

Rafał Stasikowski

Szkoła Główna Mikołaja Kopernika

ORCID: 0000-0003-2428-1452

rafal_stasikowski@o2.pl

Działania administracji publicznej w granicach prawa w rozumieniu Konstytucji RP

Public administration activities within the limits of the law within the meaning of the Constitution of the Republic of Poland

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie lub w granicach prawa. Działanie na podstawie prawa jest zgodnie pojmowane w doktrynie i praktyce stosowania prawa jako wymóg obowiązywania podstawy ustawowej dla każdej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej. Zwrot językowy „działania w granicach prawa” nie jest zdefiniowany w prawie i wzbudza kontrowersje w nauce i praktyce. Przeprowadzone ustalenie znaczenia i zakresu przedmiotowego działania organów administracji publicznej „w granicach prawa” z zastosowaniem dyrektyw wykładni językowej oraz systemowej doprowadziły do wniosków, że działania organów administracyjnych podejmowane „w granicach prawa” charakteryzują się i obejmują: a) wydzielenie na podstawie upoważnienia zawartego w Konstytucji lub ustawie zwykłej pewnego zakresu zagadnień do unormowania lub zrealizowania przez organ w zakresie których organ związany jest wyłącznie „granicami prawa”, co oznacza, że organ jest umocowany do podejmowania działań kształtujących stosunki i uzupełniających porządek prawny w zakresie: sposobu wykonywania zadań i kompetencji, ustroju wewnętrznego, zapewnienia porządku publicznego, a „granice prawa” stanowią dla niego pewne szranki i ramy w obrębie których może rozwijać swoje swobodne, samoistne i kształtujące działania, bacząc jedynie by ich nie naruszyć korzystając ze swego władztwa; b) przestrzeganiem prawa, co obejmuje

podejmowaniem działań obiektywnie zgodnych z zakazami i zakazami wynikającymi z innych dziedzin prawa niż prawo administracyjne, oraz przestrzeganiem prawa administracyjnego w sytuacji, gdy organ administracyjny jako jego adresat występować będzie w roli administrowanego.

Słowa kluczowe: zasada legalizmu, działanie administracji w granicach prawa, działania kształtujące (swobodne), działania samoistne, przestrzeganie prawa.

According to art. 7 of the Constitution of the Republic of Poland, public authorities act on the basis of or within the limits of the law. Acting on the basis of the law is consistently understood in the doctrine and practice of applying the law as a requirement for the statutory basis to be applicable to each activity consisting in exercising public authority. The linguistic phrase “acting within the limits of the law” is not defined in the law and raises controversy in science and practice. The conducted determination of the meaning and scope of the substantive action of public administration authorities “within the limits of the law” using the directives of linguistic and systemic interpretation led to the conclusions that the actions of administrative authorities undertaken “within the limits of the law” are characterized by and include: a) designation, on the basis of authorization contained in the Constitution or ordinary law, of a certain range of issues to be regulated or implemented by the body in the scope of which the body is bound exclusively by the “limits of law”, which means that the body is authorized to undertake actions that shape relations and supplement the legal order in the scope of: the manner of performing tasks and competences, internal system, ensuring public order, and the “limits of law” constitute for it certain limits and frameworks within which it can develop its free, independent and shaping actions, taking care only not to violate them by using its authority; b) compliance with the law, which includes undertaking actions objectively consistent with prohibitions and prohibitions resulting from areas of law other than administrative law, and compliance with administrative law in a situation where the administrative body as its addressee will act in the role of the administered.

Keywords: principle of legalism, administrative action within the limits of the law, shaping (free) actions, independent actions, compliance with the law.

Wstęp

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie prawa lub w granicach prawa. W doktrynie wskazuje się, iż pierwsza część przepisu wyraża zasadę legalizmu, a druga zasadę praworządności¹. Żadne z obu sformułowań nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. Mimo to działanie na podstawie prawa nie wzbudza większych kontrowersji i przyjmuje się, że oznacza ono wymóg legitymacji ustawowej dla każdej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej. Musi ona obejmować co najmniej ustalenie normy prawnej uprawniającej dany organ do działania, w określonej sprawie i w określonym zakresie, którą winna być norma kompetencyjna, a w pewnych przypadkach wystarczająca jest norma zadaniowa. Można zatem z pewnym uproszczeniem powiedzieć, iż w efekcie finalnym działanie na podstawie prawa odnosi się do sfery prawa materialnego i związanej blisko z nim sfery wykonywania przez administrację zadań publicznych².

Trudno jest natomiast o jakiś konsensus w przypadku działania administracji w granicach prawa. Sam zwrot „w granicach prawa” jest dość skąpy semantycznie, podobnie jaki i kontekst językowy, w którym został użyty. Utrudnia to wyprowadzenie jednoznacznych twierdzeń co do jego znaczenia. Ma to swoje odbicie w nauce i judykaturze. Stąd też przedmiotem opracowania będzie ustalenie znaczenia i zakresu przedmiotowego działania organów administracji publicznej „w granicach prawa” z zastosowaniem dyrektyw wykładni językowej oraz systemowej.

