

Rozdział I. Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego

Spis treści

	Nb
§ 1. Stosowanie prawa. Pojęcie i podstawowe właściwości	1
I. Pojęcie stosowania prawa. Stosowanie a tworzenie prawa	1
1. Pojęcie stosowania prawa	1
2. Stosowanie a tworzenie prawa	10
II. Stosowanie prawa administracyjnego. Typy procesów decyzyjnych	13
1. Typy stosowania prawa administracyjnego	13
2. Polityka stosowania prawa administracyjnego	18
3. Sądowa kontrola administracji a stosowanie prawa administracyjnego	27
§ 2. Administracyjny typ stosowania prawa	34
I. Podstawowe cechy sądowego typu stosowania prawa administracyjnego	34
II. Podmioty decyzyjne w administracyjnym typie stosowania prawa	41
1. Rodzaje podmiotów	41
2. Kompetencja	44
III. Sytuacja decyzyjna i tryb decydowania w administracyjnym stosowaniu prawa	48
1. Fakt inicjujący proces decyzyjny	48
2. Tryb sporny i tryb niesporny. Sytuacja nieustalenia	53
3. Sytuacja bieżącego kierowania	59
4. Uzgadnianie w stosowaniu prawa administracyjnego	64
IV. Decyzja w administracyjnym typie stosowania prawa	69
1. Charakter decyzji	69
2. Kontrola decyzji administracyjnych	73
§ 3. Aksjologia administracyjnego stosowania prawa	81
I. Teoretycznoprawna koncepcja wartości stosowania prawa	81
II. Legalność a elastyczność stosowania prawa administracyjnego	90
1. Wartość legalności w stosowaniu prawa administracyjnego	90
2. Elastyczność w stosowaniu prawa. Luz decyzyjny	94
3. Podstawy normatywne elastycznego stosowania prawa administracyjnego	100
4. Elastyczność a legalność stosowania prawa	106
III. Pewność i jednolitość stosowania prawa administracyjnego	109
1. Pojęcie i aspekty pewności stosowania prawa administracyjnego	109
2. Jednolitość stosowania prawa administracyjnego	117
3. Jednolitość praktyki a pewność treści decyzji stosowania prawa	122
IV. Relacje praktyczne w ramach aksjologii stosowania prawa administracyjnego	124
§ 4. Wykładnia w procesie stosowania prawa administracyjnego	138
I. Model decyzyjny stosowania prawa	138
II. Ustalanie stanu faktycznego	142

1. Ustalanie faktów a typy stosowania prawa	142
2. Ustalenia faktyczne w procesie decyzyjnym	145
3. Poznanie i ocenianie w ustalaniu faktów	147
III. Ustalanie stanu prawnego. Decyzja interpretacyjna	153
1. Ustalanie stanu prawnego	153
2. Decyzja walidacyjna	158
3. Decyzja interpretacyjna	165
IV. Decyzja stosowania prawa i jej uzasadnienie	170
1. Decyzja finalna procesu stosowania prawa	170
2. Istota i wymogi normatywne uzasadnienia decyzji	181
3. Argumenty, funkcje i style uzasadniania	186

Literatura: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011; *K. Ajdukiewicz*, Logika pragmatyczna, Warszawa 1974; *T. Biernat, M. Zirk-Sadowski*, Politics of Law and Legal Policy. Introduction, w: *T. Biernat, M. Zirk-Sadowski* (red.), Politics of Law and Legal Policy. Between Modern and Post-Modern Jurisprudence, Warszawa 2008; *J. Borkowski*, Decyzja administracyjna, Warszawa 1970; *S. Buczkowski*, Rola arbitrażu w gospodarce socjalistycznej, AUMCS 1954, Sectio G, Ius, vol. I; *M. Cieślak*, Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne, Warszawa 1971; *B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek*, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2009; *W. Dawidowicz*, O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej, ZN WPiA UG. Prawo 1981, Nr 9; *T. Gizbert-Studnicki*, Prawda sądowa w postępowaniu cywilnym, PiP 2009, Nr 7; *tenże*, Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej, Kraków 1978; *A. Gomułowicz*, Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego, Warszawa 2008; *J. Harczuk*, Uzgadnianie w stosowaniu krajowego prawa publicznego, Lublin 2009 [niepubl. praca doktorska]; *J. Harczuk, L. Leszczyński*, Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym (kontekst przedmiotu procesu decyzyjnego), w: *J. Olszewski* (red.), Arbitraż i mediacja. Aktualne problemy teorii i praktyki funkcjonowania sądów polubownych i ośrodków mediacyjnych. III ogólnopolska konferencja naukowa, Nałęczów Zdrój, 8–10 maja 2009 r., Rzeszów 2009; *R. Hauser*, Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Poznań 1988; *R. Hauser, J. Trzczyński*, Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2008; *J. Jabłońska-Bonca*, Przesłanki stanowienia norm bez sankcji, RPEiS 1984, Nr 4; *W. Jakimowicz*, Wykładnia w prawie administracyjnym, Kraków 2006; *M. Jaśkowska, A. Wróbel*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Bibliografia postępowania administracyjnego za lata 1927–2005, Kraków 2005; *W. Jedlecka* (red.), Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa, Wrocław 2004; *J. Jończyk, J. Wróblewski*, Stosowanie prawa w zakładzie pracy, Wrocław 1977; *A. Kalisz, A. Zienkiewicz*, Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu, Warszawa 2009; *T. Kielkowski*, Sprawa administracyjna, Kraków 2004; *Z. Kmiecik*, Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym, Kraków 2004; *tenże*, Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym, PiP 2003, Nr 10; *H. Knysiak-Molczyk*, Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2009; *A. Korybski*, Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretycznoprawne, Lublin 1993; *A. Korzeniowska*, Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, Kraków 2002; *T. Kotarbiński*, Kurs logiki dla prawników, Warszawa 1975; *tenże*, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1975; *E. Kustra*, Polityczne problemy tworzenia prawa, Toruń 1994; *J. Lande*, Nauka o normie prawnej, AUMCS 1956, t. III; *W. Lang*, Teoria prawa, Toruń 1972; *W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki*, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979; *Z. Leoński*, Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy, Poznań 2003; *L. Leszczyński*, Dyskrecjonalność a jednolitość stosowania prawa. Rola argumentu per rationem decidendi, w: *W. Staśkiewicz, T. Stawewski* (red.), Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Międzyszyn k. Warszawy, 22–24 września 2008 r., Warszawa 2010; *tenże*, Gyoseishido

