



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Publiczne prawa podmiotowe w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych

**Author:** Michał Kania

**Citation style:** Kania Michał. (2015). Publiczne prawa podmiotowe w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych. W: A. Bielska-Brodziak (red.), " O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości " (S. 355-381). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**Michał Kania**  
Uniwersytet Śląski

# Publiczne prawa podmiotowe w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych

**Abstract:** The analysis contained in this report concerns the question of public subjective rights in the context of public tasks. This issue is interesting due to the fact, among others, that it is related to the legal and actual situation of an entity – a citizen expecting the state, or more often local authorities, to guarantee e.g. access to health care services of adequate standard, or access to properly functioning services of local public transport. The question that arises in such a case is whether legal means serve the interest of the citizen, by allowing the enforcement of fulfilling the duties imposed on public administration by the regulations of positive law? The study attempts to answer this question.

**Keywords:** public-private partnership, subjective rights, public tasks, duties of the state

## Wprowadzenie

Problematyka realizacji zadań publicznych może być analizowana w wielu płaszczyznach. Ciekawe mogą okazać się np. obszary badań naukowych, m.in.: analizy ekonomistów i socjologów. Niektóre z aspektów badań dotyczących realizacji zadań publicznych odnoszą się również do kwestii prawnych. Duża część spośród tych aspektów może okazać się interesująca z punktu widzenia praktycznego. Dotyczą one bowiem sytuacji prawnej i faktycznej jednostki – obywatela oczekującego od państwa, czy też częściowej od władzy lokalnej, np. zagwarantowania dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej w odpowiednim standardzie, czy też dostępu do prawidłowo

funkcjonujących usług transportu lokalnego. Pytanie, które rodzi się w takiej sytuacji, brzmi: czy obywatelowi służą skuteczne środki prawne, pozwalające na wyegzekwowanie — ciążyących mocą przepisów prawa pozytywnego na administracji publicznej — obowiązków?

Z punktu widzenia praktyki, kluczowa w aspekcie realizacji norm zadaniowych staje się kwestia problematyki relacji pomiędzy obowiązkami administracji publicznej a sytuacją jednostki — pozostającej poza aparatem administracyjnym. W tym zakresie można mówić o trójelementowej relacji, jaka zachodzi pomiędzy podmiotami spoza aparatu administracyjnego, którymi mogą być jednostki lub pewne zbiory tychże jednostek, adresatem, jakim jest administracja publiczna w ujęciu organizacyjnym, oraz przedmiotem, stanowiącym określone działanie administracji publicznej, oznaczone wprost treścią norm zadaniowych<sup>1</sup>.

Przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu będzie zagadnienie dotyczące publicznych praw podmiotowych w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych. W szczególności podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, **czy obowiązki administracji publicznej, wynikające z norm zadaniowych, sprzężone zostają w jakiś sposób z publicznymi prawami podmiotowymi jednostki.**

W celu udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie, zasadne wydaje się dokonanie analizy następujących zagadnień: 1) dotyczących pojęcia i natury norm nakładających na podmioty publiczne obowiązek realizacji zadań publicznych; 2) dotyczących środków, które służą realizacji tychże zadań 3) związanych z problematyką publicznych praw podmiotowych.

## I

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga problematyka natury norm prawnych, nakładających na podmioty administracji publicznej obowiązek realizacji zadań publicznych. Celem analizy prowadzonej w tej części opracowania jest odpowiedź na następujące pytania:

- 1) jaki jest charakter prawny norm zadaniowych,
- 2) jakie obowiązki wynikają dla administracji publicznej z charakteru tychże norm?

Normy nakładające na administrację publiczną określone zadania z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych zawarte zostały

---

<sup>1</sup> Zob. *Instytucje prawa administracyjnego*. Red. A. WRÓBEL, R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2010, s. 325.

zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawach szczegółowych. Można zatem mówić o zakorzenieniu wskazanych norm w prawie pozytywnym. Swoje źródło wskazane normy mają w koncepcji celów państwa, jako organizacji gwarantującej obywatelom realizację potrzeb społecznych. Zakres obowiązków władzy publicznej w przedmiocie zagwarantowania tychże potrzeb będzie różny w zależności od przyjętego modelu państwa. Z pewnością zakres ten ulegnie poszerzeniu przy przyjęciu koncepcji państwa socjalnego, zawężeniu zaś w przypadku państwa opartego na modelu tzw. stróża nocnego. **Istotne jest jednak stwierdzenie, iż bez względu na określony model państwa, w sytuacji, kiedy przepisy prawa wskazują na określone zadania, czyniąc adresatami podmioty publiczne, to zadania te są zadaniami ustawowo przypisanymi administracji publicznej i administrację tę obciążają.**

Rekonstrukcja normy zadaniowej nastąpić może np. na podstawie art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zawarta w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym norma nie wskazuje czasu, intensywności, dynamiki czy sposobu realizacji obowiązków nałożonych na gminy. **Analizując treść normy zadaniowej, dochodzi się zatem do wniosku, iż norma ta określa, jaki cel powinien zostać osiągnięty przez adresata tychże norm, obowiązek osiągnięcia pewnego stanu rzeczy, nie wskazując jednak повинnego zachowania prowadzącego do tego celu.** W tym znaczeniu normy zadaniowe są niezupełnymi wypowiedziami normatywnymi.

## II

Normy o wskazanej strukturze wykazują daleko idące podobieństwo do norm, które nazwane zostały w literaturze normami programowymi<sup>2</sup>. W najnowszej literaturze normy zadaniowe uznawane są za rodzaj tychże norm<sup>3</sup>. Nazwa „normy programowe” wypracowana została w doktrynie prawa konstytucyjnego, z którym początkowo wyłącznie wiązano istnienie przedmiotowych norm. Wynika to być może z faktu, iż do niedawna normy programowe były przedmiotem analizy wyłącznie na gruncie prawa konstytucyjnego. Obecnie, za wzorem przedstawicieli zagranicznej teorii i filozofii prawa wskazuje się jednak na istnienie norm, których struktura odpowiada strukturze norm programowych również w całym systemie prawa<sup>4</sup>. Nie budzi bowiem poważniejszych wątpliwości pogląd, zgodnie z którym normy programowe do systemu prawa należą<sup>5</sup>. Zgodzić wypada się ze stanowiskiem, w świetle którego problematyczne na gruncie rodzimej doktryny okazać może się posługiwanie się pojęciem normy programowej w odniesieniu do norm na innych poziomach legislacji aniżeli poziom Konstytucji<sup>6</sup>. Możliwe z tego powodu jest zatem rozważenie wprowadzenia do języka prawniczego

<sup>2</sup> Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w Konstytucji*. W: *Charakter i struktura norm Konstytucji*. Red. J. TRZCIŃSKI. Warszawa 1997, s. 97; P. SARNECKI: *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*. W: *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*. Red. A. SZMYT, L. GARLICKI. Warszawa 2003, s. 252 i nast.; L. GRZONKA: *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*. Poznań 2012, s. 57–72.

<sup>3</sup> Zob. L. GRZONKA: *Koncepcja norm programowych...*, s. 51.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 125–175. Autor wskazuje na istnienie norm programowych w prawie: międzynarodowym publicznym, Unii Europejskiej, karnym, finansowym, administracyjnym, pracy, cywilnym oraz gospodarczym.

<sup>5</sup> Zob. J. WRÓBLEWSKI: *Nieostrość systemu prawa*. „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1981, nr 31, s. 13–14.

<sup>6</sup> Zob. L. GRZONKA: *Koncepcja norm programowych...*, s. 49.

innych nazw. Sprawa ta, choć ważka, nie posiada jednak charakteru kluczowego. Istotą problemu jest bowiem odniesienie się do budowy, funkcji oraz konsekwencji istnienia wskazanych norm w porządku prawnym.

Normy programowe zawarte zostają w przepisach wskazujących nieraz odległe, perspektywiczne cele czy zadania władzy publicznej, które winny być przez nią realizowane w życiu społecznym<sup>7</sup>. **Mówiąc o normach programowych, ma się na myśli normy wiążące swych adresatów poprzez wskazanie pożądanego celu, niewskazujące wszelako konkretnych kroków realizacyjnych, które winny być podjęte, i odsyłające w tym względzie do ogólnospołecznej wiedzy adresatów, opartej na podstawach empirycznych**<sup>8</sup>. Cel sformułowany przez ustawodawcę może mieć przy tym charakter pozytywny (stan do którego należy dążyć lub który należy utrzymać) lub negatywny (stan którego należy unikać)<sup>9</sup>.

Występowanie norm programowych w porządku prawnym stanowi wyraz zaufania prawodawcy okazanego adresatom tychże norm. Wyznaczenie celu, bez narzucenia środków jego realizacji, stanowi jednocześnie formę przerzucenia odpowiedzialności. Zezwala ponadto na większą elastyczność w doborze tychże środków<sup>10</sup>. Istnienie norm programowych w systemie prawa zakłada występowanie w praktyce kompetentnych podmiotów, zdolnych samodzielnie dobrać optymalne środki realizacji postawionych przed nim celów. Wprowadzenie do porządku prawnego norm programowych **powoduje jednak sytuację, w której beneficjenci zadań realizowanych na podstawie norm programowych nie otrzymują jasnej informacji o ich poziomie, terminie realizacji oraz intensywności.**

T. Gizbert-Studnicki i A. Grabowski wskazują, iż normy programowe to normy nakazujące realizację (lub dążenie do osiągnięcia) pewnego celu<sup>11</sup>. Cel ten określany jest przez normodawcę, a nie adresata normy. Norma programowa nie wskazuje zatem, jak należy się zachować, aby zrealizować pewien cel, lecz wskazuje, jaki cel winien zostać zrealizowany<sup>12</sup>. Cel jest przy tym odnoszony do pewnego stanu rzeczy, który jest przedmiotem dążenia adresata normy<sup>13</sup>. Osiągnięcie określonego celu, czy też dążenie do jego osiągnięcia, podlegać będzie ocenie z punktu widzenia realizacji określonego zadania publicznego. Zadanie, które stawiane jest adresatowi normy stanowi zachowanie zmierzające do osiągnięcia określonego

<sup>7</sup> Zob. P. SARNECKI: *Normy programowe w Konstytucji...*, s. 252.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 253.

