy czy rozporządzenia, które zawierają wyłącznie przepisy adresowane do organów państwa i regulujące stosunki zachodzące pomiędzy nimi, czy wężziej do organów i podmiotów administracji publicznej (np. budżet, instrukcje kancelaryjne). Taka sama sytuacja występuje w zakresie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jednak akty te są z reguły klasyfikowane, w przypadku ustaw i rozporządzeń z racji formy aktu prawnego, jako źródła o mocy powszechnie obowiązującej, czyli skierowane do adresatów zewnętrznych, w szczególności podmiotów prywatnych. Tam, gdzie materia aktu jest czysto wewnątrzadministracyjna nie ma to większego znaczenia, powoduje jedynie bałagan doktrynalny, bo stosowanie takich praw wynika z ich istoty. Jednak administracja publiczna często planuje i podejmuje działania skierowane nie tylko wobec siebie, ale wobec podmiotów prywatnych i stara się ich realizację rozłożyć w czasie i w przestrzeni, zwiazać jednocześnie z działaniami innych podmiotów administrujących, czy organów państwa. Tego typu klasyfikacja aktów prawnych, oparta o pojęcie powszechnego obowiązywania a nie adresatów, przykładowo w przypadku prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego destabilizuje całkowicie system planistyczny wewnątrz administracji, bowiem każde przyporządkowanie aktów planistycznych – które odnoszą się materialnie do przestrzeni, a więc także do przestrzeni działania podmiotów prywatnych, jednak formalnie do podmiotów administrujących – do aktów prawa powszechnie obowiązującego, skutkuje poglądem o związaniu przepisami takiego aktu prawnego tych podmiotów zewnętrznych, a w konsekwencji rodzi zobowiązania odszkodowawcze.

System aktów wewnątrzadministracyjnych, co do materialnego zakresu regulacji, jest traktowany przez organy nadzorcze i sądy administracyjne tak, jakby nie posiadał walorów prawnych. Przykładowo toleruje się sytuacje, w których ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa czy koncep-

cji przestrzennego zagospodarowania kraju daleko wykraczają poza wskazane w ustawie podstawy prawne. W konsekwencji rodzi to w doktrynie niczym nie uzasadniony prawnie pogląd o różnej mocy przepisów zawartych w tych aktach (wiążących, ofertowych, diagnostycznych, etc.). Te poglądy z kolei utrwalają patologię w zakresie tworzenia, a w konsekwencji i w zakresie stosowania, aktów porządkujących stosunki wewnątrz administracji, z jednej strony prowadząc do powszechnego przekraczania zakresu regulacji w stosunku do wskazanych podstaw prawnych, z drugiej do powszechnego sankcjonowania takiego stanu rzeczy przez nadzór i sądy administracyjne⁴⁴. Konstytucyjna zasada działania przez administrację w granicach i na podstawie prawa w sferze wewnętrznej jest w Polsce po prostu niestosowana i w praktyce niekontrolowana przez żaden upoważniony do tego organ władzy.

Zasada państwa prawnego prowokuje pytanie o wzajemne relacje prawa porządkujących stosunki wewnątrz państwa i aktów prawa, przy pomocy których administracja działa na zewnątrz w formach stanowienia prawa – aktów normatywnych (dla bezpieczeństwa powiedzmy ogólnych i abstrakcyjnych). Jest to zatem pytanie o zależność w procesie legislacyjnym, odrębne od pytania o zależność w procesie stosowania prawa. Wydaje się, że skoro prawo ma charakter prospektywny, działania w sferze wewnętrznej państwa służą uporządkowanej działalności państwa, w tym jego administracji, także a może przede wszystkim na zewnątrz, to akty o charakterze wewnętrznym winny wiązać państwo i jego administrację w stanowieniu aktów prawa wiążącego podmioty wobec państwa zewnętrzne. Opierając się na tym przekonaniu warto prześledzić zależność pomiędzy planem miejscowym a wieloletnią prognozą finansową, aktem mającym porządkować od strony finansów publicznych działania państwa, racjonalizować je w dłuższej perspektywie, i zadać sobie pytanie na ile wiąże ona w uchwalaniu tych planów. Wydaje się, że w tym względzie przepisy art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁵ zawierają wystarczające podstawy prawne dla integracji planowania przestrzennego i finansowego, w konsekwencji i inwestycyjnego⁴⁶, zgodnie z przepisami rozdziału 2 działu V ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷, z których wynika obowiązek sporządzenia przez gminę wieloletniej prognozy finansowej. Znajdujące się w tym dziale przepisy art. 226 ust. 1 u.f.p. nakładając na gminę obowiązek sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, zobowiązują do umieszczenia w załączniku prognozy, zgodnie z art. 226 ust. 3 u.f.p., dla każdego przedsięwzię-

