

IRENA LIPOWICZ
Katowice

ZAGROŻENIA DLA REALIZACJI PRAW CZŁOWIEKA WYNIKAJĄCE Z PRAWA ADMINISTRACYJNEGO*

Tytuł opracowania można rozumieć dwojako: zagrożenia dla realizacji praw człowieka w obszarze regulacji administracyjnoprawnej i zagrożenie dla realizacji praw człowieka, jakie stwarza prawo administracyjne. Paradoksalnie – znane nam prawo administracyjne, zamiast konkretyzować podstawowe prawa człowieka i stwarzać instytucjonalne warunki jego ochrony, naruszało często te prawa. Deklarowana w konstytucji wolność słowa znajdowała w należących do prawa administracyjnego ustawach o kontroli publikacji i widowisk oraz w prawie prasowym ograniczeniu prowadzące do naruszenia istoty tego prawa¹. To samo dotyczyło prawa do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca pobytu – splot przepisów paszportowych, o ewidencji ludności i prawa lokalowego² skutecznie naruszał to prawo. Jak groźne może być dla praw człowieka zbrodniczo użyte prawo administracyjne, świadczy fakt, że hitlerowskie obozy koncentracyjne funkcjonowały właśnie na podstawie norm administracyjnych a nie karnych.

Sytuacja, w której samo prawo administracyjne stanowi zagrożenie lub wprost narusza prawo człowieka, jest sytuacją patologiczną. W państwie prawnym taka sytuacja powinna należeć do nielicznych i szybko usuwanych wyjątków (za pomocą odpowiednich instytucji i procedur).

Moje uwagi chciałbym więc poświęcić – jako zwrócone w przyszłość – drugiemu znaczeniu tego tematu: zagrożeniom dla realizacji praw człowieka

* Tekst referatu wygłoszonego w ramach IX Dni Praw Człowieka (Lublin 5-6 XII 1990).

¹ Por. art. 20, 22 ustawy o prawie prasowym z 26 I 1984 r. *Prawo prasowe* (Dz. U. nr 5 poz. 24); por. art. 2 ustawy o kontroli publikacji i widowisk z 31 VII 1981 r. (Dz. U. nr 20 poz. 99).

² Por. szerzej w tej kwestii: W. D a w i d o w i c z. *Polskie prawo administracyjne*. Warszawa 1975.

powstającym w obszarze regulacji prawa administracji. Porządkując jednak doświadczenia bezpowrotnie (miejmy nadzieję) minionej przeszłości należy wyróżnić obok sytuacji, gdy prawo materialne naruszało bezpośrednio prawa człowieka (równość wobec praw, wolność osobistą, wolność sumienia i wyznania), taką sytuację, gdy naruszenie polegało na braku konkretyzacji praw przewidzianych w konstytucji³.

Instytucjonalne naruszenie następowało w sytuacji, gdy nie dopuszczano człowieka do korzystania z instytucji, która miała monopol na realizowanie określonych praw. Naruszenie występowało również w sytuacji, gdy nie tworzono w ogóle organu umożliwiającego realizację określonych praw człowieka (organ II instancji, sąd administracyjny). Szczególnie istotnym składnikiem realizacji praw człowieka jest współcześnie odpowiednie postępowanie. Takich naruszeń proceduralnych było wyjątkowo dużo: brak organów II instancji w latach 1975-1980, brak do 1980 r. sądownictwa administracyjnego, brak skargi konstytucyjnej⁴. Czasami należy zmienić charakter regulacji i wycofać się z administracyjnoprawnej regulacji określonych sfer (wykroczenia, tymczasowe aresztowanie).

