

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

PIOTR SZRENIAWSKI

Ocena przydatności kryteriów oddzielenia prawa konstytucyjnego i administracyjnego

The Evaluation of Usefulness of the Criteria of Separation between Constitutional
and Administrative Law

Aby znaleźć źródła kryteriów rozróżniania dziedzin obejmujących otaczające nas zjawiska, niekiedy sięgać należy do historii, czasem zaś – dla zobrazowania określonych problemów – warto korzystać z analogii. Przykładowo, jeśli zastanowimy się nad sposobami rozróżnienia poezji i muzyki, tylko pozornie będziemy mieli do czynienia z klarownym podziałem i tylko powierzchowne ujęcie da nam przekonanie o oczywistości zagadnienia. Uciekając od takich złudzeń, zastanówmy się, czym jest muzyka i czym jest poezja oraz jaka istnieje między nimi różnica.

Muzyka i poezja mogą być postrzegane jako konstrukcje teoretyczne pomocne w klasyfikowaniu dzieł, ale także mogą być dostrzegane w istniejących dziełach. Mamy zatem do czynienia z poziomem meta, ze zdystansowaną refleksją, ale także z bezpośrednim przeżyciem czy też z mistyką, z którymi to sztuki zdają się łączyć bardziej bezpośrednio¹. Jeśli za istotę muzyki przyjmiemy piękno brzmienia, a za istotę poezji – piękno języka, to od razu dostrzec możemy jakąś cechę wspólną (piękno), a założenia podstawowe (brzmienie i język) możemy uznać za jakiś punkt wyjścia do dalszych rozważań².

¹ Zarówno w tym przypadku, jak i omawiania zagadnień wykonywania dzieł muzycznych z nut czy odczytywania wierszy, od razu nasuwa się analogia z obecnością prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego w książkach oraz z jego istnieniem w działaniu, ale na razie zajmijmy się zagadnieniem klasyfikacji dziedzin.

² Założenia te nie są jedynymi możliwymi. Mamy tu do czynienia także z zagadnieniami bardzo ściśle łączącymi się z kwestiami nazewnictwa, wieloznacznością i różnymi możliwymi

Subiektywność pojęcia piękna, obecnego w przywołanych kryteriach, pozornie związana jest z jednostką, ale wiadomo, że w wielu przypadkach kultura jednostki, wpływająca na postrzeganie piękna, ma w dużym – choć nadal dokładnie nieznanym – stopniu wymiar społeczny. Być może decydujące znaczenie przy działaniach związanych z kwalifikowaniem danych dzieł jako muzyki lub poezji będzie miała przewaga danego kryterium (brzmienia lub języka). Niekiedy najbardziej sensowne będzie koncentrowanie się na zagadnieniu piękna, które oczywiście również jest pojęciem bardzo wieloznacznym oraz ściśle związanym z kontekstem społecznym³.

Wykorzystanie przyjętych kryteriów klasyfikacyjnych najlepiej sprawdzać na konkretnych przypadkach. I tak, np. mając do czynienia z daną pieśnią, możemy ocenić, czy należy ona do świata muzyki czy poezji. Najczęściej automatycznie, podświadomie lub intuicyjnie, odgadniemy, czy mamy do czynienia z dziełem muzycznym czy poetyckim. Pamiętać należy, że historycznie źródłem poezji jest śpiew, dziś łączony z muzyką. Niektóre zagadnienia, takie jak rytm, przenikają jednocześnie i muzykę, i poezję. Wynalazek druku rozdzielił przedtem nierozłączne elementy pieśni, pozwalając na samodzielne funkcjonowanie języka przy pominięciu znacznego obszaru związanego z brzmieniem.

Podział prawa publicznego łączy się z czasami Rewolucji Francuskiej, Oświeceniem, gwałtownymi zmianami społecznymi i ekonomicznymi w Europie, powstaniem republik burżuazyjnych i uchwalaniem pierwszych konstytucji będących sposobem porządkowania podstawowych praw. Jednym z obszarów oddziaływania tych praw była sfera ochrony obywatela przed władzą, związana też z regulowaniem przepisami prawa działań władzy. Te procesy uznawane są za początki współczesnego prawa administracyjnego, nierozłącznie związanego z prawem konstytucyjnym.