w japońskiej kulturze prawnej. Nieformalne działania administracji a prawo, Lublin 1996; *tenże*, O usprawnianiu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą), w: *J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz* (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003; *tenże*, Podejmowanie decyzji prawnych. Tworzenie i stosowanie prawa, Zamość 2003; *tenże*, Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości), PiP 2009, Nr 6; *tenże*, Zagadnienia teorii stosowania prawa; *A.M. Ludwikowska*, System prawa Stanów Zjednoczonych. Prawo i prawnicy. Struktura władzy. Spory prawne, Toruń 1999; *M. Matczak*, Kompetencja organu administracji publicznej, Kraków 2004; *M. Mincer*, Uznanie administracyjne, Toruń 1983; *J. Nowacki*, Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne, Warszawa 1977; *J. Olszewski* (red.), Arbitraż i mediacja. Aktualne problemy teorii i praktyki funkcjonowania sądów polubownych i ośrodków mediacyjnych. III ogólnopolska konferencja naukowa, Nałęczów Zdrój, 8–10 maja 2009 r., Rzeszów 2009; *J. Oniszczuk*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 2000; *tenże*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku, Kraków 2004; *L. Petrażycki*, Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej, Warszawa 1959; *A. Podgórecki*, Pięć funkcji socjologii, w: *A. Podgórecki* (red.), *Socjotechnika. Praktyczne zastosowania socjologii*, Warszawa 1968; *tenże*, *Zasady socjotechniki*, Warszawa 1966; *G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk*, Wstęp do prawoznawstwa, Lublin 1975; *ciż*, Wstęp do teorii państwa i prawa, Lublin 1975; *A. Skoczylas*, Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA, Warszawa 2008; *P. Skuczyński*, Soft law w perspektywie teorii prawa, w: *O. Bogucki, S. Czepita* (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008; *S. Steinborn*, Porozumienia w polskim procesie karnym. Skazanie bez rozprawy i dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej, Kraków 2005; *A. Stelmachowski*, Prawotwórcza rola sądów, PiP 1967, Nr 4–5; *tenże*, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984; *R. Suwaj*, Wydawanie decyzji administracyjnych, Wrocław 2007; *J.P. Tarno*, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2010; *R. Tokarczyk*, Prawo amerykańskie, Kraków 2003; *M. Tyczka*, Istota orzeczeń arbitrażowych, Poznań 1985; *S. Waltoś*, Kodeks postępowania karnego z 1997 r. – między tradycją a wyzwaniem współczesności, w: *E. Skrętowicz* (red.), *Nowy kodeks postępowania karnego. Zagadnienia węzłowe*, Kraków 1998; *S. Włodyka*, Arbitraż gospodarczy, Warszawa 1970; *M. Wojciechowski*, Pewność prawa, Gdańsk 2014; *T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska*, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2009; *S. Wronkowska*, Problemy racjonalnego tworzenia prawa, Poznań 1982; *S. Wronkowska, Z. Ziemiński*, Zarys teorii prawa, Poznań 1997; *J. Wróblewski*, Norma generalna i norma indywidualna, ZNUŁ 1962, Nr 23; *tenże*, Sądowe i pozasądowe stosowanie prawa. Problemy teorii i ideologii, SPE 1981, t. XXVI; *tenże*, Sądowe stosowanie prawa; *tenże*, Teoria racjonalnego tworzenia prawa, Wrocław 1985; *tenże*, Wartości a decyzja sądowa, Wrocław 1973; *tenże*, Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959; *M. Zieliński*, Poznanie sądowe a poznanie naukowe, Poznań 1979; *Z. Ziemiński*, Logika praktyczna, Warszawa 1994; *tenże*, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980; *tenże*, Teoria prawa, Warszawa 1978; *K. Ziemiński*, Alternatywy dla aktu administracyjnego, w: *J. Zimmermann* (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 24–27 września 2006 r., Warszawa 2007; *A. Zienkiewicz*, Studium mediacji. Od teorii ku praktyce, Warszawa 2007; *J. Zimmermann*, Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie, Warszawa 1981; *M. Zirk-Sadowski*, Rozumienie ocen w języku prawnym, Łódź 1984; *tenże*, Wykładnia i rozumienie prawa w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej, w: *S. Wronkowska* (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005.