<sup>9</sup> Zob. L. GRZONKA: *Koncepcja norm propagandowych...*, s. 49.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 92.

<sup>11</sup> Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w Konstytucji...*, s. 97.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Zob. Z. ZIEMBIŃSKI: *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*. „Państwo i Prawo” (dalej: PiP) 1987, nr 12, s. 17.

celu<sup>14</sup>. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju zachowania normy te nakazują lub zakazują, wymaga dokonania złożonych operacji argumentacyjnych, których przesłanki sięgają poza tekst prawny i wymagają odwołania się do wiedzy empirycznej. Punktem wyjścia takiej argumentacji jest stanowiąca składnik akceptowanej koncepcji źródeł prawa reguła inferencyjna, która może przybrać następujące brzmienie: jeżeli nakazane jest zrealizowanie (lub dążenie do osiągnięcia) celu C, to nakazane jest podjęcie takich działań D, które są środkami realizacji celu C<sup>15</sup>.

### III

Przedstawione rozumienie znaczenia norm programowych koresponduje z konstrukcją norm planowych jako programów finalnych, o których na początku lat 90. pisał A. Wróbel, analizując charakter prawny centralnych planów państwowych<sup>16</sup>. Autor wskazuje dwa rodzaje programowania działań administracji publicznej: programowanie warunkowe i programowanie finalne. Programy warunkowe ujęte jako normy regulują procesy decyzyjne według schematu „jeżeli... to...”. Za każdym razem zatem, gdy wystąpią przewidziane w programie sytuacje, powinny zostać podjęte odpowiednie decyzje<sup>17</sup>. **Programy finalne ujęte jako normy regulują natomiast procesy decyzyjne w nawiązaniu do określonego w nich celu (rezultatu).** A. Wróbel podnosi przy tym rosnące znaczenie norm wyznaczających administracji państwowej cele, które powinny zostać zrealizowane, i zadania, które administracja powinna wykonać<sup>18</sup>. Programy finalne nie określają sytuacji faktycznych, z którymi wiązałyby określone konsekwencje, a zwłaszcza obowiązek podjęcia konkretnej decyzji. Cel nie przesądza i nie może ostatecznie przesądzać, jakie decyzje i w jakich warunkach powinny zostać podjęte. Służy raczej jako kryterium doboru optymalnych środków do jego realizacji<sup>19</sup>. Program finalny sprowadza się do następującej uproszczonej formuły: cel powinien zostać zrealizowany, a właściwie (odpowiednie do celu) środki powinny być zastosowane<sup>20</sup>. Struktura norm planowych odpowiada

<sup>14</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>15</sup> Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w Konstytucji...*, s. 98.

<sup>16</sup> Zob. A. WRÓBEL: *Centralne planowanie państwowe. Studium administracyjno-prawne*. Lublin 1990, s. 203.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 213.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Za: A. WRÓBEL: *Centralne planowanie państwowe...*; W. HOPPE: *Zur Struktur von Normen des Planungsrechts*. DVBL 1974, nr 17, s. 644.

w zasadzie warunkom programu finalnego<sup>21</sup>. Normy planowe pozostawiają organom administracji publicznej duży zakres swobody w doborze środków prawnych dla realizacji planu. Spośród środków przewidzianych prawem, będących w dyspozycji organu, może on stosować te z nich, które uzna za najbardziej stosowne do realizacji celów wyznaczonych przez normy planowe. **Przesłanką wyboru jest „odpowiedniość” danego środka prawnego do optymalnego zrealizowania celu**<sup>22</sup>. Problem doboru środków prawnych dla realizacji planu, rozpatrywany zwłaszcza w kontekście problemu odpowiedzialności za podjęte czynności realizacyjne, nie może być ostatecznie rozstrzygnięty na podstawie kryterium wąsko pojętej legalności<sup>23</sup>. Zastosowany środek prawny może być bowiem oceniany jako legalny z punktu widzenia obowiązującego prawa, przy równoczesnym uznaniu go za nieodpowiedni do realizacji celów planu<sup>24</sup>.

#### IV

Warto zwrócić uwagę, iż przedstawione wcześniej rozumienie norm programowych koresponduje z ujęciem norm prawnych jako **zasad prawnych** w koncepcjach wypracowanych na gruncie europejskiej doktryny teorii prawa. W szczególności zaś w koncepcji R. Alexy’ego rozwiniętej w pracach M. Atienzy i J. Ruiza Manero. Na wstępie uwag dotyczących pojęcia zasad prawnych uporządkować należy kwestie podstawowe. Zaznaczyć należy, iż przyjęte na potrzeby analizy norm programowych rozumienie zasad prawnych w znacznej mierze odbiega od znaczenia, jakie w odniesieniu do pojęcia zasady prawa wypracowane zostało w rodzimej literaturze<sup>25</sup>. Na jej gruncie w latach 70. powstała monografia dotycząca zasad, która rozpowszechniła podział zasad na zasady dyrektywne i pozadyrektywne<sup>26</sup>. Autorzy wskazywali m.in., iż należy wyraźnie oddzielić dyrektywne i pozadyrek-

<sup>21</sup> Zob. A. WRÓBEL: *Centralne planowanie państwowe...*, s. 203.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 203.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 204.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 205.

<sup>25</sup> Na wskazaną różnicę zwracają uwagę M. ZIELIŃSKI i A. MUNICZEWSKI: *Interpretacyjna rola zasad prawa*. W: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*. Red. J. CZAPSKA, A. GABERLE, A. ŚWIATŁOWSKI, A. ZOLL. Warszawa 2000, s. 774.

<sup>26</sup> Zob. S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, Z. ZIEMBIŃSKI: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974, s. 28–52. Wydanie wspomnianej monografii poprzedzone zostało wystąpieniem Z. Ziemińskiego na posiedzeniu Komitetu Nauk Prawnych PAN w dniu 13 czerwca 1972 roku na temat zasad prawa w prawoznawstwie polskim.



tywalne (opisowe) sposoby pojmowania „zasad prawa”. Ponadto, podkreślili różną rolę zasad prawa w nauce i praktyce prawniczej. Dokonali także wyróżnienia sposobu wysłowienia zasad pojmowanych dyrektywalnie oraz różnorodne formy występowania zasad pojmowanych pozadyrektywalnie (opisowo).

Zasada prawa w znaczeniu „dyrektywalnym” jest wypowiedzią dyrektywalną w sensie semiotycznym, tj. taką, która ma oddziaływać na określony podmiot, czy podmioty, by podjęły one takie czy inne postępowanie, w szczególności postępowanie mające wpłynąć na zmianę rzeczywistości takiej, jaka miałyby miejsce w następstwie spontanicznego, niezakłóconego przez ingerencję danego podmiotu, stanu rzeczy<sup>27</sup>. Wypowiedzi w znaczeniu pozadyrektywalnym stanowią wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia<sup>28</sup>. Wypowiedzi opisowej nie powinno się określać mianem „zasad prawa”<sup>29</sup>. Korzystniejszym byłoby stosowanie wobec wypowiedzi opisowych pojęcia „wzorca” lub „typu”<sup>30</sup>. Wyodrębnienie „wzorców” wśród „zasad” jest bardzo trudne, bowiem każda zasada-wzorzec może mieć swój odpowiednik w zasadzie-normie, a na dodatek te same zwroty językowe, w zależności od rozpatrywanego kontekstu mogą być raz interpretowane jako zasada-wzorzec, innym razem jako zasada-norma<sup>31</sup>.

Zasadami prawa mogą być tylko takie normy, które rzeczywiście należą do systemu prawnego, nie zaś jakiegokolwiek normy pomyślane czy, co najwyżej, postulowane<sup>32</sup>. Spośród norm prawnych, czyli norm rzeczywiście należących do systemu prawnego, tylko te są zasadami, które odróżniają się od pozostałych tym, że mają jakąś szczególną doniosłość, pozwalającą uznać je za szczególnie ważne dla kogoś lub z jakiegoś punktu widzenia<sup>33</sup>. Kryteriami pozwalającymi uznać określone normy prawne za zasady prawa są m.in. kryterium hierarchicznej nadrzędności w strukturze systemu, kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych norm danego systemu (wedle którego norma jest zasadą prawa, jeśli stanowi „rację” dla całej grupy norm systemu), kryterium szczególnej funkcji spełnianej przez

<sup>27</sup> Zob. Z. ZIEMBIŃSKI, M. ZIELIŃSKI: *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania*. Warszawa 1992, s. 16

<sup>28</sup> Zob. S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, Z. ZIEMBIŃSKI: *Zasady prawa...*, s. 43.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 43 i 209.

<sup>30</sup> *Ibidem*. Jest tak także na gruncie problematyki konstytucyjnych zasad prawa. Zob. T. ZALAŚIŃSKI: *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*. PiP 2004, nr 8, s. 18.

<sup>31</sup> Zob. M. ZIELIŃSKI: *Konstytucyjne zasady prawa*. W: *Charakter i struktura norm Konstytucji*. Red. J. TRZCIŃSKI. Warszawa 1997, s. 58.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

daną normę w ramach konstrukcji pewnej instytucji prawnej (pojmowanej jako zespół norm), kryterium doniosłości społecznej danej normy<sup>34</sup>.

