

Przegląd Prawno-Ekonomiczny

REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS

lipiec-sierpień-wrzesień

Nr 48
(3/2019)



WYDZIAŁ ZAMIEJSCOWY
PRAWA I NAUK
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie
w Stalowej Woli

ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |
e-mail: ppe@kul.pl

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr hab. Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikoła Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podleśny – redaktor techniczny (layout editor)

RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZEPUKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JULDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOĞLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Akademy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walentyn GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 |
e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.

Spis treści

Artykuły

AGNIESZKA SADOWSKA-DZIWINA *Stosunek adwokackiej spółki partnerskiej do osób trzecich w zakresie odpowiedzialności partnerów za zobowiązania* | 12

KLAUDIA KIJĄŃSKA *Uprawnienie Zastępcy Prokuratora Generalnego do Spraw do Wojskowych do wnoszenia kasacji w sprawach karnych oraz wykroczeniach* | 27

KRYSTIAN WASILEWSKI *Status prawny komisarza wyborczego* | 38

IWO JAROSZ *Monistyczny system organów spółki kapitałowej w prawie polskim? Prosta spółka akcyjna i jej organy* | 46

KAZIMIERA JUSZKA, KAROL JUSZKA *Badawcza weryfikacja przestrzegania zasad prowadzenia oględzin w sprawach o zabójstwa w Polsce* | 65

MIROŚLAW KOPEĆ *Pomoc prawna udzielona przez adwokata z urzędu a zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego* | 76

JAN KLUZA *Głos w dyskusji dotyczącej odpowiedzialności za przestępstwo narażania na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu z zaniechania* | 91

EMILIA TOPOREK *Klauzule generalne. Ich rola i znaczenie w prawie cywilnym* | 101

MATEUSZ KORZENIAK *Prawnokarna charakterystyka dozwolonego ryzyka gospodarczego* | 114

ALEKSANDRA RUDKOWSKA *Instytucja sędziego pokoju jako przejaw dojrzałego i samodzielnego społeczeństwa – studium przypadku II Rzeczypospolitej Polskiej* | 132

WIKTORIA KUZIA *Konflikt projektanta z inwestorem, na tle prawa do nienaruszalności treści i formy utworu architektonicznego* | 145

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Przestępczość podatkowa w Polsce popełniana w zakresie zobowiązań podatkowych w podatku od towaru i usług* | 158

MATEUSZ MĄKOSA *Stwierdzenie polskiego pochodzenia a prawo do repatriacji* | 172

MICHAŁ SŁUŻALEC *Zezwolenie na udział w rozprawie osobie niepełnoletniej w charakterze publiczności, a wyłączenie jawności rozprawy głównej w procesie karnym* | 189

JAKUB KOZŁOWSKI *Skutki wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-284/16 Achmea w kontekście kryzysu praworządności w Unii Europejskiej* | 199

KACPER ROŻEK *Wybrane problemy metodologiczne dogmatyki prawa administracyjnego (problem konceptualizacji prawa administracyjnego)* | 212

MATEUSZ KUPIEC *Granice prawa dostępu do informacji publicznej a ochrona prywatności osób wykonujących zawód adwokata lub radcy prawnego* | 222

KAROL JUSZKA *Wpływ świadczenia pieniężnego na efektywność instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego* | 236

ŁUKASZ CHYLA *Nowe prawo prospektowe - ocena zmian* | 247

KRZYSZTOF BOKWA *Odpowiedzialność deliktowa w Kodeksie Cywilnym Zachodniogalicyskim z 1797 r.* | 276

RAFAŁ ŻELAZKO *Prawne aspekty wznowienia granic przez geodetę* | 287

KAROL SKOREK *Myśl ekonomiczna Adama Doboszyńskiego – ujęcie krytyczne* | 311

Glosa

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2017 r., II OSK 1295/16* | 325

DAMIAN DOBOSZ, ANNA NIZIOŁEK *Stosowanie klauzuli standstill na przykładzie glosy do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 czerwca 2011 roku w sprawie C-212/10 Logstor ROR Polska sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Katowicach* | 338