§ 1. Stosowanie prawa. Pojęcie i podstawowe właściwości

I. Pojęcie stosowania prawa. Stosowanie a tworzenie prawa

1. Pojęcie stosowania prawa

- 1 Przez stosowanie prawa należy rozumieć proces decyzyjny podejmowany i prowadzony przez kompetentny organ państwowego (lub inny podmiot wyraźnie upoważniony), kończący się wydaniem wiążącej decyzji o charakterze jednostkowym (indywidualnym i konkretnym)¹. Treścią tej decyzji jest kwalifikacja stanu faktycznego z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w jej podstawie normatywnej oraz ustalenie prawnych konsekwencji tej kwalifikacji.
- 2 Powyższej charakterystyce odpowiada stosowanie prawa administracyjnego. W odróżnieniu jednak od na przykład stosowania prawa cywilnego czy karnego, stosowanie prawa administracyjnego ma miejsce w dwóch typach decyzyjnych: administracyjnym (administracyjno-kierowniczym) oraz sądowym.
Oznacza to od strony podmiotowej, że dokonywane jest ono zarówno poprzez podejmowanie decyzji przez organy administracji publicznej, jak i poprzez orzekanie mające za przedmiot kontrolę sądową decyzji administracyjnej i postępowania prowadzącego do jej wydania, dokonywaną przez sądy administracyjne (działające jako sądy I instancji oraz jako Naczelny Sąd Administracyjny) oraz inne sądy w zakresie odnoszenia się przez nie do decyzji administracyjnych.
- 3 W obu typach stosowania prawa czynności w procesie decyzyjnym i towarzyszące im rozumowanie podmiotów decyzyjnych układają się w ciąg fazowy, którego pierwszą fazą jest faza przeddecyzyjna, obejmująca ustalanie stanu faktycznego oraz ustalanie stanu prawnego (w ramach którego mieści się wykładnia prawa), natomiast fazą drugą (decyzyjną) jest normatywna kwalifikacja faktów oraz ustalenie jej prawnych konsekwencji, czyli wydanie decyzji finalnej procesu².
- 4 Pojęcie stosowania prawa administracyjnego wiąże się z pewnymi pojęciami pokrewnymi, częściowo zachodzącymi na siebie.
- 5 Zarówno organy administracyjne, jak i sądy, podejmując decyzje w zakresie prawa administracyjnego, realizują normy kompetencyjne³, rozumiane jako normy uprawniające te podmioty do podjęcia decyzji, a także normy proceduralne (od strony sposobu wyznaczenia działań) oraz normy materialnoprawne (od strony wyznaczania adresatom decyzji uprawnień lub obowiązków).
- 6 W tym kontekście można także powiedzieć, że organy te – podejmując decyzje stosowania prawa – przestrzegają przepisów prawnych, stanowiących podstawę ich działania oraz podstawę treści decyzji. Stosowanie prawa administracyjnego jest za-

¹ Zob. Z. Ziemiński, Teoria prawa, s. 130; Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, s. 8.

² Zob. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, s. 43. Szczegółowo model procesu decyzyjnego będzie przedstawiony w Nb 138–141.

³ O kompetencji i normie kompetencyjnej – zob. Z. Ziemiński, Teoria prawa, s. 25–29; *tenże*, Problemy podstawowe prawoznawstwa, szczególnie s. 160–172, 204–213, 328–334. Zob. także: W. Jedlecka (red.), Kompetencja, *passim*. Na gruncie stosowania prawa administracyjnego – zob. M. Matczak, Kompetencja, *passim*.

tem równocześnie przestrzeganiem prawa⁴ w sensie wypełniania wymogów tej strony normy kompetencyjnej, która niezależnie od tego, że uprawnia, to także zobowiązuje (w postaci nakazu) sąd lub organ administracyjny do działania i w konsekwencji do podjęcia decyzji.

Ze stosowaniem prawa administracyjnego można także związać pojęcie wykonywania prawa⁵, w którym mieści się (w możliwie szerokim sensie) zarówno realizowanie, jak i przestrzeganie oraz stosowanie prawa. Oznacza ono bowiem każde wypełnienie dyspozycji normy prawnej, niezależnie od charakteru tej dyspozycji (nakaz, zakaz, uprawnienie) i niezależnie od sposobu działania (realizowanie uprawnienia, spełnienie przesłanki dyspozycji nakazującej czy zakazującej), a także niezależnie od tego, jaki podmiot wykonywanie prawa podejmuje.

Pojęcie wykonywania prawa na gruncie prawa administracyjnego może mieć jeszcze dodatkowy aspekt. Może bowiem zachodzić częściowo także na działalność prawodawczą (legislacyjną), jeżeli przyjmuje się, że pierwszym (choć oczywiście niewystarczającym do skutecznego funkcjonowania prawa) etapem wykonywania (realizacji) zamiarów prawodawczych, wyrażonych na przykład w formie ustawy, jest wydanie aktu normatywnego o charakterze wykonawczym w stosunku do aktu podstawowego. Stanowienie podstawowego aktu wykonawczego byłoby zatem wykonywaniem tej ustawy, a właściwie jej pierwszym etapem, polegającym na stworzeniu legislacyjnych warunków jego wykonywania. Warunkiem jest dostatecznie precyzyjna zapowiedź wydania takiego aktu.