Jeśli za istotę prawa administracyjnego uznamy służenie dobru ogółu, to istotą prawa konstytucyjnego jest ustanawianie reguł dla ogółu. Istnieje jednak cały szereg innych dostrzeganych różnic między prawem administracyjnym i konstytucyjnym. Przyjmuje się, że jedną z różnic jest rozległość obu gałęzi prawa, więc ocean prawa administracyjnego przeciwstawiany jest zwartemu prawu konstytucyjnemu. O ile zmienne i łączone z uznaniowością prawo administracyjne tworzy u klienta administracji stan niepewności, o tyle obywatel powinien znajdować pewność w stabilnym prawie konstytucyjnym.

Określone problemy z klarownym rozdzieleniem prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego mogą wynikać z błędów prawodawczych oraz z niskiej

poziomami interpretacji. Różnice w tym zakresie mogą prowadzić do tworzenia całkiem odmiennych konstrukcji teoretycznych, jednak w większości przypadków decyzje podejmować będziemy w oparciu o doświadczenie, intuicyjnie i w zgodzie z normami społecznymi.

³ Jako piękne możemy tu uznać dzieła pozytywnie wpływające na porządek społeczeństwa, przy czym zauważalne jest, że o ile piękno muzyki w naszych czasach bardziej łączone jest z tworzeniem nastroju, o tyle piękno poezji – z przekazywaniem uporządkowanych treści.

kultury prawnej, np. kiedy część norm prawa administracyjnego jest powtórzeniem norm prawa konstytucyjnego, kiedy część konstytucji okazuje się nieistotna w praktyce albo kiedy mamy do czynienia z brakiem przestrzegania konstytucji. Faktyczna sprzeczność przepisów rangi ustawowej z konstytucją może prowadzić do obniżenia rangi konstytucji. Brak rządów prawa najczęściej wiąże się z niskim stanem kultury, podobnie jak tworzenie złego prawa. Sprzeczność prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym może łączyć się z okresami niskiej kultury prawnej, ale także z rywalizacją o władzę. Bardzo kontrowersyjne zagadnienie nieprzestrzegania złej konstytucji związane jest m.in. z brakiem akceptacji dla władzy, choć rządy woli władzy to w jakimś stopniu rządy prawa administracyjnego, występującego jako dekrety czy polecenia.

Analizy ustrojowe obejmują zarówno elementy teorii prawa konstytucyjnego, jak i administracyjnego⁴. Wyobrażenia o optymalnym, a nawet o rzeczywistym podziale prawa stanowionego i nauki prawa na gałęzie wynika z przyjętych założeń filozoficznych oraz wymaga określonego poziomu myślenia abstrakcyjnego. Istnienie pisma umożliwiło notowanie przepisów prawa stanowionego, a sposób prezentacji przepisów stawał się formą jego uświęcenia. Oświecenie, jako era rozumu, umożliwiło stworzenie pisanych konstytucji podkreślających znaczenie człowieka i zbiorowości. Dostrzeganie konieczności samoograniczenia się władzy prowadziło i do przyjmowania konstytucji zawierających gwarancje poszanowania praw jednostek, i do budowania bardziej szczegółowych systemów norm, regulujących nie tylko mechanizmy relacji między poszczególnymi podmiotami władzy, ale też relacji między władzą i jej otoczeniem.

Prawo konstytucyjne, czy państwowe, uznawane jest za prawo statyczne, natomiast prawo administracyjne jest dynamiczne. Prawo konstytucyjne wyznacza ramy m.in. dla prawa administracyjnego, będącego uszczegółowieniem jego części. Prawo administracyjne zmienia się częściej niż prawo konstytucyjne. Zmiana konstytucji, dotycząca władzy wykonawczej – tak w kwestiach organizacyjnych, jak i w kwestiach zasad – pociąga za sobą lawinę przemian prawa administracyjnego⁵, a czasem prowadzi również do zmian w postrzeganiu podstaw administracji, jej celów czy relacji z innymi gałęziami władzy. Z drugiej strony odpowiednie zmiany prawa administracyjnego, wyprzedzające czy przynajmniej nadążające za przemianami społecznymi, ekonomicznymi czy technologicznymi, mogą umożliwić długotrwałe stosowanie konstytucji.