JOANNA GŁÓWKA-LUTY *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2018 r., IV CNP 31/17* | 349

Tekst źródłowy

ARTUR LIS *Dwa synody z 1212 roku* | 367

Contents

Articles

AGNIESZKA SADOWSKA-DZIWINA *The attitude of the advocate partner company to third parties in the scope of partner liability for debts* | 12

KLAUDIA KIJĄŃSKA *Possibility to lodge a cassation by Deputy Attorney General for Military Cases in criminal proceedings and petty offense proceedings* | 27

KRYSTIAN WASILEWSKI *Legal status of electoral commissioner* | 38

IWO JAROSZ *One-tier board structure in Polish corporate law? The simple joint stock company and its board model* | 46

KAZIMIERA JUSZKA, KAROL JUSZKA *Studies vetting the observance of rules for conducting forensic evidence by inspection in killing cases in Poland* | 65

MIROSŁAW KOPEĆ *Legal assistance provided by the attorney advance on income tax from individuals in the jurisprudence of administrative courts* | 76

JAN KLUZA *A voice in the discussion about liability for crime exposing to imminent danger of loss of life or severe health damage commit by negligence* | 91

EMILIA TOPOREK *General clauses. Their role and meaning in civil law* | 101

MATEUSZ KORZENIAK *Criminal law characterization of permitted economic risk* | 114

ALEKSANDRA RUDKOWSKA *Justice of the peace as a sign of a grown and independent community – study upon the case of the II Republic of Poland* | 132

WIKTORIA KUZIA *Conflicts between the Designer and the Investor with Respect to the Right to Integrity of the Content and Form of the Architectural Work* | 145

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Tax crimes in Poland regarding the Value Added Tax* | 158

MATEUSZ MAKOSA *Legal confirmation of Polish origin in the context of the right to repatriation* | 172

MICHAŁ SŁUŻALEC *Allowing the minor as the audience to participate in the trial, and regulation of close trial in criminal proceedings* | 189

JAKUB KOZŁOWSKI *The impact of the judgment of the European Court of Justice in case C-284/16 Achmea in the context of the rule of law crisis in the European Union* | 199

KACPER ROŻEK *Selected methodological problems of dogmatics of administrative law (problem of the conceptualization of administrative law)* | 212

MATEUSZ KUPIEC *The boundaries of the right to access to public information and the protection of privacy of attorneys and legal coun-sels* | 222

KAROL JUSZKA *Influence of monetary benefit on the effectiveness of conditional discontinuation of criminal proceedings* | 236

ŁUKASZ CHYLA *New prospectus law - the analysis of changes* | 247

KRZYSZTOF BOKWA *Tortious liability in the West Galician Code of 1797* | 276

RAFAŁ ŻELAZKO *Legal aspects of paying borders through geodet* | 287

KAROL SKOREK *Economic thought of Adam Doboszyński – critical approach* | 311

Gloss

SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 12 April, 2017, file ref. II OSK 1295/16* | 325

DAMIAN DOBOSZ, ANNA NIZIOŁEK *The application of standstill clause by the example of gloss of judgment of European Court of Justice from the 16th of June 2011 in case C-212/10 Logstor ROR Polska sp. z o.o. versus Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach* | 338

JOANNA GŁÓWKA-LUTY *Gloss to the judgment of the Supreme Court of December 11, 2018, IV CNP 31/17* | 349

Source text

ARTUR LIS *Two synods from 1212* | 367

Kacper Rożek

Wybrane problemy metodologiczne dogmatyki prawa administracyjnego (problem konceptualizacji prawa administracyjnego)

Selected methodological problems of dogmatics of administrative law
(problem of the conceptualization of administrative law)