Zasady prawa w rozumieniu dyrektywalnym można zgodnie z poglądem J. Wróblewskiego podzielić na dwie podstawowe grupy: zasady-postulaty oraz zasady-normy prawne<sup>35</sup>. Zasada-postulat stanowi normę postępowania, która cechuje się doniosłością charakterystyczną dla zasad, jednakże nie ma ona swojego odzwierciedlenia w normie prawnej, nie jest bowiem oparta na tekście prawnym<sup>36</sup>. Zasady-postulaty nie mają charakteru prawnie wiążącego, jednakże, dzięki uwzględnianiu ich przy wykładni norm prawnych, mają wpływ na treść norm prawa obowiązującego<sup>37</sup>. Zasady-normy prawne stanowią podstawowe dla praktyki prawniczej i prawoznawstwa znaczenie terminu „zasada prawa”<sup>38</sup>. Zasadami tymi są normy oparte na tekście prawnym, które cechują się szczególną wagą dla danego systemu prawa<sup>39</sup>. Zasadami-normami mogą być normy wyrażone w tekście prawnym wprost bądź uznane przez doktrynę konsekwencje tych norm, wyprowadzone z tekstu prawnego na podstawie prostych dyrektyw wykładni językowej lub na podstawie dyrektyw interpretacyjnych o bardziej skomplikowanym charakterze<sup>40</sup>.

W latach 60. inną koncepcję pojęcia zasad przedstawił i rozwinął amerykański filozof prawa R. Dworkin<sup>41</sup>. Wśród norm prawnych autor wy-

<sup>34</sup> Zob. K. OPAŁEK, J. WRÓBLEWSKI: *Zagadnienia teorii prawa*. Warszawa 1969, s. 95.

<sup>35</sup> Zob. J. WRÓBLEWSKI: *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa 1959, s. 255–260.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Zob. S. WRONKOWSKA: *Sposoby pojmowania „Zasad prawa” (Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*. PiP 1972, nr 10, s. 166–169.

<sup>38</sup> Zob. M. ZIELIŃSKI: *Konstytucyjne zasady prawa...*, s. 63.

<sup>39</sup> Zob. S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, Z. ZIEMBIŃSKI: *Zasady prawa...*, s. 25.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Zob. R. DWORKIN: *The Model of Rules*. “University of Chicago Law Review” 1967, No 35, s. 14–46. W polskiej literaturze prawnej założenia filozofii R. Dworkina omówione zostały m.in. w następujących opracowaniach: W. LANG, J. WRÓBLEWSKI: *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*. Warszawa 1986; T. GIZBERT-STUDNICKI: *Zasady i reguły prawne*. PiP 1988, nr 3; R. SARKOWICZ, J. STELMACH: *Teoria prawa*. Kraków 1998; Z. PULKA: *Hart – Dworkin – dwa warianty „wewnętrznego postrzegania prawa”*. Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 2142, Przegląd Prawa i Administracji XLII, Wrocław 1999; M. ZIRK-SADOWSKI: *Wprowadzenie do filozofii prawa*. Kraków 2001, s. 197–214; L. MORAWSKI: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*. Warszawa 1998; M. DYBOWSKI: *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*. RPEiS 2001, rok LXIII, z. 3, 2001, s. 99–115. Krytyczne stanowisko w przedmiocie bezpośredniej doniosłości dla dogmatyki prawa, a zwłaszcza dla praktyki stosowania prawa w Polsce zajmują M. Zieliński i A. Munczewski. Autorzy wskazują jednak, iż sposób pojmowania zasad w ujęciu R. Alexy’ego nie wyklucza możliwości wykorzystania tego ujęcia do opisu niektórych instytucji polskiego systemu prawnego. M. ZIELIŃSKI i A. MUNCZEWSKI: *Interpretacyjna rola zasad prawa*. W: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*. Red. J. CZAPSKA, A. GABERLE, A. ŚWIATŁOWSKI, A. ZOLL. Warszawa 2000, s. 775.

różnił zasady (*principles*) oraz reguły (*rules*), przy czym wskazany podział ma charakter podziału logicznego, to znaczy każda z norm prawnych jest albo regułą, albo zasadą i żadna z norm nie może być jednocześnie regułą i zasadą prawną<sup>42</sup>. W koncepcji R. Dworkina reguły prawne stosowane są na zasadzie „wszystko albo nic” (*all or nothing*), co oznacza, iż w konkretnej sytuacji regułę prawną można uznać za obowiązującą lub nie, natomiast jeżeli zostanie ona uznana za obowiązującą, to w razie spełnienia hipotezy normy przez stan faktyczny powstaną również skutki prawne określone w jej dyspozycji<sup>43</sup>. Reguły przyjmują zatem postać nakazów (zakazów) o charakterze definitywnym, wyznaczając w taki sposób obowiązek zachowania, że dopiero jego całkowite spełnienie pozwala na zakwalifikowanie działania (zaniechania) adresata jako zgodnego z prawem<sup>44</sup>. Zasadą prawną jest zaś taka norma, która stanowi argument za tym, aby zaistniały konsekwencje prawne określone w jej dyspozycji<sup>45</sup>. W takim ujęciu reguły prawne posiadają charakter konkluzywny, zasady prawne są zaś normami niekonkluzywnymi. Jeżeli norma N posiada taką właściwość, że spełnienie jej hipotezy przez stan faktyczny „automatycznie” powoduje zaistnienie skutków prawnych przewidzianych w jej dyspozycji, to jest ona normą konkluzywną, a zatem regułą. Jeżeli zaś obowiązująca norma N nie posiada właściwości opisanej wcześniej, to jest ona normą niekonkluzywną, czyli zasadą prawną<sup>46</sup>. Odróżnienie zasad i reguł jest podziałem logicznym zbioru norm prawnych, a nie ich typologią<sup>47</sup>. Każda norma jest bądź zasadą, bądź regułą, choć niekiedy sporną kwestią interpretacyjną może być to, czy dany fragment tekstu wysławia zasadę czy też regułę<sup>48</sup>. Na szczególną uwagę w kontekście dalszych rozważań zasługuje wyróżnienie przez autora, obok pojęcia zasad i reguł, pojęcia *policies*. Odpowiada ono bowiem idei normy programowej. *Policies* oznacza normę, która wyznacza cele do osiągnięcia, zwykle postęp w zakresie jakiegoś ekonomicznego, politycznego czy społecznego aspektu życia zbiorowości (choć niektóre z nich są negatywne w tym sensie, że zakładają, iż jeden z obecnych celów ma być chroniony przed zmianami idącymi w odwrotnym kierunku)<sup>49</sup>.

<sup>42</sup> Zob. M. ARASZKIEWICZ: *Konkluzywność reguł prawnych*. W: *Z punktu widzenia teorii prawa*. „Zeszyty Prawne TBSP” 2009, nr 16, s. 44.

<sup>43</sup> M. Zieliński i A. Municzewski wskazują, iż zasady w ujęciu założeń Dworkinowskiej filozofii prawa mają charakter ewidentnie pozaprawny: *Interpretacyjna rola zasad prawa...*, s. 774.

<sup>44</sup> Zob. M. KORDELA: *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*. RPEiS 2006, rok LXVIII, zeszyt 1, s. 40.

<sup>45</sup> Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI: *Zasady i reguły prawne*. PiP 1988, nr 3, s. 16–17.

<sup>46</sup> Zob. M. ARASZKIEWICZ: *Konkluzywność reguł prawnych...*, s. 44

<sup>47</sup> Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI: *Konflikt dóbr i kolizja norm*. RPEiS, Rok LI, zeszyt 1, 1989, s. 3.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Zob. R. DWORKIN: *Biorąc prawa poważnie*. Warszawa 1998, s. 56.

Wskazany przez R. Dworkina podział norm prawnych zmodyfikowany został w połowie lat 80. przez R. Alexy'ego<sup>50</sup>. Jak wskazuje M. Kordela, wprawdzie kontekst analiz ogranicza Alexy'ego koncepcję zasad prawa do prawa konstytucyjnego, a nawet jeszcze wężej — do praw podstawowych, zawartych w niemieckiej Ustawie Zasadniczej, jednak jej ustalenia wykazały swoją moc tak w obszarze pozostałych dogmatyk, jak i, przede wszystkim, w ogólnej teorii prawa<sup>51</sup>. Podobnie jak wcześniej R. Dworkin, R. Alexy wśród norm prawnych wyróżnił reguły i zasady<sup>52</sup>. Zdaniem autora reguły są takimi normami, które mogą zostać wypełnione lub niewypełnione, *tertium non datur*. Jeżeli zajdą zatem okoliczności wskazane przez zakres zastosowania reguły (fakty operatywne), podmiot o cechach adresata może zachować się jedynie w dwojaki sposób — albo regułę w całości zrealizować, albo ją w całości przekroczyć<sup>53</sup>. Przykładem normy — reguły może być norma zakazująca wyprzedzania po prawej stronie, gdyż jeśli znajduje zastosowanie, to jej adresat albo ją spełnia albo nie<sup>54</sup>. Zasady natomiast są normami optymalizacyjnymi (teza optymalizacyjna — *the optimization thesis*), nakazującymi realizację pewnego stanu rzeczy w maksymalnie dużym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości<sup>55</sup>. Na adresacie normy ciąży powinność osiągnięcia pewnego stanu rzeczy w określonym stopniu. Zakres tej powinności nie jest ostatecznie przesądzony w akcie stanowienia<sup>56</sup>. Nie jest on i nie może być przesądzony, aż do momentu zaktualizowania się obowiązku spełnienia danej zasady. Dopiero kiedy obowiązek ukształtowania danego stanu rzeczy przestanie być jedynie

<sup>50</sup> Zob. R. ALEXY: *Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden 1985, s. 75. Szerzej patrz także: R. ALEXY: *Zum Begriff des Rechtsprinzips*. *Rechtstheorie — Beiheft 1* 1979; R. ALEXY: *Rechtsregeln und Rechtsprinzipien*. *Archiv für Recht — und Sozialphilosophie — Beiheft 25* 1985; R. ALEXY: *Zur Struktur der Rechtsprinzipien*. In: *Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts*. Hrsg.: B. SCHILCHER, P. KOLLER, B.Ch. FRANK. Wien 2000, s. 31–52; R. ALEXY: *On balancing and subsumption. A structural comparison*. „*Ratio Iuris*” 2003, nr 16, s. 433–499.