Należy zastanowić się, czy treść prawa konstytucyjnego w pełni przenika interpretację przepisów prawa administracyjnego, czy mamy także do czynienia

⁴ Zob. np. G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Lublin 2000, s. 17.

⁵ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 74.

z odwrotną hierarchią źródeł prawa i prawo konstytucyjne uznawane jest za odebrane od realiów oraz na ile konstytucje w różnych krajach są zbiorami życzeń, a na ile wpływają na życie społeczne. W niektórych krajach dzieci w szkołach uczą się preambuły konstytucji na pamięć, co można interpretować jako przejaw totalitaryzmu lub uznać za element pozytywnego wychowania obywatelskiego. Być może dla prawidłowych relacji między administracją i obywatelami ważniejsze jest kształcenie społeczeństwa w zakresie treści konstytucji, nie tylko podkreślające jej symboliczne znaczenie, ale także umożliwiające sięganie po jej treść przez obywateli. Z pewnością można uznać, że prawo konstytucyjne i prawo administracyjne wzajemnie się uzupełniają, co jednak nie przeszkadza w stawianiu pytań o przydatność kryteriów podziału między tymi gałęziami prawa.

Zastosowanie kryteriów formalnych i materialnych do rozróżnienia norm prawa konstytucyjnego i administracyjnego może w konkretnych przypadkach dawać bardziej lub mniej zadowalające rezultaty, przy czym łatwiej jest zastosować kryterium formalne do przepisów rozumianych jako jednostki redakcyjne, a kryterium materialne – do norm łączonych z treścią prawa stanowionego.

Konkretny przepis należy zatem do gałęzi prawa konstytucyjnego, jeżeli jest zawarty w aktach normatywnych rangi konstytucyjnej, a do innej gałęzi prawa, jeżeli nie jest zawarty w konstytucji. Jeżeli pomocniczo zastosujemy materialne kryterium obejmowania przez dane przepisy norm związanych z władzą wykonawczą (czy też w mniejszym stopniu dotyczących władzy prawodawczej i sądowniczej), to przepisy niezawarte w konstytucji, treściowo dotyczące wskazanej materii, możemy uznać za prawo administracyjne.

W większości przypadków można by zadowolić się wskazaną metodą łączenia elementów kryterium formalnego i materialnego, ale niekiedy metoda ta przedstawia pewne problemy. Przykładowo, jeżeli akt normatywny, formalnie inny niż konstytucja, obejmuje jednak treści intuicyjnie i tradycyjnie pojmowane jako treści konstytucyjne, to z pewnością trzeba będzie się odwołać do materialnego rozumienia konstytucji, zatem samo kryterium formalne nie będzie tu wystarczające.

Współistnienie prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego jest wręcz oczywiste, a ich współdziałanie na wielu płaszczyznach jest uznawane nie tylko za konieczne, ale wręcz za słusznie aprobowane. Jednakże teoretycznie wyobrazić sobie możemy inne modele dotyczące istnienia osobnych dziedzin prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego, choćby takie, jak brak wyodrębniania prawa konstytucyjnego przy istnieniu prawa administracyjnego i przypadek odwrotny – istnienie jednego zbioru, obejmującego zagadnienia łączone z prawem konstytucyjnym i administracyjnym czy też brak zarówno prawa konstytucyjnego, jak i prawa administracyjnego. Zauważyć przy tym należy, że nie chodzi tu tylko o nazewnictwo, lecz o sposób percepcji świata, w tym przede wszystkim o postrzeganie zagadnień prawnych.