Wstęp

Jednym z problemów metodologicznych, jakim stawić czoła muszą dogmatycy prawa, jest kwestia związana z systematyzacją tego prawa, a więc, jak podaje E. Bojanowski, z poszukiwaniem i ustalaniem miejsca danej normy prawnej¹ (celowo nie zostało w tym miejscu przytoczone słowo „przepis”, jak zaznaczyli to autorzy cytowanego powyżej opracowania, albowiem nie chodzi o poszukiwanie swoistego miejsca w szeregu dla „jednostki redakcyjnej, z której mogą być wyinterpretowane normy prawne”, a właśnie pewnej hierarchii, czy kategoryzacyjnej przynależności poszczególnych norm prawnych, które można zastosować). Cel, dla którego dogmatycy, ale też i teoretycy prawa administracyjnego systematyzują normy, wyodrębniając poszczególne działy prawa administracyjnego, czy też konkretnie nazywając poszczególne instytucje tej gałęzi prawa (co m.in. należy do tzw. procesu instytucjonalizacji prawa), może być widziany w dążeniu do tak jasnego uporządkowania norm prawnych, czy szerzej poszczególnych przepisów, jak ustawodawca uczynił w prawie prywatnym albo w prawie karnym. Prawo administracyjne pod względem systematyzacji, instytucjonalizacji, czy

¹ E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego* [w:] J. Wróblewski (red.), *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej. Łódź 27-28 marca 1980 r.*, Wrocław 1982, s. 75-76.

też wreszcie kodyfikacji norm, jest przecież gałęzią pozostającą daleko w tyle, w porównaniu do pozostałych, znanych gałęzi prawa. Nie dziwią zatem próby rozwiązania zakreślonych problemów dogmatycznych, przy nieodzownym użyciu wypracowanych na gruncie teorii prawa narzędzi metodologicznych.

Rozwiązywanie zakreślonych w powyższej części problemów dogmatyki prawa administracyjnego, wymaga, bez wątpienia, posłużeniem się odpowiednim systemem pojęć. Problemy związane z tworzeniem takiego systemu nazywane są w literaturze „konceptualizacją prawa”². Wypracowane przez dogmatyków pojęcia, jak podaje K. Opałek i J. Wróblewski, służą, po pierwsze, precyzowaniu znaczenia terminów, którymi posługuje się ustawodawca (na gruncie prawa administracyjnego mamy przecież do czynienia z pojęciami nieostrymi, czy też klauzulami generalnymi, których niedookreśloność – z zasady celowa – powinna zostać uzupełniona poprzez odpowiednią ich wykładnię), a po drugie, tworzeniu innych pojęć, mogących być przydatnymi w celu opracowywania prawa stanowionego³.

Mając powyższe na uwadze, przedmiotem dalszych rozważań w niniejszym opracowaniu, będzie metodologiczny aspekt przyjmowanych w dogmatyce prawa administracyjnego dwóch wybranych koncepcji, a mianowicie: koncepcji źródeł prawa administracyjnego oraz koncepcji zasad ogólnych prawa administracyjnego.

I. Koncepcja źródeł prawa administracyjnego

Źródłem prawa jest zawsze jakiś akt (nazywany w nauce prawa aktem normatywnym), zawierający właśnie normy prawne, regulujące jakiś – węższy bądź szerszy – aspekt życia społecznego. Powszechnie wiadomym jest, że źródła prawa można rozumieć, co najmniej trojako, tj. w znaczeniu formalnym, kiedy rozważa się formy, w jakich przejawiają się normy prawne (np. ustawa, rozporządzenie), w znaczeniu materialnym, które *nota bene* często jest uważane jako pozaprawne i przez to pomijane w rozważaniach naukowych, a które związane jest z pewnymi faktami prawotwórczymi (czynnikami prawotwórczymi), będącymi podstawą rozważań socjologicznych, filozoficznych, czy też zupełnie teoretycznych, oraz wreszcie w znaczeniu poznawczym, jako to „namacalne” źródło, w którym każda jednostka odnaleźć może wyrażone językowo i uporządkowane według

² Ibidem, s. 78.

³ K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 70.

myśli ustawodawcy obowiązujące w danym czasie normy prawne. W naukach prawnych analizie poddawany jest z zasady wyłącznie ujęcie formalne źródeł prawa. Stanowi ono jednak zainteresowanie przede wszystkim specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego.