W prawie administracyjnym dotyczy to także tworzenia aktów wykonawczych na poziomie lokalnym (np. rozporządzenia wojewody) oraz aktów prawa miejscowego (np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Tym pierwszym wykonawczy charakter przypisać byłoby łatwiej i miałyby one wymiar bardziej bezpośredni. W przypadku tych drugich (akty prawa miejscowego) aspekt wykonywania prawa musiałby zostać powiązany z analizą pozycji samorządu i prawa tworzonego przez jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do prawa „centralnego” (głównie ustawowego) oraz nałożony na strukturę ustroju terytorialnego państwa (przy dostrzeżeniu szczególnych właściwości struktury federacyjnej), określającego zakres autonomii jego jednostek terytorialnych.

2. Stosowanie a tworzenie prawa

Tworzenie prawa jest w kulturze prawa stanowionego działaniem odrębnym od stosowania prawa, prowadzonym – co do zasady – w formie legislacyjnego powstawania aktów normatywnych⁶. Relacja między stosowaniem (oraz pojęciami pokrewnymi) a tworzeniem prawa ma w tej kulturze pewne znaczenie w postaci rozważania prawotwórczego charakteru pewnych działań praktyki organów państwowych⁷. Ma bardziej

⁴Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, s. 414–435.

⁵Zob. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa*, s. 16.

⁶Zob. J. Wróblewski, *Teoria*, s. 34–43; S. Wronkowska, *Problemy, passim*.

⁷Zob. A. Stelmachowski, *Prawotwórcza rola sądów, passim; tenże*, *Wstęp*, s. 424–456. Prawotwórczą praktykę jako jedną z form powstawania prawa wyróżniano jednak także w podręcznikach akademickich – zob. np. G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp do prawoznawstwa*, s. 254.

istotne znaczenie w odniesieniu do stosowania prawa przez sądy i w tym zakresie dotyczy działalności sądów administracyjnych.

Zagadnienia prawotwórstwa sądowego, istotnego przy stosowaniu prawa administracyjnego – zwłaszcza w kontekście orzecznictwa NSA (szczególnie w postaci uchwał zarówno abstrakcyjnych, jak i konkretnych⁸), a także w kontekście administracyjno-prawnym orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁹ – czy zagadnienia swobody decyzyjnej w kontekście kształtowania się trwałych linii orzeczniczych, które są przejawem tej relacji – mogą w istocie dotyczyć wyrokowania przez sądy, a nie decydowania przez organy administracji, niezależnie od tego, czy decyzje sądowe występują w formie orzecznictwa merytorycznego, czy w toku sądowej kontroli zgodności działań administracji publicznej z prawem.

- 11 Relacja ta ma wyraźnie mniejsze znaczenie praktyczne w przypadku podejmowania decyzji administracyjnych. Zagadnienie to właściwie nie występuje w literaturze, nie pojawia się też tym bardziej jako postulat czy element modelu optymalizacyjnego. Wyznaczniki modelu demokratycznego państwa prawnego akcentują raczej wartość skuteczności różnych form kontroli administracji niż swobodę decyzyjną wskazującą na ewentualny aspekt prawotwórczy decydowania administracyjnego.
- 12 Modelowo jednak nie można wykluczyć prawotwórczego charakteru konkretnej decyzji administracyjnej, określanego w sposób analogiczny do prawotwórstwa sądowego, tyle że nie byłoby to zgodne z zasadą podziału władz, a w warunkach sądowej kontroli administracji nie mogłoby to zostać uznane za zgodne z legalnością działania administracji. Jedynie prawotwórstwo administracyjne w postaci aktów wykonawczych mieściłoby się w tych standardach.

II. Stosowanie prawa administracyjnego. Typy procesów decyzyjnych

1. Typy stosowania prawa administracyjnego

- 13 Stosowanie prawa jest procesem decyzyjnym, dokonującym się w dwóch zasadniczych typach – sądowym i pozasądowym¹⁰. Typ pozasądowy może być bliżej określany jako typ administracyjny¹¹, typ kierowniczy¹² czy typ administracyjno-kierowniczy (kierowniczo-administracyjny)¹³. W niniejszym opracowaniu używana będzie zasadniczo nazwa „typ administracyjny”, a elementy „kierownicze” będą akcentowane tam, gdzie jest to istotne.
- 14 Podstawowym wyróżnikiem obu głównych typów stosowania prawa jest kryterium podmiotowe, w ramach którego z typem sądowym wiąże się działania sądów, charakteryzujących się przede wszystkim cechą niezawisłości w zakresie orzekania, czyli własnie podejmowania decyzji stosowania prawa, podczas gdy z typem pozasądowym nale-

⁸ Zob. niżej – rozdz. VII § 32, Nb 147–152; zob. też *A. Gomulowicz*, Aspekt prawotwórczy sądownictwa, *passim*.

⁹ Zob. *R. Hauser, J. Trzciniński*, Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, 2008, *passim*; zob. też niżej – rozdz. VII § 32, Nb 147–152.

¹⁰ Zob. *J. Wróblewski*, w: *W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki*, Teoria państwa i prawa, s. 411–414.

¹¹ Zob. *W. Dawidowicz*, O stosowaniu prawa, *passim*.