<sup>51</sup> Zob. M. KORDELA: *Zasady prawa...*, s. 62.

<sup>52</sup> Krytyczne stanowisko wobec koncepcji rozumienia zasad według R. Alexy'ego w przedmiocie analizy problematyki interpretacyjnej w aspekcie bezpośredniej doniosłości dla dogmatyki prawa, a zwłaszcza dla praktyki stosowania prawa w Polsce, zajmują M. Zieliński i A. Munczewski. Autorzy wskazują jednak, iż sposób pojmowania zasad w ujęciu R. Alexy'ego nie wyklucza możliwości wykorzystania tego ujęcia do opisu niektórych instytucji polskiego systemu prawnego. M. ZIELIŃSKI, A. MUNCZEWSKI: *Interpretacyjna rola zasad prawa...*, s. 775. Wątpliwości co do tezy, iż charakter optymalizacyjny zasad może stanowić cechę definicyjną wszystkich zasad oraz co do tezy, zgodnie z którą pojęcie zasady powiązane jest analitycznie z pojęciem optymalizacji, przedstawił L. MORAWSKI w pracy *Zasady prawa — komentarz krytyczny*. W: *Studia z filozofii prawa*. Red. J. STELMACH. Kraków 2001, s. 77–81.

<sup>53</sup> Zob. M. KORDELA: *Zasady prawa...*, s. 63.

<sup>54</sup> T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w Konstytucji...*, s. 101.

<sup>55</sup> Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI: *Zasady i reguły prawne...*, s. 17.

<sup>56</sup> Zob. M. KORDELA: *Zasady prawa...*, s. 63.

potencjalny, adresat, przystępując do jego realizacji, musi wziąć pod uwagę tak okoliczności faktyczne, jak i prawne, tworzące całość sytuacji, w której następuje realizacja normy.

To właśnie istniejące w tym, a nie innym momencie możliwości faktyczne i prawne przesądzą o należyтым poziomie urzeczywistnienia wskazanego przez prawodawcę stanu rzeczy, a tym samym utworzą wzorzec oceny zachowania adresata<sup>57</sup>. Dla zasad charakterystyczne jest zatem to, że sposób zachowania się podmiotu prawa i niebudzący wątpliwości co do swej ścisłości cel, który ma być osiągnięty, nie zostają wyprzedzająco rozstrzygnięte<sup>58</sup>. Linia graniczna pomiędzy zasadami a regułami przebiega więc na poziomie struktury normatywnej<sup>59</sup>. Zdaniem R. Alexy'ego, w szczególności normy o prawach i wolnościach obywatelskich, a zwłaszcza normy o prawach i wolnościach konstytucyjnych (*Grundrechte*), jak również normy programowe, na podstawie których władze publiczne zobowiązują się do realizacji określonych celów społecznych, to dyrektywy optymalizacyjne<sup>60</sup>. Reguły są natomiast pozbawione charakteru optymalizacyjnego: to, czego wymagają, nie może być spełnione w mniejszym lub większym stopniu<sup>61</sup>. Cechą definiującą zasady jest natomiast wskazanie, iż mogą one zostać zrealizowane w różnym stopniu. Przykładem norm zasad może być zasada prawdy materialnej, a więc norma nakazująca sądowi dążenie do uzyskania ustaleń faktycznych w różnym stopniu z uwagi na okoliczności i prawne względy. Zasady w takim ujęciu są zatem nakazami optymalizacji, których cechą charakterystyczną jest to, że mogą być spełnione w różnym stopniu, jak również, że nakazany sposób ich spełnienia zależy nie tylko od możliwości faktycznych, lecz także prawnych<sup>62</sup>. Zauważyć należy, iż jak podnoszą T. Gizbert-Studnicki i A. Grabowski, niektórzy autorzy, negując przyjęty przez R. Alexy'ego sposób rozumienia zasad, wskazują inne sposoby ich odróżnienia<sup>63</sup>. Sposoby te pozwalają na bliższe przyjrzenie się strukturze norm programowych i wydają się w większym stopniu odpowiadać rodzimym intuicjom prawniczym.

Koncepcję taką przedstawili w połowie lat 90. M. Atienza i J.R. Manero w opracowaniu *Las Piezas del Derecho (Teoria de los enunciados juridicos)*<sup>64</sup>.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 63.

<sup>60</sup> Zob. L. MORAWSKI: *Zasady prawa — komentarz krytyczny...*, s. 77.

<sup>61</sup> Zob. M. ARASZKIEWICZ: *Konkluzywność reguł prawnych...*, s. 45.

<sup>62</sup> Zob. R. ALEXY: *Teorie der Grundrechte...*, s. 77.

<sup>63</sup> Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w Konstytucji...*, s. 101.

<sup>64</sup> Zob. M. ATIENZA, J. RUIZ MANERO: *Las Piezas del Derecho (Teoria de los enunciados juridicos)*. Barcelona 1996. Szerzej patrz także: M. ATIENZA, J. RUIZ MANERO: *Permisos y Principios. Sobre los enunciados que expresan libertades constitucionales*. In: *Challenges to law at the end of the 20th century*. (17th IVR Word Congress Bologna 17–21 June 1995). Vol. II Plenary and Parallel

Według autorów, ogólna teoria prawa powinna obejmować, oprócz teorii wypowiedzi prawniczych, teorię aktów prawnych, teorię relacji prawnych, teorię porządku prawnego oraz postępowań prawnych<sup>65</sup>. Teoria wypowiedzi prawniczych — stanowiąca pierwszą część ogólnej teorii prawa — analizuje prawo jako język legislatora w formie taksonomii wypowiedzi prawniczych, uzyskanej dzięki zastosowaniu do niej trzech ujęć: strukturalnego — nawiązującego do struktury głębokiej wypowiedzi i pozwalającego sformułować ich formy kanoniczne, funkcjonalnego — analizującego normy jako racje dla zachowań, i socjologicznego — traktującego normy jako rezultaty lub zabezpieczenia określonych relacji społecznych, dające władzę lub ochraniające określone interesy<sup>66</sup>. W aspekcie strukturalnym autorzy wskazują, iż w prawie istnieją obok reguł działania (*reglas de accion*), dla których charakterystyczne jest rozstrzygnięcie polegające na podaniu kwalifikacji normatywnej danego zachowania się, także reguły celu (*reglas de fin*), które kwalifikują deontycznie już nie dane zachowanie się, lecz osiągnięcie określonego stanu rzeczy<sup>67</sup>. Dla właściwej analizy ujęcia strukturalnego, oprócz podania form kanonicznych poszczególnych form wypowiedzi, konieczne jest dokonanie analizy struktury głębokiej języka za pomocą reguł interpretacji prawniczych<sup>68</sup>.

W systemach prawnych, zdaniem M. Atienzy i J.R. Manero, istnieją dwa typy zasad: zasady *sensu stricte* — wyrażające najistotniejsze wartości prawa, oraz normy programowe. Wszystkie standardy kwalifikowane jako zasady dają się sprowadzić albo do pierwszej, albo do drugiej kategorii<sup>69</sup>. Obok nich funkcjonują również reguły zwykłe. Zasady *sensu stricte* posiadają następującą formę kanoniczną: jeżeli mamy dany stan rzeczy X, to Z powinien zrealizować zachowanie Y, w przypadku norm programowych zaś: jeżeli mamy dany stan rzeczy X, to Z powinien usiłować osiągnąć cel (stan rzeczy) F. Cechą charakterystyczną norm programowych jest to, iż pozwalają one na wybór zachowania (spośród zbioru zachowań będących środkami do realizacji celu ustanowionego przez daną normę) ich adresatom<sup>70</sup>. W koncepcji M. Atienzy i J.R. Manero stopniowalność wykonywania nakazu

Sessions. Bologna 1995, s. 38–45, M. ATIENZA, J. RUIZ MANERO: *Rules and principles revisited*. "Associations" 2000, Nr 4, s. 147–156.

<sup>65</sup> Za: A. GRABOWSKI: *Recenzja książki M. Atienza, J. Ruiz Manero: Las Piezas del Derecho (Teoria de los enunciados jurídicos)*. Barcelona 1996. PiP 1997, nr 7, s. 94.

<sup>66</sup> Za: T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w Konstytucji...*, s. 102; M. ATIENZA, J. RUIZ MANERO: *Las Piezas del Derecho...*, s. 7 i nast.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Zob. A. GRABOWSKI: *Recenzja książki M. Atienza, J. Ruiz Manero...*, s. 96.

<sup>69</sup> Zob. M. KORDELA: *Zasady prawa...*, s. 39.

<sup>70</sup> Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w Konstytucji...*, s. 102; M. ATIENZA, J. RUIZ MANERO: *Las Piezas del Derecho...*, s. 7 i nast.

w zależności od możliwości faktycznych i prawnych dotyczy jedynie norm programowych i *policies*<sup>71</sup>.

Odróżnienie zasad *sensu stricto* od norm programowych scharakteryzowane jest przez to, że w przypadku tych pierwszych zmienna Y (wymagane zachowanie się — zakres normowania) ukształtowana jest w sposób zamknięty, a w przypadku norm programowych F (cel — stan rzeczy) jest ukształtowana w sposób otwarty. W związku z tym zasady *sensu stricte* są spełniane według wzoru reguł (*wszystko albo nic*), zaś normy programowe — w mniejszym lub większym stopniu<sup>72</sup>. Należy również zauważyć, iż normy programowe, które określają tylko cel, pozostawiają „margines dyskrekcji” ich adresatom, polegający na możliwości wyboru zachowań prowadzących do zrealizowania danego celu<sup>73</sup>.

Odpowiadając na pytanie postawione na wstępie tej części rozważań, wskazać należy, iż normy zadaniowe posiadają strukturę, jaką w doktrynie prawa przypisuje się normom programowym. Z charakteru prawnego tychże norm wynikają dwie zasadnicze konsekwencje.