Wydawać by się mogło, jak podkreśla to J. Zimmermann, że zajmowanie się źródłami prawa w kontekście prawa administracyjnego jest powtórzeniem dorobku doktryny prawa konstytucyjnego i uchodzi za zbędne. Nic bardziej mylnego. Autor podkreśla, że przecież zachowania różnych podmiotów, zwłaszcza organów administracji publicznej, są zdeterminowane w bardzo różnorodny sposób i zależne od wielu czynników, co wymaga wyodrębnienia koncepcji źródeł prawa administracyjnego, z jednej strony pozostającej w zgodzie z uniwersalnym systemem źródeł prawa krajowego, a z drugiej odbiegającego od tego sformalizowanego systemu⁴.

Dawniej w literaturze rozpatrywano źródła prawa administracyjnego w ten sposób, że sprowadzono je albo do źródeł prawa ustanawiające przepisy prawne obowiązujące w administracji państwowej, albo do źródeł prawa stanowionych przez organy administracji państwowej⁵. M. Jaroszyński oraz J. Starościak w ramach przytoczonego wyżej rozumienia źródeł prawa mówili m.in. o: ustawach, rozporządzeniach, czy aktach normatywnych naczelnych i centralnych organów administracji⁶. Wydawać się może jednak, że z metodologicznego punktu widzenia, takie rozróżnienie nie może zostać uznane za prawidłową klasyfikację źródeł prawa administracyjnego, z uwagi przede wszystkim na fakt, że dokonana przez ww. Autorów charakterystyka oparta została z jednej strony na kryterium przedmiotowym (dana, ustanowiona nazwa źródła prawa) oraz z drugiej strony na kryterium podmiotowym (rodzaj organu wydającego akty normatywne). Tak czynione rozróżnienia nie zasługują na miano teoretycznej koncepcji źródeł prawa administracyjnego⁷.

Obecnie również można z łatwością dostrzec chaos klasyfikacyjny źródeł prawa administracyjnego. Mówi się w doktrynie przecież o źródłach prawa sensu *stricto* – wymienione w Konstytucji⁸, oraz *largo*, do których zalicza się m.in. akty prawa wewnętrznego i inne fakty prawotwórcze dopełniające konstytucyjny

⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 115.

⁵ E. Bojanowski, *op.cit.*, s. 79.

⁶ Zob. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 131 – 150 i nast. oraz J. Starościak, *Prawo administracyjne*, PWN 1975, s. 34-35.

⁷ E. Bojanowski, *op.cit.*, s. 80.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

catalog źródeł prawa⁹. W tym miejscu, oprócz wspomnianego wymieszania się kryteriów przedmiotowego z podmiotowym (bowiem akty prawa wewnętrznego przedmiotowo wyodrębnione jako uchwały i zarządzenia, wydawane są przez upoważnione do tego podmioty), rodzi się dodatkowo kolejny problem systematyczny. Niezrozumiałym jest, bowiem, dlaczego akty prawa wewnętrznego, znajdujące się w tym samym rozdziale trzecim Konstytucji¹⁰, co pozostałe źródła tam wymienione, nie zaliczają się do źródeł prawa w wąskim znaczeniu, a zostały zaliczone do jednej kategorii ze źródłami w rozumieniu materialnym, a więc z takimi, które nie są formalnie określone przez ustrojodawcę. Należy uznać to za poważny błąd metodologiczny i takie wyodrębnienie odrzucić.