Poglądy nauki prawa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

W stosunkowo nielicznych wypowiedziach doktryny przyjmuje się, że działanie w granicach prawa oznacza konstytucyjny obowiązek nałożony na organy władzy publicznej, aby w swoich działaniach przestrzegały

¹ P. Tuleja, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I., M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 305.

² Odmiennie: W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 8; M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie TK*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 144.

prawa określającego ich zadania i kompetencje, lecz również wszelkich innych przepisów prawnych normujących funkcjonowanie podmiotów prawa publicznego bądź wszelkich podmiotów. Jest to zatem konstytucyjny obowiązek organów władzy publicznej respektowania nie tylko wprowadzonych przez prawo zakazów, lecz także stosowania się do wynikających z prawa nakazów, przy czym chodzi tutaj także o inne niż prawo administracyjne dziedziny prawa³.

Według Jana Zimmermanna zasada praworządności oznacza, że każde działanie mieści się w granicach prawa, to znaczy jest niesprzeczne z jakimkolwiek elementem porządku prawnego. Odróżnia on działania w granicach prawa od działania na podstawie prawa. Zasada legalizmu oznacza, że każde działanie powinno mieć swoją podstawę prawną wynikającą z normy ustawowej, upoważniającej do jego podjęcia w określonej formie i w określonych warunkach. Obie zasady winny być stosowane w procesach stanowienia i stosowania prawa, a dla administracji wynika z nich nakaz czynienia tylko tego, na co pozwala obowiązujące prawo⁴. Ta ostatnia myśl, że jest to nakaz czynienia tego, na co pozwala prawo pozostaje w sprzeczności z wcześniejszym stwierdzeniem, że działanie w granicach prawa to czynienie tego co jest niesprzeczne z jakimkolwiek elementem porządku prawnego.

Z kolei Adam Błaś dokonując wykładni przepisu art. 7 Konstytucji stanął na stanowisku, że administracja powinna działać na podstawie prawa i w granicach prawa, co według niego oznacza, że działając na podstawie wyraźnego upoważnienia do podjęcia działania w określonej formie i w określonych warunkach, musi jednocześnie działać w granicach prawa. Oznacza to, że jeśli powyżej wskazane upoważnienie ustawowe dopuszcza pewien zakres samodzielności organu to może on z tej samodzielności korzystać w granicach prawa. Jest to więc zawsze samodzielność związana normami prawa, zasadami prawa oraz wartościami prawa. Nie jest zatem możliwe działanie na podstawie prawa bez uwzględnienia wymogu działania w granicach prawa, ani także działanie jedynie w granicach prawa, w „szrankach prawa”, czy w tzw. ramach prawa bez uwzględnienia wymogu podstawy prawnej działania⁵.

³ W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 10.

⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 85-86.

⁵ A. Błaś, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 27-28.

W świetle kolejnego poglądu wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu łączoną z działaniem na podstawie prawa odnosić należy do sądowego stosowania prawa, zaś zasadę praworządności łączoną z działaniem w granicach prawa odnosić należy do modelu kierowniczego stosowania prawa⁶. Typ sądowy stosowania prawa⁷ odnoszony jest do tych przypadków, gdy treść aktu organu wyznaczana jest przez treść przepisów prawa materialnego, a rola organu sprowadza się do oficjalnego i wiążącego stwierdzenia, że wystąpiły okoliczności, w których określona norma prawa materialnego znajduje zastosowanie i stąd organ upoważniony jest do ustanowienia określonego rodzaju normy indywidualnej i konkretnej w odniesieniu do danej sprawy. W tych przypadkach organ w niewielkim stopniu zyskuje luz decyzyjny. Do stosowania prawa typu sądowego można odnieść definicję, że stosowanie prawa polega na ustaleniu skutków prawnych pewnego stanu faktycznego, a przez ustalenie należy rozumieć czynność konwencjonalną upoważnionego organu, a nie jako tylko czyjąś czynność poznawczą. Stosowanie prawa typu kierowniczego odnoszone jest do sytuacji, gdy organ uzyskuje kompetencję do wydania aktów o treści w ogólnym tylko zarysie wyznaczonej przez normy prawa materialnego. W przypadku tego typu stosowania prawa organ jest uprawniony do dokonywania szeregu ocen preferencyjnych takiego czy innego rodzaju elementów sytuacji związanych z podejmowaną decyzją, a następnie dokonuje oceny globalnej. W tej sytuacji trudno jest mówić, że organ ustala skutki prawne stwierdzonego stanu faktycznego. Skutki te wyznacza właśnie decyzja organu⁸. Przykładem takich działań będzie ustalanie np. różnorodnych regulaminów (np. użytkowania urządzeń publicznych, czy regulaminów pracy w obrębie urzędu administracyjnego). Należy jednak dalej pamiętać, iż typ kierowniczego stosowania prawa to nie stanowienie prawa, choć wspomniane regulaminy *de facto* faktycznie spełniają rolę aktów generalno-abstrakcyjnych.