We wskazanych przypadkach możemy mieć do czynienia czy to z uszczegółowieniem prawa konstytucyjnego, czy to z podniesieniem rangi określonych rozwiązań ustrojowego prawa administracyjnego, czy to z uznaniem jedności prawa publicznego bądź z akceptacją pierwszeństwa np. prywatnego prawa danego władcy. Zauważmy, że poszczególne modele tylko pozornie są oddalone od przykładów historycznych, ale także trzeba zwrócić uwagę na to, że w wielu przypadkach rozstrzygnięcie, który model najlepiej opisuje rzeczywistość społeczną, jest sprawą uznaniową.

Przepisy prawa są nie tylko narzędziem ułatwiania organizowania życia społecznego, ale również instrumentem służącym do zmieniania świata. Narzędzia z kolei kształtują materię i wpływają na rzemieślnika. Podobnie prawo publiczne wpływa na społeczeństwo i na prawodawcę, a wyodrębnienie gałęzi prawa administracyjnego i konstytucyjnego ma znaczenie dla obywateli oraz m.in. dla piastunów poszczególnych organów władzy.

Działalność administracyjna w wielu wypadkach związana jest z rozstrzygnięciem sporów, jednak zwykle pracownicy administracji nie uznają swojej przynależności do systemu wymiaru sprawiedliwości. Nie tylko sądy administracyjne, ale i inne podmioty administrujące, uwzględniające różne interesy klientów przy wydawaniu aktów administracyjnych w I instancji, oraz podmioty dokonujące oceny takich rozstrzygnięć w trakcie kontroli instancyjnej, muszą uwzględniać w swoich działaniach kwestie sprawiedliwości. Wydawanie aktów administracyjnych postrzegane jest zwykle jako klasyczny przykład działań władzy wykonawczej. A przecież w wielu przypadkach akty administracyjne są w jakimś sensie rozstrzygnięciem sporów: czy to między obywatelami, czy między władzą i jednostką, czy między innymi podmiotami. Konstrukcja teoretyczna aktu administracyjnego została zbudowana w oparciu o konstrukcję teoretyczną wyroku sądowego i nie do końca się od tego dziedzictwa oddaliła, a ważenie racji czy wykorzystywanie rozumowań podobnych jak u sędziego wydającego wyrok jest wręcz konieczne w działaniu administracji. Być może trzeba bardziej dostrzegać przynależność rozstrzygnięcia sporów do gałęzi prawa administracyjnego.

Naukowcy mogą być traktowani jako doradcy⁶, mają poza tym określone obowiązki w zakresie promowania wiedzy o ustroju w społeczeństwie⁷. Zauważmy, że instytucjonalizacja nauki związana jest m.in. z wyodrębnianiem się środowisk zainteresowanych wybranymi zagadnieniami. Procesy takie prowadzą z jednej strony do specjalizacji, a z drugiej – do rozproszenia wysiłków nauko-

⁶ Z. Krawczyk, *Spoleczne funkcje nauki*, [w:] *Socjologia nauki. Zarys problematyki*, red. Z. Krawczyk, Warszawa 1990, s. 31.

⁷ A. Wójtowicz, *Lad moralny, rzady prawa i rozumu w doktrynie Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, Katowice 1996, s. 93.

wych i trudności komunikacyjnych między przedstawicielami różnych środowisk czy różnych dyscyplin, a nawet subdyscyplin naukowych. Istnieją różne sposoby rozwiązywania takich problemów, takie jak wykorzystywanie języka potocznego, współpraca interdyscyplinarna i korzystanie z dzieł naukowych z różnych dziedzin. Zauważyć przy tym należy, że wielkie znaczenie mają tu zagadnienia społeczne, które uznać możemy za ważne również w zakresie problematyki wyodrębniania się dziedzin naukowych⁸.

