

Prawnomiędzynarodowe aspekty administracji publicznej w poglądach prawoznawstwa

*[...] W ostatnich czasach zaznacza się duży przyrost norm prawa narodów, co przyczynia się do rozwoju prawa administracyjnego. [...]*¹

Abstrakt

Prawo międzynarodowe ma dla administracji publicznej ważne znaczenie. Jego pozycję umacniała w praktyce władza sądownicza, zwłaszcza sądy administracyjne. Wzrostowi oddziaływania prawa międzynarodowego dla władzy wykonawczej sprzyjało przystąpienie RP do Rady Europy i Unii Europejskiej. Doniosłe miejsce prawa międzynarodowego w porządku prawnoadministracyjnym ma kluczowe oparcie w postanowieniach konstytucyjnych. Prawo narodów otwiera w warsztacie naukowym prawnika interesujące perspektywy badawcze.

Słowa kluczowe

prawo międzynarodowe, administracja publiczna.

1. Wprowadzenie

Rzeczpospolita Polska – jak stanowi Konstytucja – przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego². Znaczenie prawa międzynarodowego dla prawa publicznego czy szerzej systemu prawa krajowego jest tematyką mającą w szczególności wymiar poznawczy, praktyczny czy dydaktyczny. Zagadnienie to było przedmiotem zainteresowania nauk prawnych, w tym nauk o administracji oraz nauki prawa administracyjnego. Na gruncie prowadzonych tam badań odnoszących się między innymi do samorządu terytorialnego Jan Jeżewski wskazywał, że przywrócenie w Polsce samorządu terytorialnego od początku zwróciło uwagę na instytucje samorządowe w państwach Europy Zachodniej. Długa tradycja samorządu zachodnioeuropejskiego, jego doświadczenia praktyczne, a przede wszystkim konstrukcja prawna podstaw działania i gwarancji samodzielności służyły w pierwszej fazie kształtowania koncepcji samorządu w Polsce jako źródło inspiracji i wzorów, uwydatniających właśnie europejski wymiar dokonywanych zmian. Później, jak pisze dalej Jeżewski, gdy ustawa samorządowa, w krótkim czasie opracowana i szybko wdrożona, z powodzeniem odegrała swą rolę, uwalniając mechanizmy lokalnego rozwoju i przedsiębiorczości z ograniczeń

¹ T. Bigo, *Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego. Administracja cz. I. Wedle wykładów uniwersyteckich*, Lwów 1937, s. 32-33.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), nazywana dalej Konstytucją RP lub Konstytucją.

i inercji niedawnego centralizmu, wiedza o samorządzie zachodnioeuropejskim okazała się przydatna jako układ odniesienia do oceny i weryfikacji kształtującej się praktyki³.

Ważnym zagadnieniem – odnoszącym się do prawnomiędzynarodowych aspektów funkcjonowania administracji publicznej – są ze zrozumiałych względów porównawcze badania w dziedzinie administracji publicznej. Stefan Rozmaryn akcentuje pewien aspekt wyników – nowatorskich – badań zrealizowanych pod auspicjami Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Prawnych i Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych. Organizacje te powołały wspólną komisję, którą w skrócie nazwano „Komisją Konkretnych Casusów” (Commission des Cas Concrets). Zadaniem Komisji było zorganizowanie badań porównawczych opartych na kilku konkretnych kazusach, do wyjaśnienia i ustalenia, w jaki sposób ten sam konkretny przypadek byłby traktowany i załatwiony w różnych państwach i według różnych systemów prawnych. Organizatorzy wychodzili bowiem z założenia, że jedynie na tle konkretnej sytuacji znaleźć można ścisłą odpowiedź na pytanie, jakie są w rzeczywistości podobieństwa i różnice w metodach i stylu działania administracji; jak działa w praktyce ustawodawstwo regulujące daną dziedzinę; jakie są przyczyny powodujące rozbieżności metod i podejścia do sprawy; wreszcie, jakie ogólne wnioski wyciągnąć można i należy na przyszłość na podstawie takich badań porównawczych. Pojęte w ten sposób zadanie było niewątpliwie pionierskie, niemające precedensu w dotychczasowych badaniach porównawczych. Było to więc zadanie trudne i skomplikowane⁴.