W państwie prawnym administracja państwowa ma przede wszystkim obowiązek („negatywnie”) sama nie naruszać praw człowieka, a „pozytywnie” konkretyzować warunki ich realizacji w płaszczyźnie prawa materialnego, ustrojowego i procedury administracyjnej. Natomiast można przyjąć, że ingerencja administracji państwowej już w sytuacji *z a g r o ż e n i a* praw człowieka (które odróżniam oczywiście od praw obywatelskich) powinna mieć miejsce tylko wtedy, gdy dopuszczenie do naruszania praw człowieka pociągnęłoby za sobą nieodwracalną szkodę (np. utratę życia ludzkiego, lub sytuację niemożliwą lub skrajnie trudną do opanowania (nadzwyczajne skażenie środowiska, wybuch atomowy). Wówczas należy uznać za uzasadnione wcześniejsze wkroczenie administracji państwowej. Warunkiem wstępnym nienaruszania praw człowieka byłoby uporządkowanie prawa administracyjnego. Realizacja kompetencji przewidzianej dla organu administracyjnego stanowi jego obowiązek, wzmocniony dodatkowo hierarchiczną budową aparatu administracyjnego⁵. Stąd trudna sytuacja organu administracyjnego, stawiania go wobec tak podstawowych dylematów, obniża zdecydowanie autorytet państwa. Rolą Trybunału Konstytucyjnego winno być oczyszczanie systemu prawnego z ustaw sprzecznych z konsty-

³ Szerzej o problemie konkretyzacji ustawowej praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji: B. P i e r o t h, B. S c h l i n k. *Grundrechte. Staatsrecht II*. Heidelberg 1989 s. 241 n.

⁴ Por. M. W y r z y k o w s k i. *Sądownictwo administracyjne w PRL*. Warszawa 1983 s. 16n.

⁵ J. G ó r a l c z y k. *Kompetencyjność w prawie administracyjnym*. Warszawa 1987.

tucją. Odrębnym problemem jest rola przepisów wewnętrznych, które mogą stanowić – przez swoje oderwanie od hierarchii źródeł prawa – zagrożenie dla praw człowieka⁶.

Również w państwie prawnym dochodzi i dochodzić będzie do naruszania przez administrację praw człowieka. Wynikać to będzie nie tylko z klasycznej sytuacji „nadużycia władzy”, jaką ma administracja nad człowiekiem, ale również z kolizji dóbr; prawo do ochrony zdrowia może kolidować z prawem do wolności osobistej, prawo wolności badań naukowych – z prawem do życia, prawo do wypoczynku – ze swobodą wyznania, genetyczne eksperymenty – z interesami osób podlegających ochronie. W dziedzinie przyznanych przez państwo praw socjalnych konflikt następuje w wypadku materialnego braku możliwości świadczenia przez państwo⁷. Istotne jest w takich wypadkach zapewnienie szybkiej i „taniej” procedury dochodzenia swych praw przez obywateli oraz możliwości uzyskania odszkodowania. Droga cywilnoprawna jest dla wielu osób zbyt kosztowna i skomplikowana. O ile w poprzednich warunkach ustrojowych wiele naruszeń wynikało z autentycznego przyznawania prymatu „interesowi społecznemu” nad interesem indywidualnym, to w warunkach państwa prawnego administracja bardziej pilnuje spraw indywidualnych, mniej zwracając uwagę na naruszenia powstające z zaniedbania praw człowieka np. do środowiska. Prześledźmy ten problem na przykładzie prawa do prywatności⁸. Państwo może naruszać to prawo w sposób bezpośredni – ingerując w sferę życia osobistego, depcząc tajemnicę korespondencji, nietykalność mieszkania. Może również gromadzić i elektronicznie przetwarzać dane o człowieku. Czynić to w celu zwalczania przestępczości, planowania społecznego, ochrony zdrowia. Ustawa winna dopuścić taką możliwość, ponieważ odpowiednia baza informacyjna jest podstawą skutecznego działania administracji⁹. Użycie tych danych do innych celów niż te, dla których zostały zgromadzone, stanowi naruszenie prywatności. Może spowodować nie tylko naruszenie prawa do prywatności, ale – np. w wypadku rozpowszechnienia przez administrację wiadomości o zarażeniu wirusem HIV – prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, prawo do pracy, do nauki, a nawet do życia – jak wskazują przykłady zawiadamiania

⁶ Por. H. Hill. *Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften*. „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 1989 No 5; oraz odmiennie: M. Gerhardt. *Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften*. „Neue Juristische Wochenschrift” 1979 No 36.

