

# Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Rozdział I. Geneza, pojęcie i treść zakazu domniemywania kompetencji

## § 1. Uwagi wprowadzające

Istotą zakazu domniemywania kompetencji jest obowiązek językowej (ściślej i literalnej) wykładni przepisów kompetencyjnych dotyczących organów władzy publicznej. Innymi słowy, każde działanie organu państwa powinno mieć oparcie w wyraźnym przepisie prawa.

Współcześnie obowiązek działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie wyraźnych przepisów prawa wywodzi się z zasady państwa prawnego, zasady legalizmu oraz zasady podziału i równowagi władzy. Z zasady państwa prawnego – bo w państwie prawa organy władzy publicznej powinny działać w sposób przewidywalny i racjonalny, tak aby każdy obywatel mógł poznać przesłanki, jakimi kieruje się władza, przyznając bądź ograniczając mu prawa, przydzielając obowiązki bądź podejmując inne działania. Z zasady legalizmu – bo wyraża obowiązek działania instytucji publicznych na podstawie i w granicach prawa. Z zasady podziału i równowagi władzy – bo zapobiega nadmiernemu wzmocnieniu jednej z gałęzi władzy, chroni przed kumulacją kompetencji w jednym ręku, gwarantuje, że parlament pozostanie parlamentem, sądy sądami, a rząd rządem.

Wykładnia przepisów kompetencyjnych zawsze wiąże się z dylematem między dwoma wartościami: skutecznością (sprawnością) instytucji publicznej w wykonywaniu jej zadań z jednej strony oraz przewidywalnością i racjonalnością (rzetelnością) rozstrzygnięć instytucji publicznych z drugiej. U podstaw każdego domniemywania kompetencji leży zarówno troska o efektywność działania instytucji publicznej, jak i obawa o prawa i interesy jednostek podległych jej władzy. W języku konstytucji dylemat ten został wyrażony w zasadzie sprawności i rzetelności działania instytucji publicznej (zawartej w preambule). Instytucje mają sprawować władzę publiczną w sposób sprawny (efektywny, skuteczny), a zarazem rzetelny (racjonalny, sprawiedliwy, przewidywalny).

Zakaz domniemywania kompetencji w prawie publicznym – konstytucyjnym i administracyjnym – służy przede wszystkim dwóm celom: ochronie obywatela przed arbitralnymi i nieprzewidywalnymi działaniami władzy publicznej oraz zagwarantowaniu równowagi pomiędzy instytucjami publicznymi w ustroju opierającym się na podziale władzy.

Trzymanie się przez organy władzy publicznej litery prawa sprzyja też budowaniu społecznego przekonania o ich obiektywizmie i profesjonalizmie<sup>1</sup>. Wykładnia językowa jest bowiem najbardziej intuicyjną metodą interpretacji przepisów, a przez to najbliższą obywatelowi.

Choć samo pojęcie „zakazu domniemywania kompetencji” jest określeniem typowo polskim, to idea podporządkowania funkcjonariuszy władzy przepisom prawa („rządów prawa”) jest wspólna dla całej cywilizacji zachodniej, choć występuje ona pod różnymi nazwami – ścisłej wykładni kompetencji (*strict interpretation of powers*), zastrzeżenia ustawowego (*Vorbehalt des Gesetzes*) czy zasady kompetencji powierzonych (*the principle of conferred powers*).

Tak rozumiany zakaz domniemywania kompetencji jest charakterystyczny zwłaszcza dla prawa konstytucyjnego i administracyjnego. W prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej obowiązuje inna hierarchia technik wykładni przepisów kompetencyjnych niż w prawie krajowym, co przejawia się przede wszystkim w prymacie tzw. wykładni efektywnościowej, nakazującej interpretować uprawnienia organów międzynarodowych w sposób zapewniający im pełną skuteczność<sup>2</sup>. Granicą tej wykładni jest suwerenność państw, w które organy międzynarodowe nie mogą ingerować bez ich zgody wyrażonej w formie przystąpienia do traktatu, albo – co ciekawe – wyrażonej w sposób konkludentny lub milcząco, co ma miejsce gdy państwo nie protestuje przeciwko rozszerzającej wykładni traktatowych przepisów kompetencyjnych. Dlatego trudno mówić o „zakazie domniemywania kompetencji” w prawie międzynarodowym i unijnym w takim sensie, jak w prawie konstytucyjnym. Zagadnienie to wykracza więc poza ramy niniejszej książki.

---

<sup>1</sup> J. Przybojewski, *Prawo konstytucyjne. Zagadnienia podstawowe*, Bydgoszcz 2003, s. 12.

<sup>2</sup> W przypadku prawa międzynarodowego mówi się o zapewnieniu jedynie minimalnej efektywności (A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 338), natomiast w przypadku prawa UE – maksymalnej efektywności (A. Kalisz, *Interpretacja prawa Unii Europejskiej*, w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 352–354).