Przywoływane przykładowo opinie naukowe w zajmującym nas zakresie ze zrozumiałych względów nie wyczerpują pola badawczego. Nadmienimy, iż od połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku były organizowane kolokwia administratywistów – co dwa lata na przemian w Niemczech i w Polsce, skupiając znawców prawa publicznego obu krajów. Koncepcję wspólnych spotkań naukowych zaproponowali na konferencji we Wrocławiu w 1972 r. profesorowie Jan Jendrośka (Wrocław), Franz Mayer (Ratyzbona) i Jerzy Starościak (Warszawa). W trakcie owych spotkań podejmowano zawsze kluczowe tematy prawa administracyjnego, w tym także obejmujące treści ujęte w tytule opracowania⁵. Naszym celem jest przybliżenie wypowiedzi naukowych w przedmiocie prawnomiędzynarodowych aspektów administracji publicznej oraz wiążących się z tym niektórych judykatów.

³ J. Jeżewski, *Od Redaktora*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 12-13. Por. F. Longchamps, *Co każdy powinien wiedzieć o administracji państwowej*, Warszawa 1948, s. 49; H. Rot (red.), *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, Wrocław 1993; B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994; Z. Niewiadomski, *Samorząd w warunkach państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988; M. Miemiec, *Gmina w administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hausser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 176.

⁴ S. Rozmaryn, *O międzynarodowych badaniach porównawczych w dziedzinie administracji*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 10, s. 484.

⁵ K. Nowacki, *Wprowadzenie*, [w:] K. Nowacki (red.), *Kontrola działania administracji*, Wrocław 2010, s. 15.

2. Przegląd wybranych wypowiedzi prawoznawstwa

Zdaniem Janusza Borkowskiego godna podkreślenia jest długa tradycja bezpośredniego stosowania prawa międzynarodowego przez sądy administracyjne w Polsce. Już Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA) w wielu orzeczeniach poddawał kontroli zgodność – z prawem wewnętrznym i międzynarodowym – decyzji administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Wpłynęły na to, zdaniem autora, ówczesne przepisy konstytucyjne, które określały miejsce przepisów prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa⁶. Wspomniane regulacje prawne nie tylko, według Janusza Borkowskiego, kształtowały orzecznictwo sądu administracyjnego, lecz również wywarły na długi czas znaczny wpływ na poglądy doktrynalne. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w początkowym okresie działania nie stykał się z decyzjami administracyjnymi podejmowanymi w dziedzinach poddanych mocy obowiązującego prawa międzynarodowego. Wynikało to z zakresu właściwości sądu administracyjnego, określonego enumeracją wyczerpującą dziedziny spraw, jak również z założeń ustrojowych i regulacji prawnej uprzedniego obrotu gospodarczego. Przemiany ustrojowe zaszczyt zwłaszcza w latach 80. XX w. przyniosły zmianę przepisów, powodującą wydatne rozszerzenie właściwości sądu administracyjnego i objęcie nią spraw, w których zaznaczał się wpływ prawa międzynarodowego, a jednocześnie ożywienie gospodarcze przyniosło ze sobą napływ spraw, które mogły być poprawnie rozpoznane jedynie na podstawie prawa wewnętrznego i prawa międzynarodowego. Wejście w życie przepisów Konstytucji RP, jak pisze dalej Janusz Borkowski, regulujących system źródeł prawa, stworzyło trwale przesłanki oceny prawnych podstaw działania organów administracji publicznej na podstawie prawa wewnętrznego w pełnej łączności z przepisami prawa międzynarodowego. Zbadane przez autora orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że podstawa prawna działania organu administracji publicznej jest oceniana z punktu widzenia ratyfikowanych umów i konwencji międzynarodowych nie tylko w kategoriach generalnych, lecz również w odniesieniu do drobniejszych kwestii. W każdym jednak przypadku zasadniczym celem jest, według Janusza Borkowskiego, ustalenie takiego kształtu tej podstawy prawnej, która spełnia postulat pełnego zharmonizowania ze sobą porządku prawnego wewnętrznego z włączonymi do niego przepisami prawa międzynarodowego⁷.