⁷ Por. Z. Kędzia, J. Łętowski. *Spoleczno-ekonomiczne prawa obywateli a administracja państwowa*. W: *Prawa obywatelskie i administracja państwowa. Polska-Austria*. Red. J. Łętowski. Wrocław-Warszawa 1983 s. 84 n.

⁸ Szerzej o tym problemie piszę w pracy: *Administracyjno-prawne zagadnienia informatyki*. Katowice 1984.

⁹ Tamże s. 34 n.

skazonych, że współwięziń cierpi na tę chorobę, i związanych z tym konsekwencji¹⁰.

Ale jak rozumieć to prawo? W wypadku prawa do prywatności mamy do czynienia co najmniej z dwoma teoriami: teorią sfer i teorią mozaiki. Teoria sfer przewiduje wyodrębnienie sfery intymnej życia człowieka, objętej całkowitą ochroną, a potem kolejno sfer coraz mniej „prywatnych”, aż do „danych wolnych” obejmujących nazwisko, imię, miejsce zamieszkania i datę urodzenia. Teoria mozaiki zwraca uwagę na rolę kontekstu w ustaleniu pojęcia prywatności – nawet najbardziej „wolne” dane mogą mieć – w zależności od kontekstu danych – charakter bardzo intymny. Dochodzi również do konfliktu między różnymi prawami człowieka: ochrona prywatności chorego może oznaczać w wypadku destynotariusza zakładu administracyjnego zagrożenie życia lekarzy, współwięźniów, strażników, nie poinformowanych o niebezpieczeństwie¹¹.

Problem komplikuje fakt, że – jak wskazują badania – sama świadomość, iż dane są gromadzone i elektronicznie przetwarzane, powoduje konformistyczne zachowania i poczucie zagrożenia. Pełna, niekontrolowana integracja danych umożliwiłaby totalitaryzm na nieznaną dotąd skalę. Naruszenie (zagrożenie) prywatności zachodzi nawet wtedy, gdy przetwarzane automatycznie dane osobowe są kompletne, aktualne, obiektywne, a nawet udzielane dobrowolnie (przez osobę nieświadomą możliwości odmowy). Zebranie i automatyczne zagregowanie ogromnej ilości danych o drobnych faktach życia codziennego może – automatycznie – udzielić odpowiedzi na złożone pytania o poglądy, upodobania i uczucia konkretnego człowieka. Świadomość tegoż człowieka, że można po wielu latach odtworzyć każdą rozmowę telefoniczną, drobny zakup, wizytę u lekarza, tytuł wypożyczonej książki, wywiera poważne skutki społeczne¹². Nie stanowi rozwiązania argument, że chodzi o gromadzenie danych statystycznych lub naukowych, gdyż mają one współcześnie często „odwracalny” charakter (dane statystyczne mogą powtórnie uzyskać indywidualny charakter).

Neograniczone przetwarzanie danych prowadzi do powstawania „profilów osobowych” elektronicznych kartotek mieszkańców, pracowników. Odpowiednio większe zagrożenie stanowią dane fałszywe, niekompletne subiektywne i nieaktualne¹³. Nie wszystkie zagadnienia informatyczne dotyczą tylko prawa do

¹⁰ Por. S. S i m i t i s. *Siebzehnter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten*. Wiesbaden 1988. Por. inne sprawozdania autora, zwł. 1992 r.

¹¹ Tamże.

¹² L i p o w i c z, jw. s. 156-157; por. M. W e s s e l. *Komputery a społeczeństwo*. Warszawa 1976 s. 44-97.

¹³ P i e r o t h, S c h l i n k, jw. s. 157 n.; por. F. E r m a c o r a. *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte*. Wien 1963.

prywatności. Nadanie identyfikatora (elektronicznego numeru identyfikacyjnego), jeżeli ukrywa informacje o podmiocie, może naruszać prywatność, może jednak naruszać zasadę równości wobec prawa, jeżeli podzieli ludzi na określone kategorie w taki sposób, że nie będą tego świadomi. Może więc administracja powinna powstrzymać się całkowicie od ingerencji? Skutkiem byłoby przechwycenie przetwarzania informacji przez podmioty prywatne pozbawione kontroli, przejście regulacji w sferę norm wewnętrznych i poufnych uzgodnień. Tak jak dotychczas byłoby brak organizacji ochrony danych, prawa i postępowania w tej sprawie (systemy detektywistyczne, handlowe). Ucierpiałoby podlegające ochronie według projektu konstytucji prawo człowieka do prywatności¹⁴.