## § 2. Geneza zakazu domniemywania kompetencji

### I. Ewolucja historyczna idei związania władzy prawem w Europie

Idea związania prawem osób sprawujących władzę była już w czasach starożytnych, choć w szczałkowej postaci. Już w republikańskim Rzymie istniał prawnie określony podział kompetencji pomiędzy urzędników, który z natury rzeczy ograniczał ich władzę<sup>3</sup>. W cesarskim Rzymie obowiązywała zasada *princeps legibus solutus*, zwalniająca panującego cesarza z podległości prawu<sup>4</sup>, co dawało mu władzę absolutną, z pewnym jednak wyjątkiem: jeśli władca chciał postąpić wbrew obowiązującej regule prawnej, to oczekiwano od niego, że ją wpiery zmieni<sup>5</sup>. Zasada ta podlegała jednak różnym ograniczeniom – w praktyce władza absolutna nigdy nie była dosłownie absolutna<sup>6</sup>. Cesarze z reguły z szacunkiem odnosili się do rzymskiego dorobku prawnego, co przejawiało się między innymi w cedowaniu orzecznictwa sądowego na profesjonalnych jurystów działających z upoważnienia princepsa, a także w poszanowaniu pewnych postanowień poprzedników<sup>7</sup>. Nie zmienia to faktu, że takie samoograniczenie wynikało z dobrej woli władcy, a nie było uznawane za wymóg prawny. Najślynniejszą ustawą epoki starożytnej, która wprowadziła prawne ograniczenie władzy cesarskiej, jest *Digna vox* z 429 r. wydana przez *Teodozjusza II* i *Walentyńiana III*, która stwierdza, co następuje: „Dla princepsa [cesarza] przyznanie, że podlega prawom, jest oświadczeniem godnym majestatu władcy. W istocie autorytet naszej władzy jest zależny od autorytetu prawa. I naprawdę świetniejszą rzeczą jest przestrzegać praw, niż być cesarzem. Tym rozporządzeniem oświadczamy, że nie udzielamy sobie zwolnienia [od przestrzegania praw]”. Przestrzeganie tego postanowienia było jednak uzależnione od nastawienia kolejnych cesarzy, którzy nadal dysponowali ogromną władzą. Podsumowując dorobek starożytnego Rzymu można powiedzieć, że dostrzegano

---

<sup>3</sup> Szerzej – A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, M. Wójcik, *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2017, s. 26–42.

<sup>4</sup> Znamy ją z komentarza Ulpiana do *Lex Iulia* i *Lex Papia* – zob. D. Wyduckel, *Princeps legibus solutus: Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts- und Staatslehre*, Berlin 1979, s. 48–51.

<sup>5</sup> P. Veyne, *Imperium grecko-rzymskie*, Kęty 2008, s. 24.

<sup>6</sup> D. Wyduckel, *Princeps legibus*, s. 16–30.

<sup>7</sup> A. Ziółkowski, *Historia Rzymu*, Poznań 2005, s. 411–414 i s. 447–449.

potrzebę przestrzegania prawa przy sprawowaniu władzy, ale w praktyce zależało to od osobowości i pozycji politycznej konkretnego cesarza.

Idea związania władzy prawem nabrała większego znaczenia w średniowieczu, choć ówcześni prawnicy nadal sięgali do dorobku prawa rzymskiego na temat władzy cesarza, aby usprawiedliwić rozmaite prerogatywy przysługujące królom, z zasadą *princeps legibus solutus* na czele. W literaturze przedmiotu ukuto nawet określenie „średniowiecznego konstytucjonalizmu”, ilustrujące poglądy ówczesnych prawników na granice władzy europejskich królów<sup>8</sup>. W istocie podejście to sprowadzało się do stosowania w odniesieniu do króla zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Nie istniał wówczas spisany katalog kompetencji monarszych, a więc o „zakazie domniemywania kompetencji” w żadnym sensie nie mogło być oczywiście mowy. Królowi jednak nie wolno było naruszać obowiązującego prawa – według wąskiej i raczej dominującej koncepcji, króla wiązało prawo boże, prawo naturalne i prawo narodów<sup>9</sup>, a wedle szerszej koncepcji króla wiązało także prawo ustanowione przez niego i jego poprzedników<sup>10</sup>. Z czasem powszechnie zaakceptowano stanowisko, wedle którego król jest związany również zawartymi przez siebie traktatami międzynarodowymi oraz umowami, które zawierał z miastami i panami feudalnymi<sup>11</sup>. We wszystkich koncepcjach pewne było jedno: król mógł być *legibus solutus*, ale nie mógł rządzić arbitralnie, zawsze musiał mieć uzasadnienie dla swoich poczynań<sup>12</sup>. Król nie mógł dowolnie interpretować swoich uprawnień, ale winien z nich skorzystać w zgodzie z prawem bożym i naturalnym<sup>13</sup>.

Niektórzy myśliciele – już w XIII w.! – szli jeszcze dalej argumentując, że skoro *Chrystus*, będąc jednocześnie Bogiem, godził się podporządkować ludzkiemu prawu, uznając jurysdykcję cesarskiego namiestnika do wydania wy-

---

<sup>8</sup> Z bogatej literatury zob. zwłaszcza K. Pennington, *Władca i prawo (1200–1600). Suwerenność monarchy a prawa poddanych w zachodnioeuropejskiej tradycji prawnej*, Warszawa 2012; B. Szlachta, *Monarchia prawa. Szkice z historii angielskiej myśli politycznej do końca epoki Planagenetów*, Kraków 2001; G. Althoff, *Potęga Rytuálu. Symbolika władzy w średniowieczu*, Warszawa 2011.

<sup>9</sup> K. Pennington, *Władca i prawo*, s. 120, 212; B. Szlachta, *Monarchia prawa*, s. 90.

<sup>10</sup> Tak zwłaszcza Guido da Suzzara, XIII-w. prawnik służący na dworze króla Karola Andegawskiego, którego określa się niekiedy jako „oredownika konstytucjonalizmu feudalnego” – zob. K. Pennington, *Władca i prawo*, s. 98–99 i 109.

<sup>11</sup> K. Pennington, *Władca i prawo*, s. 129–131.

<sup>12</sup> B. Tierney, *The Prince is Not Bound by the Laws: Accursius and the Origins of the Modern State*, *Comparative Studies in Society and History*, t. 5 (1963), s. 387–398.