¹² *J. Wróblewski*, w: *W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki*, Teoria państwa i prawa, s. 411.

¹³ *L. Leszczyński*, Podejmowanie decyzji prawnych, s. 103 i n.

ży wiązać działania różnych organów państwowych (a także innych podmiotów, którym przekazano kompetencje decyzyjne), którym cechy niezawisłości nie można przypisać, chociaż niekiedy będą one działać jako podmioty niezależne.

Stosowanie prawa administracyjnego przebiega w sposób wyraźnie odmienny od stosowania w innych gałęziach prawa. Tu bowiem stosowanie prawa odbywa się w obu jego typach (w działaniach obu grup podmiotów) i ta właściwość jest na tyle mocna, że pozwala z oboma typami wiązać podstawowe cechy procesu decyzyjnego¹⁴.

Stosowanie prawa administracyjnego odbywa się w postaci działań organów administracji publicznej w ramach procedury określonej przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵ lub innego aktu proceduralnego (np. ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁶) bądź przepisów postępowania zawartych w aktach ustrojowych (np. w ustawie z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷) lub materialnoprawnych (np. w proceduralnych przepisach szczególnych ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸ czy ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹). Nie ma przy tym znaczenia dla samego modelu (choć ma znaczenie dla sposobu budowania treści decyzji administracyjnej), czy stosowanie to odbywa się poprzez działania klasycznych organów administracji rządowej czy samorządowej, odpowiednio ulokowanych w strukturze organów państwa i realizujących określoną politykę administrowania, czy też poprzez działania organów specjalnych, modelowo nierealizujących takiej polityki (np. samorządowe kolegia odwoławcze).

Decyzje administracyjne podejmowane w powyższy sposób podlegają kontroli sądowej, która do czasu wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego dotyczyła pewnych aspektów decydowania administracyjnego (np. kontrola dokonywana przez sądy cywilne²⁰), a która w sytuacji powstania tego sądownictwa oznacza kompleksową kontrolę sądową, dokonywaną z punktu widzenia legalności (zgodności z prawem).

Powyższa uwaga nie przeczy tezie, że wspomniana wyżej kontrola nie musi się modelowo wiązać z odrębnym sądownictwem administracyjnym, lecz może także się odbywać w ramach sądownictwa powszechnego (co ma miejsce, co do zasady, na przykład w kulturze anglosaskiej²¹). Z takim modelem kontroli mamy do czynienia w ramach porządku prawa stanowionego i z nim wiąże się właściwości stosowania prawa administracyjnego przez sądy.

¹⁴ Dostrzeganie dodatkowego (uzupełniającego) sposobu podejmowania decyzji, występującego obok typu zasadniczego dla danej gałęzi, ma miejsce np. w ramach nierynkowego systemu gospodarczego z jednej strony w odniesieniu do prawa cywilnego wywołującego obok stosowania sądowego działania organów administracji na podstawie d. art. 2 KC, a z drugiej w odniesieniu do prawa gospodarczego, w którym państwowy arbitraż gospodarczy wykazuje pewne elementy decydowania sądowego.

¹⁵ Ustawa z 14.6.1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), zwana dalej KPA.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., zwana dalej OrdPU.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., zwana dalej SamGminU.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm., zwana dalej PlanZagospU.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 518 ze zm., zwana dalej GospNierU.

²⁰ Zob. np. wyr. SN z 10.5.1966 r., II CR 97/66, OSPiKA 1968, Nr 1, poz. 5 z glosą J. Łętowskiego, s. 11–14.

²¹ Zob. R. Tokarczyk, Prawo amerykańskie, s. 85–86; A.M. Ludwikowska, System prawa, s. 173 i n.

2. Polityka stosowania prawa administracyjnego

- 18 Z relacją pojęć tworzenia i stosowania prawa wiąże się polityka dotycząca obu tych działań. Jest ona szczególnie istotna w prawie administracyjnym, jako że samo to prawo ma „wyjściowo” wewnętrzny kontekst polityczny (bliskości przedmiotowej ze sferą zjawisk polityki, powiązań organizacyjnych z ośrodkami władzy politycznej czy w związku z realizacją określonych programów politycznych).
- 19 Jednak w tym dziale prawa aktualne jest także rozróżnienie funkcjonujących w literaturze polskiej dwóch podstawowych, aczkolwiek odmiennych, znaczeń najbardziej ogólnego terminu „polityka prawa”.
- 20 Pierwsze związane jest z koncepcją *L. Petrażyckiego*, w której polityka prawa jest odrębną dyscypliną naukową. Jej zadaniem jest wypracowanie praktycznych wskazówek dla podmiotów prawodawczych²².
- 21 Stanowisko drugie jest natomiast związane z ujmowaniem polityki prawa jako rodzaju „praktyki politycznej”, jako działalności prowadzącej do realizacji określonych celów prawodawczych, mających zwykle jakieś uzasadnienie polityczne i społeczne, poprzez określanie celu, zasad, przedmiotu i zakresu normowania oraz wyznaczanie środków, z jakimi wiąże się kształtowanie określonego porządku prawnego²³. W kulturze prawa stanowionego zasadnicza część tak rozumianej polityki prawa musi więc dotyczyć legislacji jako podstawowej formy powstawania prawa.
- Odniesienie polityki prawa do procesów tworzenia prawa jest naturalne, zwłaszcza w kulturze prawa stanowionego, i – co do zasady – nie budzi wątpliwości. Może jednak wywoływać pytania o jej instrumentalny (czy dokładniej – wyłącznie instrumentalny) charakter, zestawiany, zwłaszcza współcześnie po części w ramach tradycji postmodernistycznej, z potrzebą dyskursywnego, komunikacyjnego czy deliberacyjnego ujęcia polityki prawa²⁴.
- 22 Odniesienie tego terminu także do procesów stosowania prawa jest bardziej złożone. Może pojawić się pytanie ogólne, czy działalność prowadząca do realizacji określonych celów politycznych i społecznych poprzez podejmowanie decyzji jednostkowych oraz wpływ na przebieg procesu decyzyjnego da się w ogóle odnieść do stosowania prawa w demokratycznym państwie prawnym.
- 23 Pozostając na gruncie wyróżnienia stosowania prawa administracyjnego przez sądy i przez organy administracyjne, należałoby powiedzieć, że o polityce stosowania prawa *sensu stricto* można mówić jedynie w przypadku stosowania prawa przez organy administracji, a i to w takim zakresie, w jakim nie narusza ona, chociażby poprzez ingerencję w sposób osiągania celów politycznych, warunków państwa prawnego i zasady związania działań organów administracji prawem.