Prawidłowa z punktu widzenia realizacji praw człowieka reakcja prawa administracyjnego rysuje się w odniesieniu do omawianej materii następująco:

- w sferze materialnoprawnej – ustawa o ochronie danych jako konkretyzacja konstytucyjnego prawa prywatności (dotychczas art. 23, 24 k. c.),
- w sferze ustrojowej (instytucjonalnej) – pełnomocnik do spraw ochrony danych lub rozszerzenia zadań rzecznika praw obywatelskich,
- w sferze proceduralnej – uznanie decyzji o objęciu systemem za decyzję administracyjną (systemy państwowe) i obowiązek zawiadomienia o systemach prywatnych,
- ingerencja tego rodzaju spełnia przyjęte na wstępie założenia zapobiegania naruszaniu przez administrację praw człowieka (w omawianym przykładzie prawa do prywatności) oraz zapobiegania przez prawo administracyjne naruszaniu prawa do prywatności przez podmioty niepaństwowe.

Zagrożeniem dla praw człowieka może być jednak również ingerencja praw administracji, spełniającej swą rolę „stróża” praw człowieka. Najczęściej dochodzi do konfliktów z dobrem, jakim jest wolność osobista. Wolność ta może być ograniczona administracyjnoprawnie, np. w celu izolacji chorego zakaźnie. Czy można jednak zaakceptować rezygnację z praw człowieka?

Reakcja prawa administracyjnego jest często odmienna niż prawa karnego. Rezygnacja z prawa do życia, najbardziej fundamentalnego z praw człowieka (próba odebrania sobie życia) nie jest ścigana przez nasze prawo karne. Prawo administracyjne jednak dopuszcza czasowe odebranie wolności i przymusowe leczenie człowieka dążącego do odebrania sobie życia, zakładając jego chorobę psychiczną. Możliwe jest nawet zastosowanie drastycznych środków przymusu. Wyważenie relacji dóbr, pozostających w konflikcie jest niezwykle trudne oraz historycznie i kulturowo zmienne. Wyraźnie oddziałują na to przyjęty nad-

¹⁴ Por. projekt zespołu H. Suchockiej.

rzędny system wartości chrześcijańskich odmiennie niż muzułmańskich. Współcześnie mamy do czynienia z interesującą ewolucją pojmowania problemu rezygnacji z praw człowieka w nauce prawa administracyjnego Europy Zachodniej. O ile wcześniej dostrzegano przede wszystkim w problemie rezygnacji realizację zasady indywidualnej wolności w stosunku do państwa, gdyż prawa człowieka były rozumiane jako prawa w stosunku do państwa, to obecnie są one ujmowane jako fundament całego porządku prawnego. Trudno wówczas zaakceptować rezygnację z danego prawa, staje się to zupełnym wyjątkiem. Również jednak, zgodnie ze starszą doktryną, możliwość rezygnacji nie obejmowała np. godności człowieka (takim przykładem byłoby sprzeczne z godnością człowieka wyrażenie zgody na zeznawanie pod wpływem narkotyków). Nie należy mylić rezygnacji z praw człowieka z nieczynieniem użytku ze swojego prawa¹⁵. W prawie administracyjnym będzie to brak przynależności do partii, czy stowarzyszenia, niebranie udziału w zgromadzeniach. W wypadku analizowanego tu szerzej prawa do prywatności orzecznictwo uznaje możliwość rezygnacji przez zainteresowanego z przysługującego mu prawa ochrony jego danych osobowych w związku ze staraniem się o określoną pracę (np. w wywiadzie czy na lotnisku).