Wydaje się, z punktu widzenia metodologii nauk prawnych, że spojrzenie na źródła prawa administracyjnego pod względem jednego już tylko kryterium, a mianowicie „powszechności” obowiązywania przepisów prawnych, znajdzie swoje uzasadnienie i będzie pomocne w stworzeniu dwóch teoretycznych koncepcji źródeł tego prawa. Stosując wspomniane kryterium można dojść do wniosku, że w reżimie prawa administracyjnego mamy do czynienia z aktami powszechnie obowiązującymi, czy inaczej zewnętrznymi, które skierowane są tak do samej administracji, jak i na zewnątrz niej (innymi słowy są to akty wprowadzające normy prawne obowiązujące wszystkie podmioty znajdujące się w zasięgu tego prawa), jak również z aktami wewnętrznymi, czyli obowiązującymi wyłącznie w ramach odpowiednich struktur administracji państwowej. *Prima facie* dokonana klasyfikacja nie budzi zastrzeżeń metodologicznych. Niestety, przyglądając się bacznie prawu administracyjnemu zauważyć można, że coś, co jest „powszechne” nie zawsze będzie skierowane do „ogółu”, czyli do „wszystkich”. Tak jest bowiem z konstytucyjnie wyszczególnioną kategorią prawa miejscowego, w której ustrojodawca zdecydował, że ograniczy krąg adresatów danego zespołu norm prawnych wedle kryterium terytorialnego¹¹. Wątpliwości natury metodologicznej wydają się być na tym tle uzasadnione.

Rzadko w literaturze spotyka się rozpatrywanie „źródeł prawa administracyjnego” w ścisłym znaczeniu tego terminu, a więc w sensie źródeł prawa ustanawiających normy prawne należące do prawa administracyjnego, jako odrębnej gałęzi prawa¹². Tak poczyniona klasyfikacja byłaby najbardziej sensowną i kompletną, z punktu widzenia systematyzacji prawa administracyjnego. Stworzenie „wąskiej koncepcji” tychże źródeł pozwoliłoby osiągnąć to, co dla

⁹ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 117.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

¹¹ *Ibidem*, s. 115-116.

¹² E. Bojanowski, *op.cit.*, s. 79.

charakterystyki prawa administracyjnego jest najważniejsze, a więc pełny przegląd wszystkich jego elementów w ułożeniu hierarchicznym, począwszy od norm konstytucyjnych do norm, które wynikają z aktów administracyjnych, czy też prawa sędziowskiego¹³. Koncepcja taka zgodna jest z zapatrywaniami H. Kelsena i A. Merkla, a została na gruncie polskiego piśmiennictwa zaproponowana przez J.S. Langroda¹⁴. Autor powyższy pragnął odejścia od pojęcia „źródeł prawa administracyjnego” w ogóle. Twierdził, bowiem, że termin ten jest wieloznaczny i „prowadzi do pomijania norm indywidualnych u dołu, a często i ustaw u góry, tzn. do rozrywania pojęć”¹⁵. Z poglądem tym nie można się nie zgodzić, chociaż z formalnoprawnego punktu widzenia jest byłby on nie do przyjęcia, z uwagi na pomijanie literalnego brzmienia ustawy zasadniczej.

Ostatecznie w poszukiwaniu koncepcji „źródeł prawa administracyjnego” można byłoby posłużyć się kryterium „swoistości prawa administracyjnego”, a więc pewnym kryterium szczególnym i wtórnym wobec omawianego już np. kryterium podmiotowego. Powyższe, jak podaje J. Zimmermann, doprowadza do wyodrębnienia tzw. „swoistych źródeł prawa administracyjnego”, które są ważne dla tego prawa z różnych przyczyn i ze względu na swoje cechy są w doktrynie dyskutowane osobno¹⁶. Mowa jest o aktach planowania, statuach, regulaminach i normach technicznych. Niestety, jak podaje sam Autor, wspomniany katalog jest kwestią wyboru nieopartego na jednolitej podstawie¹⁷. Gołym okiem widać już, że zastosowane kryterium jest chaotyczne i nie pozwala na pozbawioną wątpliwości metodologicznych teoretyzację koncepcji „źródeł prawa administracyjnego”.

II. Koncepcja zasad ogólnych prawa administracyjnego

Prawo administracyjne, poza jego proceduralną częścią, czyli Kodeksem postępowania administracyjnego, nie daje się skodyfikować, co, z kolei powoduje, że bardzo trudno jest wyodrębnić w tej dziedzinie zespół norm, stanowiących dla prawa administracyjnego część ogólną na wzór prawa cywilnego. Dlatego też wielokrotnie podejmowano się w doktrynie prawa administracyjnego prób

¹³ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 117.

