

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

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

# Wstęp

Każdy prawnik wie, że organowi władzy publicznej wolno jedynie to, na co pozwalają mu przepisy prawa. To powszechnie uznawany, oczywisty standard, jedna z najważniejszych zdobyczy kultury prawnej Zachodu. Nie każdy jednak wie, jak trudno jest trzymać się tej zasady, gdy samemu zostanie się urzędnikiem czy politykiem i zasmakuje się władzy. Wówczas za pomocą różnych technik interpretacyjnych szuka się sposobu na poszerzenie kompetencji organu ponad literę przepisów prawa, w mniej lub bardziej szczytnych celach. W praktyce ustrojowej dość często się zdarza, że wojewoda, burmistrz, organ administracji skarbowej, sąd, prezydent, premier czy minister działa bez wyraźnej podstawy prawnej. Bez wyraźnej podstawy prawnej, czyli bezprawnie? Niekoniecznie, bo kolejną prawdą znaną każdemu prawnikowi jest to, że istnieje wiele technik wykładni. Podstawową z nich jest wykładnia językowa, ale niekiedy można wydobyć z przepisu więcej treści, niż wynika z jego literalnego brzmienia, odwołując się do jego genezy, celu, kontekstu, w jakim funkcjonuje i umiejscowienia w akcie normatywnym. Ale przepis kompetencyjny nie jest takim samym przepisem jak wszystkie inne, dlatego istnieją pewne ograniczenia w interpretowaniu go za pomocą pozajęzykowych technik wykładni.

Ograniczenia te zbiorczo określa się w polskiej nauce jako zakaz domniemywania kompetencji, który najkrócej rzecz ujmując wymaga, aby przepisy określające pozycję ustrojową i kompetencje organów władzy publicznej interpretować wyłącznie za pomocą wykładni językowej, chyba że zastosowanie innej metody jest konieczne. W dotychczasowej literaturze nie było kompleksowego opracowania na temat tego zagadnienia<sup>1</sup>. Niniejsza książka jest próbą wypełnienia tej luki.

Książka powstała w oparciu o rozprawę doktorską przygotowaną pod kierunkiem prof. UW dra hab. *Marcina Wiącka* i obronioną z wyróżnieniem

---

<sup>1</sup> Istnieją jedynie cząstkowe opracowania tego problemu, i to przede wszystkich z perspektywy prawa administracyjnego – zob. np. *W. Jakimowicz*, Konstrukcja tak zwanego domniemywania kompetencji organu administracji publicznej, w: *J. Boć, A. Chajbowicz* (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Wrocław 2009, s. 233–250.

na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 14.1.2020 r. Z całego serca dziękuję Profesorowi *Wiąckowi* za jego nieocenione wsparcie przy powstawaniu tej książki. Dziękuję też za cenne wskazówki recenzentom – prof. UG dr hab. *Marcinowi M. Wiszowatemu* oraz prof. UJ dr hab. *Piotrowi Mikulemu*.

W oryginalnej wersji rozprawa analizowała techniki wykładni przepisów kompetencyjnych z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego. W wersji książkowej – z uwagi na obowiązujące limity wydawnicze – zrezygnowałem z omawiania wątku międzynarodowego i europejskiego, ale za to uzupełniłem ją o rozważania na temat zakazu domniemywania kompetencji z perspektywy prawa administracyjnego.

Książka składa się z sześciu rozdziałów, z których pierwsze trzy poświęcone są konstrukcji zakazu domniemywania kompetencji (I), technikom wykładni przepisów kompetencyjnych (II), a także formom domniemań kompetencyjnych, jakie możemy spotkać w praktyce (III). Pozostałe trzy rozdziały (IV–VI) poświęcone są już domniemaniom kompetencyjnym występującym w działalności organów trzech gałęzi władzy – prawodawczej (IV), wykonawczej (V) i sądowniczej (VI).

W Rozdziale I przedstawiłem krótki opis ewolucji historycznej tego pojęcia, jego definicję a także jego odpowiedniki w prawie niemieckim i prawie amerykańskim, stanowiące przypadki reprezentatywne dla kontynentalnej i anglosaskiej kultury prawnej.

W Rozdziale II podsumowałem dorobek teorii prawa na temat metod wykładni, uzupełniając go o rozważania na temat ich stosowania w odniesieniu do przepisów kompetencyjnych. W tej części pracy zaprezentowałem autorską koncepcję testu dopuszczalności domniemania kompetencji, czyli schematu złożonego z kilku kryteriów, pozwalającego ocenić, czy w danym przypadku dopuszczalne jest odstępianie od językowej wykładni przepisu kompetencyjnego i zastosowanie metod pozajęzykowych.

W Rozdziale III omówiłem sześć podstawowych kategorii sytuacji, w których organ władzy publicznej działa na podstawie normy kompetencyjnej wywiedzionej za pomocą pozajęzykowych metod interpretacyjnych: kompetencje pochodne, kompetencje immanentne, odmowa wykonania kompetencji, delegacja kompetencji, rozszerzająca wykładnia upoważnień ustawowych do stanowienia rozporządzeń i aktów prawa miejscowego oraz zawężająca wykładnia kompetencji.

W Rozdziale IV najmniej uwagi poświęcam praktyce władzy ustawodawczej (która w naszym ustroju nie jest ograniczona, bo uznaje się, że ustawa

ma w zasadzie nieograniczony zakres przedmiotowy), natomiast skupiam się na domniemaniach kompetencji do wydawania rozporządzeń, aktów prawa miejscowego oraz aktów prawa wewnętrznego.

Rozdział V ma szczególnie wieloaspektowy charakter, bo omawia zagadnienia z pogranicza prawa konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego. Piszę w nim bowiem o zagadnieniach *stricte* konstytucyjnych, takich jak wyjątki od kontrasygnaty przy urzędowych aktach Prezydenta RP, ale także o problemie podstaw prawnych dla licznych kompetencji organów egzekutywy do prowadzenia polityki zagranicznej, które z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie muszą mieć formy wyraźnego upoważnienia. W rozdziale tym znajduje się także obszerny punkt poświęcony domniemaniom kompetencyjnym z perspektywy prawa administracyjnego, z omówieniem przykładów z praktyki organów administracji publicznej.

W Rozdziale VI omawiam niezwykle płodne orzecznictwo sądów i Trybunału Konstytucyjnego, z którego zrodziło się wiele wyjątków od zakazu domniemywania kompetencji z korzyścią dla władzy sądowniczej. Wiele z nich oceniam pozytywnie, ale niektóre poddaję krytyce.

[Przejdź do księgarni →](#)



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