²² Polityka prawa jako dział nauki praktycznej polega w koncepcji *L. Petrażyckiego* na „uzasadnionym naukowo przewidywaniu następstw, jakich należy się spodziewać w razie wprowadzenia pewnych przepisów prawnych, oraz na opracowaniu takich zasad, których wprowadzenie do systemu prawa obowiązującego drogą ustawodawczą (...) stałoby się przyczyną pewnych pożądaných skutków” (*L. Petrażycki*, Wstęp, s. 13–14). Zob. też ukształtowane na gruncie tej koncepcji ujęcia polityki prawa jako rodzaju socjotechniki – *A. Podgórecki*, *Zasady socjotechniki*, s. 11, 16 i n.; *tenże*, *Pięć funkcji socjologii*, s. 29–34.

²³ Zob. np. *J. Wróblewski*, *Teoria*, s. 44–63.

²⁴ Zob. *T. Biernat, M. Zirk-Sadowski*, *Politics of Law*, s. 11–51.

W przypadku stosowania prawa administracyjnego przez sądy, niezależnie od ich rodzaju oraz od szczegółowych rozwiązań proceduralnych, skala przydatności pojęcia „polityka stosowania prawa” wydaje się zminimalizowana. Przede wszystkim dlatego, że żaden podmiot zewnętrzny w stosunku do sądów nie może kształtować polityki stosowania prawa w sensie budowy celów, jakie mają być zrealizowane przez akty stosowania prawa. Jedynym wyznacznikiem jest tu prawodawca, ale jego działalność polega na tworzeniu i formułowaniu norm prawnych, a nie celów polityki stosowania prawa sądowego. Celem sądowego stosowania prawa jest wymiar sprawiedliwości, a nie realizacja określonych celów polityki stosowania prawa, niezależnie od tego, przez kogo byłyby one formułowane. 24

Można by co najwyżej mówić o polityce stosowania prawa w postaci kształtowania się określonej linii praktyki sądowego stosowania prawa. Byłaby to zatem polityka autonomiczna (dyskursywna, komunikacyjna), ze szczególnym udziałem instancji najwyższych w ramach danego rodzaju sądowego stosowania prawa, niewykłana w realizację celów politycznych, lecz skoncentrowana na sposobie ustalania podstaw normatywnych stosowania prawa oraz wykładni tych podstaw, traktowanych jako normatywne źródła decyzji. Ponadto i tak mogłaby ona właściwie odnosić się do tej części decydowania, która jest związana z wyborem i wymiarem konsekwencji prawnych (głównie sankcji), a nie z normatywnym kwalifikowaniem stanu faktycznego.

W ramach stosowania prawa przez organy administracji powyższe wątpliwości i ograniczenia nie są już jednak tak wyraźne i jednoznaczne. Polityka stosowania prawa oznaczałaby bowiem zarówno określanie celów społecznych, do których akty stosowania prawa administracyjnego przez organy administracyjne miałyby prowadzić, jak i wybór najbardziej optymalnych środków tego urzeczywistniania. Określanie takie odbywałoby się z dominującym udziałem podmiotów władzy politycznej. Oznaczałoby to przeniesienie treści decyzji politycznych na treść decyzji administracyjnej, rzecz jasna przy przyjęciu zasady legalności działania administracji, wskazującej na udział w polityce stosowania prawa reguł tworzonych w formie przepisów prawnych, pochodzących wprost od organów władzy ustawodawczej. Otwartą kwestią przy takim ujęciu polityki stosowania prawa w typie administracyjnym stosowania prawa byłyby jej instrumentalny charakter oraz rozróżnienie wpływu na treść decyzji kwalifikującej określone stany faktyczne oraz wpływu na treść decyzji ustalającej normatywne konsekwencje tej kwalifikacji. 25

Powyższe założenia wiążą się także z istnieniem i zakresem luzu decyzyjnego stosowania prawa, gdyż jego ujęcie wskazuje na sposób, w jaki możemy mówić o polityce stosowania prawa, biorąc pod uwagę fakt, że wśród źródeł tego luzu, źródła, które stanowią świadome konstrukcje prawodawcy, nie przesadzają w całości o jego zakresie²⁵.