Koncepcja utożsamiania działania na podstawie prawa z sądowym stosowaniem prawa, a działania w granicach prawa z kierowniczym stosowaniem prawa nie zasługuje na akceptację, gdyż ogranicza ona zasady legalizmu i praworządności do li tylko szeroko rozumianych procesów stosowania prawa. Oczywiście są one kluczowe w działalności

⁶ P. Tuleja, *Komentarz do art. 7 Konstytucji...*, s. 305.

⁷ Szerzej na temat typów stosowania prawa: J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 9-11.

⁸ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 253-254.

administracji w związku z jej wykonawczym charakterem, lecz nie wyczerpują one w pełni złożoności zjawiska administracji, jej twórczego charakteru i pozostałych płaszczyzn działalności (w tym działalności prawotwórczej). Zasady legalizmu i praworządności odnosić zatem należy do całości działalności administracji publicznej, w tym również do stanowienia prawa, jego egzekwowania oraz przestrzegania prawa przez organy administracyjne. Wynika to zresztą z samej wykładni językowej przepisu art. 7 Konstytucji, który nie wiąże obu zasad z określoną sferą działalności organów władzy publicznej, co należy odczytywać jako powiązanie obu zasad z całą działalnością organów władzy publicznej.

Wydaje się, że w tym kierunku poszło także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które omawianą kwestię zajmowało się pośrednio, niejako przy okazji, sprowadzając na początku całą treść art. 7 Konstytucji do jednej tylko zasady – zasady legalizmu. Jego rozwój przebiegał w pewnych etapach. W początkowym orzecznictwie Trybunału zasada legalizmu wiązana była najczęściej z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego, jak też z zakazem naruszeń prawa przez organ państwowy w toku procesu prawotwórczego⁹. Te naruszenia zostały jednakże odmiennie ocenione przez Trybunał, pierwsze zawsze bowiem stanowiło naruszenie przepisu art. 7 Konstytucji, a drugie – wówczas gdy było naruszeniem istotnym, tzn. mającym istotny wpływ na przebieg procesu ustawodawczego lub prawotwórczego.

Odnosząc się do pierwszej kwestii Trybunał wskazał, że przepis art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi. Z art. 7 Konstytucji nie wypływają inne uprawnienia poza wynikającymi już z innych norm prawnych. Jego „samoistne” znaczenie sprowadzić można istotnie do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone¹⁰.

W wyroku z dnia 22 września 2006 r. w sprawie U 4/06 Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) wskazał z kolei, że normy, które wyznaczają obowiązki organów państwowych, są rekonstruowane nie tylko na podstawie

⁹ Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 października 1986 r., sygn. P. 2/86, OTK w 1986 r., poz. 6; z dnia 19 października 1993 r., sygn. K. 14/92, OTK w 1993 r., poz. 35; z dnia 15 marca 1995 r., sygn. K. 1/95, OTK w 1995 r., poz. 7 i z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. U. 3/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 31 oraz uchwała z dnia 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 23

¹⁰ Wyrok TK z 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002/3/34.

przepisów prawa materialnego, lecz także przepisów proceduralnych oraz przepisów dotyczących ustroju odpowiednich organów państwa¹¹. Stosowanie reguł proceduralnych odnosić należy również do procesów prawotwórczych¹². Jednym z aspektów zasady legalizmu jest bowiem zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego¹³. Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem przyjęcia ustawy z nią zgodnej. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone. „Tworzenie prawa, a więc ustalenie względnie stabilnych i opatrzonych sankcjami prawnymi reguł zachowania, stanowi rodzaj działalności organów władzy publicznej, który wkracza – nieraz głęboko – w sferę wolności i praw jednostek (grup). Tęgo rodzaju ingerencja w demokratycznym państwie prawnym wymaga szczególnej legitymacji prawodawczej, z reguły konstytucyjnej, wymaga aksjologicznego uzasadnienia i może być realizowana w szczególnym postępowaniu. Podlega określonym rygorom prawnym. Stąd przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (prawodawczego władztwa) towarzyszy równocześnie określony system kontroli przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie”¹⁴.

Odnosząc się do procesu ustawodawczego TK wskazał, że posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa¹⁵. Zdaniem Trybunału działania organów władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji, są wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa działania, jak też określone granice jej działania¹⁶. Nie każde jednak uchybienie zasadom proceduralnym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad

¹¹ U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.

¹² Postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r., Ts 216/04, OTK-B 2006/2/87.

¹³ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34.

¹⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000, s. 39.

¹⁵ Zob. orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39, s. 389 oraz wyroki: z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45; z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61.

¹⁶ U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.

plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Nierespektowanie trybu regulaminowego zwołania posiedzenia komisji nie może być również automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury. Taki charakter mógłby mieć taki sposób zwoływania posiedzenia, który w efekcie prowadziłby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów¹⁷.

Uwagi dotyczące procesu ustawodawczego można odpowiednio odnosić do każdego procesu prawotwórczego. Wyraźnie stwierdził to zresztą sam Trybunał wskazując, że „w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego”¹⁸. Podstawą zakwestionowania konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego może być zatem istotne naruszenie przepisów procesowych. Chodzi o takie naruszenie, o którym można powiedzieć, iż zachodzi uzasadnione prawdopodobieństwo, iż miało ono wpływ na treść przepisów prawa¹⁹.