<sup>13</sup> B. Szlachta, *Monarchia prawa*, s. 97.

roku w Jego sprawie, tak również monarcha powinien takie prawo szanować<sup>14</sup>. Król może oczywiście udoskonalać prawo, ale powinien zawsze przedtem zasięgnąć rady i oczekiwać na przyzwolenie tych, którzy zamierzają ją stosować<sup>15</sup>. Tę formę ustrojową potem rozwinęto, określając ją jako *dominium regale et politicum* – gdy królestwem włada król w oparciu o prawo ustanowione przez siebie za przyzwoleniem społeczeństwa politycznego<sup>16</sup>.

Równoległe te idee rozwijały się w XIII-w. Polsce – Wincenty Kadłubek, kapelan księcia *Kazimierza Sprawiedliwego* i autor słynnej „Kroniki” zdefiniował Rzeczpospolitą jako „monarchię rządzoną prawem stanowionym przez prawowitych władców, wybranych przez społeczeństwo”<sup>17</sup>. Nie było to wbrew pozorom pustosłowie – w literaturze historycznej poświęconej polskiemu średniowieczu zwraca się uwagę na postępującą w tym czasie konsekwentną ewolucję ustrojową w kierunku monarchii republikańskiej, w którym król jest związany prawem (nie tylko boskim, ale także ludzkim), a nowe prawa stanowić musi w porozumieniu ze społeczeństwem politycznym, tj. szlachtą i duchowieństwem<sup>18</sup>. Jedną z konsekwencji tej ewolucji było stopniowe wykształcanie się katalogu monarszych kompetencji, poza które królowi wykraczać nie było wolno. W efekcie królowie polscy z czasem chętnie posługiwali się fortelami prawnymi, umożliwiającymi rozszerzającą wykładnię ich kompetencji – interesującym przykładem jest kazus króla *Zygmunta Augusta*, który w 1556 r. wydał edykt regulujący podstawowe kwestie związane z ówczesnymi konfliktami religijnymi między katolikami a protestantami: potwierdził, że wyroki sądów kościelnych nie podlegają egzekucji przez państwo, a także zakazał przejmowania świątyń katolickich i związanych z nimi dochodów na potrzeby gmin protestanckich. Gdy marszałek izby poselskiej zaprotestował, wskazując że edykt królewski dla swej ważności i wejścia w życie wymaga aprobaty posłów (zgodnie z konstytucją *Nihil novi* z 1505 r.), kanclerz królewski wyjaśnił, że król wydał edykt nie jako prawodawca, ale jako sędzia, a wyrok sądowy nie wymagał wówczas zgody sejmu<sup>19</sup>.

W średniowieczu szczególną uwagę zwracano na kilka ograniczeń władzy monarszej, z którymi każdy król musiał się liczyć: prawo własności prywatnej,

---

<sup>14</sup> B. *Szlachta*, Monarchia prawa, s. 154.

<sup>15</sup> Tak twierdził słynny XIII-w. jurysta *Henry Bracton* – B. *Szlachta*, Monarchia prawa, s. 152–156.

<sup>16</sup> *Jan Fortescue*, XV-w. jurysta – B. *Szlachta*, Monarchia prawa, s. 286.

<sup>17</sup> A. *Nowak*, Dzieje Polski do 1202. Skąd nasz ród, t. 1, Kraków 2014, s. 47.

<sup>18</sup> Wiele interesujących przykładów podaje A. *Nowak* w swoich *Dziejach Polski*, t. 1–4.

<sup>19</sup> A. *Nowak*, Dzieje Polski. 1468–1572. Trudny złoty wiek, Kraków 2019, s. 371.

prawo do noszenia broni, prawo do poszanowania umów oraz prawo do sprawiedliwego procesu sądowego (prawo do obrony i prawo do wysłuchania), które wywodzono z prawa naturalnego<sup>20</sup>. Powszechnie uznawano, że królowi nie wolno odebrać własności poddanemu bez słusznej przyczyny, a także nie wolno wydać wyroku sądowego bez wysłuchania wszystkich stron. Wyrok wydany bez umożliwienia obrony oskarżonemu byłby nieważny<sup>21</sup>. To ostatnie ograniczenie było w interesujący sposób uzasadniane: juryści zwracali uwagę, że nawet Bóg wezwał przed swe oblicze i umożliwił wysłuchanie Adamowi i Ewie, zanim wydał na nich wyrok wygnania z rajskiego Edenu. Z tego względu podkreślano, że „nawet diabeł powinien mieć swój dzień w sądzie”<sup>22</sup>. To, że król otrzymuje władzę sądowniczą od Boga, nie znaczy, że ma prawo zarządzić cokolwiek bez słusznej przyczyny czy z naruszeniem prawa<sup>23</sup>.

Z tymi prawami, którymi król był związany, wiązały się również pewne instytucjonalne gwarancje ich poszanowania. Po pierwsze, w wielu krajach zaczęto uznawać Kościół za gwaranta poszanowania przyrzeczeń złożonych przez króla w przysiędze koronacyjnej<sup>24</sup> – stał się więc czymś w rodzaju hamulca władzy monarszej. Po drugie, król, który nie przestrzegał prawa, mógł zostać uznany za tyrana, co wiązało się z pozbawieniem legitymacji jego władzy, wypowiedzeniem posłuszeństwa przez poddanych, możliwością złożenia go z tronu przez szlachtę, a nawet z usprawiedliwieniem tyranobójstwa<sup>25</sup>.