Wskazywanie istnienia polityki stosowania prawa administracyjnego przez organy administracji może sugerować pewne aspekty polityki wykładni operatywnej tego prawa na tym typie stosowania prawa, ograniczone jednak przez sądową kontrolę administracji, której przedmiotem jest także poprawność sposobu dokonania wykładni prawa. 26

²⁵ Zob. Nb 94–99.

3. Sądowa kontrola administracji a stosowanie prawa administracyjnego

27 Niezależnie od wątpliwości, które mogą towarzyszyć rozpatrywaniu istoty sądowej kontroli administracji, nie można nie przyjąć, że sądy administracyjne jej dokonujące stosują prawo administracyjne zarówno proceduralne, jak i materialne. Oznacza to, że dokonują w toku tej kontroli także wykładni obu tych rodzajów prawa.

Powyższa teza nie wywołuje wątpliwości odnośnie do stosowania i wykładni prawa proceduralnego (przepisów postępowania), ponieważ podstawą wyroku sądu administracyjnego jest odpowiednia ocena sposobu przeprowadzenia postępowania administracyjnego przez organ administracyjny na podstawie przepisów regulujących to postępowanie. Kwalifikacja poprawności tego postępowania wymaga zatem dokonania wykładni tych przepisów przez sąd oraz ich zastosowania jako podstawy kwalifikacji procesu decyzyjnego i decyzji oraz ustalenia konsekwencji określonych w ustawie z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶ (art. 145–151 PrPostSAdm).

28 Modelowo w toku sądowej kontroli administracji występuje swoista konwersja administracyjnego prawa proceduralnego w „prawo materialne” w kontekście budowania treści decyzji sądowej. Model stosowania prawa²⁷, zakładający w ramach fazy pierwszej (przygotowawczej) ustalenie stanu faktycznego oraz ustalenie stanu prawnego, ulega w przypadku sądowej kontroli administracji zmianie w tym sensie, że w miejsce klasycznego ustalania stanu faktycznego (faktów) wchodzi podejmowanie zaskarżonej decyzji administracyjnej, natomiast to, co dla organu administracji stanowi podstawy proceduralne podjęcia decyzji, staje się „prawem materialnym” dla sądu administracyjnego w sensie podstaw kontroli sposobu podjęcia tej decyzji (kwalifikacji faktu podjęcia decyzji). Na gruncie ustalonego orzecznictwa natomiast błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi właściwej podstawy skargi kasacyjnej (określonej w pkt 2 przepisu art. 174 PrPostSAdm) w rozumieniu naruszenia przez sąd administracyjny I instancji przepisów postępowania.

29 Pewne wątpliwości mogą się pojawić przy tezie o stosowaniu przez sądy administracyjne przepisów administracyjnego prawa materialnego *sensu stricto*. Sytuacja jest jednak analogiczna do stosowania i wykładni prawa proceduralnego, ponieważ ocena merytorycznej trafności treści decyzji z punktu widzenia kryteriów materialnoprawnych musi zakładać wykładnię przepisów prawa materialnego. W tym zatem sensie, chociaż nie jako podstawa treściowa decyzji sądu, przepisy te będą stosowane przez sąd administracyjny dokonujący kontroli (kwalifikacji) treści decyzji administracyjnej, mimo że nie stanowią one klasycznej podstawy budowy treści decyzji sądowej.

Teza powyższa znajduje potwierdzenie w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdyż zgodnie z jej art. 174 pkt 1 błędna wykładnia prawa materialnego oraz niewłaściwe jego zastosowanie (w tym także niezastosowanie odpowiednich przepisów) przez sąd administracyjny I instancji stanowią podstawę skargi kasacyjnej do NSA.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., zwana dalej PrPostSAdm.

²⁷ Zob. Nb 138–141.

Na gruncie modelu stosowania prawa i modelu sądowej kontroli administracji teza o stosowaniu i wykładni administracyjnego prawa materialnego i proceduralnego będzie odpowiednio aktualna w odniesieniu do wyrokowania przez NSA, z tym że przepisy te w decyzjach tego sądu wchodzą w relacje z przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako kryteriami oceny poprawności wydania i trafności merytorycznej wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. 30

Uwagi powyższe, dotyczące sposobu stosowania prawa administracyjnego przez sądy, wiążą się z modelem sądowej kontroli administracji ograniczonej – mówiąc ogólnie – do oceny procesu podejmowania decyzji i jej treści z punktu widzenia zgodności z prawem oraz wykluczają, co do zasady, samodzielne ustalanie stanu faktycznego przez sąd administracyjny. Nie są tym samym w pełni aktualne dla modelu kontroli sprawowanej przez sądy powszechne (np. w systemie anglosaskim). 31

Ustalony w ten sposób zakres stosowania prawa administracyjnego przez sądy administracyjne będzie co do istoty aktualny także w odniesieniu do działań sądów innych rodzajów, w tym samym zakresie poddających kontroli określone aspekty decyzji administracyjnych, oraz proces ich podejmowania. Dotyczy to zatem – w postaci odpowiednio zmodyfikowanej – decyzji (wyroków) sądów powszechnych oraz SN, dotyczących na przykład składników cywilnoprawnych mieszczących się w decyzji administracyjnej, a także w pewnym aspekcie orzeczeń TK decydującego o konstytucyjności podstaw decydowania administracyjnego na gruncie dokonanej przez siebie (i przez orzecznictwo administracyjne) interpretacji prawa administracyjnego – zarówno proceduralnego, jak i materialnego, co w różny sposób rzutuje na wykładnię tych przepisów. 32