W rzeczywistości TK nie wypowiedział się nigdy na temat rozumienia zwrotu „w granicach prawa”. Dość precyzyjnie określił natomiast co to znaczy działać „na podstawie prawa” i kiedy działanie z naruszeniem podstawy prawnej jest niewystarczające do stwierdzenia naruszenia przepisu art. 7 Konstytucji. W ten sposób dokonał pewnej gradacji naruszeń działania na podstawie prawa. Nie jest jednak możliwe stwierdzenie, że może być to uznane za przybliżenie rozumienia pojęcia działania w granicach prawa.

Działania „w granicach prawa” *in abstracto*

Analiza językowa zwrotu „w granicach prawa” pozwala na ustalenie przynajmniej trzech potencjalnych znaczeń tego zwrotu.

Po pierwsze, chodzić może o sytuację, gdy ogólna podstawa ustawowa zawarta w normie zadaniowej lub normie określającej zakres działania organu administracji dopuszcza lub nakłada na organ obowiązek

¹⁷ U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109..

¹⁸ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34.

¹⁹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 143 i nast. Zob. także wyrok TK z dnia 18 stycznia 2005, K 15/03, OTK ZU 2005, seria A, nr 1, poz. 5.

aktywności w określonej sferze, nie wskazując skonkretyzowanych działań służących ich realizacji. Obowiązkiem organu w takiej sytuacji jest realizacja określonego celu, zadania czy funkcji, mimo milczenia organu co do form prawnych, środków, sposobów, a w przypadku zadań fakultatywnych – również czasu działania. Podejmowane w tym zakresie działania nie mogą być jednakże sprzeczne z konkretną normą prawną obowiązującego porządku prawnego. W tym znaczeniu nie chodzi zatem o regułę zgodnie z którą, to co nie zakazane jest dozwolone. Działanie w granicach prawa w tym znaczeniu określam pojęciem działania swobodnego.

Po drugie, chodzić może o działanie (sprowadzające się do stanowienia aktów normatywnych), które jest wyraźnie dopuszczone przez prawo, lecz ustawodawca nie określa treści działania, ewentualnie wytycznych co do ogólnie zakreślonych w treści prawa treści działania, uznając w ten sposób, iż adresat normy może ukształtować treść prawnie dopuszczonego działania w dowolny sposób, byleby nie była ona sprzeczna z ustawami lub innymi przepisami powszechnie obowiązującymi. Działanie w granicach prawa w tym znaczeniu określam pojęciem działania samoistnego.

Po trzecie, chodzić może o działanie uregulowane przez prawo, jednakże takie działanie, które podejmować może każdy, gdyż nie jest ono zastrzeżone wyłącznie dla administracji. W przypadku działania na podstawie prawa mamy bowiem do czynienia z monopolem formalno-prawnym administracji w zakresach objętych kompetencją administracji. Działanie w granicach prawa w tym znaczeniu określam pojęciem przestrzegania prawa. Przestrzeganie prawa przez organ nie różni się w swej istocie w żaden sposób od przestrzegania prawa przez jednostkę. Różnią się jedynie rodzaje obowiązków obciążających organy i jednostki, a nie konieczność ich realizacji.

Najistotniejsze znaczenie mają dwa pierwsze sposoby pojmowania działania „w granicach prawa”. Istota działania organu „w granicach prawa” w tych przypadkach zakłada wydzielenie na podstawie ustawowego upoważnienia określonego zakresu zagadnień do samodzielnego regulowania lub realizowania przez organ, w zakresie których organ związany jest wyłącznie owymi „granicami prawa”, co oznacza, że organowi przyznane zostaje uprawnienie do samodzielnego kształtowania (regulowania) stosunków w ramach przyznanego upoważnienia, a nie wykonywania regulacji ustawowej, jak ma to miejsce w przypadku działania

„na podstawie prawa”. Organ działając „w granicach prawa” jest upoważniony do podejmowania działań kształtujących stosunki i uzupełniających porządek prawny w zakresie: sposobu wykonywania zadań i kompetencji, ustroju wewnętrznego, zapewnienia porządku publicznego.

Działania administracji publicznej „w granicach prawa” – *in concreto*

Działania kształtujące (swobodne)

Koncepcja organizatorskiej swobody administracji została wprowadzona do polskiej doktryny przez Tadeusza Kutę w związku z badaniem administracji świadczącej²⁰, przez którą wówczas rozumiano tę działalność, której celem było udzielanie pomocy socjalnej jednostkom, organizowanie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń publicznych (dróg, szkół, szpitali, przedszkoli, przedsiębiorstw zaopatrzeniowych), tj. tych wszystkich środków i urządzeń, które były konieczne do zapewnienia godnych warunków życia obywatelowi²¹. Tadeusz Kuta dla określenia tego zjawiska, które współcześnie określamy pojęciem administracji świadczącej posługiwał się pojęciem administracji usług (lub pojęciem administracji usługowej)²² i wywodził, że w czasach mu współczesnych działania administracji skierowane są na stwarzanie warunków samego świadczenia usług. Administracja podejmuje się z jednej strony samego świadczenia usług, a z drugiej strony działań organizujących usługi, tj. działań, które w efekcie stwarzają stany faktyczne warunkujące

²⁰ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 70 i nast.; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 19.