⁴⁴ Zob. np. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 121–122.

⁴⁵ Tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 647, ze zm., dalej: u.p.z.p.

⁴⁶ „Przedmiotem oceny zgodności z prawem przez organ nadzoru jest nie tylko sama uchwała w sprawie planu miejscowego, ale także wszystkie załączniki i dokumentacja prac planistycznych” (Wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2008, IV SA/Wa 1/08, LEX nr 506896).

⁴⁷ Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm., dalej: u.f.p.

cia planowanego przez gminę (1) jego nazwy i celu, (2) jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, (3) okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, (4) limitów wydatków w poszczególnych latach, (5) limitu zobowiązań. Jednak w praktyce plany miejscowe sporządza się na terenach, dla których w wieloletniej prognozie finansowej nie przewiduje się inwestycji publicznych, niezbędnych dla obsługi planowanych terenów, w okresie wieloletnim (ani nie przewiduje się niezbędnych inwestycji w wymiarze rocznym), a nadzór i orzecznictwo sądów taką sytuację tolerują⁴⁸, co silnie zakorzenione jest w poglądzie o podrzędnym wobec aktów prawa miejscowego znaczeniu aktów regulujących sferę wewnętrzną państwa oraz przekonaniu, że plan miejscowy określa tylko prawa w stosunku do podmiotów prywatnych, a nie obowiązki administracji. W konsekwencji, w orzecznictwie sądów administracyjnych toleruje się również praktykę przeznaczania w planach miejscowych terenów prywatnych pod inwestycje publiczne bez zabezpieczenia przez gminę odpowiednich środków finansowych na wyłączenia⁴⁹.

Budowanie porządku w działaniach legislacyjnych administracji w oparciu o adresatów przepisów prawnych powoduje także, że związanie prawem wewnętrznym w procesie legislacyjnym nie może być „przekładane” na związanie postanowieniami tego aktu prawnego podmiotów prywatnych. Tymczasem w obowiązującym porządku doktrynalnym tak nie jest. Znow można podać dobry przykład związania ustawowego treści planu miejscowego postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które nie jest aktem prawa miejscowego (o takim związaniu przesądza pozytywna regulacja ustawowa – przepis art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), czyli, przynajmniej teoretycznie, nie ma wpływu na sferę praw i obowiązków podmiotów prywatnych. Tymczasem w doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjęto, że z racji związania treści planu miejscowego ustaleniami studium, wpływa ono na sposób wykonywania prawa własności, ustalenia studium mogą powodować naruszenia interesu prawnego (uprawnienia), stąd uzasadnione jest dopuszczenie możliwości skutecznej skargi sądowej na jego postanowienia⁵⁰. Dodać należy, że praktyka dopuszczająca skargi

⁴⁸ Szerzej, np. M. Mekiński, *Wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia trzech lat budżetowych*, [w:] K. Tetlak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa 2013, s. 82.