Po pierwsze, organ administracji publicznej powinien dążyć do optymalizacji zadania nałożonego na niego określoną normą. Beneficjenci realizowanych zadań otrzymują jednak tylko ogólną informację o tym, iż dane — konkretne zadanie ma zostać zrealizowane. Poza ich wiedzą pozostają kwestie standardów realizacji, terminowości i intensywności realizacji. Po drugie, organ administracji publicznej powinien dobrać takie środki, które zagwarantują osiągnięcie realizacji zadania w najwyższym stopniu.

## V

W tym miejscu rozważań kilka słów poświęconych zostanie problematyce związanej z drugą z wymienionych konsekwencji, tj. obowiązkiem doboru przez administrację publiczną odpowiednich środków do realizacji zadania publicznego. Istotne w świetle prowadzonych rozważań jest pytanie, czy obywatelowi służą jakiegokolwiek instrumenty wpływu na działania administracji publicznej w sferze doboru środków do realizacji norm zadaniowych?

<sup>71</sup> Zob. M. KORDELA: *Zasady prawa...*, s. 40.

<sup>72</sup> Zob. A. GRABOWSKI: *Recenzja książki M. Atienza, J. Ruiz Manero...*, s. 95.

<sup>73</sup> Ibidem. Istnienie norm nakazujących realizację celu bez wskazania środków widoczne jest również w pracach fińskiego filozofa i teoretyka prawa A. Aarnio. Autor wskazuje na istnienie tzw. *goal principles*, które tłumaczone są jako „zasady celu” zob.: A. AARNIO: *Taking rules seriously*. In: *Law and states in modern Times. Proceedings of the 14 th IVR World Congress in Edinburgh*. Eds. W. MAIHOFFER, G. SPRENGER. Stuttgart 1990, s. 182–192.

Zagadnienie doboru środków prawnych do realizacji zadań publicznych związane jest z problematyką ocen instrumentalnych dotyczących relacji środka prowadzącego do celu. W prawoznawstwie wskazuje się, iż problematyka ocen w rozważaniach prawników związana jest głównie z dyskursem praktycznym<sup>74</sup>. Podnosi się również szczególnie skomplikowany charakter spraw związanych z wypowiedziami oceniającymi<sup>75</sup>. M. Zieliński i Z. Ziemiński wskazują dwie podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, sposób posługiwania się słowem „ocena” w języku prawniczym jest równie zmienny jak w języku potocznym, a może jeszcze bardziej niejasny przez swoiste idiomaty. Po drugie, zarysowują się te same kwestie co do sposobu uzasadniania tak czy inaczej pojmowanych „ocen”, nad którymi głowi się metaetyka oraz których dotyczą toczące się spory między moralistami czy twórcami dzieł sztuki. Ponadto wynikają problemy swoiste dla nauk prawnych<sup>76</sup>.

Termin „ocena” w podstawowym znaczeniu oznacza przeżycia polegające na emocjonalnym ustosunkowaniu się do jakichś faktycznie występujących, czy też tylko wyobrażanych sobie, stanów rzeczy czy zdarzeń, a więc na aprobowaniu lub dezaprobowaniu czegoś<sup>77</sup>. Autorzy podejmujący problematykę ocen wskazują zazwyczaj na oceny zasadnicze (właściwe) i oceny instrumentalne (użytkarckie, celowościowe)<sup>78</sup>. Oceny zasadnicze samoistne są to oceny, w których aprobuje się czy dezaprobuje jakieś stany rzeczy jako cenne same przez się<sup>79</sup>. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań znaczenie posiada problematyka ocen instrumentalnych. Oceny te zawierają sądy o efektywności danego środka, w szczególności danego działania, służących osiągnięciu zamierzonych stanów rzeczy<sup>80</sup>. Wyjaśniając istotę oceny instrumentalnej, Z. Ziemiński wskazuje, iż pewien środek oceniamy na gruncie określonej wiedzy, lepiej czy gorzej uzasadnionej, co do tego, że z pewnością albo z określonym prawdopodobieństwem powoduje on wystąpienie aprobowanego (dezaprobowanego) stanu rzeczy. Przy czym użycie tego środka powoduje, iż ów stan występuje szybciej lub z pewną zwłoką, trwale lub nietrwale, ze spowodowaniem skutków ubocznych dodatnio czy ujemnie ocenianych, a przede

<sup>74</sup> Zob. Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen instrumentalnych i instrumentalne oceny przepisów prawnych*. Katowice 1986, s. 7.

<sup>75</sup> Zob. Z. ZIEMIŃSKI, M. ZIELIŃSKI: *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*. Warszawa 1988, s. 40.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Zob. np.: Z. ZIEMIŃSKI: *Problemy...*, s. 124–128, K. OPAŁEK, J. WRÓBLEWSKI: *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 46–50.

<sup>79</sup> Zob. Z. ZIEMIŃSKI: *Wstęp do aksjologii dla prawników*. Warszawa 1990, s. 13.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 14.



wszystkim oceniamy go ze względu na to, czy użycie tego środka związane jest z większymi albo mniejszymi „kosztami” danego działania, przez co rozumie się ponoszony wysiłek i różnego rodzaju straty związane z użyciem danego środka<sup>81</sup>. Na gruncie określonego stanu wiedzy, przy uwzględnieniu określonych ocen skutków ubocznych oraz kosztów działania, pewne środki stosowane do osiągnięcia określonego stanu rzeczy uważa się w danej konkretnej sytuacji za dobre, choć na gruncie innego stanu wiedzy ogólnej, innej oceny kosztów i skutków ubocznych, w odniesieniu do innej sytuacji, te same środki uznawać się będzie za złe<sup>82</sup>. W przypadku ocen instrumentalnych przeżycie oceny ma dwie warstwy. Pierwszą, intelektualną, polegającą na założeniu, że taki oto stan rzeczy powoduje takie a takie skutki, oraz drugą, emocjonalną, kiedy owe skutki aprobujemy lub dezaprobuujemy<sup>83</sup>.

Szczegółowej analizie ocen instrumentalnych na gruncie rozważań w prawoznawstwie krajowym i obcym dokonał Z. Tobor<sup>84</sup>. Autor ten wyróżnił cztery konstrukcje ocen użytecznych. W pierwszej grupie znalazły się koncepcje, w których występuje opisowe użycie zwrotu „dobry środek”. W drugiej zebrał te zawierające wyrażenie „środek do dobrego”. Trzecią grupę tworzą te, dla których typowy jest zwrot „dobry środek do dobrego”. W czwartej grupie konstrukcje opierają się na ocenie ze względu na skutki<sup>85</sup>.

Dla oceny zachowań administracji publicznej w kontekście środka realizacji zadań publicznych, właściwe będą oceny zaliczone do trzeciej grupy, tzn. oceny zawierające się w wyrażeniu „dobry środek do dobrego”. Oceny te posiadają strukturę, zgodnie z którą przyjmuje się stwierdzenie, iż jakiś obiekt nadaje się jako środek do realizacji określonego celu (albo że realizacji tego celu choćby sprzyja) oraz pozytywnej oceny tegoż celu<sup>86</sup>. Ocena instrumentalna w tym wypadku składa się z dwóch wypowiedzi. Pierwsza stwierdza pewną relację pomiędzy dwoma przedmiotami, druga odnosi się do różnie rozumianego „dobra”, „wartości wewnętrznej”, czy też aksjologicznie rozumianego „celu”<sup>87</sup>. Przedmiot ma wartość instrumentalną, jeżeli jest środkiem, bądź też nadaje się jako środek do osiągnięcia zakładanego celu. W przywołanej koncepcji pojawiają się dwa terminy: „środek” oraz „cel”, które wymagają sprecyzowania.

Termin „środek” jest przy tym wieloznaczny. Bywa orzekany i o czynnościach i o rzeczach<sup>88</sup>. W sytuacji użycia terminu „środek” do oznaczenia pew-

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Zob. Z. ZIEMBIŃSKI, M. ZIELIŃSKI: *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm...*, s. 43.

<sup>84</sup> Zob. Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen instrumentalnych...*

<sup>85</sup> Ibidem, s. 30–31.

<sup>86</sup> Zob. A. DELORME: *Dyrektywy celowościowe a normy społeczne...*, s. 33.

<sup>87</sup> Zob. Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen...*, s. 55.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 33.

nego przedmiotu, wyróżnić należy dwa zwroty: „X jest dobry jako K” oraz „X jest, jako K, dobry”<sup>89</sup>. W pierwszym przypadku „dobry X” to taki, który, nie należąc do przedmiotów rodzaju K, może być skutecznie zastosowany do osiągnięcia celów, które zazwyczaj spełniają przedmioty rodzaju K. Drugi zwrot oznacza, że coś jest dobre, „dobre w swoim rodzaju”. Przedmioty dobre instrumentalnie to takie, które „dobrze służą pewnym celom”<sup>90</sup>. A. Delorme wskazuje, iż relacje, w jakich oceniane utylitarnie obiekty pozostają do innych obiektów, których ocenę już się zakłada, oceniając pierwsze, to relacje bycia przez obiekty ocen utylitarnych warunkami koniecznymi, warunkami wystarczającymi, warunkami koniecznymi i wystarczającymi lub choćby warunkami sprzyjającymi<sup>91</sup>. Jak wskazuje Z. Tobor, w pracach intuicjonistów zwraca się uwagę na staranne rozróżnienie dwóch kwestii, tj. tego, czy i w jakim stopniu jakaś rzecz jest wewnętrznie dobra lub zła, i tego, czy i w jakim stopniu jakaś rzecz jest użyteczna i ma dobre następstwa, bądź jest szkodliwa i ma złe następstwa<sup>92</sup>. Wypowiedzi dotyczące stosunku „dobry” do pewnych rzeczy autor dzieli na dwa rodzaje. W pierwszym przypadku stwierdza się, że ta jedyna w swoim rodzaju cecha zawsze przywiązywana jest do rozważanej rzeczy. W drugim, iż rzecz rozważana jest przyczyną lub koniecznym warunkiem istnienia innych rzeczy, do których przynależy zawsze ta jedyna w swoim rodzaju cecha<sup>93</sup>.