²¹ T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Nr 19, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 20 i nast.; T. Kuta, *O obowiązku sprawnego działania administracji w sferze organizowania usług socjalno-bytowych*, [w:] Z. Rybicki (red.) *Zbiór studiów z zakresu prawa administracyjnego*, Wrocław 1978, s. 75 i nast.; T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963, s. 11, 47 i nast.; E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, (red.) K. Podgórski, Katowice 1985, s. 16.

²² Z jego rozważań, a głównie z porównania wzorca administracji państwa liberalnego do „obecnej rzeczywistości prawnej” wynika, iż utożsamia on pojęcie administracji świadczącej z pojęciem administracji usług. Zob. T. Kuta, *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połuszny, J. Stelmasiak, (red.) *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 336.

należyte świadczenie usług²³. Dostrzegł on, iż podstawy prawne działań organizujących wywodzić można z generalnych norm kompetencyjnych zastrzeżonych dla poszczególnych typów organów administracyjnych, które w jakimś stopniu są uszczegóławiane przez normy kompetencyjne organów administracyjnych poszczególnych stopni (rodzajów). Stwierdził on, iż ogólne normy kompetencyjne są właściwie jedynymi podstawami ustawowymi dla organów administracyjnych w podejmowaniu działań organizujących. Podstawami tymi nie są normy planowe stworzone przez samą administrację. Działania organizujące sprowadzają się natomiast do swoistych ciągów różnorodnych czynności, podejmowanych dla opracowania i wykonania zadań planowych w dziedzinie usług. Kształtują one rzeczywistość prawną swobodnie wobec tylko bardzo ogólnego związania ustawowego i ogólnych dyrektyw organów nadrzędnych. Sposób wykonania normy ustawowej w przypadku działań organizujących określił organizatorską swobodą administracji, bowiem organ podejmując tego rodzaju zadania dysponuje „swobodą” (w ramach ogólnej normy kompetencyjnej, upoważniającej organ do tego działania i określającej ogólnie cel, który ma być osiągnięty przy pomocy tych działań) co do tego, czy i w jakim czasie i jakie czynności mają być wykonane, w jakiej kolejności itd. Według niego organy mają więc swobodę w wyborze środków i sposobów działania, a także w pewnym zakresie czasu działania²⁴.

Istota poglądów Tadeusza Kuty (po oczyszczeniu ich z naleciałości poprzedniego ustroju) zachowuje w dalszym ciągu swoją aktualność. Dodać jednakże należy, iż sam fakt przystąpienia do wykonywania określonego zadania publicznego, realizacji określonego celu lub funkcji odbywa się na podstawie prawa, gdyż stosowna norma zadaniowa, określająca cel lub funkcję lub zakres działania organu jest podstawą prawną, o której mowa w art. 7 Konstytucji. Norma taka ma przeważnie rangę ustawową.

W obowiązującym w Polsce porządku prawnym taką podstawą prawną do działania poszczególnych organów administracyjnych – na poziomie generalnych norm kompetencyjno-zadaniowych – są przepisy art. 146 ust. 1-4 Konstytucji (w odniesieniu do Rady Ministrów), art. 163 Konstytucji (w stosunku do samorządu terytorialnego, a w jego ramach art. 166 ust. 1 w związku z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji w stosunku do gminy). Na gruncie szczegółowych norm kompetencyjno-zadaniowych

²³ T. Kuta, *Aspekty prawne działań ...*, s. 28 i nast.; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 19.

²⁴ T. Kuta, *Aspekty prawne działań ...*, s. 70-72.

podstawami prawnymi są: w odniesieniu do gmin – przepisy art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.), w odniesieniu do powiatu – art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (u.s.p.), w odniesieniu do województwa samorządowego – art. 11 ust. 2 (oraz art. 11 ust. 1 u.s.w., z zastrzeżeniem, iż ustawodawca określił już formę prawną, w której mają zostać wskazane i doprecyzowane cele, nie określając sposobu i czasu i realizacji) ustawy o samorządzie wojewódzkim (u.s.w.), w odniesieniu do wojewody – art. 22 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

W sytuacji, gdy regulacja ustawowa ogranicza się do normy kompetencyjnej, zadaniowej, określającej zakres działania, cele lub funkcje i nie określa ona skonkretyzowanych działań, instrumentów, środków prawnych i faktycznych, sposobów działania, a w określonych sytuacjach także czasu działania, to organ administracyjny podejmujący działanie w tym zakresie i dokonujący określonych wyborów, zyskuje swobodę działania i kształtowania stosunków (w obrębie których został upoważniony do działania) w taki sposób, który uważa za celowy, tj. zapewniający osiągnięcie skutku założonego przez ustawę (tj. wykonanie określonego zadania, osiągnięcie celu, itd.), będąc związany jedynie granicami prawa w rozumieniu art. 7 Konstytucji. Oznaczać to będzie – w zależności od sytuacji – m.in. zakaz podejmowania działań wyraźnie zakazanych przez prawo, zakaz dokonywania czynności publicznoprawnych wymagającej szczególnego upoważnienia ustawowego (np. kształtowania treści praw i obowiązków w drodze decyzji administracyjnej) i nakaz zastępowania ich czynnościami prywatnoprawnymi, zakaz ustalania podatków i innych danin publicznoprawnych. W zakresie działań kształtujących organ dokonuje zatem różnorodnych czynności swobodnie w granicach prawa, mimo iż samo przypisanie mu realizacji określonego zadania (celu, funkcji) następuje „na podstawie prawa”.

Działania w ramach pozostawionej przez ustawodawcę organowi swobody działania mogą się wiązać z podejmowaniem złożonych ciągów działań konwencjonalno-faktycznych obejmujących najróżniejsze konieczne czynności poznawcze, wszelkie działania konwencjonalne wewnętrzne (tj. publicznoprawne i prywatnoprawne), działania konwencjonalne zewnętrzne z zakresu prawa prywatnego oraz działania faktyczne (wewnętrzne i zewnętrzne), za wyjątkiem działań wyraźnie zakazanych organowi lub w systemie prawa. organu w zakresie swobodnego działania sprowadzają się do wykonywania prawa, odmiennego jednak w swym

łożonym kształcie i naturze prawnej od wykonywania prawa w ramach działania na podstawie prawa²⁵. Działania swobodne podejmowane w ramach wykonywania norm kompetencyjno-zadaniowych, określających zakres i cele działania oceniane mogą być przez pryzmat kryteriów racjonalności, celowości, zgodności z wiedzą ekonomiczną, organizacyjną, z zakresu zarządzania, wiedzy technicznej lub wiedzy z innych zakresów istotnych z punktu widzenia zagadnienia w obrębie którego organ podejmuje działanie. Ostatnią kategorią działania „w granicach prawa” jest zwyczajne przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego.

Działania samoistne

Przez działanie samoistne administracji rozumieć należy działanie, które nie służy wykonaniu ustawy, lecz uzupełnieniu regulacji prawnej zawartej w ustawach, przez ustanowienie aktu normatywnego wyraźnie dopuszczonego przez prawo co do którego ustawodawca nie określa jego treści, ani wytycznych co do treści. Zezwala w ten sposób na działania w granicach prawa co oznacza, że organ może ukształtować treść prawnie dopuszczonego działania w dowolny sposób, z tym zastrzeżeniem, że nie może ono być sprzeczny z ustawami z lub innymi przepisami powszechnie obowiązującymi.

Działanie samoistne jest zatem działaniem: po pierwsze, w zakresie zadań i kompetencji ustawowo przypisanych danemu organowi; po drugie, działaniem w formie prawnej wskazanej w Konstytucji lub w ustawie; po trzecie, działaniem, którego treść, ani wytyczne co do treści nie zostały określone w upoważnieniu do jego podjęcia; po czwarte, działaniem niesłużącym wykonaniu ustaw, lecz służącym dopełnieniu jej zakresu regulacji; po piąte podstawą ich podjęcia nie jest przepis kompetencyjny lub zadaniowy, lecz wyraźne upoważnienie zawarte w przypadku statutów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) i uchwał Rady Ministrów w Konstytucji, a w pozostałych przypadkach – w ustawach zwykłych.

²⁵ Za wykonywanie prawa w tej sytuacji uznawane było podejmowanie czynności konwencjonalnych przez organu administracji publicznej polegające na pośredniej konkretyzacji ustawy (tj. podejmowanie czynności znajdujących się w połowie drogi między ustawą a aktem stosowania prawa kreowanego w klasycznym modelu subsumcyjnym). Por. E. Schmidt-Assmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Heidelberg 2006, s. 324-325. Odmienne wykonywanie prawa ujmuje L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, *System prawa administracyjnego*, s. 4-5; L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 16.

Działania te służą wydaniu aktów normatywnych, co do których Konstytucja lub ustawa nie przewiduje, że mają one na celu wykonanie ustawy. Zauważyć tutaj należy, iż każdy akt normatywny rangi podstawowej, czy działanie organu mają zawsze w pewnym sensie charakter wykonawczy względem ustawy lub ustaw. Rozróżnić należy jednak działania w celu wykonania ustawy w sensie ścisłym, od działań w celu wykonania ustawy w sensie szerokim. Pierwsze polegać będą na wydawaniu aktów wykonawczych wskazanych w Konstytucji (lub ustawach), tj. rozporządzeń wykonawczych do ustaw, aktów prawa miejscowego typu wykonawczego, czy zarządzeń w oparciu o szczegółowe upoważnienie ustawowe²⁶. Akty wykonawcze zgodnie z brzmieniem Konstytucji wydawane są bezpośredniow celu wdrożenia założeń danej ustawy w życie i wykonania jej celów w precyzyjnie określonym w upoważnieniu zakresie przedmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym.

Z kolei akty samoistne nie mają charakteru wykonawczego w sensie ścisłym, tj. w świetle wyraźnego brzmienia Konstytucji lub ustaw²⁷. Służą one jednak wykonywaniu zadań przypisanych organowi upoważnionemu do ich wydania. W tym sensie są one także aktami wykonawczymi, choć w szerokim znaczeniu.

Akty samoistne wydawane są na podstawie upoważnienia specjalnego. Podstawą działania administracji może być szczegółowe upoważnienie ustawowe, ogólne upoważnienie ustawowe bądź specjalne upoważnienie ustawowe. Zagadnienia typów i charakterystyki upoważnień nie są postrzegane zgodnie w teorii prawa administracyjnego²⁸.

Szczegółowe upoważnienie ustawowe to wyraźna kompetencja ustawowa udzielona danemu organowi zawierająca upoważnienie do podejmowania oznaczonego działania, w konkretnej formie prawnej, w oznaczonym zakresie przedmiotowym, przez co należy rozumieć określenie warunków podjęcia działania w zakresie miejsca, czasu i skonkretyzowanej treści działania, w tym w zakresie treści uprawnień i obowiązków jednostki w konkretnej sytuacji faktycznej. Ogólne upoważnienie ustawowe to upoważnienie dla danego organu do działania w określonej sferze. Nie zawiera wyraźnego oznaczenia szczegółowych działań, które mogą

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 67.

²⁷ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003, s. 178 i nast.

²⁸ Zob. m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 67; I. Lipowicz, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 122; M. Stahl, *Akty prawa wewnętrznego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 160.

zostać podjęte w ramach tej ogólnej kompetencji lub normy zadaniowej, wyraźnego oznaczenia form prawnych, w których mogą te działania być realizowane ani zakresu, w którym miałyby zostać podjęte ewentualne wskazane działania w wyraźnej formie prawnej.

Specjalne upoważnienie ustawowe to:

- a) upoważnienie ustawowe,
- b) udzielone danemu organowi,
- c) do podjęcia działania,
- d) w konkretnej formie prawnej (tj. wydania aktu normatywnego powszechnie obowiązującego lub aktu prawa wewnętrznego),
- e) w zakresie przedmiotowo oznaczonym,
- f) nieuregulowanym w Konstytucji lub ustawach,
- g) w granicach ustaw (lub prawa),
- h) celem uzupełnienia regulacji ustawowej, a nie w wykonaniu konkretnej ustawy,
- i) w odniesieniu do którego to dopełnienia organ związany jest wyłącznie granicami prawa, przedmiotowym zakresem upoważnienia lub celem regulacji wskazanym *expressis verbis* w upoważnieniu.

Różnica między poszczególnymi rodzajami upoważnienia sprowadza się do:

- a) stopnia sprecyzowania działania administracji w pewnej sferze, w tym jego treści, a w szczególności treści uprawnień lub obowiązków adresata (głównie jednostki) w normatywnym stanie faktycznym
- b) stopnia określenia warunków podjęcia działania w zakresie: miejsca, czasu i innych elementów stanu faktycznego uprawniającego do podjęcia działania.

Zwrócić należy uwagę, że przyjęte rozumienie aktu samoistnego odbiega od znaczenia używanego w okresie PRL, gdy służyło oznaczeniu aktów wydawanych bez szczególnego upoważnienia ustawowego stanowiących normy prawne wiążące podmioty pozostające poza sferą organizacyjną aparatu administracji rządowej (państwowej)²⁹.

Specjalne upoważnienie ustawowe jest upoważnieniem pozostawiającym najszerszy zakres swobody określenia treści regulacji normatywnej (warunków podjęcia przez administrację działania).

Działania samoistne administracji obejmują stanowienie:

²⁹ Zob. szerzej orzeczenie TK z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK 1997, nr 2, poz. 17

- a) aktów prawa miejscowego regulujących wewnętrzny ustroj jednostek samorządu terytorialnego, dalej j.s.t. (art. 169 ust. 4 Konstytucji) oraz jednostek pomocniczych gminy (art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.),
- b) przepisów porządkowych stanowiących przez j.s.t. lub wojewodę³⁰,
- c) uchwał Rady Ministrów na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Przestrzeganie prawa

W teorii prawa przyjmuje się, że przestrzeganie prawa jest świadomym postępowaniem adresata normy, znajdującego się w wyznaczonych przez nią okolicznościach, w sposób nakazany przez tę normę albo powstrzymującego się od zachowań przez nią zakazanych³¹. Przestrzeganie prawa łącznie jest z zachowaniami adresatów norm prawnych obiektywnie zgodnych z zakazami i zakazami bez względu na stan wiedzy adresata normy zachowania o jej treści (tj. świadomość obowiązywania normy prawnej), a w przypadku takiej świadomości – bez względu na motywacje skłaniające adresata do postępowania zgodnego z prawem. Za przestrzeganie prawa uważa się również sytuacje obiektywnego zachowania zgodnego z ustanowionym prawem z powodu braku okazji naruszenia norm prawnych³².

Do kategorii działania w granicach prawa przez organ administracji publicznej zaliczyć zatem należy również pewne przypadki przestrzegania prawa. W sytuacjach działania na podstawie prawa i w granicach prawa w znaczeniach omówionych powyżej administracja podejmuje działania objęte monopolem formalnoprawnym, tj. działa w zakresach objętych zadaniami lub kompetencjami administracyjnymi. Są to działania podejmowane na podstawie lub w granicach prawa administracyjnego, gdzie administracja występuje w roli organu administracyjnego. Prawo administracyjne może jednakże nakazywać lub dopuszczać podejmowanie działań uregulowanych innymi dziedzinami prawa, głównie prawa cywilnego. Przestrzeganie prawa w *ściśłym sensie* wiązać należy z kolei

³⁰ W nauce wskazano, iż działanie w granicach prawa odnieść należy do dwóch rodzajów przepisów prawa miejscowego, tj. aktów statutowych i przepisów porządkowych. Tak: E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s. 136. Tak też zdaje się uważać: M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowiące przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 56

³¹ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 120; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 197.

³² W. Lang, *Przestrzeganie prawa*, [w:] J. Wróblewski (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 522.

z takimi działaniami uregulowanymi przez prawo, które podejmować może każdy, gdyż nie są one zastrzeżone wyłącznie dla administracji. Chodzić tutaj będzie o nakazy lub zakazy wynikające z innych niż prawo administracyjne dziedzin prawa, które organ będzie obowiązany do chowować jak każdy inny adresat prawa. Głównymi ich źródłami będą przepisy prawa cywilnego i karnego. Przestrzeganie prawa w *szerszym sensie* odnosić należy także do sytuacji uregulowanych prawem administracyjnym, w których organ administracyjny występować będzie w roli administrowanego (np. organ gminy występować będzie z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego itp.).

Zakończenie

Powyższe prowadzi do wniosku, że działania organów administracyjnych podejmowane „w granicach prawa”, o których mowa w art. 7 Konstytucji RP charakteryzują pewnymi cechami.

Po pierwsze, wydzielenie na podstawie upoważnienia zawartego w Konstytucji lub ustawie zwykłej pewnego zakresu zagadnień do unormowania lub zrealizowania przez organ, w zakresie których organ związany jest wyłącznie „granicami prawa”, co oznacza, że organowi przyznane zostaje władztwo dyskrecyjne pozwalające mu na kształtowanie stosunków prawnych i faktycznych w ramach przyznanego upoważnienia w sposób bardziej swobody lub samoistny, a jego działania mają niewykonawczy charakter względem ustawy. Organ, działając „w granicach prawa”, jest umocowany do podejmowania działań kształtujących stosunki i uzupełniających porządek prawny w zakresie: sposobu wykonywania zadań i kompetencji, ustroju wewnętrznego, zapewnienia porządku publicznego. „Granice prawa” stanowią dla niego pewne „szranki” i ramy w obrębie których może rozwijać swoje swobodne, samoistne i kształtujące działania, bacząc jedynie by ich nie naruszyć korzystając ze swego władztwa.

Po drugie, przestrzeganie prawa, które obejmuje podejmowanie działań obiektywnie zgodnych z zakazami, w tym zakazami wynikającymi z innych dziedzin prawa niż prawo administracyjne, jak również przestrzeganie prawa administracyjnego w sytuacji, gdy organ administracyjny jako jego adresat występować będzie w roli administrowanego.

Bibliografia

- Błaś A., *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003.
- Stahl M., *Akty prawa wewnętrznego* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.) *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Knosala E., *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego*, [w:] M. Kudej (red.) *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999.
- Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie TK*, [w:] S. Wronkowska (red.) *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Kuta T., *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 19, Prawo XII, Wrocław 1964.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *O obowiązku sprawnego działania administracji w sferze organizowania usług socjalno-bytowych*, [w:] Z. Rybicki (red.) *Zbiór studiów z zakresu prawa administracyjnego*, Wrocław 1978.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963.
- Kuta T., *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.
- Lang W., *Przestrzeganie prawa*, [w:] J. Wróblewski (red.) *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.

- Leszczyński L., *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001.
- Lipowicz I., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Orzeczeni TK z dnia 20 października 1986 r., sygn. P. 2/86, OTK w 1986 r., poz. 6.
- Orzeczenie TK z dnia 19 października 1993 r., sygn. K. 14/92, OTK w 1993 r., poz. 35.
- Orzeczenie TK z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK 1997, nr 2, poz. 17.
- Orzeczenie TK z dnia 5 lipca 1996 r., sygn. U. 3/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 31.
- Orzeczenie TK z dnia 15 marca 1995 r., sygn. K. 1/95, OTK w 1995 r., poz. 7.
- Orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39, s. 389.
- Postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r. Ts 216/04, OTK-B 2006/2/87.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993.
- Schmidt-Assmann E., *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Heidelberg 2006.
- Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. V, Warszawa 2007.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 7 Konstytucji: w: Konstytucja RP. Komentarz*, t. I., M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- Uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 23.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wyrok TK z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61.
- wyrok TK z 18 stycznia 2005, K 15/03, OTK ZU 2005, seria A, nr 1, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.
- Wyrok TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45.
- Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002/3/34.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