⁴⁹ Np. „Nieporozumieniem są twierdzenia, według których gmina może tylko wtedy przeznaczać w planie miejscowym tereny będące własnością prywatną na cel publiczny, gdy ma realne możliwości ich wyłączenia” (Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2010, II SA/Kr 806/10, LEX nr 753640).

⁵⁰ Np. „Nie można podzielić poglądu, iż właściciele nieruchomości nie mogą mieć interesu prawnego, w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., do zaskarżenia uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gdyż nie dotyczy ona ich interesu prawnego. W ocenie NSA uprawnienie takie przysługuje właścicielom nieruchomości, o ile w konkretnym przypadku dojdzie do naruszenia przepisów prawa materialnego lub przepisów dotyczących procedury przyjmowania studium, gdy prowadzi to do naruszenia władztwa planistycznego gminy” (Wyrok WSA w Warszawie z 2 listopada 2006 r., IV SA/Wa 1322/06, LEX nr 304089); „Uchwała w sprawie uchwalenia studium zagospodarowania przestrzennego należy do ustawowo przyznanego władztwa planistycznego, w tym przypadku gminy, i jako taka, gdy jest zgodna z prawem, może kształtować zakres prawa własności” (Wyrok z 9 lipca 2008 r. WSA

na akty prawne o charakterze wewnętrznym, na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵¹ zyskuje coraz powszechniejszą aprobatę w literaturze przedmiotu⁵², co świadczy o całkowitym braku zrozumienia istoty i funkcji aktów prawnych regulujących działania organów w wewnętrznej sferze państwa. Tym samym stwarza ten stan konieczność zadania w rozważaniach doktrynalnych pytania, czy owa wewnętrzna sfera działania państwa jest poddana prawu, czy w istocie stanowi jedynie kontekst jego działania wobec podmiotów prywatnych i o tyle staje się doniosła prawnie, o ile w ocenie właściwych organów państwa, w sposób pośredni, może kształtować sytuację prawną podmiotów prywatnych.

* * *

Ukształtowany po 1997 r. w Polsce w oderwaniu od historycznego doświadczenia system źródeł prawa, a w szczególności doktrynalne poglądy kształtowane przez teorię prawa wpływające w szerokim zakresie na praktykę stosowania przepisów konstytucyjnych, powodują, że organy władzy publicznej, w tym aparat administracyjny nie jest w stanie coraz częściej realizować w granicach i na podstawie prawa zadań publicznych. Brak postrzegania jako aktów prawnych aktów regulujących stosunki prawne w sferze wewnętrznej państwa niekorzystnie odbija się także na podmiotach zewnętrznych, rodzi brak stabilności i przewidywalności prawa powszechnie obowiązującego. System źródeł prawa określony konstytucyjnie, krytykowany w zakresie prób jego zamknięcia⁵³, wymaga także krytycznej analizy w zakresie podstaw doktrynalnych, w szczególności rozstrzygnięć dotyczących zakresu znaczeniowego fundamentalnych dla jego funkcjonowania pojęć – normy, w konsekwencji aktu normatywnego, aktu powszechnie obowiązującego, ale przede wszystkim wymaga stworzenia doktrynalnego fundamentu, o który winien być oparty. Takim doktrynalnym fundamentem jest przyjęcie pojęcia stosunku prawnego i podmiotów nim związanych za wyznacznik podziału przepisów prawnych na wiążące podmioty władzy publicznej oraz wiążące podmioty zewnętrzne wobec państwa. W konsekwencji oznacza to odejście w doktrynie od utożsamiania formy aktu prawnego z konkretnym podmiotowo zakresem regulacji. Takie zmiany będą możliwe o tyle, o ile budowa prawa publicznego, odrębnego od prawa prywatnego, w Polsce stanie się świadomym przedsięwzięciem cywilizacyjnym, służącym wprowadzeniu państwa na tory rządów prawa,

w Gdańsku, II SA/Gd 702/07, LEX nr 459339, zob. też m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4.11.2010 r., II SA/Gd 625/10, LEX nr 752585, wyrok WSA w Krakowie z dnia 8.12.2010 r., II SA/Kr 713/10, LEX nr 753600). Por też np. wyrok NSA z dnia 23 maja 2006 r., II OSK 591/05, LEX nr 286103, wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2006 r., II OSK 839/06, LEX nr 505890.