W XVII w. w anglosaskiej myśli prawnej pojawiło się określenie „rządów prawa” (ang. *rule of law*) na kartach wiekopomnego dzieła poświęconego ograniczeniu arbitralności władzy pt. „*Lex, Rex, or The Law and the Prince*” autorstwa *Samuela Rutherforda*, szkockiego pastora i teologa<sup>26</sup>. *Rule of law* upowszechniło się jednak dopiero w XIX w., za sprawą brytyjskiego konstytucjonalisty i profesora prawa Uniwersytetu Oksfordzkiego *Alberta Venna Diceya*, który pojęcie to zdefiniował następująco: „Oznacza ono, w pierwszej kolejności, absolutne pierwszeństwo czy przewagę prawa wobec wpływu arbitralnej siły i wyklucza istnienie arbitralności, przywileju czy nawet szerokiej, dyskret-

---

<sup>20</sup> K. Pennington, *Władca i prawo*, s. 32–33 i s. 149–150.

<sup>21</sup> K. Pennington, *Władca i prawo*, s. 242.

<sup>22</sup> K. Pennington, *Władca i prawo*, s. 151 i s. 162–163.

<sup>23</sup> K. Pennington, *Władca i prawo*, s. 258.

<sup>24</sup> W Anglii taki obyczaj ukształtował się w IX w. – J.M. Wallace, *Early Germanic Kingship in England and on the Continent*, London 1971, s. 134.

<sup>25</sup> Jak pisał Jan z Salisbury, tyranem jest ten, kto „uciska lud i opiera swe rządy na sile, księciem zaś ten, który rządzi według wymagań prawa” – B. Szlachta, *Monarchia prawa*, s. 125.

<sup>26</sup> S. Rutherford, *Lex, Rex, or The Law and the Prince*, London 1644 (reprint z 2002 r.).

cyjnalnej władzy po stronie rządu. Anglikami rządzi prawo i tylko prawo: człowiek może u nas zostać ukarany tylko za pogwałcenie prawa, lecz nie może być ukarany za cokolwiek innego<sup>27</sup>. Tu jednak należy poczynić dwa zastrzeżenia: po pierwsze, idea rządów prawa była rozwinięciem idei związania władzy prawem, ale nie bezwzględny wymogi wyrażonej podstawy prawnej dla działania organów państwa (do dziś w państwach kultury anglosaskiej przepisy kompetencyjne interpretuje się nie tylko językowo, ale również za pomocą pozajęzykowych metod wykładni, o czym jeszcze będzie mowa w dalszej części pracy); po drugie, to była jednak Anglia – w większości państw Europy kontynentalnej kwitła w tym czasie monarchia z silną pozycją władcy.

W niemieckiej kulturze prawnej, jeszcze w epoce monarchii panujących w Niemczech, sformułowano pojęcie państwa prawa (niem. *Rechtsstaat*), którego istota, mimo pewnych różnic, była podobna do idei rządów prawa – władza nie może działać arbitralnie, lecz powinna działać zgodnie z prawem. Akty władzy ingerujące w prawa i obowiązki jednostek powinny mieć podstawę prawną<sup>28</sup>.

## II. Ukształtowanie się zakazu domniemywania kompetencji w Polsce

Polska, jak zostało to już wspomniane, miała własną tradycję państwa opartego na szacunku dla prawa, której konsekwentnie trzymała się pomimo absolutystycznych tendencji na Zachodzie. Trudno precyzyjnie wskazać moment, od którego panowanie prawa zaczęło wiązać z wymogiem wyrażonej podstawy prawnej dla działań organów władzy publicznej. Wymóg ten z pewnością był już obecny pod koniec XVIII w. – w prawach kardynalnych uchwalonych przez Sejm Wielki w 1791 r. znalazło się zastrzeżenie, że „tylko prawo daje podstawę do działania jakiegokolwiek władzy urzędowej”<sup>29</sup>. Jak wiadomo jednak, wkrótce

---

<sup>27</sup> A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1959, s. 188 i 202.

<sup>28</sup> Por. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Band I*, München 1984, s. 781. O praktycznym znaczeniu tej idei świadczy słynna i barwna historia Michała Drzymały, polskiego chłopca, któremu władze zaboru pruskiego odmawiały zezwolenia na postawienie domu na ziemi nabytej od niemieckiego kupca. Drzymała, jak wiadomo, postawił na ziemi wóz cyrkowy, w którym zamieszkał. Każdego dnia przesuwiał wóz o niewielką odległość, wskazując przed władzami pruskimi, że jest to pojazd, a nie nieruchomość w rozumieniu prawa administracyjnego. Władze pruskie, choć dysponowały potęgą okupacyjnego wojska, zamiast przegonić chłopca siłą, procesowały się z nim przez lata przed sądami administracyjnymi, tylko dlatego, że brak było wyrażonej podstawy prawnej do tego, aby usunąć wóz z posiadłości.

<sup>29</sup> W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego (966–1795)*, t. 1, Warszawa 2015, s. 226.



potem nastąpiła epoka zaborów, w których gwarancje związane z prawami kardynalnymi i Konstytucją 3 Maja straciły na znaczeniu.

Na podstawie analizy polskiej myśli prawniczej można ostrożnie powiedzieć, że obowiązek działania organu władzy publicznej wyłącznie z wyraźnego upoważnienia przepisu powszechnie obowiązującego prawa od co najmniej 100 lat stanowi *communis opinio* nauki polskiego prawa publicznego<sup>30</sup>, a od czasów współczesnych także w orzecznictwie NSA<sup>31</sup> i SN<sup>32</sup>.