Odmiernym zagrożeniem dla praw człowieka, wynikającym z prawa administracyjnego, może być brak administracyjnoprawnej ingerencji państwa. Problem ten zaznaczono wyżej przy okazji analizy prawa do prywatności na przykładzie prywatnych systemów informatycznych. Ma on jednak dużo szersze znaczenie.

Brak ingerencji administracji w wypadku naruszenia praw człowieka powoduje spadek ich rangi, apatię obywateli, a nawet wrogość wobec państwa.

Jeżeli konstytucja gwarantuje np. wolność zgromadzeń, to zaatakowanie legalnego zgromadzenia przez kontrmanifestację wymaga ingerencji administracji (tu: policji). Jeżeli administracja nie zapewnia obywatelom skutecznej pomocy i ochrony w realizacji ich praw narusza porządek konstytucyjny. Ponieważ możliwości państwa są ograniczone, wymaga to działań w dwóch kierunkach: po pierwsze przemyślanego katalogu praw człowieka w konstytucji, który – gwarantując prawa podstawowe – gwarantuje takie prawa socjalne (np. prawo do pracy), będące w stanie skonkretyzować i ochronić ludzi przed ich naruszeniem¹⁶. Po drugie państwo jest obowiązane ochronić ludzi przed naruszeniem ich praw za pomocą odpowiedniego ustawodawstwa i sądownictwa oraz takie wyposażenie władzy wykonawczej, które zapewni ingerencje w wypadku naru-

¹⁵ E. S c h m i d t - A ß m a n n. *Der Rechtsstaat*. In: *Handbuch des Staatsrechts*. Bd. 1. Hrsg. J. Isensee, P. Kirchhof. Heidelberg 1987 s. 1003-1004.

¹⁶ Por. T. O l i n g e r. *Podstawowe prawa społeczne*. W: *Prawa obywatelskie* s. 86-87, 99 n.

szenia praw. Oznacza to obowiązek interwencji policji, pogotowia ratunkowego, organów opieki społecznej oraz organów inspekcji sanitarnej lub straży pożarnej. Państwo może sprywatyzować te służby. Powstaje jednak problem, czy wycofanie się z działań publicznoprawnych może być całkowite? W tym zakresie europejski punkt widzenia na administrację publiczną różni się od amerykańskiego. Można przyjąć – przykładowo – że państwowe pogotowie ratunkowe jest zbyt drogie i obywatele będą korzystali z odpowiednich instytucji prywatnych. Wymaga to jednak zobowiązania tych instytucji do świadczeń w nagłych wypadkach wobec osób nie posiadających odpowiednich środków finansowych, nieprzytomnych itp. i opracowania systemu odpowiednich rozliczeń. Problem nie jest abstrakcyjny w związku z pierwszymi próbami likwidacji przez samorządy terytorialne np. izb wytrzeźwień¹⁷. Wniosek brzmi: jeżeli dochodzi do naruszenia praw człowieka zagwarantowanych w konstytucji, administracja jest zobowiązana do ingerencji albo przez swoje instytucje (policja) albo przez stworzenie warunków dla innych podmiotów i nadzór nad nimi w kwestii równego dostępu do świadczeń i ich bezpieczeństwa.

W zasadzie uznajemy ingerencję administracji za niezbędną dopiero w wypadku naruszenia praw człowieka. Jak wspomniałam na wstępie, są dobra tak istotne (życie, zdrowie) i niebezpieczeństwa tak wielkie (skażenie jądrowe, biologiczne), że uzasadniona w opinii większości społeczeństwa staje się ingerencja już w stanie zagrożenia danego dobra, i na tym stanowisku stoi doktryna prawa administracyjnego. Zagadnienie to należy omówić w sposób systematyczny.

Zagrożenie życia może nastąpić w różnych obszarach społecznych. Ingerencja administracji ma zapobiegać temu zagrożeniu za pomocą dostępnych i właściwych administracji form działania (wydawanie aktów normatywnych administracji, np. zarządzenia ministra komunikacji, aktów administracji – np. zatrzymanie prawa jazdy, zawieszenie porozumień administracyjnych dotyczących przeszkolenia dzieci klas pierwszych przez policję drogową)¹⁸. Rodzaje zagrożenia, ze względu na kompleksowość współczesnego życia, są tak liczne, że mogłyby uzasadniać prawie wszechobecność administracji. Szczególnie istotny jest nadzór wyspecjalizowanej administracji drogowej, energetycznej, gazowej, a władcze działanie administracji w tych sferach jest powszechnie akceptowane. Sporne jest jednak, jak daleko może sięgać opiekuńczość administracji, czy można pozbawiać człowieka prawa do uprawiania niebezpiecznego sportu,

¹⁷ Taka sytuacja wystąpiła w samorządzie terytorialnym Dąbrowy Górniczej.

¹⁸ Przykłady form działania administracji w poszczególnych obszarach praw człowieka por. J. B o ć. *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela*. W: *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*. Red. T. Kuta. Warszawa 1985 s. 5 n. Por. R. W o h l, J. P i e t z k e r. *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungs-effizienz und Rechtsschutzauftrag*. VVDStRL 41:1983 s. 151 n., 193 n. (zwl. uwagi końcowe).

naukowca – prawa do wypróbowania na sobie nowego leku, czy ryzykownych eksperymentów naukowych. Prawo administracji do ingerencji nie jest więc nieograniczone, nawet jeżeli ryzyko jest rzeczywiste i poważne. Administracja musi przede wszystkim posiadać przewidziane ustawą kompetencje do działania, działać mogą tylko upoważnione do tego organy w ustawowych formach. Nie wystarczy dokonana przez organ administracji ocena, że mamy do czynienia z zagrożeniem podstawowych praw człowieka: wolności, nietykalności cielesnej czy godności, a przede wszystkim życia i zdrowia. Potrzebna jest ustawowa konkretyzacja prawa do ingerencji administracji.

Ważnym rodzajem zagrożenia, stanowiącym zagadnienie braku ingerencji, jest zagrożenie wynikające z braku świadczeń administracji. Świadczenie też jest rodzajem ingerencji w stosunki społeczne ze strony państwa, problemy związane z systemem świadczeń realizowanych przez administrację mają jednak swoje specyficzne cechy. Są one związane z tą grupą praw człowieka, które określone są często jako prawa socjalne¹⁹.

Jeżeli zadeklarowano w Konstytucji prawo do pracy, administracja posiada kompetencje ich konkretyzacji. W poprzedniej formie ustrojowej rozumiano to jako zagwarantowanie pracy, w demokratycznym państwie prawnym rozumie się ten obowiązek jako popieranie tworzenia miejsc pracy, właściwą ochronę prawną pracobiorców, opiekę nad bezrobotnym i zapewnienie im środków utrzymania, interwencję państwa np. przez częściowe subwencjonowanie miejsc pracy, stworzenie właściwych warunków inwestowania poprzez system ulg i subwencji. Stanowi to system świadczeń, które administracja jest zobowiązana zapewnić na podstawie ustaw, mają one jednak charakter pośredni, nie oznaczają obowiązku tworzenia i utrzymywania miejsc pracy²⁰.

W dziedzinie oświaty główny ciężar świadczeń spoczywa na państwie (szkoły niepaństwowe, wyznaniowe stanowią mniejszość). Administracja jest zobowiązana zapewnić całość świadczeń – nauka w szkole podstawowej jest zasadniczo bezpłatna. Ale i tutaj zakres świadczeń jest historycznie zmienny, zarówno co do zakresu podstawowego nauki (od 4 do 10-12 lat). Zmiany dotyczą również kręgu podmiotowego. Dzieci o różnym stopniu niepełnosprawności były stopniowo obejmowane obowiązkiem szkolnym (od placówek dla dzieci głuchoniemych do ośrodków edukacyjnych dla dzieci z porażeniem mózgowym). Obecnie postuluje się powszechny obowiązek szkolny dla dzieci niepełnosprawnych dostosowany do ich możliwości ale bez zwolnień.

¹⁹ S. B i e r n a t. *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*. Kraków 1985 s. 154 i cytowana tam obszerna literatura.

²⁰ S. Biernat nie zalicza prawa pracy do praw socjalnych. Problem jest sporny w literaturze (tamże).

Oba przykłady przytoczone wyżej pozwalają uzmysłowić sobie wagę działań państwa w realizacji praw socjalnych. Mówimy o gwarancjach instytucjonalnych i materialnych realizacji tych praw²¹. Gwarancje materialne to stworzenie szkół, szpitali, pośrednictwa pracy, agencji robót publicznych czy funduszy dla bezrobotnych. Gwarancje instytucjonalne, o których była mowa wyżej, to prawne instrumenty realizacji tych praw (np. skarga do sądu administracyjnego). W odróżnieniu od klasycznych praw i wolności obywatelskich prawa socjalne są w dużej mierze uzależnione od gwarancji materialnych – stąd powściągliwość wielu konstytucji w szerokim gwarantowaniu praw tego rodzaju.

W kwestii gwarancji instytucjonalnych praw socjalnych na plan pierwszy wysuwa się zagadnienie równego dostępu (sprawiedliwego rozdziału) dóbr deficytowych.

Bogata literatura przedmiotu wskazuje zarówno złożoność problematyki praw socjalnych, jak i trudności w ustaleniu jednoznacznych kryteriów „sprawiedliwego rozdziału dóbr”. Konkluzje prowadzonych badań podkreślają względność kryteriów podziału, uzależnionych od podejmowania przez ustawodawcę pojęć sprawiedliwości i równego dostępu do deficytowego dobra. Międzynarodowe paktory praw człowieka przyczyniły się do upowszechnienia tego pojęcia. Prawa obywatelskie zajmują nadal centralną pozycję, ale zasięg gwarantowanych w konstytucjach praw przeznaczonych nie tylko dla obywateli stale się powiększa. Dotyczy to również praw politycznych, czego dowodzi tocząca się dyskusja o przyznawaniu cudzoziemcom czynnych praw wyborczych do samorządu terytorialnego w RFN²².

Rola administracji w konkretyzacji praw człowieka nie zmniejsza się mimo wycofywania się państwa z działalności gospodarczej. Z jednej strony administracyjnoprawnej konkretyzacji wymagają nowe uznane prawa i wolności (do prywatności, do ochrony środowiska), z drugiej – powstają zagrożenia praw człowieka, również w obrębie samego aparatu administracyjnego. Odłączanie aparatury reanimacyjnej, brak regulacji transplantacji stanowią w równym stopniu jak inżynieria genetyczna przykłady nowych zagrożeń od dawna uznawanych praw i wolności.

Administracja w państwie prawnym nie stanowi – mimo możliwych zawsze nadużyć – zagrożenia dla praw człowieka. Jej rolą jest konkretyzacja tych praw, zapewnienie ich realizacji i przestrzegania, egzekwowanie ich ustawowo określonych granic.

²¹ Tamże s. 152-153; por. P i e r o t h, S c h l i n k, jw. s. 225 i nast.

²² Por. K. W a c h t e r. *Kommunalrecht*. Köln-Berlin 1993 s. 15.

THREATS TO THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS
WHICH RESULT FROM THE ADMINISTRATIVE LAW

S u m m a r y

The paper discusses the problem of threats to human rights which appear within the administrative law. Not long ago it was the law itself which provided such threats in Poland, either directly - when particular regulations marred human rights, or indirectly - due to the lack of respective regulations which would substantiate human rights implied in the constitution. The threats to human rights, however, arise also in the legal state, which - putting aside the abuses of the authorities - results from a collision of particular goods and tensions among some entitlements which the administration organs have still to deal with in their work. As in the communist State impeachment on human rights was related to putting priority on social interest over the individual interest, so in the legal State, according to the author, it results at times from an insufficient activity of the State administration, especially in the sphere of social politics. The paper discusses these issues against the background of the right to privacy. The latter being endangered by the otherwise useful and indispensable in the administration work gathering and data processing, and social laws. The author concludes that despite the fact that the State has withdrawn from economy, the role of administration in substantiating human rights has not diminished and is still critical.

Translated by Jan Kłos