Oceny instrumentalne odnoszące się do „dobrego środka” przybierają postać wypowiedzi typu „rzecz danego rodzaju jest środkiem do osiągnięcia dobra”, czy „to jest przyczyną dobrego”. Oceny instrumentalne traktuje się jako połączenie dwóch wypowiedzi, z których jedna stwierdza pewną relację przyczynową, a druga „wartość wewnętrzną”. Twierdzenia dotyczące relacji przyczynowych są zdaniami empirycznie sprawdzalnymi. O ich wartości logicznej rozstrzyga doświadczenie<sup>94</sup>. W praktyce prawniczej odwołuje się jednak zazwyczaj do prawdopodobieństwa określonego subiektywnie (prawdopodobieństwo psychologiczne), a nie do prawdopodobieństwa obiektywnego, ustalanego apriorycznie czy aposteriorycznie w sposób znajdujący ścisłe ujęcie matematyczne<sup>95</sup>.

Pojęcie celu bywa natomiast używane zamiennie z takimi pojęciami, jak „zadanie”, „funkcja” czy też „rola”. Na konieczność rozróżniania wskaza-

<sup>89</sup> Zob. G.H. von WRIGHT: *The Varieties of Goodness*. London 1964, s. 19 za Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen instrumentalnych...*, s. 36.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Zob. A. DELORME: *Dyrektywy celowościowe a normy społeczne...*, s. 29.

<sup>92</sup> Zob. Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen instrumentalnych...*, s. 63.

<sup>93</sup> Zob. G.E. MOORE: *Zasady etyki*. Warszawa 1959, s. 21 za: Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen instrumentalnych...*, s. 64.

<sup>94</sup> Zob. Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen instrumentalnych...*, s. 64.

<sup>95</sup> Zob. Z. ZIEMBIŃSKI, M. ZIELIŃSKI: *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm...*, s. 43.

nych terminów zwrócił uwagę Z. Ziemiński<sup>96</sup>. Autor konstatuje, iż dość powszechnie przyjmuje się, iż słowo „cel” odnoszone jest do stanu rzeczy, który jest przedmiotem czyjś dążenia<sup>97</sup>. Możliwe jest rozróżnianie psychologicznego i niepsychologicznego rozumienia terminu „cel”, lecz sprawa sprowadza się do tego, czy akcent myślowy położymy na elemencie skierowanym do osiągnięcia pewnego stanu rzeczy, czy też na stanie rzeczy, do którego skierowane jest dążenie<sup>98</sup>. Termin „cel” może być rozumiany dwójako. Po pierwsze, jako pojęcie związane z wewnętrzną postawą człowieka, określaną mianem chęci, woli, zamiaru, dążenia itp.<sup>99</sup>. Po drugie, „cel” może być utożsamiany z końcem, kresem czy skutkiem<sup>100</sup>. Pomimo istniejących w tym zakresie wątpliwości, przyjmuje się, że w ocenach instrumentalnych powinno się uwzględniać nie tylko pewną relację przyczynowości pomiędzy środkiem a celem, lecz także dodatnią ocenę celu<sup>101</sup>. W takim ujęciu mówi się o „dobrym celu”. Dobry cel to taki, którego spełnienie powoduje uzyskanie czegoś wartościowego „wewnętrznie” lub „zewnątrznie”<sup>102</sup>. Istotnym jest, że pojęcie celu związane jest z czyimiś dążeniami, które mogą przejawiać się w trafnym czy chybnym postępowaniu zmierzającym do tego właśnie stanu rzeczy<sup>103</sup>. „Cel” jest więc zasadniczo „celem czyimś”, jest zatem terminem jawnie czy ukrycie „synkategorematicznym”<sup>104</sup>.

**Z punktu widzenia prowadzonej analizy, wskazać należy, iż na podmiocie publicznym ciąży nie tylko obowiązek optymalnej realizacji celu, lecz także doboru takich instrumentów prawnych, które osiągnięcie wskazanego celu umożliwią.** Do instrumentów, spośród których wybierać będzie administracja publiczna, zaliczyć można np. wykorzystanie regulacji prawnej prawa zamówień publicznych, regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego, czy też regulacji dotyczącej spółek komunalnych. W konkretnej sytuacji podmiot administracji publicznej powinien wybrać ten spośród dopuszczonych prawem środków, który doprowadzi do najpełniejszej realizacji zadania publicznego. Otwarte pozostaje jednak ciągle pytanie o prawo jednostki do domagania się od władzy publicznej wyboru adekwatnego środka. Próba odpowiedzi na to pytanie udzielona zostanie dalej.

<sup>96</sup> Zob. Z. ZIEMIŃSKI: *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*. PiP 1987, nr 12, s. 15.

<sup>97</sup> Ibidem; Z. ZIEMIŃSKI: *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*. Warszawa 1974, s. 7.

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> Zob. Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen instrumentalnych...*, s. 55.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Zob. J. WRÓBLEWSKI: *Wartość a decyzja sądowa*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973, s. 30.

<sup>102</sup> Zob. Z. TOBOR: *Charakterystyka ocen instrumentalnych...*, s. 62.

<sup>103</sup> Zob. Z. ZIEMIŃSKI: *O pojmowaniu celu, zadania, roli...*, s. 15.

<sup>104</sup> Ibidem.

## VI

Celem analizy prowadzonej w tym punkcie jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy jednostce służą określone publiczne prawa podmiotowe wobec administracji publicznej zobowiązanej do realizacji zadań publicznych na podstawie norm zadaniowych?; 2) czy jednostka może domagać się realizacji określonego zadania, czy też jej prawa sięgają szerzej i mogą dotyczyć również przyjętej metody realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej?

Problematyka publicznych praw podmiotowych stanowi przedmiot zainteresowania głównie teorii prawa, choć wypracowane na jej gruncie koncepcje znajdują odzwierciedlenie i stają się przedmiotem inspirujących analiz również w doktrynie szczegółowych nauk prawnych<sup>105</sup>. Na gruncie problematyki publicznych praw podmiotowych pojawia się wiele kwestii problemowych. Przedmiotem sporów o charakterze filozoficzno-prawnym staje się w szczególności zagadnienie tego, czy prawa podmiotowe są prawami stanowionymi przez prawodawcę i zawartymi w prawie przedmiotowym, czy też prawa te są prawami wynikającymi z zasad wyższego rzędu, usytuowanych ponad prawem pozytywnym zasad moralnych, lub z prawa natury<sup>106</sup>. Dla celów niniejszego opracowania nie jest konieczne analizowanie tego, jak i wielu innych złożonych zagadnień teoretycznoprawnych. Niezbędne jest jednak dokonanie kilku założeń wstępnych, które pozwolą na sformułowanie wniosków dotyczących norm zadaniowych w kontekście publicznych praw podmiotowych.

Zgodnie z powszechnie akceptowanym poglądem, publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać<sup>107</sup>. Treścią publicznego prawa podmiotowego jest zatem możliwość skutecznego domagania się jednostki od państwa lub wspólnoty samorządowej (albo tych podmiotów od jednostki lub wzajemnie od siebie), za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, ściśle określonego przez obo-

<sup>105</sup> Zob. W. JAKIMOWICZ: *Publiczne prawa podmiotowe*. Zakamycze 2002, M. BERNACZYK: *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*. T. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*. Red. M. JABŁOŃSKI. Warszawa 2010.

<sup>106</sup> Zob. W. LANG: *Prawa podmiotowe i prawa człowieka*. W: *Księga jubileuszowa Profesora Jasodowicza*. Red. J. BIAŁOCERKIEWICZ. Toruń 2004, s. 202.

<sup>107</sup> Zob. J. BOĆ, A. BŁAŚ: *Publiczne prawa podmiotowe*. W: *Prawo administracyjne*. Red. J. Boć. Wrocław 2000, s. 496.

wiążące prawo zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego<sup>108</sup>.

Wśród regulacji publicznych praw podmiotowych wyróżnia się regulacje o treści negatywnej (zaniechanie) oraz regulacje o treści pozytywnej (działanie)<sup>109</sup>. Publiczne prawa podmiotowe o treści pozytywnej polegają na żądaniu od podmiotu administracji określonego, aktywnego zachowania się i dają jednostce roszczenie wobec państwa (jednostki samorządu terytorialnego), aby zapewniło jednostce korzystanie z przysługujących jej świadczeń<sup>110</sup>. Istotą publicznych praw podmiotowych o treści pozytywnej jest zatem zagwarantowanie ściśle określonego, konkretnego zachowania podmiotu, względem którego te prawa przysługują. **W przypadku publicznych praw podmiotowych o treści pozytywnej można żądać tylko tego, co wprost wynika z normy prawnej**<sup>111</sup>. Katalog źródeł publicznych praw podmiotowych obejmuje źródła prawa administracyjnego powszechnie obowiązujące o charakterze zewnętrznym, takie jak: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego, akty normatywne, za pomocą których organy zakładu administracyjnego „dookreślają” prawo zakładowe oraz indywidualne akty administracyjne konstytutywne o charakterze uznaniowym<sup>112</sup>.

Istotne znaczenie w teorii publicznych praw podmiotowych ma roszczenie rozumiane jako instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od określonego podmiotu ściśle określonego zachowania się, zgodnego z treścią prawa podmiotowego<sup>113</sup>. **Roszczenie wyróżnia publiczne prawo podmiotowe z szerszej kategorii interesu prawnego**<sup>114</sup>. Publiczne prawa podmiotowe są zatem „silniejsze” od interesów prawnych<sup>115</sup>. Interes prawny daje jednostce prawo do osiągnięcia konkretyzacji normy prawa administracyjnego. **Publiczne prawo podmiotowe daje coś więcej, mianowicie pewność pożądanej reakcji państwa**. Z istoty publicznych praw podmiotowych wprost wynika ich ochrona. Jak wskazuje J. Zimmermann, samo pojęcie publicznych praw podmiotowych powstało po to, aby na jego podstawie skonstruować możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego<sup>116</sup>. Tradycyjnym kryterium wyodrębnienia publicznego prawa

<sup>108</sup> Zob. W. JAKIMOWICZ: *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 218.