¹⁴ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze 2003, s. 282.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 152.

¹⁷ *Ibidem*.

stworzenia pewnego zbioru zasad ogólnych – m.in. w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2008 roku¹⁸, czy też w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego z listopada 2016 roku. Starania te były każdorazowo bezskuteczne. J. Starościak, który jest również jednym z autorów sformułowania zasad ogólnych prawa administracyjnego, podawał, że w ten sposób zrekompenrowano by niedostatki występujące w dotychczasowej strukturze prawa administracyjnego, związane z brakiem „jednociele skodyfikowanych zagadnień tego typu, które w kodeksach karnych czy cywilnych stanowią treść części ogólnych”, a które mogłyby sprawować dla prawa administracyjnego „funkcję podobną do tej [...], jaką w innych działach prawa spełniają skodyfikowane części ogólne tych gałęzi prawa”¹⁹. Należy oczywiście zgodzić się z Autorem, że prawo administracyjne, chociaż specyficzne podług innych gałęzi prawa, potrzebuje szeregu zasad ogólnych, które rządziłyby tak postępowaniem administracyjnym, jak i działalnością administracji w ogóle, a które byłyby dodatkowo swoistą gwarancją procesową (formalną) dla jednostki administrowanej. Problemem jest jednak ich kategoryczne wyodrębnienie przy użyciu narzędzi metodologicznych.

Z teoretycznego punktu widzenia zasady prawa administracyjnego to pewna część zasad prawa w rozumieniu nadanym przez teorię prawa²⁰. Zasadami są przede wszystkim normy prawne o podstawowym znaczeniu dla całego prawa lub poszczególnych gałęzi tego prawa. Jednakże w literaturze zwraca się również uwagę na zasady rozumiane jako reguły lub uogólnienia norm stworzonych przez doktrynę albo jako wzorce zachowania, zawierające syntetyczne oceny prawa i wyrażające stany, które są pożądane²¹. Niesłusznie czasem utożsamia się też zasady prawa z postulatami.

Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz pamiętając o tym, że dogmatyka prawa administracyjnego jest ograniczona do analizy norm ustanowionych w przepisach obowiązujących, to przez choćby sam ten fakt, koncepcja zasad ogólnych, jako postulatów albo reguł niebędących wprost przekutymi w jednostkę redakcyjną przepisu prawnego, wydaje się być metodologicznie niespójna. Zatem należałoby poszukać takiego katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego, który zawierałby w sobie wyłącznie normy prawne stanowione, a które jednocześnie odnosiłyby się do całości tego prawa, czyli cechowały się wysokim stopniem

¹⁸ <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf>, dostęp: 1.05.2018 r.

¹⁹ J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 111-112.

²⁰ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 161.

²¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 116 i nast.

uogólnienia. Mając na względzie powyższe ustalenia, należałoby pochylić się nad zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego²², które stanowią jedyny uporządkowany (choćby w założeniu idealistycznym) normatywny katalog zasad, traktowany przez doktrynę jako pewną namiastkę części ogólnej prawa administracyjnego. Bez wątplenia do katalogu zasad ogólnych w rozdziale II Kodeksu postępowania administracyjnego²³ zaliczone zostały zasady o charakterze powszechnie obowiązujących norm prawnych. Pamiętać należy jednak, że zasady te formalnie obowiązują wyłącznie w momencie, gdy zastosowanie znajdują przepisy ww. kodeksu, a więc w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym oraz w innych postępowaniach szczególnych, do których zastosowanie *ex lege* mają przepisy wspomnianego kodeksu. Zasady ogólne, o których mowa, nie mają więc aż tak uniwersalnego zastosowania. Jednakże, jak podkreśla J. Zimmermann, niektóre z nich, ze względu na swoją treść wybiegają poza kwestie procesowe i część z nich może być nawet zaliczona do administracyjnego prawa materialnego albo może stanowić pewne wskazówki interpretacyjne dla wykładni tego prawa. Gros z nich wprowadza również dla jednostek administrowanych swoiste prawa refleksowe względem organów administracji publicznej²⁴. Pomimo usilnych dążeń doktryny do uznania powyższych zasad jako uniwersalnych dla całego prawa administracyjnego, należy z całą pewnością stwierdzić, że z metodologicznego punktu widzenia, takie założenie byłoby nieprawdziwe.