⁵¹ Tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm., dalej: u.s.g.

⁵² W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 803.

⁵³ H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 218–220.

a nie deklaracją o charakterze ideologicznym, wskazującą na świadomość nauk prawnych istnienia prawa publicznego jako pewnej części systemu prawnego obok prawa prywatnego.

ZASADA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO A SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA Z PERSPEKTYWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Ukształtowany po 1997 r. w Polsce, w oderwaniu od historycznego doświadczenia, system źródeł prawa, a także doktrynalne poglądy kształtowane przez teorię prawa, wpływające w szerokim zakresie na praktykę stosowania przepisów konstytucyjnych, powodują, że organy władzy publicznej, w tym organy administracji publicznej, coraz częściej nie są w stanie skutecznie realizować – w granicach i na podstawie prawa – zadań publicznych. W praktyce funkcjonowania państwa mamy do czynienia z brakiem postrzegania aktów regulujących stosunki prawne w sferze wewnętrznej państwa jako aktów prawnych, co niekorzystnie odbija się także na podmiotach zewnętrznych wobec administracji, skutkuje bowiem brakiem stabilności i przewidywalności prawa powszechnie obowiązującego.

PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW IN A DEMOCRATIC STATE AND THE SYSTEM OF SOURCES OF LAW FROM THE POINT OF VIEW OF ADMINISTRATIVE LAW

Summary

Developed after 1997 in Poland, in isolation from historical experience, the system of sources of law and doctrinal opinions formed by the legal theory, having a big impact on the practical application of constitutional provisions, cause that the organs of public authority, including public administration organs, more and more often are not able to efficiently fulfil – within and based on law – public tasks. In the state's practical operation, there is a lack of understanding of acts regulating legal relations in the internal area of the state as legal acts, which has a negative influence on the entities that are not within administration because it results in the lack of stability and predictability of commonly binding law.

LE PRINCÍPE DE L'ÉTAT LÉGAL DÉMOCRATIQUE ET LE SYSTÈME DES SOURCES DU DROIT VU DE LA PERSPECTIVE DU DROIT ADMINISTRATIF

Résumé

Le système des sources du droit qui a pris sa forme après 1997 en Pologne entièrement séparé de l'expérience historique ainsi que les opinions doctrinales formées par la théorie de droit, influencés largement dans le domaine de l'application des règles constitutionnelles, provoque la situation dans laquelle les organes du pouvoir public, y compris les organes de l'administration publique de plus en plus souvent ne sont pas en état de réaliser d'une façon efficace – dans ses limites et sur la base de la loi – tous ses devoirs publics. En pratique du fonctionnement de l'état on doit remarquer le manque de concevoir les actes régularisant les relations juridiques dans le domaine intérieur de l'état en tant que les actes juridiques ce qui n'est pas profitable pour les sujets extérieurs de l'administration parce que cette situation cause un manque de stabilité et de prévision de la loi universellement valide.

ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ПРАВА В ПЕРСПЕКТИВЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Резюме

Образовавшаяся после 1997 года в Польше, в отрыве от исторического опыта, система правовых источников, а также доктринальные взгляды, сформированные теорией права, воздействующие в широком объёме на практику применения конституционных положений, являются причиной того, что государственные органы, в том числе административные органы, всё чаще оказываются не в состоянии выполнять – в рамках и на основе права – государственные задачи. В практике функционирования государства мы имеем дело с невосприятием актов, регулирующих правовые отношения в области внутренней политики государства как правовых, что негативно сказывается также на внешних факторах в отношении администрации. Всё это приводит к отсутствию стабильности и предсказуемости повсеместно применяемых юридических законов.