Fundamentalne znaczenie dla przyjęcia się tego poglądu w Polsce miało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28.5.1986 r.<sup>33</sup> dotyczące konstytucyjności rozporządzenia wykonawczego do ustawy, zainspirowane sporządzoną na potrzeby postępowania opinią *Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz*, oraz uchwała pełnego składu TK z 10.5.1994 r.<sup>34</sup> dotycząca wykładni przepisu kompetencyjnego upoważniającego Prezydenta RP do powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W opinii do sprawy U 1/86 *S. Wronkowska-Jaśkiewicz* wyraziła przekonanie, że „brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych”. Przez „brak stanowiska ustawodawcy” autorka rozumiała, że „ustawa nie normuje spraw danego rodzaju, nie

---

<sup>30</sup> *W. Maliniak*, Przyczynki do teorii zasadniczych zagadnień metodologii i filozofii prawa oraz prawa państwowego, Warszawa 1917, s. 115; *W. Komarnicki*, Polskie prawo polityczne, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.), s. 219; *T. Hilarowicz*, Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja, Warszawa 1925, s. 36; *Nauka administracji i prawo administracyjne*, T. I (opracowanie na podstawie wykładów prof. *Bohdana Wasiutyńskiego*), Warszawa 1932, s. 50; *J. Starościk*, Prawo administracyjne, Warszawa 1975, s. 229–230; *J. Łętowski*, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 8 i 65; *J. Starościk*, Prawne formy i metody działania administracji, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 50; *W. Chrościelewski*, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994, s. 43; *J. Galster*, *W. Szyszkowski*, *Z. Wasik*, *Z. Witkowski*, Prawo konstytucyjne, Toruń 1994, s. 69–70; *P. Sarnecki* w: *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 1999 s. 30; *Z. Witkowski*, w: *Z. Witkowski* (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2000, s. 73; *W. Chrościelewski*, *J.P. Tarno*, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2016, s. 46–47; *M. Zubik*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2020, s. 51–52; *M. Stahl*, w: *M. Stahl* (red.), Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2021, s. 140.

<sup>31</sup> Wyr. NSA z 27.10.2017 r., II OSK 347/16; wyr. NSA z 14.9.2016 r., I OSK 3207/14; wyr. NSA z 25.7.2014 r., II OSK 377/13; wyr. NSA z 22.7.2014 r., II OSK 1609/14; wyr. NSA z 22.11.2013 r., I OSK 1695/13; wyr. NSA z 31.8.2011 r., II OSK 1699/11. Zob. też uchw. NSA(7) z 15.12.2004 r., FPS 2/04 oraz uchw. NSA(7) z 13.11.2012 r., I OPS 3/12.

<sup>32</sup> Uchw. SN(7) z 28.6.2018 r., I KZP 4/18; post. SN(7) z 18.1.2005 r., WK 22/04; uchw. SN(7) z 28.5.1992 r., III AZP 4/92.

<sup>33</sup> U 1/86, Legalis.

<sup>34</sup> W 7/94, Legalis.

zakazuje i nie nakazuje określonych zachowań<sup>35</sup>. Pogląd ten został przyjęty przez TK jako własny i w kolejnych orzeczeniach był przytaczany już bez cytowania jego pierwotnej autorki<sup>36</sup>. W uchwale W 7/94 rozszerzono to stanowisko na władzę wykonawczą, wskazując, że z kompetencji do powoływania organu nie wolno wywodzić kompetencji do odwołania tego organu. Pojęcie „zakazu domniemywania kompetencji” po raz pierwszy w orzecznictwie TK padło jednak później, w zdaniu odrębnym do uchwały z 13.12.1995 r.<sup>37</sup>, a w wyroku po raz pierwszy o nim wspomniano 1.6.2004 r.<sup>38</sup>

## § 3. Treść zakazu domniemywania kompetencji

### I. Uwagi ogólne

W tej części rozważań zostanie głębiej wyjaśnione pojęcie zakazu domniemywania kompetencji, a także zestawione z podobnymi konstrukcjami funkcjonującymi w wybranych systemach prawnych państw obcych. Takie zestawienie jest przydatne dla ukazania związku polskiego systemu prawnego z kulturą prawną Zachodu, a także dla lepszego zrozumienia idei wymogu podstawy prawnej dla każdego działania organu władzy publicznej.

### II. Pojęcie domniemania

W języku prawnym domniemanie prawne występuje w czterech znaczeniach. Najczęściej domniemanie polega na połączeniu dwóch klasy faktów w taki sposób, że w przypadku ustalenia przez organ faktu należącego do pierwszej klasy musi on uznać za ustalony fakt należący do drugiej klasy (np. domniemanie ojcostwa męża matki, jeśli dziecko urodziło się w czasie trwania małżeństwa albo przed upływem trzystu dni od jego ustania lub unie-

---

<sup>35</sup> Opinia S. *Wronkowskiej-Jaskiewicz* z 13.4.1986 r. w sprawie toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. U 1/86, s. 12 (niepubl., skan dokumentu uzyskałem w trybie dostępu do informacji publicznej).

<sup>36</sup> Orz. TK z 20.10.1986 r., P 2/86; orz. TK z 27.9.1989 r., K 2/89; orz. TK z 17.6.1997 r., U 5/96; orz. TK z 18.12.1990 r., U 13/89; orz. TK z 15.7.1996 r., U 3/96. Wyr. TK z 4.11.1997 r., U 3/97; wyr. TK z 5.1.1998 r., P 2/97; wyr. TK z 11.5.1999 r., P 9/98; wyr. TK z 10.12.2002 r., P 6/02; wyr. TK z 28.11.2005 r., K 22/05; wyr. TK z 22.3.2007 r., U 1/07; wyr. TK z 12.7.2007 r., U 7/06; wyr. TK z 30.4.2009 r., U 2/08; wyr. TK z 31.5.2015 r., U 6/14.

<sup>37</sup> Zdanie odrębne Z. *Czeszejki-Sochackiego* do uchwały TK z 13.12.1995 r., W 6/95, Legalis.