Nauka prawa publicznego przed laty z żywym zainteresowaniem analizowała zagadnienia wiążące się udziałem naszego państwa w Radzie Europy. Wejście Polski do Rady Europy, podkreśla Janusz Łętowski, powitane zostało u nas z powszechnym aplauzem, uznano to zresztą za oczywiste, bowiem – jak często powtarzano w różnych wypowiedziach

⁶ Zob. T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925; M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933; B. Hasfeld, *Orzecznictwo podatkowe Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 1939; L. Garlicki (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1980.

⁷ J. Borkowski, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] B. Adamiak (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki w Osiemdziesiątą Rocznicę Urodzin i Pięćdziesięciolecie Pracy Naukowej*, Wrocław 1999, s. 57-58.

– w Europie byliśmy od zawsze, a jedynie narzucony z zewnątrz ustroj totalitarny uniemożliwiał nam nie tylko pełne potwierdzenie owej okoliczności, lecz także korzystanie z dobrodziejstw, jakie miałyby dawać automatycznie owa przynależność⁸.

Polskie reformy w zakresie odbudowy samorządu terytorialnego budziły, jak pisze Jerzy Regulski⁹, ogromne zainteresowanie za granicą. Wiele rządów i organizacji pozarządowych zgłaszało gotowość pomocy w tym obszarze. Z natury rzeczy oferty te były kierowane do Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego jako jedyne organu związanego z reformą samorządową. Bez wspomnianej pomocy rozwój demokracji lokalnej w Polsce przebiegałby znacznie wolniej. Reforma samorządowa, podobnie zresztą jak reformy gospodarcze, znacznie wyżej była notowana na Zachodzie niż w Polsce. Należy też, zdaniem autora, podkreślić ogromną pomoc merytoryczną, jakiej udzieliła wówczas Polsce Rada Europy¹⁰. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL), opracowana w ramach Rady Europy na podstawie doświadczeń krajów demokratycznych, była wzorem, do którego nawiązywano w zakresie omawianych przemian w Polsce.

Adam Chełmoński – na gruncie oddziaływania wzmiankowanej EKSL w relacji do ustroju i funkcjonowania polskiej administracji publicznej – pisze, że w płaszczyźnie stosowania prawa postanowienia EKSL winny być ważną wskazówką w interpretacji ustawodawstwa polskiego. Dotyczy to przede wszystkim relacji między administracją rządową a wspólnotami lokalnymi (samorząd terytorialny). Zdarzało się często, w opinii autora, że w tych relacjach prawo interpretowane było na korzyść administracji rządowej. Zarówno, gdy idzie o zakres kompetencji, jak i o sposób ich wykonywania. Takie rozumowanie było w pewnej mierze reliktem – według Adama Chełmońskiego – niedawnej przeszłości, gdy organy o szerszej kompetencji terytorialnej były organami hierarchicznie wyższymi, a racje polityki centralnej miały priorytet wobec racji lokalnych. Autor zasadnie zakładał, że wprowadzenie EKSL do polskiego ustawodawstwa przełamie ten schemat i da władzom lokalnym skuteczny instrument interpretacyjny dla ochrony praw i interesów społeczności lokalnych. Adam Chełmoński wypuklał, że dotyczy to również – może nawet w większym stopniu – orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych. EKSL stanowić może w zapatrywaniu autora ważne oparcie dla sądowej interpretacji prawa, zarówno w rozstrzygnięciach indywidualnych, jak i w ocenie aktów generalnych stanowiących podstawę działania administracji publicznej¹¹.

⁸ J. Łętowski, *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1993, t. XL, s. 93.

⁹ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 88. Por. T. Rabska, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 23

¹⁰ Por. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9; H. Machińska (red.), *Polska i Rada Europy: 1990–2005*, Warszawa 2005; F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006; Z. Kmiecik, *Wstęp*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 9.

¹¹ A. Chełmoński, *Polski samorząd terytorialny na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] P. Buczkowski (red.), *Odrodzenie samorządu terytorialnego. Budowa społeczeństwa obywatelskiego*, Poznań 1994, s. 120. Por. M. Stahl, *Dorobek orzecznicy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 402.

W obszarze oddziaływania procesów globalizacji na pozycję i funkcje administracji publicznej we współczesnym świecie Zygmunt Niewiadomski zaznacza procesy umiędzynarodowienia administracji publicznej¹². Procesy umiędzynarodowienia administracji publicznej związane są z integracją w ramach Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich), ale także ze wzrostem roli i znaczenia współpracy międzynarodowej i przejmowaniem niektórych funkcji administracji publicznej poszczególnych państw przez organizacje międzynarodowe. W opinii autora niemałą rolę odgrywają tu międzynarodowe sądy i trybunały¹³.

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej Kazimierz Działocha podkreśla, że o ile zakres materii regulowanych w konstytucji jest prawnie nieograniczony i zależy w całości od ustrojodawcy krajowego, to zakres regulacji prawa unijnego (wspólnotowego) uwarunkowany jest prawnie zakresem kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zachowują, zdaniem Działochy, prawo do kontroli tego, czy organy Unii Europejskiej (Wspólnoty Europejskiej), wydając jakiś przepis, działały w granicach kompetencji przekazanych oraz czy wykonują je zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Działalność organów wspólnotowych (unijnych) niemieszcząca się w tych granicach nie ma podstaw prawnych i w umowie akcesyjnej (traktacie międzynarodowym) jest niedopuszczalna. Sądy konstytucyjne państw członkowskich przyznają sobie z tego tytułu prawo do kontroli przepisów przekraczających zakres kompetencji przekazanych z punktu widzenia zgodności z Konstytucją¹⁴. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stara się unikać stanowczego stwierdzenia, że istnieje sprzeczność między prawem wspólnotowym a prawem państw członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza z konstytucją państwa. Przeciwnie wypadki są stosunkowo rzadkie. Zasadą jest, zdaniem autora, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej interpretuje prawo wspólnotowe w sposób przyjazny dla konstytucji państw członkowskich. Wykładnia ta ma swoje granice w zasadzie efektywności prawa wspólnotowego, niemniej jest charakterystyczna dla postawy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z drugiej niejako strony sądy konstytucyjne państw członkowskich unikają dzisiaj eksponowania konfliktów między konstytucją a prawem wspólnotowym i wykładają przepisy konstytucji w sposób przyjazny prawu wspólnotowemu (wykładnia pronijna, prowspólnotowa)¹⁵. Autor zaznacza, że jeżeli tak jest w praktyce sądów konstytucyjnych „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej i skoro tak, jak wnioskować można ze zbadanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, będzie i u nas, mianowicie, że zasada przyjaznej prawu europejskiemu wykładni Konstytucji i na odwrót – przyjazna konstytucjom narodowym interpretacja prawa wspólnotowego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przeważać będą nad takim rozumieniem zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, które ma prowadzić do konstatacji niezgodności norm Konstytucji z prawem wspólnotowym, to pośpiech, co do zasady,

¹² Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 32.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ K. Działocha, *Podstawy pronijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 29.

¹⁵ *Ibidem*, s. 32.

i nadmierna aktywność – także doktryny prawa – w dążeniu do nowelizacji Konstytucji nie ma uzasadnienia¹⁶. W razie braku dalszych możliwości harmonizacji Konstytucji i zasad prawa wspólnotowego, zgodnie z tym stanowiskiem, według Kazimierza Działochy, konflikt między nimi rozstrzygnięty musi zostać zgodnie z konstytucyjną zasadą zobowiązującą Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) i zasadą przychylności integracji europejskiej¹⁷.

Przed laty Zbigniew Leoński akcentował, że jest umowną kwestią, jak ujmować pojęcie „europeizacja polskiego prawa administracyjnego” jako szczególną odmianę wpływu prawa międzynarodowego na krajową władzę wykonawczą. Owa „europeizacja” może bowiem być rozumiana niejednolicie: po pierwsze, chodzić tu może o przenoszenie na nasz grunt instytucji prawnych, które wykształciły się na kontynencie zachodnioeuropejskim. W gruncie rzeczy byłby to powrót do tradycji z okresu międzywojnia, kiedy to polska myśl prawnicza oraz ustawodawstwo sięgały do tradycji kulturowych wykształconych na zachodzie Europy, wszakże modyfikowanych z upływem czasu. Po wtóre, w opinii Leońskiego określenie „europeizacja” można by rezerwować tylko dla takich procesów kształtowania instytucji polskiego prawa administracyjnego, które są charakterystyczne dla Unii Europejskiej. Takie pojmowanie „europeizacji” nie pokrywa się w pełni z pierwszym pojęciem, gdyż obejmuje tylko instytucje wykształcone na potrzeby funkcjonowania określonej struktury ponadpaństwowej – Unii Europejskiej oraz prawa unijnego. Być może, pisze dalej Leoński, inne pojmowanie „europeizacji” polskiego prawa administracyjnego jest także tu uzasadnione. Cele badawcze nie mogą w tym zakresie stawiać barier poznawczych. Można zatem powiedzieć, że każde z zaproponowanych ujęć jest uprawnione i możliwe w ramach badań naukowych reprezentantów nauki prawa administracyjnego¹⁸.

Potrzeba badania administracji i prawa administracyjnego Unii Europejskiej (dalej UE) jest więcej niż oczywista. Nikt, jak podkreśla Jerzy Supernat, a w szczególności nikt zajmujący się polską administracją publiczną i polskim prawem administracyjnym, nie może ignorować członkostwa Polski w UE i wpływu instytucji, organów, urzędów i agencji Unii na polską administrację publiczną, będącą notabene częścią dualistycznej administracji UE¹⁹.

3. Przegląd wybranego orzecznictwa

NSA, co wzmiankowano – wzorem NTA – przyjmował za podstawę prawną orzeczeń akty prawa międzynarodowego, co miało miejsce w sprawach dotyczących zwłaszcza obrotu towarowego z zagranicą²⁰. Można powiedzieć, że orzecznictwo NSA – jak określa

¹⁶ *Ibidem*, s. 33.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Z. Leoński, *Wprowadzenie*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 13-14.

¹⁹ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 7.

²⁰ J. Borkowski, *Głos w dyskusji*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym – Wrocław, listopad 1997 r.*, Wrocław 1999, s. 18.

piśmiennictwo – przecierało ścieżki idei zamkniętego systemu źródeł prawa administracyjnego i bezpośredniego stosowania konstytucji jako ustawy zasadniczej, ale pozostającą ustawą o normatywnych treściach, a także włączania aktów prawa międzynarodowego w szerokim tego słowa znaczeniu dla wewnętrznego porządku prawnego²¹.

Naczelny Sąd Administracyjny, między innymi, w wyroku z dnia 5 czerwca 1991 r. uznał – powołując się na art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu na Trzeciej Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych – że „przyjęcie generalnej właściwości sądu administracyjnego w sprawach skarg na decyzje administracyjne było realizacją od dawna powszechnie obowiązujących Standardów międzynarodowych”²². Natomiast Sąd Najwyższy (SN) w wyroku z dnia 11 stycznia 1995 r. podkreślił, że od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane jako istotne źródło interpretacji przepisów polskiego prawa wewnętrznego²³.

Przejawem przestrzegania powinności wynikających z wiążącego RP prawa międzynarodowego jest stosowanie przez sądy krajowe instytucji pytań prejudycjalnych²⁴. Pierwsze pytanie prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) na gruncie sądownictwa administracyjnego²⁵ skierował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 22 czerwca 2005 r. Wniosek WSA w Warszawie dotyczył wykładni przepisów prawa pierwotnego zawartych w d. art. 25, 28 i 90 TWE w kontekście zgodności z prawem wspólnotowym polskiego podatku akcyzowego od samochodów używanych²⁶. Po wystąpieniu przez WSA w Warszawie z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w sprawie *Brzeziński* sądy administracyjne w 2006 r., rozpatrując podobne sprawy, zawieszały postępowania sądowniczo-administracyjne w oczekiwaniu na wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia prejudycjalnego²⁷. W 2008 roku Sąd Najwyższy po raz pierwszy zwrócił się w trybie art. 234 ust. 3 TWE (obecnie art. 267 TFUE) z pytaniem prawnym do ówczesnego Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Sąd wniósł o wyjaśnienie, czy art. 30 ust. 2 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dziennik Urzędowy L 108, 24/04/2002 P. 0051–0077) należy interpretować w ten sposób, że właściwy

²¹ *Ibidem*, s. 19.

²² S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Teksty źródłowe*, Wrocław 2002, s. 12-13.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1995 r. Sygn. akt III ARN 30/92, [w:] *ibidem*, s. 230.

²⁴ Por. S. Biernat, *Pytania prejudycjalne polskich sądów administracyjnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (doświadczenia i perspektywy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Bocia*, Wrocław 2009, s. 29.

²⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2005 r. Sygn. akt III SA/Wa 679/05, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 6, s. 4. Sygnatura sprawy przed ETS – C-313/05 *Brzeziński* przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie. Zawiadomienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego opublikowane w Dz. Urz. UE C 281, z dnia 21 września 2005 r., s. 5.

²⁶ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku*, Warszawa 2007, s. 176.

²⁷ *Ibidem*.

organ regulacyjny państwa członkowskiego zapewniając, aby bezpośrednie obciążenia abonentów nie zniechęcały do korzystania z dodatkowej usługi przeniesienia numeru, ma obowiązek uwzględnić koszty ponoszone przez operatorów sieci telefonii ruchomej w związku z wykonywaniem takiej usługi (III SK 27/08)²⁸.

W orzecznictwie sądów administracyjnych sięgano także do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁹ oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Orzeczenia ETPC były przy tym powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych. Tytułem przykładu wskazać można wyrok z dnia 2 lutego 2016 r., II OSK 1328/14, w którym NSA wyjaśnił, że zawarte w art. 8 Konwencji Europejskiej prawo do życia rodzinnego nie jest prawem bezwzględnie chronionym, gdyż sama Konwencja przewiduje wyjątki od zakazu władczego wkraczania przez organy państwa w tak rozumianą sferę prywatności. Dopuszczalne ograniczenia prawa do poszanowania życia rodzinnego zawężyć się jednak mają do przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi m.in. na bezpieczeństwo publiczne lub ochronę porządku³⁰.

W świetle orzecznictwa ETPC państwa-sygnatariusze mają prawo regulować warunki udzielania zezwoleń na wjazd i pobyt cudzoziemców, jak i ich wydalenia. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału i wielokrotnie w różnych orzeczeniach podtrzymywane (np. w wyroku z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Al.-Nashif v. Bułgaria*, pkt 114 uzasadnienia i cytowane tam orzecznictwo oraz wyrok z dnia 27 października 2005 r. w sprawie *Keles v. Niemcy*, pkt 54 uzasadnienia i cytowane tam orzecznictwo). Odnosząc się do naruszenia art. 8 Konwencji, NSA wskazał, że każdorazowo należy ocenić stopień zależności dorosłego dziecka od rodzica, co oznacza, że nie każdy typ relacji dorosłego dziecka z rodzicem będzie uznany za stopień zależności odpowiedni dla uznania, że te osoby prowadzą zintegrowane życie rodzinne w rozumieniu art. 8 Konwencji⁷⁵.

W wyroku z dnia 6 lipca 2016 r., II OSK 2625/14, w którym NSA przesądził, że od uchwały o zawieszeniu lekarza w prawie wykonywania zawodu albo o ograniczeniu w wykonywaniu określonych czynności medycznych nie przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem o jej uchylenie na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry. NSA odniósł się także do kwestii zgodności przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie trybu powoływania i sposobu działania komisji orzekającej w przedmiocie niezdolności lekarza do wykonywania zawodu albo ograniczenia w wykonywaniu ściśle określonych³¹ czynności medycznych

²⁸ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 roku*, Warszawa 2009, s. 108.

²⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej: Konwencja Europejska. Por. E. Łętowska, *Konwencja Europejska w Polsce i nasze myślenie o prawie*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, I, z. 1-4, s. 157; C. Mik, *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4, s. 16.

³⁰ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa 2017, s. 273-274.

³¹ Por. wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie *Maslow v. Austria*.

oraz trybu orzekania o niezdolności do wykonywania zawodu lekarza lub ograniczenia w wykonywaniu ściśle określonych czynności medycznych³² z Konwencją Europejską. Zdaniem NSA przepisy rozporządzenia nie ingerują w prawo do prywatności wyrażone w art. 47 ust. 1 Konstytucji i art. 8 EKPC. Konstytucja i Konwencja przyznają każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym, ale przyjmują też możliwość ograniczenia tego prawa, stanowiąc, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, kiedy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 8 ust. 2 Konwencji). Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa. Istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wartości interesów i rezultatu tego wyważania³³.

W ocenie NSA przewidziany w rozporządzeniu i zgodny z upoważnieniem ustawy tryb orzekania o niezdolności lekarza do wykonywania zawodu nie narusza standardów ochrony wynikających z art. 47 Konstytucji i art. 8 Konwencji. Regulacje ustawy i rozporządzenia czynią zadość zasadzie proporcjonalności, realizując zarówno cel publiczny, jakim jest ochrona zdrowia i życia pacjentów oraz sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu lekarza, jak również zawierają konieczne gwarancje materialne i proceduralne ochrony czci i dobrego imienia badanego lekarza. Nie ustanawiają zatem środków zbyt restrykcyjnych do założonego celu³⁴.

Prawo międzynarodowe jest istotnym czynnikiem oceny funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości między innymi w obszarze sądownictwa powszechnego, które wraz z sądami administracyjnymi – jak wiadomo – sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej. Czas oczekiwania na merytoryczne rozpoznanie sprawy wynosił odpowiednio: w Izbie Cywilnej – 9 miesięcy, w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych – 12 miesięcy, w Izbie Karnej – 6 miesięcy, a w Izbie Wojskiej – od 1 do 2 miesięcy od daty wpływu. Średni czas rozpoznania sprawy w Sądzie Najwyższym w 2016 roku wyniósł zatem ok. 7 miesięcy, co w pełni odpowiada standardom określonym w Konstytucji RP oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁵.

4. Wnioski końcowe

Jak wynika z dokonanego przeglądu, znaczenie prawa międzynarodowego dla administracji publicznej w naszym prawoznawstwie ma uznaną od dawna wysoką pozycję. Istotna waga „prawa narodów” dla organizacji (ustroju) i działalności administracji

³² Dz. U. z 2011 r. Nr 246, poz. 1475.

³³ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku ...*, s. 273-274.

³⁴ *Ibidem*, s. 273-274.

³⁵ *Ibidem*, s. 222.

publicznej gruntowała w praktyce władza sądownicza, już od czasów Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Przystąpienie naszego państwa do Rady Europy i następnie do Unii Europejskiej pogłębiło i poszerzyło oddziaływanie określonych członów prawa międzynarodowego na krajowe normy ustrojowe, materialne, jak i procesowe właściwe dla władzy wykonawczej. Uwypuklenia wymaga okoliczność, że umacnianie pozycji prawa międzynarodowego w porządku prawnoadministracyjnym przez nasze sądy i trybunały miało poważne wsparcie w postanowieniach konstytucyjnych. Otwarcie Konstytucji na prawo międzynarodowe i jej bezpośrednie stosowanie oraz dialog milczącej władzy z sądami (trybunałami) ponadnarodowymi było i jest fundamentalnym czynnikiem w interesującym nas zakresie.

Oddziaływanie prawa międzynarodowego czy obcych porządków prawnych otwiera – co istotne – nowe perspektywy badawcze, ma także znaczenie w zakresie kształcenia uniwersyteckiego. Nauka klasyczna według Jana Jeżewskiego wskazuje, jak nikłą rolę w badaniu prawa administracyjnego odgrywały polityczne granice wstrząsanych wojnami państw Europy Zachodniej, gdzie powstało prawo administracyjne, rozwinęła się i przekształcała nauka o nim³⁶. Nieporównanie większe znaczenie, zdaniem Jeżewskiego, miały granice kręgów kultury prawnej – przede wszystkim romańskiego i germańskiego – z ich odrębnymi systemami pojęciowymi, a zarazem ze stałą tendencją do wzajemnych zapożyczeń i przenikania się. W takim właśnie procesie kształtowała się w ubiegłych stuleciach nauka prawa administracyjnego w Polsce – była więc od początku nauką europejską w najlepszym sensie tego słowa. A zatem rodowód pojęć i konstrukcji teorii prawa administracyjnego osadzony w dziedzictwie myśli europejskiej jest progiem, lub w innym ujęciu – poziomem startu w prezentowaniu dorobku badawczego w jakimkolwiek obszarze prawa administracyjnego i wobec jakiegokolwiek zjawiska z tej dziedziny. Przeświadczenie to ma też znaczenie w kształceniu studentów; nieświadomość przeszłości, rezygnacja z wykorzystania dorobku przeszłości i ksenofobia nie służą formowaniu umysłu otwartego³⁷.

International law aspects of public administration in the views jurisprudence

Abstract

International law has an important role for public administration. His position strengthen in practice the judicial power, in particular the administrative courts. An increase in the impact of international law on the executive conducive the accession of the RP to the Council of Europe and the European Union. An important place of international law in order to administrative-legal the key reliance on constitutional provisions. The law of Nations opens in the scientific workshop of the lawyer interesting research perspectives.

³⁶ J. Jeżewski, *Dystans i perspektywa. Podejście porównawcze jako element metody badawczej Jerzego Stefana Langroda*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Langroda*, Paryż 2011, s. 651.

³⁷ *Ibidem*.

Key words

international right, public administration.

Prof. dr hab. Karol Kiczka – profesor w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, dziekan Wydziału

Literatura

- Baumgart M., Habel H., *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933
- Benoit-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006
- Biernat S., *Pytania prejudycjalne polskich sądów administracyjnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (doświadczenia i perspektywy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Boccia*, Wrocław 2009
- Bigo T., *Zarys nauki administracji i polskiego prawa administracyjnego. Administracja cz. I. Wedle wykładów uniwersyteckich*, Lwów 1937
- Borkowski J., *Głos w dyskusji*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym – Wrocław, listopad 1997 r.*, Wrocław 1999
- Borkowski J., *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] B. Adamiec (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki w Osiemdziesiątą Rocznicę Urodzin i Pięćdziesięciolecie Pracy Naukowej*, Wrocław 1999
- Chelmoński A., *Polski samorząd terytorialny na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] P. Buczkowski (red.), *Odrodzenie samorządu terytorialnego. Budowa społeczeństwa obywatelskiego*, Poznań 1994
- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994
- Działocha K., *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11
- Garlicki L. (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1980
- Hasfeld B., *Orzecznictwo podatkowe Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 1939
- Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku*, Warszawa 2007
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 roku*, Warszawa 2009
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa 2017
- Jarosz-Żukowska S. (red.), *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Teksty źródłowe*, Wrocław 2002

- Jeżewski J., *Dystans i perspektywa. Podejście porównawcze jako element metody badawczej Jerzego Stefana Langroda*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Langroda*, Paryż 2011
- Jeżewski J., *Od Redaktora*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9
- Kmieciak Z., *Wstęp*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Leoński Z., *Wprowadzenie*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005
- Longchamps F., *Co każdy powinien wiedzieć o administracji państwowej*, Warszawa 1948
- Łętowska E., *Konwencja Europejska w Polsce i nasze myślenie o prawie*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” I, 1992, z. 1-4
- Łętowski J., *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1993, XL
- Machińska H. (red.), *Polska i Rada Europy: 1990–2005*, Warszawa 2005
- Miemiec M., *Gmina w administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007
- Mik C., *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010
- Niewiadomski Z., *Samorząd w warunkach państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988
- Nowacki K., *Wprowadzenie*, [w:] K. Nowacki (red.), *Kontrola działania administracji*, Wrocław 2010
- Rabska T., *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000
- Rot H. (red.), *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, Wrocław 1993
- Rozmaryn S., *O międzynarodowych badaniach porównawczych w dziedzinie administracji*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 10
- Stahl M., *Dorobek orzecznicy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013