Współistnienie odrębnych środowisk konstytucjonalistów i administratywistów jest dostrzegalne i związane nie tylko z organizacją życia naukowego czy z szeroko rozumianymi zagadnieniami dydaktycznymi – w zakresie zarówno nauczania uniwersyteckiego, jak i np. tematyki poruszanej z przedstawicielami każdego ze środowisk w kontaktach z mediami – ale także w zakresie postrzegania dzieł naukowych konkretnych autorów. Zauważyć trzeba, że to, iż określone książki zaliczamy do konkretnej gałęzi nauk prawnych, wynika w dużej mierze z tradycji, norm społecznych oraz z intuicji, która może być rozumiana jako zbiór odczuć lub jako nieuświadomienie sobie wykorzystywanych argumentów. Podstawowe znaczenie mogą mieć zarówno analizowane w danym dziele normy prawne – zawarte czy to w danej konstytucji, czy w aktach rangi ustawowej regulujących zagadnienia dotyczące władzy wykonawczej – jak i takie kwestie, jak nazwiska autorów i ich przynależność do danego środowiska (konstytucjonalistów bądź administratywistów) oraz szczegółowość prowadzonych rozważań. Za podstawowe kryterium oddzielenia nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego należy w tym kontekście uznać kryterium socjologiczne.

Podział pracy, znany u wielu gatunków, związany jest ze specjalizacją i efektem synergii. Z drugiej strony konkurencja łączy się z różnymi punktami widzenia. Istnienie różnych sposobów pojmowania rzeczywistości może służyć wzbogacaniu wiedzy wspólnej oraz może prowadzić do rywalizacji. Język muzyczny i brzmienie poezji to pojęcia czy zagadnienia związane z przenikaniem się dziedzin twórczości człowieka. Niekiedy połączenia między dziedzinami czy poglądami tworzą najciekawsze dzieła, czasem sama możliwość wymiany poglądów i czerpania z osiągnięć innych dziedzin może być inspirująca. Jeśli normy czy przepisy prawa konstytucyjnego i administracyjnego uznamy za zbiory, do których przynależność jest oparta o jakieś własności, to najprawdopodobniej słuszne będzie uznanie tych zbiorów za zbiory rozmyte, do których poszczególne normy czy przepisy mogą należeć w pełni, wcale nie należeć lub należeć w pewnym stopniu⁹. Kluczowym zagadnieniem związanym z oceną kryteriów oddzielenia prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego jest

⁸ S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Akceptacja społeczna jako podstawa wyodrębniania się gałęzi prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2010, nr 64, s. 124.

⁹ A. Łachwa, *Rozmyty świat zbiorów, liczb, relacji, faktów, regul i decyzji*, Warszawa 2001, s. 12.

mądrość dotycząca konkretnych przypadków. Dla odpowiedniego współdziałania prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego konieczna jest oparta na szacunku i dobrej woli komunikacja.

BIBLIOGRAFIA

- Krawczyk Z., *Spoleczne funkcje nauki*, [w:] *Socjologia nauki. Zarys problematyki*, red. Z. Krawczyk, Warszawa 1990.
- Łachwa A., *Rozmyty świat zbiorów, liczb, relacji, faktów, reguł i decyzji*, Warszawa 2001.
- Pilipiec S., Szreniawski P., *Akceptacja społeczna jako podstawa wyodrębniania się gałęzi prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2010, nr 64.
- Seidler G.L., *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Lublin 2000.
- Wójtowicz A., *Ład moralny, rządy prawa i rozumu w doktrynie Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, Katowice 1996.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.

SUMMARY

Administrative law is regarded as a detailed regulation of matters covered by constitutional law. Administration is often seen as the executive branch of government. Sometimes, however, administrative law is also applied to the judiciary. The basic criteria of separation between constitutional and administrative law are the formal and the material criteria, yet the widely understood social criteria, including historical and sociological issues, are also of great importance.

Keywords: administrative law; constitutional law; criteria; methodology; analogies

STRESZCZENIE

Prawo administracyjne uważane jest za uszczegółowienie części prawa konstytucyjnego zajmującej się władzą wykonawczą. Niekiedy jednak prawo administracyjne dotyczy również władzy sądowniczej, poza tym część norm prawa administracyjnego jest powtórzeniem norm prawa konstytucyjnego. Za podstawowe kryteria rozdziału prawa konstytucyjnego i administracyjnego można uznać kryterium formalne i kryterium materialne, przy czym wielkie znaczenie ma także szeroko rozumiane kryterium społeczne, obejmujące zagadnienia historyczne i socjologiczne.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne; prawo konstytucyjne; kryteria; metodologia; analogie