<sup>38</sup> U 2/03, Legalis.

ważnienia). Konstrukcja takiego domniemania składa się zawsze z dwóch elementów: podstawy domniemania (faktu, który wymaga udowodnienia, aby móc skorzystać z domniemania) oraz wniosku (faktu ustalonego wskutek udowodnienia podstawy). Drugą postacią domniemania są tzw. prawdy tymczasowe, za które uważa się reguły nakazujące uznanie za ustalony określonego faktu, w braku przeprowadzenia przeczącego mu przeciwdowodu np. domniemanie dobrej wiary w prawie cywilnym. Domniemanie w tym znaczeniu przrzuca ciężar dowodu z jednego podmiotu na drugi – w podanym przykładzie strona powołująca się na dobrą wiarę nie musi jej udowadniać, lecz to strona przeciwna musi wykazać, że ta pierwsza działała w złej wierze. Trzecia postać domniemania to reguły określające skutki prawne orzeczeń np. domniemanie śmierci osoby zaginionej w chwili oznaczonej w orzeczeniu o uznaniu za zmarłego. Z kolei czwarta postać domniemania to reguły interpretacji oświadczeń woli np. domniemanie zastrzeżenia terminu na korzyść dłużnika<sup>39</sup>. Domniemanie kompetencji w rozumieniu przyjętym w prawie publicznym stanowi przykład domniemania w czwartym znaczeniu – jest metodą interpretacji przepisów kompetencyjnych na korzyść organu władzy publicznej.

### III. Pojęcie kompetencji

Kompetencja jest to upoważnienie przyznane organowi władzy publicznej lub innemu podmiotowi do dokonania doniosłej prawnie czynności konwencjonalnej, której skutkiem jest z **reguły** powstanie lub aktualizacja obowiązku określonego zachowania się po stronie innego podmiotu<sup>40</sup>. Kompetencja jest więc tradycyjnie rozumiana jako uprawnienie do podejmowania działań władczych wobec obywateli lub organów władzy publicznej i polega na:

- 1) wydawaniu aktów indywidualnych (np. decyzji administracyjnych, uchwał postanowień kreacyjnych dotyczących mianowania, wyboru bądź powołania na stanowisko publiczne, orzeczeń sądowych i orzeczeń w przedmiocie konstytucyjności prawa);

---

<sup>39</sup> T. *Gizbert-Studnicki*, Znaczenie terminu „domniemanie prawne” w języku prawnym i prawniczym, RPEiS 1974, Nr 1, s. 101–113.

<sup>40</sup> T. *Chauvin*, P. *Stawecki*, P. *Winczorek*, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2018, s. 110–111; K. *Ziemski*, hasło: kompetencja, w: E. *Smoktunowicz*, C. *Kosikowski* (red.), Wielka encyklopedia prawa, Białystok–Warszawa 2000, s. 358; Z. *Ziemiński*, O zawilosciach związanych z pojmowaniem kompetencji, PiP 1991, Nr 4, s. 14–24. Zob. też obszerne monografie na ten temat – M. *Mateczak*, Kompetencja organu administracji publicznej, Kraków 2004 i A. *Bator*, Kompetencja w prawie i prawoznawstwie, Wrocław 2004.

- 2) wydawaniu aktów generalnych (przede wszystkim aktów normatywnych, choć w polskiej praktyce miały miejsce próby wprowadzenia do obrotu prawno-administracyjnego instytucji aktu generalnego<sup>41</sup>);
- 3) podejmowaniu działań hamujących poczynania innych instytucji publicznych (np. prawo weta, prawo prewencyjnego zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, prawo skrócenia kadencji Sejmu, prawo odmowy uwzględnienia wniosku o powołanie sędziego czy nadanie stopnia wojskowego).

Tradycyjnie przyjęło się zawężać pojęcie kompetencji do aktów państwa władczo rozstrzygających o prawach i obowiązkach jednostek, natomiast pozostałe formy działalności publicznej określa się jako czynności faktyczne czy też materialno-techniczne. W moim przekonaniu rozróżnienie to – choć mogło mieć sens na gruncie klasycznego prawa administracyjnego – nie do końca adekwatnie opisuje współczesną rzeczywistość. Poza tym odbiega od siatki pojęciowej prawa konstytucyjnego, które od dawna za kompetencje uznawało także typowe czynności faktyczne jak orędzie prezydenta do parlamentu. Dlatego też uważam, że przez „kompetencję” należy rozumieć wszelkie działania podejmowane przez instytucję publiczną w celu publicznym (działania urzędowe *sensu largo*). Władczość nie jest jedyną cechą działalności publicznej – w praktyce wiele działań podejmowanych przez instytucje publiczne nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a mimo to trudno uznać je zwykle za czynności faktyczne. Okoliczność, że pewne czynności są podejmowane przez instytucję działającą w imieniu państwa oraz na rzecz interesu publicznego, odróżnia je od czynności faktycznych podmiotów prywatnych.

Po pierwsze, wiele z takich czynności pełni funkcję symboliczną (np. orędzie do narodu, udzielanie patronatów honorowych, nadawanie orderów i odznaczeń, przyznawanie honorowego obywatelstwa), inne pełnią funkcję edukacyjną (np. organizacja konferencji naukowych, wydawanie książek). Cechą wyróżniającą tych czynności jest pochodzenie od instytucji reprezentującej państwo – orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej do narodu ma bez wątpienia większą rangę niż przemówienie osoby prywatnej, choćby cieszącej się dużym autorytetem w społeczeństwie; podobnie konferencja pod auspicjami Insty-

---

<sup>41</sup> Mam tu na myśli stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 28.6.2001 r., które stanowiło próbę generalnego zwolnienia wszystkich przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedkładania URE taryf do zatwierdzenia. Zob. wyr. SN z 20.1.2011 r. III SK 20/10, *Legalis*. Z literatury zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.

tutu Pamięci Narodowej będzie miała z reguły większy oddźwięk w świecie nauki niż konferencja zorganizowana przez prywatną szkołę wyższą.