Powyższe właściwości przenoszą się także na grunt międzynarodowoprawy. Orzeczenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w zakresie kontroli decyzji władz krajowych zmienia perspektywę stosowania prawa jedynie poprzez fakt uczynienia z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁸ podstawowego kryterium oceny poprawności tych decyzji (także wyroków sądów administracyjnych) oraz prawa krajowego stanowiącego ich podstawę²⁹. 33

Jeszcze bardziej jest to widoczne w przypadku stosowania prawa administracyjnego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który pełni również w pewnym sensie funkcję sądu administracyjnego (w odniesieniu do kontroli legalności decyzji na przykład Komisji, jako źródeł prawa wtórnego). Skomplikowany i nieporównywalny co do istoty system źródeł prawa Unii Europejskiej, różnych w jej poszczególnych częściach, pozwala na dostrzeżenie dodatkowych aspektów stosowania i wykładni dokonywanej przez ten organ³⁰. 33

²⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

²⁹ Zob. rozdz. IX § 38, Nb 124–132.

³⁰ Zob. rozdz. X.

§ 2. Administracyjny typ stosowania prawa

I. Podstawowe cechy sądowego typu stosowania prawa administracyjnego

- 34 Wskazanie właściwości administracyjnego typu stosowania prawa wymaga, w konkretności przyjęcia tezy o stosowaniu prawa administracyjnego także przez sądy administracyjne, chociażby sygnalizacyjnego wskazania kilku cech dotyczących sądowego typu podejmowania decyzji stosowania prawa. Pozwoli to na porównawczą analizę cech typu administracyjnego, któremu zwykle poświęca się w literaturze teoretycznoprawnej o wiele mniej miejsca niż typowi sądowemu³¹, oraz na wskazanie ich związku z przebiegiem i poszczególnymi regułami wykładni prawa administracyjnego.
- 35 Podmiotami stosowania prawa w typie sądowym są, co do zasady, sądy działające na gruncie kompetencji szczegółowej, wynikającej z konkretnego przepisu prawnego. Sądowe stosowanie prawa dokonuje się w sytuacji braku stosunku podległości i jakiegokolwiek zależności między sądem (sędzią) a adresatem jego decyzji oraz – w warunkach zagwarantowanych konstytucyjnie (art. 173 i 178 ustawy z 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³²) – cechy niezależności sądów od innych organów (władz) i (w stosunku do działań sędziów) niezawisłości sędziów³³.
- 36 Organami podejmującymi decyzje stosowania prawa w typie sądowym mogą być także, poza sądami, pewne organy *quasi*-sądowe (np. istniejące przed 1988 r. kolegia ds. wykroczeń), jak też podmioty upoważnione do działań o charakterze sądowym (np. komisje dyscyplinarne czy też sądy koleżeńskie). Takim organem jest także arbitraż sprawowany w postaci powołanego przez strony niezależnego arbitra (np. w ramach tzw. alternatywnego rozstrzygnięcia sporów w USA – system ADR³⁴, czy w postaci różnych form mediacji³⁵). Pewne cechy typu sądowego miała też rozstrzygająca spory gospodarcze działalność decyzyjna państwowego arbitrażu gospodarczego w okresie PRL³⁶. Przynależność działań tych podmiotów do typu sądowego nie oznacza jednak, że podmioty te spełniają wszystkie właściwości związane z wymogami organizacyjnymi czy usytuowaniem, przypisywane sądom.

W ramach stosowania prawa administracyjnego typ sądowy obejmuje na gruncie modelu kontynentalnego przede wszystkim sądy administracyjne, działające na zasadzie kognicji określonej w art. 1 ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów ad-

³¹ Pierwsze wyraźne rozróżnienia cech pojawiły się w ujęciu *J. Wróblewskiego*, w: *W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki*, Teoria państwa i prawa, s. 411–414. Zob. też ujęcie porównawcze: *Leszczyński*, Zagadnienia teorii stosowania prawa, s. 19–27.

³² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; zwana dalej Konstytucja RP.

³³ Ten aspekt właściwości sądowego typu stosowania prawa akcentowany jest zwykle w orzecznictwie TK – zob. orzeczn. TK z 7.1.1992 r., K 8/91, OTK 1992, poz. 5 oraz wyr. z 28.11.2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 129. Zob. też w odniesieniu do okresu przed 1989 r.: wyr. TK z 14.4.1999 r., K 8/99, OTK 1999, Nr 3, poz. 41; wyr. SN z 20.1.1983 r., II KR 347/82, OSPiKA 1983, Nr 9, poz. 203.

³⁴ *Alternative Dispute Resolution*. Zob. na ten temat *A. Korybski*, Alternatywne rozwiązywanie sporów, *passim*.

³⁵ Zob. *A. Kalisz, A. Zienkiewicz*, Mediacja sądowa, *passim*.

³⁶ Zob. *S. Buczkowski*, Rola arbitrażu, *passim*; *S. Włodyka*, Arbitraż gospodarczy, szczególnie s. 45–47, 59–69; *M. