

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
orlowoj@poczta.umcs.lublin.pl

WOJCIECH ORŁOWSKI

Związki między gałęziami prawa konstytucyjnego  
i administracyjnego z punktu widzenia regulacji  
Konstytucji RP z 1997 r.

---

Overlaps Between the Branches of Constitutional and Administrative Law  
from the Point of View of the Constitutional Regulations from the 1997 Constitution  
of the Republic of Poland

Rozważania wypada rozpocząć od problemu, czy prawo konstytucyjne możemy traktować jako gałąź analogiczną do innych w systemie prawa. Powszechnie wiadomo, że gałąź prawa to w toku historycznym ukształtowany zbiór norm prawnych regulujący daną dziedzinę życia. Powinna ona charakteryzować się specyfiką regulacji i swoistością sankcji prawnej.

Na gałąź prawa składa się kilka zaliczanych do niej dziedzin. W przypadku gałęzi prawa administracyjnego są nimi: prawo administracyjne ustrojowe, które określa strukturę oraz zasady funkcjonowania administracji publicznej; prawo administracyjne materialne, które reguluje prawa i obowiązki organów administracji publicznej i obywateli; prawo administracyjne procesowe, które określa postępowanie administracyjne. W istocie jednak brak jest w przypadku prawa administracyjnego kodyfikacji przepisów prawa materialnego. Nie ma chociażby kodyfikacji części ogólnej tej gałęzi prawa. Na uwadze mieć trzeba także zasadniczo wertykalny charakter stosunków administracyjnoprawnych odznaczających się brakiem swobody adresata działań administracji publicznej z jednej strony i przymusem, którym dysponuje organ administracji publicznej z drugiej strony.

Miejsce prawa konstytucyjnego w systemie prawa wydaje się dobrze opisywać rzymski podział na prawo prywatne i publiczne, w którym podstawowym kryterium rozróżnienia tych praw jest „korzyść” (łac. *utilitas*). Zadaniem norm

prawa prywatnego jest przynoszenie korzyści poszczególnym jednostkom, co odróżnia je od prawa publicznego, które tworzone jest w interesie całego społeczeństwa lub państwa. Zadaniem norm prawa publicznego jest zatem przynoszenie korzyści społeczeństwu jako całości. W przeciwieństwie do prawa prywatnego chroni ono interesy publiczne, a nie interesy poszczególnych jednostek.

Nie ma tu moim zdaniem wątpliwości, że do prawa publicznego zaliczyć trzeba gałąź prawa administracyjnego. Zdaniem większości doktryny prawo konstytucyjne również należy zaliczyć do norm prawa publicznego. Jednak idea konstytucji pisanej nie towarzyszyła od początku instytucji państwa. Jej rozwój wiąże się z walką przeciwko ustrojowi społeczeństw feudalnych, walką z „przywilejami stanowymi” i absolutyzmem monarszym, koncepcjami „prawa natury” oraz walką o prawa jednostki.

Idea przyjęcia konstytucji zrodziła się więc z chęci ograniczania władzy absolutnej, czyli – używając obecnej terminologii – „stworzenia bardziej demokratycznej administracji” (prawa do dobrej administracji).

Czy tradycyjny i obecny zakres regulacji prawa konstytucyjnego wnioski te potwierdza? Z całą pewnością zaliczenie prawa konstytucyjnego do prawa publicznego w Polsce przed 1989 r. nie budziło wątpliwości. Z definicją prawa państwowego (bo tak określano wówczas w Polsce prawo konstytucyjne) łączy się przedmiot regulacji. Jak definiował to zasłużony dla naszej dyscypliny prof. A. Burda, „prawo państwowe ma za swój przedmiot państwo i reguluje podstawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa”<sup>1</sup>. Ówczesna nazwa w istocie nie była tylko sprawą semantyki. Określenie to (ros. *Государственное право*, niem. *Staatsrecht*) podkreślało silną rolę państwa i faktyczną omnipotencję władzy państwowej.

Jak wcześniej wspomniano, prawo państwowe miało regulować i petryfikować aparat państwa. Ustawa zasadnicza miała być bowiem „bilansem przebytej drogi” w budowie socjalizmu<sup>2</sup>. W tym znaczeniu zaliczenie prawa konstytucyjnego państw socjalistycznych do prawa publicznego było jak najbardziej trafne. Nie zmieniało to faktu, że regulacje prawa konstytucyjnego okresu PRL-u były „deklaracją demokracji”. Regulacje konstytucji miały charakter ramowy i nie zapewniały petryfikacji ówczesnego ustroju państwa, szczególnie na poziomie regulacji ustawowych<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976, s. 12.

<sup>2</sup> Była to zatem „konstytucja państwa”, a nie konstytucja jednostki. Żartobliwie, ale niezwykle trafnie, ujął to w tamtym czasie pisarz Stanisław Jerzy Lec, pisząc, iż „konstytucja państwa powinna być taka, by nie naruszała konstytucji obywatela”.

<sup>3</sup> W latach 1947–1989 nie miały one żadnego znaczenia dla utrzymania ówczesnej władzy. Przeciwnie, utrzymanie władzy zapewniały pozostałe gałęzie prawa, w tym – a może przede wszystkim – prawo administracyjne. Na poparcie tej tezy można podać dwa fakty z historii powojennego polskiego konstytucjonalizmu. Pierwszy dotyczący „reform” początku lat 50., które wymaga-

Tymczasem światowa geneza konstytucji oraz prawa konstytucyjnego jest diametralnie inna od tej, jaka obowiązywała w Polsce w okresie powojennym. Była ona związana nie tylko z ideą „umowy społecznej” określającą nowe podstawy organizacji społeczeństwa, ale i ze statusem jednostki<sup>4</sup>. Oznacza to, że od samego początku prawo konstytucyjne nie określało tylko organizacji władz, lecz stosunki, jakie zachodzą pomiędzy jednostką a państwem.

Idea konstytucjonalizmu pozostawała i pozostaje w ścisłym związku z ograniczeniem wszechwładzy państwa oraz wiarą w możliwość stworzenia konstytucyjnych procedur ustanawiających ograniczenia dla piastunów sprawujących władzę<sup>5</sup>.

Gdyby odnieść się do stworzonego przez Ulpiana podziału na prawo prywatne i publiczne, to zaliczenie prawa konstytucyjnego i administracyjnego do gałęzi prawa publicznego jest bezsprzeczne. Podobnie jak w przypadku prawa administracyjnego istotą regulacji prawa konstytucyjnego jest przynoszenie korzyści społeczeństwu jako całości. Poszukując jednak różnic pomiędzy obiema gałęziami prawa, dopatrzeć się ich można w tym, że przepisy zaliczane do prawa konstytucyjnego regulują stosunki prawne, jakie zachodzą pomiędzy jednostką a państwem, gwarantując prawa i wolności pojedynczych obywateli oraz ich zbiorowościom. W tym zakresie przynoszą „korzyść” również pojedynczym jednostkom. Prawo administracyjne także reguluje stosunki, jakie zachodzą między jednostką a państwem, z tym że regulacje te zabezpieczają w większym zakresie „dobro wspólne” i interesy zbiorowe państwa. Słuszność należy przyznać poglądowi, iż „administracja” od zarania dziejów była „sługą ustroju i aparatem wykonawczym władzy publicznej”<sup>6</sup>.

Jakie są wobec tego relacje prawa konstytucyjnego i administracyjnego? Odpowiedź na to pytanie nie wymaga uściślenia pojęcia gałęzi prawa konstytucyjnego. Nie kwestionuje się w nauce prawa konstytucyjnego, że możemy mówić o prawie konstytucyjnym w znaczeniu *sensu stricto* i *sensu largo*. Podstawą tego wyodrębnienia jest nie zakres regulacji, lecz źródła norm prawa konstytucyjnego w obu wymienionych znaczeniach. W przypadku prawa konstytucyjnego *sensu*

---

ły jedynie dwóch nowelizacji Małej Konstytucji z 1947 r. Podobnie zmiany polityczne w Polsce z 1956 r. wymagały jedynie jednej nowelizacji konstytucji z 1952 r. Nie miała też znaczenia Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, Druk sejmowy Sejmu Ustawodawczego/1A.

<sup>4</sup> Pierwszym dokumentem konstytucyjnym na kontynencie europejskim była zatem francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Wspomnieć można również, że uchwalona w 1787 r. Konstytucja USA zaczęła obowiązywać formalnie w 1789 r., dopiero po uchwaleniu poprawek do konstytucji, które określiły podstawowe prawa obywatela.

<sup>5</sup> Z tego też względu i obecnie do niepisanej konstytucji brytyjskiej zalicza się Wielką Kartę Praw z 1215 r. czy ustawę o prawach z 1689 r.

<sup>6</sup> L. Kaczmarek, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie” 2009, t. 5, s. 220.

*stricto* (prawa konstytucji) wyłącznym źródłem norm jest regulacja ustawy zasadniczej. W przypadku prawa konstytucyjnego *sensu largo* źródłami norm – poza konstytucją i ustawami konstytucyjnymi – są ustawy dotyczące materii regulacji konstytucji oraz regulaminy parlamentarne. Zauważyć przy tym należy, że gdy chodzi o regulacje dotyczące organów władzy publicznej, to wszystkie one leżą w zakresie zainteresowań gałęzi prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Jedynym wyjątkiem jest tu regulacja działalności organów władzy ustawodawczej. Prawo parlamentarne uznać można za odrębną dziedzinę prawa w ramach gałęzi, ponieważ jest autonomicznie regulowane normami prawa zaliczanymi do tej gałęzi prawa. Sejm i Senat pozostają jedynymi instytucjami, które znajdują się poza zakresem zainteresowania administracyjnego prawa ustrojowego.

Od początku kształtowania się tych gałęzi prawa konstytucyjnego i administracyjnego dochodziło do wzajemnego ich stykania się i przenikania<sup>7</sup>. Dowodzi to, że gdy chodzi o źródła ustawowe gałęzi prawa konstytucyjnego i administracyjnego, są one tożsame. Nie możemy mówić o odrębnościach oraz specyfice regulacji, gdyż są to te same normy. Możemy zatem mówić nie o rozłączności gałęzi prawa konstytucyjnego od gałęzi prawa administracyjnego, lecz o odrębnościach w interpretacji tych norm przez naukę prawa konstytucyjnego i naukę prawa administracyjnego.

Zwrócić należy ponadto uwagę na pogląd J. Łętowskiego, którego zdaniem pod względem „teoretycznoprawnym prawo konstytucyjne i prawo administracyjne stanowią jedność, bowiem posługują się tymi samymi konstrukcjami, metodami i regułami”<sup>8</sup>. Dla prawa administracyjnego konstytucja jest głównym normatywnym źródłem ustroju i działań administracji oraz prawną podstawą nieustannego procesu wyważania interesów ogólnych i indywidualnych, co jest jurydyczną treścią zadań wykonywanych przez administrację<sup>9</sup>. Zdaniem E. Ochendowskiego normy prawa konstytucyjnego stanowią punkt wyjścia dla norm prawa administracyjnego. Dotyczy to zwłaszcza regulacji prawnej ustroju administracji<sup>10</sup>, ponieważ zarazem prawo materialne i procesowe administracyjne można dość pewnie wyodrębnić od prawa konstytucyjnego.

Jest bezsporne, że nauka prawa administracyjnego odwołuje się do pojęcia prawa konstytucyjnego w znaczeniu węższym. Podstawowe źródło przepisów

<sup>7</sup> Przewidywał to zresztą przed laty Janusz Łętowski, formułując tezę, którą sam nazwał „niezbyt przyjemną”, że „nie ma i nie będzie żadnej możliwości precyzyjnego, przedmiotowego, materialnego wyróżnienia sfery prawa administracyjnego” i dalej, że „prawdopodobnie trzeba będzie niebawem odrzucić przekonanie, że coś (pewien stosunek) zawsze musi być prywatno- bądź publicznoprawne, nie może zaś być publiczno- i prywatnoprawne łącznie”. J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 129.

<sup>8</sup> Szerzej: *idem*, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 18.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 38.

gałęzi prawa konstytucyjnego, czyli konstytucja, charakteryzuje się najwyższą mocą prawną. Z drugiej strony do norm konstytucyjnych mogą być zaliczone regulacje, które nie muszą nawet mieć charakteru norm prawych. Mogą to być dokumenty o charakterze politycznym lub akty prawne, które utraciły już moc prawną, lecz nadal są uznawane za element konstytucji<sup>11</sup>. Również w Polsce część badaczy dopatrywała się normatywności dokumentów politycznych dotyczących ustroju politycznego<sup>12</sup>.

Co więcej, w systemach państw realnego socjalizmu prawo konstytucyjne było nie dokumentem normatywnym, lecz „wielką obietnicą”<sup>13</sup>. Na poparcie tej tezy można zacytować poglądy J. Trzecińskiego dotyczące istoty konstytucjonalizmu socjalistycznego lat 80. Tendencja do wzmocnienia funkcji prawnej konstytucji łączyła się z „odejściem od koncepcji konstytucji »bilansu«, »rejestracji osiągnięć«, a więc konstytucji traktowanej jako dokument politycznoprawny”<sup>14</sup>. Dodać można, że przez długi czas uzależniano w PRL-u stosowanie konstytucji od realizacji postanowień konstytucyjnych do realizacji postanowień konstytucyjnych w ustawodawstwie zwykłym<sup>15</sup>. W istocie sprowadzało się to do poglądu o „prymacie ustawy w systemie źródeł prawa”, którego konsekwencją był pogląd, iż w razie sprzeczności ustawy z konstytucją stosuje się ustawę, ponieważ konstytucja nic przeciwnego nie stwierdza<sup>16</sup>.

Brak też było instytucjonalnych gwarancji przestrzegania norm konstytucji. Jedną z nielicznych – Najwyższa Izba Kontroli – przeżywała w tamtym okresie liczne ewolucje w zakresie określania jej pozycji ustrojowej od niezależności do faktycznego podporządkowania organom administracji państwowej<sup>17</sup>. Powołane

<sup>11</sup> Przykładem pierwszej regulacji może być akt konstytucyjny Sejmu Litwy „O nieprzystępowaniu Republiki Litewskiej do postradzieckich Związków Wschodnich” z dnia 8 czerwca 1992 r., który na mocy art. 150 stanowi część składową Konstytucji Republiki Litewskiej. Drugim przykładem może być wstęp do konstytucji Francji z 1946 r., zaliczany przez Radę Konstytucyjną.

<sup>12</sup> Por. W. Skrzydło, *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu Lipcowego PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959, t. 11, nr 2, s. 3 i n.

<sup>13</sup> Doskonale ilustruje tę cechę regulacji konstytucyjnej geneza „konstytucji stalinowskiej” ZSRR z 1936 r., ustanawiająca szeroki katalog praw obywatelskich, formalnie jednej z najbardziej demokratycznych pod tym względem w świecie, w sytuacji gdy 3 lata wcześniej w wyniku wywołanej polityką władz kłeski głodu zmarło na Ukrainie blisko 7 mln ludzi.

<sup>14</sup> J. Trzeciński zauważył również, że bez określonego systemu gwarancji normy konstytucyjne przypominają bardziej „kodeks moralny” niż akt prawny. J. Trzeciński, *Konstytucja PRL a konstytucjonalizmu socjalistycznego*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985, s. 44.

<sup>15</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 318.

<sup>16</sup> Krytycznie o tej koncepcji pisze J. Trzeciński, cytując poglądy S. Rozmaryna i J. Beera. J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 45.

<sup>17</sup> A. Sylwestrzak, *Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2010, R. 55 (numer specjalny), s. 6 i n.

w latach 80. nowe instytucje ustrojowe, takie jak Naczelny Sąd Administracyjny<sup>18</sup>, Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny, tworzone były jako reakcja na dominującą pozycję organów administracji państwowej i były traktowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego jako nowe gwarancje norm konstytucyjnych<sup>19</sup>. Zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny z kompetencjami, jakie nadała mu ustawa z 1985 r., pomyślany był jako organ, którego działalność skierowana miała być nie na działalność ustawodawczą Sejmu, lecz na działalność prawotwórczą Rady Ministrów oraz innych naczelnych i centralnych organów państwa.

Powracając do normatywności przepisów konstytucyjnych, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 8 Konstytucji RP ustawa zasadnicza jest „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, zaś jej przepisy „stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. W zakresie regulacji przepisów Konstytucji stwierdzić można, że – podobnie jak regulacje innych gałęzi – określają one hipotezę i dyspozycję normy<sup>20</sup>. W pewnym zakresie możemy mówić o bezpośredniej mocy derogującej przepisów Konstytucji. Nie dotyczy to jednak możliwości

---

<sup>18</sup> Naczelny Sąd Administracyjny został powołany dopiero ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8). Obawy przed sądową kontrolą administracji sprawiły, że zarówno pozycja sądu, jego właściwość, jak i usytuowanie w systemie wymiaru sprawiedliwości „krojone” były na miarę możliwości tego okresu. Ustawa ta stanowiła, że NSA jest sądem szczególnym, jednoinstancyjnym, włączyła postępowanie sądowe do k.p.a. (dział VI), a nadzór judykacyjny przekazała Sądowi Najwyższemu. Kompetencje NSA, zawarte w k.p.a., wyliczone były enumeratywnie.

<sup>19</sup> Mitycznym wrogiem „ludu pracującego miast i wsi” był „biurokrata” wymyślający kolejne zakazy i powielający swoją normatywną działalność na podręcznym powielaczu. To dodatkowo czyniło atrakcyjnymi badania nad istotą „biurokracji”. L. Dubel, *Problem biurokracji w tradycji myśli socjalistycznej*, Lublin 1988.

<sup>20</sup> W istocie przepisy prawa konstytucyjnego określają okoliczności, które wywołują „skutki prawne”, czyli powodują powstanie, zmianę lub wygaśnięcie stosunku prawnego. Realizacja przepisów określonych w ustawie zasadniczej jest związana z zaistnieniem zarówno określonych „faktów prawnych”, takich jak „opróżnienie urzędu Prezydenta” (art. 131 ust. 2 pkt 1), „upływ kadencji Sejmu” (art. 98 ust. 1–2), jak i zdarzeń prawnych, takich jak „wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności” (art. 158) czy „niepodjęcie przez Senat uchwały dotyczącej ustawy przekazanej mu do rozpatrzenia” (art. 121 ust. 2). Regulowanymi przez konstytucje są też fakty prawodawcze, jak np. uchwalenie przez Sejm i Senat swoich regulaminów (art. 112), uchwalenie przez obie izby ustawy zmieniającej konstytucję (art. 235). Z nadrzędności norm konstytucji wynika też, że przepisy ustawy zasadniczej mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących, a część z nich ma nawet charakter zakazów, jak chociażby zakaz łączenia mandatu posła z określonymi funkcjami (art. 103 ust. 1) czy zakaz prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej (art. 107). Podmiotami stosunków prawnych regulowanych przez prawo konstytucyjne są jednostki, instytucje społeczeństwa obywatelskiego (partie polityczne i stowarzyszenia, organizacje mniejszości narodowych i etnicznych, kościoły i związki wyznaniowe). Podmiotami tymi są także jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku państw o strukturze federalnej – także części składowe tej federacji. Nie zmienia to jednak faktu, iż normy prawa konstytucyjnego są adresowane przede wszystkim do organów państwa. Co więcej, nakładają one na nie określone powinności w postaci obowiązku określonego zachowania lub powstrzymania się od ingerencji w pewien zakres stosunków społecznych.

automatycznego derogowania przepisów prawnych uchwalonych przed datą wejścia w życie ustawy zasadniczej.

W istocie jednak większość przepisów Konstytucji RP dotyczących organów władzy publicznej to przepisy niewymagające konkretyzacji w przepisach rangi ustawowej. Dotyczy to przede wszystkim regulacji „stycznych” z prawem administracyjnym. Tym samym normy Konstytucji nie mają w tych sprawach waloru bezpośrednio stosowanych.

Dodatkową specyfiką przepisów prawa konstytucyjnego jest to, iż ich charakter nie jest niejednorodny. To, co wyróżnia regulację prawa konstytucyjnego spośród regulacji trzech tradycyjnych gałęzi prawnych, to ogólność treści norm. Prawo konstytucyjne w sporej części zawiera przepisy, których normatywność jest mocno dyskusyjna. W pierwszym rzędzie dotyczy to normatywności wstępu (preambuły) do Konstytucji<sup>21</sup>. Są też w ustawie zasadniczej przepisy określane jako zasady lub normy programowe, których adresatem jest państwo<sup>22</sup>. Ich normatywność trudno jest analizować z punktu widzenia tradycyjnych koncepcji trójczłonowej budowy normy prawnej. Przepisy konstytucji najczęściej pozbawione są wyraźnie określonej sankcji prawnej.

Jaki jest zatem, zdaniem doktryny, faktyczny wpływ regulacji prawa konstytucyjnego na gałąź prawa administracyjnego? Jak już wspomniano, pomiędzy prawem konstytucyjnym a prawem administracyjnym występują bliższe związki w porównaniu z innymi gałęziami prawa<sup>23</sup>. Wszystko to powoduje, że nie sposób określić granic regulacji prawa administracyjnego i konstytucyjnego *sensu largo*.

<sup>21</sup> M. Stefaniuk, *Preambula do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales UMCS. Sectio G” 2003/2004, s. 204 i n.

<sup>22</sup> Na przykład w postanowieniu z dnia 3 września 2003 r., Ts 71/03, skarżący zakwestionował dwa przepisy prawa spółdzielczego z 1982 r. (art. 210 § 1 oraz art. 218 § 2), na podstawie których sąd rejonowy orzekł eksmisję skarżącego ze spółdzielczego lokalu mieszkalnego z powodu wygaśnięcia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Środek odwoławczy od powyższego rozstrzygnięcia sądu rejonowego (apelacja) został oddalony przez sąd okręgowy. W skardze konstytucyjnej zarzucono niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego w zakresie i w formie wskazany w ustawie), art. 71 ust. 1 (obowiązek prowadzenia przez państwo polityki z uwzględnieniem dobra rodziny) oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji (obowiązek prowadzenia przez państwo polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli). TK uznał, że przepisy art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji mają charakter norm programowych, których adresatem jest państwo. Zgodnie z art. 81 Konstytucji granice indywidualnych roszczeń wynikających z takich nakazów powinien określić ustawodawca. Tymczasem skarżący wskazuje na brak w tym zakresie unormowań pozytywnych, które pozwalałyby zróżnicować sytuację adresatów przepisów dotyczących eksmisji. Ocena postulatów *de lege ferenda* nie mieści się jednak w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który pełni jedynie rolę tzw. negatywnego prawodawcy, władnego derogować normy już ustanowione i obowiązujące. Wskazał ponadto, że w celu skutecznego oparcia skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) konieczne jest doprecyzowanie treści prawa lub wolności, w zakresie których zasada ta została naruszona.

<sup>23</sup> L. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 220.

Rację należy przyznać J. Zimmermannowi, który stwierdził, że „duży obszar regulacji prawnej i zainteresowań doktryny jest dla tych dziedzin wspólny, choć raz jest ona analizowana »od góry« (prawo konstytucyjne), a innym razem »od dołu« (prawo administracyjne)”. Podobną myśl wyraził przed laty A. Burda. J. Zimmermann zauważył jednak, że „taka sytuacja nie może oznaczać zatarcia granic między obydwoma dziedzinami”. Jego zdaniem, patrząc na to z punktu widzenia prawa administracyjnego, trzeba powiedzieć, że nie powinno ono „oddawać pola”, gdyż obie analizy są równie potrzebne<sup>24</sup>.

Godny szczególnego podkreślenia jest fakt, że interpretacja norm konstytucji oraz nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego nie wydaje się do końca identyczna. Spróbuję przeanalizować to na podstawie zasad wskazywanych w obu doktrynach.

Zdaniem nauki prawa administracyjnego konstytucja dla tej gałęzi prawa pełni trzy funkcje obejmujące<sup>25</sup>:

- a) regulacje ideowo-koncepcyjne (dobro wspólne) w preambule, w artykule regulującym stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 3) oraz w artykule dotyczącym obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej (art. 82),
- b) regulacje podstawowe: trójpodział i równowaga władz (art. 10), wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77),
- c) regulacje bezpośrednie: jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169).

Z punktu widzenia nadrzędności konstytucji i jej wpływu na pozostałe normy w państwie prawo konstytucyjne akcentuje zasadę konstytucjonalizmu.

Cytowana wypowiedź doktryny uwydatnia różnice w podejściu do regulacji konstytucyjnych. Dziwi zwłaszcza to, że nie zaliczono do roli ideowo-koncepcyjnej regulacji demokratycznego państwa prawa (art. 2) czy zasady suwerenności Narodu (art. 4). W zakresie regulacji bezpośrednich brak jest również odwołania do art. 78 Konstytucji RP, przewidującego, iż każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji czy też prawa do informacji publicznej (art. 61) oraz prawa do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60).

Inną płaszczyzną oceny wpływu regulacji konstytucyjnych na prawo administracyjne może być zagadnienie wpływu orzecznictwa TK. Zdaniem doktryny

<sup>24</sup> J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 813. Może to sugerować, że nadrzędna pozycja prawa konstytucyjnego nie jest do końca w prawie administracyjnym akceptowana.

<sup>25</sup> S. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2, s. 66 i n.



w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne orzecznictwo konstytucyjne pełni trzy zasadnicze role. Na uwagę zasługują tutaj: 1) znaczenie ornamentacyjne, 2) znaczenie wyroków TK jako „pomostu” dla zastosowania (współstosowania) unormowań zawartych w Konstytucji RP (wykładnia prokonstytucyjna) oraz 3) znaczenie prawotwórcze<sup>26</sup>. Rezultatem takiej interpretacji, uwzględniającej orzecznictwo TK, jest najczęściej współstosowanie przepisów konstytucyjnych wraz z przepisami ustawowymi bądź podustawowymi, stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej<sup>27</sup>. Prawotwórcze znaczenie orzeczeń TK wiąże się natomiast: ze sprawami, w których sąd administracyjny, korzystając z możliwości przewidzianej w art. 193 Konstytucji RP, kieruje do TK pytanie prawne; ze sprawami, w których TK opóźnił moment utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu; z sytuacjami, w których orzecznictwo sądownoadministracyjne czyni wypowiedź TK podstawą rozstrzygnięcia – chodzi tu o sprawy analogiczne i podobne do tych, na kanwie których wypowiedział się TK<sup>28</sup>. Symptomatyczne w tym zagadnieniu wydaje się to, iż podstawową rolą orzecznictwa trybunalskiego jest „znaczenie ornamentacyjne”.

Gdyby rozpatrywać rozszerzanie czy oddawanie pola przez prawo administracyjne, to możemy mówić o swoistej jego „ekspansywności”. Dzieje się tak poprzez zaliczanie do organów administracji organów ochrony prawa, takich jak np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Przyczyną takiego poglądu jest to, że prawo konstytucyjne oraz prawo administracyjne należą do dziedziny prawa publicznego, która dotyczy ustroju i działań organów państwa podejmowanych w interesie publicznym<sup>29</sup>. Przykładem sytuacji powiązania obu tych gałęzi jest instytucja Rady Ministrów, która z jednej strony zaliczana jest do organów państwa, czyli jest zaliczana do materii prawa konstytucyjnego, a z drugiej jest naczelnym organem administracji kierującym administracją rządową, co zbieżne jest z problematyką regulacji prawa administracyjnego.

Zasady ustroju politycznego państwa od wielu lat oddziałują na prawo i postępowanie administracyjne. Świadczy to o tym, że prawo konstytucyjne ma istotny wpływ na funkcjonowanie tej gałęzi prawa. Szczególnie należy zwrócić uwagę na zasadę demokratycznego państwa prawnego unormowaną w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tą ideą prawo powinno być przestrzegane przez wszystkich jego adresatów, a w szczególności przez organy państwowe, które mają działać tylko na podstawie i w granicach prawa oraz przyznanych im kompetencji.

<sup>26</sup> M. Sarnowiec-Cisłak, *Skutki wyroków TK dla oceny zdarzeń administracyjnoprawnych*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 42.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 46–47.

<sup>29</sup> E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 37.

Możliwość realizowania przez państwo swoich zadań publicznych – nie tylko w toku prowadzonej przez siebie działalności jako administracji państwowej, ale także za pośrednictwem innych, odrębnych od niego podmiotów, które mogą przekazać część swoich uprawnień – pozwala na posługiwanie się szerszym pojęciem administracji, a mianowicie określeniem „administracja publiczna”<sup>30</sup>. Trzeba podkreślić, że pojęcie administracji publicznej obejmuje administrację rządową i samorządową.

Kolejne zagadnienie dotyczy źródeł prawa. Wydawałoby się, że konstytucyjne zamknięcie ich katalogu musi przesądzać o jednakowym traktowaniu źródeł prawa w każdej dziedzinie<sup>31</sup>. Tymczasem doktryna prawa administracyjnego jest zdania, że konstytucyjne rozumienie źródeł prawa dla tej gałęzi nie jest wystarczające<sup>32</sup>. Regulacje rozdziału 3 obecnie obowiązującej Konstytucji RP są spełnieniem jednego z głównych postulatów nauki prawa konstytucyjnego lat 80.

Idea ta jest najlepiej widoczna w obrębie zagadnienia źródeł prawa. Wydawałoby się, że konstytucyjne zamknięcie ich katalogu musi przesądzać o jednakowym traktowaniu pojęcia źródeł w każdej dziedzinie, w tym w prawie administracyjnym. Tymczasem doktryna prawa administracyjnego twierdzi, że konstytucyjne rozumienie źródeł prawa dla tej gałęzi nie jest wystarczające.

Można tu również dodać, że fakt wydawania pewnych kategorii aktów powszechnie obowiązujących przez organy administracji publicznej stwarza zagadnienia obce dla prawa konstytucyjnego, a w zasadzie dla prawa administracyjnego. Zauważalne jest to szczególnie w obrębie wydawania aktów prawa miejscowego, w tym aktów planowania przestrzennego. Dotyczy to też innych kwestii z natury „konstytucyjnych”, które w prawie administracyjnym nabierają specyficznych treści, jak np. zagadnienie bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Nie jest więc możliwe, a nawet wskazane, całkowite „ukonstytucyjnienie” problemu źródeł prawa w prawie administracyjnym<sup>33</sup>.

Inspirująca wydaje się cytowana wcześniej myśl J. Zimmermanna o „oddawaniu pola” przez prawo administracyjne. Czy wskutek rozwoju regulacji prawnych można mówić o oddawaniu pola przez prawo administracyjne czy prawo konstytucyjne?

Konkludując, należy stwierdzić, że prawo konstytucyjne nie wywiera dużego wpływu na regulacje prawa administracyjnego, a jego stosowanie w badaniach doktryny ma – podobnie jak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – w przeważającej mierze znaczenie ornamentacyjne.

<sup>30</sup> L. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 221.

<sup>31</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 813.

<sup>32</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 229 i n.

<sup>33</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 813.

Można rozważyć zatem różne procesy dotyczące wpływu obu gałęzi prawa na siebie. Powszechnie używanym terminem jest zjawisko „konstytucjonalizacji” prawa, któremu możemy przeciwstawić proces „administratywizacji” prawa konstytucyjnego.

Zjawisko „konstytucjonalizacji” utożsamia się z wymienieniem jakiejś instytucji prawnej w regulacji ustawy zasadniczej. Najczęściej ma to miejsce przy okazji prac nad nową konstytucją. Działanie takie petryfikuje tę instytucję lub organ państwa w systemie prawa. Konstytucjonalizacja tego rodzaju nie powoduje wpływu na regulacje poszczególnych gałęzi prawa. Wyjątkiem są przypadki, które dotyczą nowych, nieuregulowanych wcześniej w ustawie zasadniczej, instytucji prawnych, takich jak Rzecznik Praw Dziecka.

Można również mówić o innej, bardziej skutecznej konstytucjonalizacji, gdy do regulacji ustawy zasadniczej wprowadza się elementy o charakterze proceduralnym lub strukturalnym, które wymuszają określone zmiany w prawie. Gdy chodzi o gałąź prawa administracyjnego, dobrym przykładem może być regulacja art. 236 ust. 1 Konstytucji RP dotycząca powołania dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego<sup>34</sup>. Innym przykładem jest włączenie do regulacji Konstytucji RP podstawowych zasad procesu wyborczego na urząd Prezydenta czy też kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Decyzja o uregulowaniu pozycji ustrojowej określonej instytucji prawnej w przepisach konstytucji wskazuje na jej rangę w systemie organów państwa. Czasami dotyczy to jej rangi wewnątrz struktury organizacyjnej danego organu. Wiadomo bowiem, że ustawa zasadnicza reguluje także pozycje organów niesamoistnych, takich jak marszałek i komisje Sejmu czy kancelarie: Sejmu, Senatu, Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów. Konstytucjonalizacja taka zabezpiecza jedynie przed likwidacją takiej instytucji, bez wcześniejszej zmiany ustawy zasadniczej. Przekonują o tym kolejne „reformy” Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>35</sup>. Zmieniły one liczbę wybieranych członków tego organu, sposób liczenia jego kadencji oraz szczegółowe kompetencje bez konieczności nowelizacji Konstytucji RP.

Zgodnie z zasadą praworządności organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (w tym prawa konstytucyjnego). W praktyce sposób

<sup>34</sup> Szeroko sprawy wpływu regulacji konstytucyjnych zostały omówione w wydawnictwie zbiorowym: *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2000, s. 13–20.

<sup>35</sup> Halina Zięba-Załucka szeroko omawia konstytucyjną pozycję KRRiTV oraz zmiany ustawodawcze. Zob. H. Zięba-Załucka, *Czy konstytucjonalizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pomogła w zachowaniu jej niezależności?*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 344–365; *eadem*, *Czy potrzebna jest nowelizacja Konstytucji na tle zmian w Prokuraturze i Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji*, [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Przemyśl 2006, s. 193–204.

wiązania ustawodawcy przez przepisy ustawy zasadniczej wydaje się nie być nadzbyt restrykcyjny. Powodem tego jest akceptowana wykładnia przepisów Konstytucji RP, którą streścić można w stwierdzeniu, iż „ustawa zasadnicza takich działań nie zabrania”. Natomiast w wyrokach prawotwórczych<sup>36</sup> Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się określenie: „nie jest niezgodny z Konstytucją”.

Jako przykład z zakresu regulacji prawa administracyjnego służyć może regulacja art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, iż „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Natomiast art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej przewiduje, że „każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej”. Powiedzieć można, że norma ustawowa „z naddatkiem” realizuje postanowienia Konstytucji, jednak z punktu widzenia prawa konstytucyjnego mamy do czynienia w tym przypadku z modyfikacją norm konstytucji przez regulację ustawową.

Podobną modyfikację wskazać można odnośnie do idei uchwalenia kodeksu wyborczego. Regulacja ta została przyjęta, mimo że treść regulacji art. 228 Konstytucji RP przewiduje, iż „w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej [...]”. Wprawdzie powiedzieć można, że poszczególne rozdziały kodeksu stanowią w jakimś sensie odpowiednik ordynacji wyborczych do danego organu, wydaje się jednak, że intencja tego przepisu konstytucyjnego była inna.

Innym problemem jest regulacja czynnego i biernego prawa wyborczego obywateli państw Unii Europejskiej do organów samorządu terytorialnego. W przededniu naszej akcesji do Wspólnot Europejskich problem ten został rozwiązany, lecz wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a nie w wyniku formalnej zmiany przepisów Konstytucji RP<sup>37</sup>. W analogicznej sprawie Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii podjął zgola odmienną decyzję<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Por. K. Pietrzykowski, *O tak zwanych „interpretacyjnych” wyrokach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 3, s. 26–29.

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o zgodności z Konstytucją warunków członkostwa Polski w UE, odpowiadając na wątpliwości konstytucyjne dotyczące dopuszczalności uczestniczenia przez obywateli UE nieposiadających obywatelstwa polskiego w wyborach lokalnych na terytorium Polski, orzekł wówczas, że przywołany wyżej art. 19 ust. 1 TWE nie jest niezgodny z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji.

<sup>38</sup> Ratyfikacja Traktatu z Maastricht w Hiszpanii spowodowała ostatecznie przeprowadzenie nowelizacji art. 13 ust. 2 Konstytucji z powodu jej niezgodności z art. 8b ust. 1 traktatu TUE. O konieczności przeprowadzenia zmian zdecydowała restrykcyjna opinia Trybunału Konstytucyjnego (DTC 1/2004 Declaration 1/1991) dotycząca regulacji treści art. 95 hiszpańskiej konstytucji. Zgodnie ze wspomnianym przepisem zawarcie traktatu międzynarodowego, który zawierałby ustalenia sprzeczne z konstytucją, wymagało uprzedniej zmiany Konstytucji. Zmiana została uchwalona lipcu 1992 r. Por. C.F. Juberias, *The 1992 Amendment of the Spanish Constitu-*

Związanie ustawodawcy normami Konstytucji przedstawić można też na przykładzie regulacji dotyczących obronności państwa. Zgodnie z art. 134 ust. 3 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Tymczasem od reformy, która miała miejsce w 2013 r., składowymi obecnego aparatu kierowania siłami zbrojnymi w Polsce są: Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych. Zmianie uległa ponadto rola Sztabu Generalnego WP, a jest nią obecnie planowanie strategiczne i funkcja doradcza.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Regulacja konstytucyjna akcentuje zatem „zewnętrzną funkcję sił zbrojnych”. Tymczasem w prawie lotniczym mają one prawo podejmować działania w stosunku do cywilnych statków powietrznych znajdujących się na terytorium państwa polskiego. Podobne wątpliwości zgłosić można w związku z powołaniem „wojsk obrony terytorialnej”<sup>39</sup>.

Podobnie analiza rozwiązań samej ustawy o Radzie Ministrów przywodzi na myśl, że obowiązują nadal przepisy Małej Konstytucji z 1992 r. Przepis art. 1 ustawy stanowi, że „Rada Ministrów (Rząd) działa kolegialnie”. Tymczasem obowiązująca już od 20 lat Konstytucja RP zrezygnowała z alternatywnej nazwy tej instytucji i, niestety, z zasady kolegialności prac Rady Ministrów.

Nie oznacza to, że uczynić można jakikolwiek zarzut doktrynie prawa administracyjnego. Przykłady te ukazują, jak w minimalnym stopniu konstytucja może pełnić swoją rolę petryfikującą. Zarzuty te można postawić ugrupowaniom stanowiącym kolejne koalicje parlamentarne. Można nawet zaryzykować pogląd, że zasada nadrzędności konstytucji jest traktowana z szacunkiem jedynie przez te siły polityczne, które są aktualnie w opozycji. Tym samym obecny kryzys konstytucyjny, polegający na kwestionowaniu regulacji konstytucyjnych, swoimi korzeniami sięga ostatnich 15 lat obowiązywania ustawy zasadniczej.

Wypada również omówić wpływ rozwiązań pochodzących z gałęzi prawa administracyjnego na regulacje konstytucyjne. Tradycyjnie konstytucja powinna regulować ustrój naczelnych i centralnych organów państwa. Wpływ gałęzi prawa administracyjnego powoduje, że ustawa zasadnicza zaczyna w szerokim zakresie regulować ustrój organów władzy publicznej w terenie. Zwrócić tu należy uwagę,

---

*tion: A Tale of Two Words*, [w:] *Constitutions of the Countries of the World*, ed. G.H. Flanz, New York 1997, s. 1.

<sup>39</sup> Dyskusyjne pod względem konstytucyjnym są kolejne nowelizacje ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej jako jedynej obowiązującej w Polsce ustawy, która reguluje kompetencje ministra. Zgodnie bowiem z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Także przepisy art. 19 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej określają zadania i kompetencje ministra właściwego do spraw obrony narodowej.

że nie dotyczy to tylko organów administracji rządowej, ale też, a może przede wszystkim, samorządu terytorialnego.

W okresie pierwszych lat transformacji wpływ regulacji administracyjnych, polegający na włączaniu materii regulowanych przez prawo administracyjne do Konstytucji RP, był znacznie większy niż w trakcie ostatnich lat. Przykładem takiego wpływu może być nowelizacja z dnia 8 marca 1990 r. Konstytucji RP z 1952 r., której przedmiot regulacji polegał na zastąpieniu w rozdziale 6 przepisów dotyczących rad narodowych przepisami regulującymi pozycję samorządu terytorialnego<sup>40</sup>.

Analizując wpływ rozwiązań konstytucyjnych na regulacje ustawowe, warto zwrócić uwagę na tryb ich uchwalania. Przypomnieć tu należy, że ustawa ta była procedowana wspólnie z uchwaloną 8 marca 1990 r. ustawą o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym). Obie ustawy weszły w życie w tym samym czasie, czyli z dniem ich ogłoszenia. Nie można zatem twierdzić, że regulacje Konstytucji wpływały na regulacje ustawowe. Materię dotyczącą samorządu gminnego podzielono pomiędzy obie te ustawy. Doprowadziło to do pewnych niekonsekwencji legislacyjnych. Ustawa o zmianie konstytucji nie mogła wskazać konkretnej nazwy ani daty uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym, na podstawie której odbyć się miały pierwsze wybory do organów samorządu terytorialnego<sup>41</sup>.

Dodać tu trzeba, że przypadki równoległego procedowania projektów zmian w konstytucji i powiązanych z nimi projektów ustaw, w okresie przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r., były częstą praktyką. Ograniczało to faktyczną możliwość oddziaływania przepisów konstytucyjnych na regulacje ustawowe. Przeciwnie, najczęściej powodem równoległej nowelizacji norm konstytucji była konieczność zmiany przepisów ustawy zasadniczej, które sprzeczne były z rozwiązaniami planowanego projektu ustawy.

Następne zmiany konstytucyjne w zakresie regulacji pozycji samorządu terytorialnego związane były z procesem przystępowania Polski do Rady Europy i przyjęciem Karty Samorządu Lokalnego (KSL)<sup>42</sup>. Postanowienia konwencji

<sup>40</sup> Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 94.

<sup>41</sup> Art. 2 ust. 1 przywoływanej ustawy stanowił, że „pierwsze wybory do rad gmin, zarządzane po wejściu w życie niniejszej ustawy, odbywają się na podstawie ustawy, o której mowa w art. 1 pkt 7 (art. 45 ust. 1)”, czyli jak wskazywał przywoływany przepis konstytucyjny „zasady i tryb wyboru określa ustawa”. Analogicznie również ust. 2 tego artykułu przewidywał, że „do czasu upływu kadencji rad narodowych wybranych dnia 19 czerwca 1988 r. rady narodowe i terenowe organy administracji działają na podstawie dotychczasowych przepisów. Termin upływu kadencji rad narodowych określi ustawa, o której mowa [...] (*sic!*) w ust. 1”.

<sup>42</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która została sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., została ratyfikowana przez Polskę w 1994 r., czyli po uchwaleniu Małej Konstytucji z 1992 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607; zm. Dz.U. z 2006 r., nr 08, poz. 29; sprostowanie: Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107). Ratyfikując konwencję, Polska uznała wszystkie artykuły Karty za źródło powszechnie obowiązującego prawa.

zostały przyjęte w regulacjach konstytucyjnych i ustawowych zanim doszło do ratyfikacji KSL w Polsce<sup>43</sup>.

Już jednak tryb przygotowania i uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji RP pokazał, że głębsza konstytucjonalizacja struktury samorządu terytorialnego nie była możliwa<sup>44</sup>.

Obecnie zmiany wspólne w prawie konstytucyjnym i administracyjnym wynikają ze zjawiska, jakim jest proces „europeizacji” oraz „globalizacji” prawa. W prawie konstytucyjnym określane są one jako „europeizacja prawa konstytucyjnego” i są związane z obecnością kilku źródeł tego procesu. Nowelizacje te wynikają nie tylko z aktywności państw w ramach Unii Europejskiej<sup>45</sup>, ale również – jak wcześniej wskazano – z ich aktywności w ramach struktur Rady Europy. Co więcej, gdyby skonfrontować w konstytucjach zmiany w zakresie praw człowieka ilościowo, z pewnością więcej z nich byłoby efektem aktywności państwa w Radzie Europy niż w Unii Europejskiej<sup>46</sup>.

Współczesny konstytucjonalizm zmienia się także jako odpowiedź na istniejące wyzwania współczesności. Jednym z nich jest dążenie do ochrony człowieka i ludzkości przed skutkami negatywnych zjawisk, które zagrażają biologicznej egzystencji człowieka, takimi jak terroryzm czy degradacja środowiska naturalnego. Innym, coraz częściej regulowanym w prawie konstytucyjnym, zagadnieniem jest problem społeczeństwa informacyjnego, w tym dostępu do informacji.

---

<sup>43</sup> Jak wskazuje L. Kieres, stanowisko Polski jest oceniane niezmiennie jako pozytywny przykład reakcji państwa na wyzwania, które wyznacza zaliczenie samorządu terytorialnego do instytucji znamiennej dla systemu ustrojowego. W pewnym okresie aktywności Rady Europy, zwłaszcza w latach 90., przykład Polski inspirował „stare” demokracje europejskie. Odnosiły się bowiem do Karty z rezerwą w zasadzie przez całą dekadę po jej przyjęciu przez Radę w 1985 r. Państwa te podejmowały inicjatywy prowadzące do ratyfikacji EKSL3 m.in. w reakcji na przykład Polski. Zob. L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 78.

<sup>44</sup> Jak pisze L. Kieres, „Status samorządu terytorialnego determinują rozwiązania prawne przyjęte w Konstytucji z 1997 r. oraz w ustawodawstwie zwykłym. Forma ustawowej regulacji kształtuje ustrój województwa samorządowego – w tym członkostwo we wspólnocie regionalnej oraz jego pozycję wobec państwa. Tym samym do istotnych prerogatyw organów państwa należy stanowienie o kierunkach ewolucji województwa samorządowego w ustroju Polski”. *Idem*, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 174.

<sup>45</sup> Szeroko pisze o tym: M. Ziółkowski, *Europeizacja Konstytucji – rekonstrukcja znaczenia*, [w:] *Europeizacja Konstytucji Państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 19–31.

<sup>46</sup> Co więcej, trudno jest w praktyce rozgraniczyć, czy zmiana w konstytucji została wywołana uczestnictwem w Radzie Europy (czy monitoringu prawa przez Radę Europy) czy też wynikała ona z pogłębiającej się integracji w ramach Unii Europejskiej. Dotyczy to np. takich zagadnień, jak zakaz wykonywania kary śmierci. Inspiracją do zmian w przepisach konstytucyjnych może też być członkostwo państw w OBWE, NATO czy nawet w Światowej Organizacji Handlu.

Wydaje się, że nie możemy w tym zakresie mówić o wzajemnym oddziaływaniu prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego, lecz o oddziaływaniu na obie te gałęzie regulacji międzynarodowego prawa publicznego. Zmiany związane z członkostwem w Unii Europejskiej w większości dotyczą regulacji z zakresu prawa administracyjnego. Z uwagi na fakt, że członkostwo w Unii Europejskiej polega na współpracy międzyrządowej, większość przepisów tworzonych w strukturach UE można zaliczyć do gałęzi prawa administracyjnego. Zauważał ten problem J. Zimmermann, pisząc, iż przynależność Polski do Unii Europejskiej powoduje konsolidowanie się ponadpaństwowych dziedzin prawa jako elementów prawa europejskiego wyodrębnianych według kryteriów nietradycyjnych. Powoduje to konieczność przewartościowań i – być może – zmiany kryteriów podziału<sup>47</sup>.

Wiele zagadnień regulowanych przez przepisy prawa unijnego zalicza się do wspólnego zakresu regulacji prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Dlaczego wobec tego, pomimo znacznego stopnia europeizacji prawa administracyjnego<sup>48</sup>, zmian przepisów konstytucyjnych jest relatywnie mało? Po pierwsze, wynika to ze stosunkowo niewielkiej głębokości regulacji konstytucyjnej zagadnień związanych z pozycją władzy wykonawczej. Po drugie, zmiany konstytucji (najczęściej związane ze zmianami prawa pierwotnego Unii Europejskiej) następują w czasie pomiędzy podpisaniem traktatu a jego ratyfikacją. Często faktyczna zmiana konstytucji następuje nie przez jej formalną nowelizację, lecz przez odmienną interpretację przepisów konstytucyjnych.

Znacznie więcej uwagi niż administracji publicznej ustawy zasadnicze poświęcają sprawom związanym z finansami publicznymi. Przykładem takich rozwiązań jest rozdział polskiej Konstytucji z 1997 r. dotyczący finansów publicznych<sup>49</sup>.

Nie można jednak powiedzieć, że regulacja zagadnień dotyczących „stabilizacji finansowej” do końca okazuje się być „bardziej efektywna” w prawie unijnym. W przypadku przyjętego w 2011 r. Paktu Stabilności i Wzrostu, mającego w przyszłości wyeliminować kryzysy finansowe w Unii Europejskiej, zalecono państwom członkowskim, by wprowadzić do regulacji konstytucyjnej mechanizmy zapobiegające nadmiernemu deficytowi budżetowemu<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 812.

<sup>48</sup> Szerzej patrz: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014; G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009; *Europeizacja administracji publicznej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2008; G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.

<sup>49</sup> C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.

<sup>50</sup> Przykładem może tu być nowelizacja Konstytucji Królestwa Hiszpanii z 2011 r. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 135 stanowi, iż: „1. Wszystkie organy administracji publicznej dostosują swoją działalność do zasady stabilności budżetowej. 2. Państwo i wspólnoty autonomiczne nie mogą



W kontekście powyższych uwag zupełnie innego wymiaru nabiera faktyczne znaczenie zasady nadrzędności konstytucji. Skoro rozwiązania aktualnie obowiązującej Konstytucji RP nie są w stanie znacząco wpływać na stanowienie ustaw regulujących instytucje prawa administracyjnego, rolę tę w coraz większym zakresie zaczyna odgrywać prawo Unii Europejskiej.

#### BIBLIOGRAFIA

- Boć S., *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976.
- Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, Druk sejmowy Sejmu Ustawodawczego/1A.
- Dubel L., *Problem biurokracji w tradycji myśli socjalistycznej*, Lublin 1988.
- Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2000.
- Europeizacja administracji publicznej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2008.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Juberias C.F., *The 1992 Amendment of the Spanish Constitution: A Tale of Two Words*, [w:] *Constitutions of the Countries of the World*, ed. G.H. Flanz, New York 1997.
- Kaczmarek L., *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie” 2009, t. 5.
- Kierles L., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Kierles L., *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011.
- Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Łętowski J., *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.

dopuszczyć do tego, by deficyt strukturalny przekroczył limit ustalony – w tym wypadku – przez Unię Europejską dla jej państw członkowskich. Odpowiednia ustawa organiczna ustali maksymalny deficyt strukturalny dopuszczalny na poziomie budżetu państwa i budżetów wspólnot autonomicznych w odniesieniu do ich produktu krajowego brutto. Jednostki lokalne są zobowiązane do zachowania równowagi budżetowej [...]. W uzasadnieniu do nowelizacji konstytucji wskazano, iż Pakt Stabilności i Wzrostu ma na celu zapobieganie nadmiernemu deficytowi budżetowemu w strefie euro, budowanie zaufania do stabilności gospodarczej tej strefy i zapewnienie trwałej i zrównoważonej konwergencji gospodarek państw członkowskich. [...] Niniejsza zmiana treści art. 135 Konstytucji Hiszpanii ma zatem na celu zagwarantowanie zasady stabilności budżetowej poprzez zobowiązanie wszystkich organów administracji publicznej do jej zachowania, wzmocnienie zobowiązań Hiszpanii wobec Unii Europejskiej, a jednocześnie zagwarantowanie równowagi społeczno-gospodarczej w naszym kraju”. Por. *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011, s. 372–373.

- Pietrzykowski K., *O tak zwanych „interpretacyjnych” wyrokach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 3.
- Rozmarny S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967.
- Rydlowski G., *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.
- Sarnowiec-Cisłak M., *Skutki wyroków TK dla oceny zdarzeń administracyjnoprawnych*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu Lipcowego PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959, t. 11, nr 2.
- Stefaniuk M., *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales UMCS. Sectio G” 2003/2004.
- Sylwestrzak A., *Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji*, „Kontrola Państwa” 2010, R. 55 (numer specjalny).
- System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014.
- Trzeciński J., *Konstytucja PRL a konstytucjonalizmu socjalistycznego*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8).
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.
- Zięba-Załucka H., *Czy konstytucjonalizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pomogła w zachowaniu jej niezależności?*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007.
- Zięba-Załucka H., *Czy potrzebna jest nowelizacja Konstytucji na tle zmian w Prokuraturze i Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji*, [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Przemyśl 2006.
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Ziółkowski M., *Europeizacja Konstytucji – rekonstrukcja znaczenia*, [w:] *Europeizacja Konstytucji Państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.

## SUMMARY

The paper deals with overlapping between the branches of administrative and constitutional law. The author accedes to the idea that we can speak about both branches regulatory sameness as far as statutory regulations are concerned. Within the range of these regulations constitutional and administrative law seem to constitute a kind of unity as they apply the same institutions, methods and rules. The detailed analysis of the constitutional regulations proves their minor impact on the regulations of the administrative law branch. Therefore, the position of the constitutional law is being taken by the European Union law.

**Keywords:** overlaps between the branches of administrative and constitutional law; supremacy of the Constitution provisions; alteration of the constitutional law norms; Europeanization of law

---

## STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy relacji między gałęziami prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Autor przychylił się do poglądu, iż w zakresie regulacji ustawowych możemy mówić o tożsamości regulacji obu gałęzi prawa. W tym zakresie prawo konstytucyjne i prawo administracyjne stanowią jedność, bowiem posługują się tymi samymi konstrukcjami, metodami i regułami. Szczegółowa analiza rozwiązań konstytucyjnych wykazuje ich niewielkie znaczenie dla regulacji gałęzi prawa administracyjnego. Stan taki powoduje, że dotychczasowe miejsce prawa konstytucyjnego zaczyna zajmować prawo Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** relacje między gałęziami prawa administracyjnego i konstytucyjnego; nadrzędność Konstytucji; zmiana norm prawa konstytucyjnego; europeizacja prawa