Po drugie, niekiedy czynność formalnie pozbawiona skutków prawnych («niewładcza») oddziałuje na sytuację prawną jednostek w stopniu porównywalnym do typowych działań władczych – moc takich czynności wynika jednak wówczas nie tyle z samego przepisu kompetencyjnego, co z autorytetu państwa. Najlepszym przykładem takiej kategorii czynności są urzędowe akty informacyjne (czy też „faktyczne” akty administracyjne) wydawane przez organy regulacyjne takie jak Komisja Nadzoru Finansowego czy Główny Inspektorat Farmaceutyczny, które podając do publicznej wiadomości informację ostrzegającą konsumentów przed korzystaniem z usług określonej instytucji mogą skutecznie doprowadzić do wstrzymania ich działalności, mimo że formalnie rzecz biorąc ich działanie nie miało władczego charakteru<sup>42</sup>. Nie będę jednak w niniejszej książce zajmował się adekwatnością klasycznej siatki pojęciowej prawa administracyjnego do warunków współczesnych – zdecydowanie wykracza to poza ramy rozważań.

Po trzecie, wąskie rozumienie pojęcia kompetencji nie jest trafne w dziedzinie prawa konstytucyjnego, które nierzadko tworzy instytucje niemające uprawnień polegających na władczym rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach jednostek, a mimo to są one uznawane za organy państwa bądź organizacji międzynarodowej. Przykładami takich instytucji są Najwyższa Izba Kontroli (której najsilniejszą bronią jest publikacja wystąpienia pokontrolnego), Rzecznik Praw Obywatelskich (mającego pewne uprawnienia pozwalające na zaskarżanie decyzji i orzeczeń oraz na podejmowanie interwencji w urzędach organów władzy, ale nie bezpośrednie kształtowanie czyichś praw i obowiązków), komisje sejmowe, Rada Legislacyjna czy inne komitety i rady działające w ramach rządu (mające niemal wyłącznie uprawnienia stricte opiniodawcze). Trudno w tym kontekście utrzymywać, że są to instytucje niemające żadnych kompetencji. Z kolei wiele działań podejmowanych przez organy państwa w domenie prawa międzynarodowego, mimo formalnie niewładczego charakteru, może wywoływać dalekosiężne skutki prawne (o czym będzie jeszcze mowa).

Po czwarte, w praktyce prawodawca – zarówno ten krajowy, jak i międzynarodowy – stosunkowo często ustanawia podstawy prawne dla podejmowa-

---

<sup>42</sup> W literaturze akty takie określa się zbiorczo jako „ostrzeżenia publiczne” (*öffentliche Warnungen*) – H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, s. 426–429.

nia czynności faktycznych i materialno-technicznych, najwyraźniej kierując się przeświadczeniem, że tego wymaga zasada legalizmu.

I tak do kompetencji «niewładczych» zaliczam w szczególności:

- 1) urzędowe akty informacyjne (np. ostrzeżenia publiczne Komisji Nadzoru Finansowego<sup>43</sup>, wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli);
- 2) czynności symboliczne (np. udzielanie patronatów honorowych; nadawanie honorowego obywatelstwa i odznaczeń przez rady miejskie; wygłaszanie oficjalnych przemówień; przyjmowanie delegacji państw obcych na przyjęciach i odbywanie oficjalnych wizyt za granicą);
- 3) działania promocyjno-edukacyjne (np. wydawanie książek, organizacja konferencji);
- 4) wydawanie opinii prawnych, specjalistycznych i politycznych (np. opinia Marszałka Sejmu na temat zasadności skrócenia kadencji parlamentu, opinie legislacyjne instytucji publicznych zgłaszane w toku prac nad przygotowaniem projektu aktu normatywnego, opinia służby specjalnej na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa);
- 5) zaciąganie cywilnoprawnych zobowiązań przez instytucje publiczne nieposiadające własnej osobowości prawnej (*statio fisci*) w imieniu Skarbu Państwa.

Z pojęciem kompetencji wiąże się określenie przepisu kompetencyjnego oraz normy kompetencyjnej. Przepis kompetencyjny jest to jednostka redakcyjna tekstu prawnego (konstytucji, ustawy, rozporządzenia, aktu prawa miejscowego, umowy międzynarodowej), która zawiera wyraźne upoważnienie do podjęcia przez precyzyjnie określony podmiot (aspekt podmiotowy), określonej, doniosłej prawnie czynności konwencjonalnej (aspekt przedmiotowy),

---

<sup>43</sup> Istota tych aktów polega na urzędowym (tj. z pozycji autorytetu państwa) ustaleniu stanu faktycznego w określonej dziedzinie. Nie są wiążące w sensie ścisłym, nie wywołują bowiem bezpośrednich skutków prawnych, ale mogą pośrednio oddziaływać na prawa i obowiązki obywateli – zarówno ustalenia komisji śledczej, jak i wyniki kontroli NIK mogą stać się podstawą zainicjowania postępowań mających na celu pociągnięcie do odpowiedzialności osób, którym zarzucono określone nadużycia (dyscyplinarnej, karnej, politycznej, konstytucyjnej). Najdalej idące konsekwencje wiąże się z umieszczeniem podmiotu gospodarczego na liście ostrzeżeń publicznych KNF. Wiele banków w swoich regulaminach regulujących zasady świadczenia usług dla klientów traktuje wpis na listę ostrzeżeń publicznych jako przesłankę do wypowiedzenia umowy oraz zamknięcia rachunku bankowego. Konsekwencją zamknięcia rachunku bankowego jest *de facto* i *de iure* obowiązek wstrzymania działalności gospodarczej, ponieważ prawo nakazuje przedsiębiorcom posiadanie konta na potrzeby dokonywania poważnych transakcji handlowych oraz na potrzeby rozliczania podatku VAT.

która może – ale nie musi – zostać poparta przymusem państwowym (aspekt sankcjonujący). Z przepisu kompetencyjnego można wywieść normę kompetencyjną, na podstawie której upoważniony podmiot podejmuje czynność, która może, ale nie musi, pokrywać się z dosłownym brzmieniem przepisu.

W praktyce normy kompetencyjne mogą być w pewnych przypadkach wywodzone również z tzw. przepisów zadaniowych (określając ogólnie zadania organu np. „Prezes [nazwa instytucji] kieruje jej pracami”) oraz z samej funkcji bądź „istoty” organu czy instytucji. Określa się je mianem „ogólnych norm kompetencyjnych”, z zastrzeżeniem, że instytucje publiczne mogą działać na ich podstawie tylko w sferze wewnątrzno-organizacyjnej. Słusznie się zwraca uwagę w doktrynie, że oczekiwanie wyraźnej podstawy prawnej dla działań instytucji publicznych w sprawach wewnątrzno-organizacyjnych nadmiernie utrudniałoby ich pracę i prowadziłoby do przesadnej kazuistyki prawa<sup>44</sup>.

#### IV. Pojęcie organu

Organ władzy publicznej to wyodrębniona organizacyjnie przez prawo osoba lub zespół ludzi charakteryzujący się posiadaniem własnych kompetencji, samodzielną podmiotowością prawną, możliwością podejmowania działań w interesie oraz na rzecz państwa bądź lokalnej wspólnoty samorządowej (niekoniecznie w imieniu państwa)<sup>45</sup>.

Wyróżnia się różne kategorie organów: „Są to organy o składzie wieloosobowym (np. Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) bądź o składzie jednoosobowym (np. minister, wojewoda). Rozstrzygnięcia takich organów są podejmowane w określonych prawem procedurach, w których uczestniczą osoby tworzące organ. Z drugiej jednak strony w strukturze władzy publicznej funkcjonują podmioty prawa (zakłady, urzędy itp.) powołane ustawą do załatwiania spraw administracyjnych, będące jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w osobowość prawną, które nie posiadają wyodrębnionego substratu osobowego (np. Urząd Patentowy, Narodowy

---

<sup>44</sup> M. Matczak, *Kompetencja organu*, s. 52–54.

<sup>45</sup> Przyjęta definicja stanowi pewne uproszczenie. Szerzej na temat definicji organu władzy publicznej zob. wciąż pod pewnymi względami aktualne dzieło J. Trzczińskiego, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974. Dla porównania zob. też Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, *O potrzebie redefinicji pojęcia „organ państwa”*, w: R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczińskiemu* Warszawa 2012.

Fundusz Zdrowia), a zatem brak wówczas możliwości wskazania piastunów takiego organu, tak jak to jest w przypadku organów o składzie osobowym. Oczywiście jest zaś, że autorem rozstrzygnięcia organu musi być osoba czy grupa osób. W odniesieniu do tego typu podmiotów istnieje zatem konieczność wskazania przez prawo osoby (czy jednostki złożonej z kilku osób) posiadającej upoważnienie do wydawania rozstrzygnięć władczych (np. decyzji administracyjnych) w imieniu takiego podmiotu, które to rozstrzygnięcia będą na gruncie prawa publicznego traktowane przez prawo jako rozstrzygnięcia samego organu<sup>46</sup>.

W strukturze organu władzy publicznej niekiedy wyodrębnia się wewnętrzne jednostki organizacyjne („organy organu”), które z reguły pełnią funkcje organizatorskie (np. Marszałek Sejmu lub Prezydium Sejmu – w odniesieniu do Sejmu i pozostałych jego organów<sup>47</sup>), funkcje opiniodawcze (np. Rada Legislacyjna – w odniesieniu do Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów) bądź kontrolne (np. komisja śledcza stanowiąca jeden z przejawów funkcji kontrolnej Sejmu) wykonywane z upoważnienia właściwego organu władzy publicznej i w jego imieniu. „Organy organu” nie są zazwyczaj wyposażone w prawo do podejmowania władczych decyzji, mających bezpośrednie, wiążące znaczenie „na zewnątrz” (choć istnieją wyjątki np. wspomniana komisja śledcza)<sup>48</sup>.

## V. Zakaz domniemywania kompetencji jako reguła interpretacyjna w prawie polskim

Zakaz domniemywania kompetencji jest zatem regułą interpretacyjną, w myśl której nie wolno interpretować rozszerzająco przepisów regulujących funkcjonowanie organu władzy publicznej w celu przyznania mu określonej możliwości działania w interesie państwa. Z zakazu domniemywania kompetencji można

---

<sup>46</sup> Wyr. NSA z 23.3.2011 r., II GSK 348/10, Legalis.

<sup>47</sup> Zob. jednak *M. Zubik*, Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003, s. 93–94, zdaniem którego Marszałek Sejmu jest również samodzielnym organem państwa. Zob. też wyr. TK z 1.12.1998 r., K 21/98, Legalis, w którym uznano, że konstytucyjnie dopuszczalne jest powierzenie Marszałkowi Sejmu jako „wewnętrznemu organowi Sejmu” władczej kompetencji do nadawania statutu Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>48</sup> Por. *Z. Jarosz, S. Zawadzki*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1987, s. 295–296.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)