Pozostając, mimo wszystko, w kręgu zasad ogólnych z ww. kodeksu, należy stwierdzić, że szczególnego znaczenia nabiera katalog tychże zasad, znowelizowany w ustawie z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: ustawa nowelizująca). Wprowadzono tam szereg znormatywizowanych nowych zasad, które swym brzmieniem i celem nie odpowiadają charakterowi tego katalogu. Skoro stwierdziliśmy, że zasady ogólne w prawie administracyjnym (w szczególności zasady ogólne z Kodeksu postępowania administracyjnego) przypominają części ogólne kodeksu karnego, czy cywilnego, to zgodnie z założeniami doktryny tych dziedzin, powinny służyć one „zapobieganiu wielokrotnemu powtarzaniu pewnych regulacji i wprowadzaniu zasad o bardziej ogólnej doniosłości”²⁵. Tymczasem, zasada *in dubio pro libertate* wprowadzona w art. 7a przedmiotowego aktu prawnego, powtarza instytucję z art. 81a, która stanowi o rozstrzygnięciu

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

²³ *Ibidem*.

²⁴ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 171.

²⁵ F. Zoll, U. Ernst, A. Rachwał, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013, s.39.

wątpliwości na korzyść strony. Po pierwsze, nowelizacja w tym zakresie stanowi pewną niezgodność z założeniem wyodrębniania ogólnej części prawa (tutaj postępowania), jakim jest wyciąganie przed nawias pewnych ogólników i niepowtarzanie ich potem w regulacjach bardziej szczegółowych, a po drugie jest to instytucja całkowicie zbędna i niespójna *sui generis*. Cytując fragment wspomnianego nowego przepisu: „*Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej [podkreślenie autora] wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ*”²⁶, można łatwo zauważyć logiczną sprzeczność. W żadnej sprawie nie mogą przecież pozostać wątpliwości, co do treści normy prawnej. Ta jest, bowiem, ostatecznym wynikiem dokonanej wykładni prawa i zdekodowania normy prawnej zawartej w przepisie. Nigdy zatem, formalnie rzecz ujmując, nie doszłoby do realizacji dyspozycji tego przepisu.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące zasad ogólnych prawa administracyjnego, należy stwierdzić raz jeszcze, że dotychczasowe próby stworzenia jednej koncepcji tychże zasad oparte były na metodologicznie niespójnych założeniach. Dotyczy to również zasad ogólnych, które zostały skodyfikowane w przepisach procedury administracyjnej. Stan taki występuje, ponieważ doktryna albo poszukuje tych zasad w oderwaniu od literalnego brzmienia przepisów (które dla dogmatyków prawa administracyjnego stanowić powinno swoisty kanon, naczelną zasadę), formułując szereg pozaprawnych postulatów, albo doszukuje się w normach prawnych charakterystycznych tylko dla jednego wycinka prawa administracyjnego szerszego znaczenia, rozciągając je niejako na pozostały zakres tego prawa.

Podsumowanie

Systematyzacja, czy też instytucjonalizacja prawa administracyjnego stanowią dla dogmatyków tej dziedziny wielkie wyzwanie, spowodowane przede wszystkim jej rozległością i atypowością. Stąd też w rozwiązywaniu problemów związanych z przytoczonymi pojęciami przychodzi metoda konceptualizacji prawa, a więc tworzenie, czy precyzowanie pojęć użytych przez prawodawcę.