<sup>109</sup> Zob. *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 345.

<sup>110</sup> Zob. W. JAKIMOWICZ: *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 231.

<sup>111</sup> Ibidem, s. 317.

<sup>112</sup> Ibidem, s. 192.

<sup>113</sup> Ibidem, s. 220.

<sup>114</sup> Ibidem, s. 221.

<sup>115</sup> Zob. J. ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 271

<sup>116</sup> Ibidem, s. 274.

podmiotowego jest możliwość kontroli sądowej<sup>117</sup>. Poza kontrolą sądu administracyjnego innymi sposobami ochrony publicznych praw podmiotowych są: możliwość wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego, prawo występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, jak również możliwości ochrony publicznych praw podmiotowych na etapie postępowania administracyjnego.

Wśród publicznych praw podmiotowych, odwołując się do kryterium roszczenia o treści pozytywnej, wyróżnia się: roszczenie o wydanie aktu administracyjnego oznaczonej treści, roszczenia polegające na żądaniu od organu określonego prawem zachowania się, roszczenia polegające na domaganiu się od organu administracyjnego określonych świadczeń pozytywnych, a nie decyzji lub nie tylko decyzji, roszczenia polegające na żądaniu współdziałania z administracją w rozstrzyganiu spraw publicznych, roszczenia polegające na żądaniu udziału w działaniach państwa<sup>118</sup>. Z punktu widzenia prowadzonej analizy znaczenie mają roszczenia polegające na żądaniu konkretnego świadczenia. Roszczenia te obejmują świadczenia materialne i niematerialne.

W odniesieniu do norm zadaniowych chodzić będzie o podjęcie przez administrację publiczną działań zmierzających do realizacji nałożonych na nią obowiązków ze sfery świadczeń socjalnych. W literaturze używa się również pojęcia „polityka społeczna”. Jest ono rozumiane jako zespół postulatywnych wypowiedzi zmierzających do zmiany stanu istniejącego społeczeństwa, w szczególności jego potrzeb bytowych i kulturalnych<sup>119</sup>. **We wskazanym sensie treścią prawa podmiotowego jest żądanie przez uprawnionego, aby administracja publiczna wykonała wobec niego swoje obowiązki**<sup>120</sup>. Spotykane jest również pojęcie „prawa socjalne”. Zgodnie ze znaczeniem nadanym temu pojęciu w języku potocznym prawa te „dotyczą społeczeństwa”, „mają na celu zaspokojenie potrzeb bytowych i kulturalnych”<sup>121</sup>. Jak wskazuje L. Wiśniewski, właśnie znaczenie związane z zaspokajaniem potrzeb bytowych i kulturalnych najbliższe jest pojęciu praw socjalnych występujących w aktach normatywnych krajowych i międzynarodowych<sup>122</sup>. B. Zawadzka wskazuje na kategorię praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, których realizacja wymaga od państwa nie tylko działań prawnych, lecz także gospodarczych i organizator-

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Zob. W. JAKIMOWICZ: *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 238.

<sup>119</sup> Zob. M. BERNACZYK: *Wolności i prawa jednostki...*, s. 264.

<sup>120</sup> Zob. *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 325.

<sup>121</sup> Zob. *Mały słownik języka polskiego*. PWN. Warszawa 1969, s. 760.

<sup>122</sup> Zob. L. WIŚNIEWSKI: *Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych*. W: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*. Red. L. WIŚNIEWSKI. Warszawa 1997, s. 154.

skich<sup>123</sup>. Prawa te autorka zalicza do szerszej kategorii praw obywatelskich. Prawo to oznacza, że jednostka uzyskuje od państwa pewne uprawnienie (prawo do nieingerencji państwa w określone jej działania bądź do uzyskiwania korzyści z pewnych działań państwa)<sup>124</sup>. Zakres obowiązków państwa w odniesieniu do kategorii praw obywatelskich jest różny. W przypadku praw ekonomicznych, socjalnych i bytowych jest on szczególnie duży<sup>125</sup>.

## VII

Pobieżna analiza problematyki publicznych praw podmiotowych pozwala na wysnucie następującego wniosku: w odniesieniu do zadań publicznych określanych w przepisach prawa materialnego, zasadną jest konstatacja, zgodnie z którą po stronie obywateli istnieją podmiotowe prawa publiczne wobec podmiotów, które na podstawie norm zobowiązane zostały do realizacji określonych zadań. Sytuacja komplikuje się jednak znacząco w momencie analizy problematyki norm programowych w aspekcie podmiotowych praw socjalnych.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na dwa poziomy rozważań o „normach programowych – podmiotowych prawach socjalnych”<sup>126</sup>. Pierwszy posiada swe źródło bezpośrednio w ustawie zasadniczej i wyraża się w prawie do ukształtowania optymalnego stanu prawnego. Drugi, zawierający ściśle określone uprawnienie do konkretnych świadczeń (publicznych praw podmiotowych), wynika ze „zwykłego” ustawodawstwa<sup>127</sup>.

L. Wiśniewski, ze względu na formę normatywnego ujęcia, wyodrębnia następujące trzy postacie praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych. Po pierwsze, prawa podmiotowe jednostki ustanawiane w formie normy konstytucyjnej jako wymagalne roszczenie o określone świadczenie. Po drugie, obowiązki władzy publicznej i innych osób w zakresie zagwarantowania uprzednio wymienionych praw podmiotowych. Ustanawiane są one w jednym artykule, łącznie z prawem podmiotowym, albo prawa podmiotowe i obowiązki władz są rozdzielane w dwóch rozdziałach. Po trzecie, odrębne zadania formułowane wyłącznie wobec władz publicznych, mających na celu zapewnienie warunków materialnego i kulturowego bytu

<sup>123</sup> Zob. B. ZAWADZKA: *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*. Warszawa 1996, s. 5.

<sup>124</sup> Ibidem.

<sup>125</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>126</sup> Zob. M. BERNACZYK: *Wolności i prawa jednostki...*, s. 271.

<sup>127</sup> Ibidem.

całego społeczeństwa lub grup społecznych, które to zadania mają zastąpić potrzebę formułowania w konstytucji praw podmiotowych<sup>128</sup>.

W literaturze wskazuje się, iż Konstytucja RP symbolizuje jednie pewne „miarkowanie” możliwości socjalnych państwa poprzez stosowanie norm programowych<sup>129</sup>. Podnosi się również, iż normy programowe intencjonalnie pozbawione zostały treści podmiotowej<sup>130</sup>. Z budowy norm programowych wyprowadza się wniosek, że jednostka zostaje pozbawiona możliwości wystąpienia z „konkretnym roszczeniem”<sup>131</sup>. Stanowisko takie potwierdził w wyroku z dnia 29 września 2003 roku Trybunał Konstytucyjny, wskazując w odniesieniu do analizy art. 75 Konstytucji RP, iż normy programowe nie mogą być wzorcem konstytucyjnym w ramach skargi konstytucyjnej, albowiem nie stwarzają prawa podmiotowego<sup>132</sup>. Wskazane poglądy bazują na budowie rozłącznych zbiorów norm programowych oraz publicznych praw podmiotowych. Jak wskazuje M. Błachut, praktyczna niemożliwość określenia zachowań nakazanych i zakazanych przesądza o tym, że obowiązki tego typu nie wyznaczają sytuacji określanych przez Trybunał jako prawo podmiotowe. Uzasadnione jest zatem zdaniem autora twierdzenie, iż prawa podmiotowe w tym rozumieniu nie powstają ze względu na normy, które posiadają charakter norm programowych<sup>133</sup>.

Dla wyparcia publicznych praw podmiotowych i zastąpienia ich kategorią celów państwa podstawą stało się przyjęcie zarzutu, iż chodzi o wprowadzenie nierealnych praw, których z racji ekonomicznych obywatel nie będzie mógł skutecznie dochodzić przed sądem<sup>134</sup>. Z uwagi na rolę sądów w praworządnym państwie nie można nawet dopuścić możliwości indywidualnych roszczeń z tytułu konstytucyjnych praw społecznych. Obecność zatem w konstytucji takich praw, które nie posiadają treści jurydycznej, degraduje je do roli manifestu politycznego<sup>135</sup>.

<sup>128</sup> Zob. L. WIŚNIEWSKI: *Pojęcie i konstrukcja prawna...*, s. 171.

<sup>129</sup> Zob. M. BERNACZYK: *Wolności i prawa jednostki...*, s. 265.

<sup>130</sup> Zob. B. BANASZAK: *Prawo konstytucyjne...*, s. 241.

<sup>131</sup> Zob. P. SARNECKI: *Normy programowe...*, s. 254.

<sup>132</sup> K 5/03, OTK — A 2003, Nr 7, poz. 77.

<sup>133</sup> Zob. M. BŁACHUT: *Pojęcie prawa podmiotowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. W: *Gdańskie studia prawnicze. Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa*. T. IX. Red. J. JABŁOŃSKA-BONCA, J. Guśc. Gdańsk 2002, s. 183.

<sup>134</sup> Zob. B. ZAWADZKA: *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne...*, s. 87–88.

<sup>135</sup> *Ibidem*, s. 84.



## VIII

Z drugiej jednak strony, odrzucając teorię rozdzielności obszarów norm programowych i podmiotowych praw publicznych, wskazuje się, iż normy te stanowić mogą możliwą podstawę rekonstrukcji norm postępowania w zakresie osiągnięcia wyznaczonych przez nie celów<sup>136</sup>. **Z chwilą zrekonstruowania dostatecznie precyzyjnego obowiązku władzy publicznej, można rozważać, w jakim stopniu obywatel może tych działań oczekiwać.** Sytuacja taka ma miejsce przede wszystkim na gruncie norm, które w szczególności sposób określają cel, jaki ma zostać osiągnięty przez podmioty publiczne. Jak wskazuje się w literaturze, **jeżeli jakiś podmiot powinien zrobić wszystko dla zrealizowania jakiegoś celu, a tego nie zrobił i w rezultacie ktoś trzeci nie osiągnął określonych korzyści lub poniósł szkodę, to można zastanowić się nad możliwością wyprowadzenia na tej podstawie roszczeń**<sup>137</sup>. Implikuje to pytanie o zakres jego potencjalnych uprawnień w stosunku do władzy publicznej<sup>138</sup>. Wychodząca z takiego założenia teoria podmiotowych praw społecznych opiera się na założeniu, że do ich istoty należy wyposażenie jednostki w roszczenie o realizację określonego przedmiotu socjalnego<sup>139</sup>. **W sytuacji, kiedy tego roszczenia brak, zaczyna mówić się wyłącznie o deklaracjach politycznych** etc<sup>140</sup>. Możliwość dochodzenia świadczenia wysłowionego w treści norm programowych nie musi być ich immanentnym składnikiem, chociaż z punktu widzenia beneficjentów jest to element najbardziej pożądanym<sup>141</sup>.

W literaturze wskazuje się również, iż z faktu przyjęcia poglądu o minimum praw obywatelskich wynika ich istota. Wyraża się ona w prawie do minimalnego standardu postępowania władz publicznych. Prawo to wyczerpuje się w granicach uprawnienia negatywnego, a jego formalnoprawnym przejawem pozostaje tylko skarga konstytucyjna<sup>142</sup>.

<sup>136</sup> Zob. K. DZIAŁOCHA: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (Stan doktryny prawa)*. W: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. K. DZIAŁOCHA. Warszawa 2005, s. 17.

<sup>137</sup> Zob. L. GRZONKA: *Koncepcja norm programowych...*, s. 113.

<sup>138</sup> Zob. M. BERNACZYK: *Wolności i prawa jednostki...*, s. 265.

<sup>139</sup> Zob. B. ZAWADZKA: *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne...*, s. 87–88.

<sup>140</sup> Zob. M. BERNACZYK: *Wolności i prawa jednostki...*, s. 268.

<sup>141</sup> Ibidem.

<sup>142</sup> Ibidem.

## Wnioski

Analiza prowadzona w niniejszym opracowaniu pozwala na sformułowanie dwóch zasadniczych konkluzji.

1. Próbując ostatecznie określić charakter relacji pomiędzy podmiotowymi prawami publicznymi a normami zadaniowymi, proponuje odwołać się do stanowiska przedstawionego przez W. Langa. Autor ten wskazuje, iż prawa człowieka zaliczyć należy do szczególnej kategorii praw podmiotowych. Powszechną cechą jest ich wertykalny charakter. Są to prawa do działań organów państwowych polegających na świadczeniach państwa na rzecz osób uprawnionych z tytułu przysługujących im praw socjalnych<sup>143</sup>. **Nie stanowią one poza nielicznymi wyjątkami podstawy do bezpośrednich formalnych roszczeń podmiotów uprawnionych**<sup>144</sup>. Nie jest zatem możliwym sformułowanie na tej podstawie wniosku o roszczeniu o świadczeniu dokładnie określonym w sensie jakościowym i ilościowym<sup>145</sup>. Normy programowe stanowią zatem normy dla władzy publicznej i o zadaniach władzy publicznej<sup>146</sup>.

Wyinterpretowanie podmiotowego prawa socjalnego nie oznacza uznania, że na zasadzie czystego automatyzmu podążą za tym roszczenia o dostarczenie jednostce tych czy innych świadczeń. **Prawa te stwarzają jednak pewne minimum praw obywatelskich, dających możliwość kontroli realizacji tych praw pod kątem pewnych kryteriów**<sup>147</sup>. Kontrola ta następuje jednak, co należy podkreślić, głównie przez wyposażony w odpowiednie kompetencje organ zewnętrzny, nie zaś jednostkę. **Jednostka może jednak uzewnętrznić swój stosunek wobec wybieralnych podmiotów publicznych, realizujących zadania publiczne na podstawie norm programowych, korzystając z instrumentów demokracji bezpośredniej.**

2. Jednostka w świetle obowiązujących przepisów prawa nie posiada skutecznych środków prawnych kwestionowania wybranej przez organ administracji publicznej metody realizacji zadania publicznego. Odpowiednie instrumenty posiadają natomiast organy kontroli, np. NIK badająca celowość działania administracji publicznej.

<sup>143</sup> Zob. W. LANG: *Prawa podmiotowe...*, s. 219.

<sup>144</sup> Ibidem, s. 272.

<sup>145</sup> Zob. M. BERNACZYK: *Wolności i prawa jednostki...*, s. 273.

<sup>146</sup> Zob. K. COMPLAK: *Konstytucyjne postanowienia programowe czy norm o celach państwa? W: Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*. Red. A. SZMYT, L. GARLICKI. Warszawa 2003, s. 58–61.

<sup>147</sup> Zob. M. BERNACZYK: *Wolności i prawa jednostki...*, s. 274.

## Literatura

- ALEXY R.: *On balancing and subsumption. A structural comparison*. Ratio Juris 16/2003.
- ALEXY R.: *Rechtsregeln und Rechtsprinzipien*. Archiv für Recht — und Sozialphilosophie — Beiheft, 25, 1985.
- ALEXY R.: *Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden 1985.
- ALEXY R.: *Zum Begriff des Rechtsprinzips*. Rechtstheorie—Beiheft, 1, 1979.
- ALEXY R.: *Zur Struktur der Rechtsprinzipien*. In: *Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts*. Hrsg. B. SCHILCHER, P. KOLLER, B.Ch. FRANK. Wien 2000.
- ATIENZA M., MANERO J.R.: *Rules and principles revisited*. "Associations" 2000, No. 4.
- BERNACZYK M.: *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. T. 1. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*. Red. M. JABŁOŃSKI. Warszawa 2010.
- BŁACHUT M.: *Pojęcie prawa podmiotowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. W: *Gdańskie studia prawnicze. Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa*. T. 9. Red. J. JABŁOŃSKA-BONCA, J. GUŚĆ. Gdańsk 2002.
- COMPLAK K.: *Konstytucyjne postanowienia programowe czy norm o celach państwa?* W: *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*. Red. A. SZMYT, L. GARLICKI. Warszawa 2003.
- DWORKIN R.: *Biorąc prawa poważnie*. Warszawa 1998.
- DWORKIN R.: *The model of rules*. "University of Chicago Law Review" 1967, No. 35.
- GIZBERT-STUDNICKI T., DYBOWSKI M.: *Ronaldal Dworkina koncepcja zasad prawa*. RPEiS 2001, rok LXIII, zeszyt 3.
- GIZBERT-STUDNICKI T.: *Konflikt dóbr i kolizja norm*. RPEiS 1989, rok LI, zeszyt 1.
- GIZBERT-STUDNICKI T.: *Zasady i reguły prawne*. PiP 1988.
- GRABOWSKI A.: *Normy programowe w Konstytucji*. W: *Charakter i struktura norm Konstytucji*. Red. J. TRZCIŃSKI. Warszawa 1997.
- GRZONKA L.: *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*. Poznań 2012.
- JAKIMOWICZ W.: *Publiczne prawa podmiotowe*. Zakamycze 2002.
- KORDELA M.: *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*. RPEiS 2006, rok LXVIII, zeszyt 1.
- LANG W.: *Prawa podmiotowe i prawa człowieka*. W: *Księga jubileuszowa Profesora Jasudowicza*. Red. J. BIAŁOCERKIEWICZ. Toruń 2004.
- MORAWSKI L.: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*. Warszawa 1998.
- MORAWSKI L.: *Zasady prawa — komentarz krytyczny*. W: *Studia z filozofii prawa*. Red. J. STELMACH. Kraków 2001.
- OPALEK K., WRÓBLEWSKI J.: *Zagadnienia teorii prawa*. Warszawa 1969.
- PULKA Z.: *Hart — Dworkin — dwa warianty „wewnętrznego postrzegania prawa”*. Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2142, Przegląd Prawa i Administracji XLII, Wrocław 1999.
- SARNECKI P.: *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*. W: *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*. Red. A. SZMYT, L. GARLICKI. Warszawa 2003.
- STELMACH J.: *Teoria prawa*. Kraków 1998.
- TOBOR Z.: *Charakterystyka ocen instrumentalnych i instrumentalne oceny przepisów prawnych*. Katowice 1986.

- WIŚNIEWSKI L.: *Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych*. W: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*. Red. L. WIŚNIEWSKI. Warszawa 1997.
- WRÓBEL A. (red.) HAUSER R., NIEWIADOMSKI Z.: *Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa 2010.
- WRÓBEL A.: *Centralne planowanie państwowe. Studium administracyjno-prawne*. Lublin 1990.
- WRÓBLEWSKI J.: *Nieostrość systemu prawa*. „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1981, nr 31.
- WRÓBLEWSKI J.: *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*. Warszawa 1986.
- WRÓBLEWSKI J.: *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa 1959.
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., ZIEMBIŃSKI Z.: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974.
- ZALASIŃSKI T.: *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*. PiP 2004, nr 8.
- ZAWADZKA B.: *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*. Warszawa 1996.
- ZIELIŃSKI M., MUNICZEWSKI A.: *Interpretacyjna rola zasad prawa*. W: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*. Red. J. CZAPSKA, A. GABERLE, A. ŚWIATŁOWSKI, A. ZOLL. Warszawa 2000.
- ZIEMBIŃSKI Z., ZIELIŃSKI M.: *Dyrektywy i sposób ich wypowiedania*. Warszawa 1992.
- ZIEMBIŃSKI Z., ZIELIŃSKI M.: *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*. Warszawa 1988.
- ZIEMBIŃSKI Z.: *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*. PiP 1987, nr 12.
- ZIEMBIŃSKI Z.: *Wstęp do aksjologii dla prawników*. Warszawa 1990.
- ZIRK-SADOWSKI M.: *Wprowadzenie do filozofii prawa*. Kraków 2001.