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

Z kolei, jak wykazała powyższa dyskusja, tworzenie szeregu koncepcji w prawie administracyjnym jest równie problematyczne, jak dążenie do jego ogólnej systematyzacji. Dogmatycy prawa administracyjnego, często kierując się słuszną chęcią uporządkowania przepisów tego prawa, a w konsekwencji uproszczenia i ujednoczenia jego wykładni, wpadają w sidła tworzenia niespójnych, pod względem metodologicznym, podziałów i klasyfikacji. Trudności w postaci stosowanych kryteriów podziału napotymane są w procesie wyodrębniania źródeł prawa administracyjnego. W literaturze zapomina się o konieczności poszukiwania tego, co dla prawa administracyjnego najważniejsze, tj. znaczenia i hierarchii norm tego prawa. Podobnie rzecz się ma z koncepcją zasad ogólnych prawa administracyjnego, której żadna z proponowanych przez doktrynę wersji, nie wykorzystuje klarownej i spójnej metodologii. Należy ostatecznie skonstatować, że prawo administracyjne, odmiennie niż pozostałe dziedziny prawa, wymaga szczególnej ostrożności w tworzeniu jego systematyki, a przede wszystkim wymaga stworzenia metodologicznie spójnych i logicznych założeń.

Bibliografia

- Bojanowski E., Dawidowicz W., Konarski-Mikołajewicz M., Marcinkiewicz S., Żukowski K., *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego* [w:] Wróblewski J. (red.), *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej. Łódź 27-28 marca 1980 r.*, Wrocław 1982.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze 2003.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf>, dostęp: 1.05.2018 r.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Zoll F., Ernst U., Rachwał A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013.

Streszczenie

Problematyka systematyzacji, czy też instytucjonalizacji poszczególnych gałęzi prawa jest kwestią skomplikowaną i pociąga za sobą konieczność poszukiwania miejsca dla danej normy prawnej w hierarchii norm, przepisów oraz tworzonych na ich podstawie instytucji prawnych. Na gruncie prawa administracyjnego problem staje się jeszcze trudniejszy, a to z uwagi na rozległość i atypowość norm należących do prawa publicznego. Dogmatycy prawa administracyjnego, często kierując się słuszną chęcią uporządkowania przepisów tego prawa, a w konsekwencji uproszczenia i ujednoczenia jego wykładni, wpadają w sidła tworzenia niespójnych, pod względem metodologicznym, podziałów i klasyfikacji. Podstawowych kłopotów w omawianym zakresie dogmatycy prawa upatrują w szczególności w procesie wyodrębniania źródeł prawa administracyjnego, jak również w systematycznej i powracającej koncepcji sformułowania zasad ogólnych prawa administracyjnego, jako swoistego skonkretyzowanego zbioru zasad. Ustawodawca i projektodawca co rusz podejmuje próby stworzenia systematyki w różnych zakresach prawa administracyjnego, a to z różnym skutkiem. Dlatego też przedstawione problemy dogmatyczne winny być rozwiązywane przy użyciu różnych narzędzi metodologicznych, wypracowanych na gruncie teorii prawa.

SŁOWA KLUCZE: prawo administracyjne, systematyzacja prawa, zasady ogólne prawa administracyjnego, narzędzia metodologiczne, źródła prawa administracyjnego

Summary

The problem of systematization of particular branches of law constitutes a very complicated issue which entails the necessity of searching for place of particular legal norms within the hierarchy of norms, legal provisions and institutions. As far as the administrative law is concerned, the said problem gets even tougher due to its broader and atypical scope. Dogmatists of the administrative law, being inspired by the necessity of simplification and harmonization of that branch of law, often create inconsistent methodological divisions and classifications. Basic problems are connected with the process of extraction of sources of the administrative law, as well as with recurring issue of creating the code for general legal principles. The legislator usually attempts to harmonize those norms, however with various effects. That is why the presented dogmatic problems should be tackled with the use of different methodological tools that have already been created within the theory of law.

KEY WORDS: administrative law, systematization of law, general legal principles of the administrative law, methodological tools, sources of the administrative law

Nota o autorze

Kacper Rożek – magister prawa, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, aplikant adwokacki – członek Okręgowej Izby Adwokackiej w Krakowie.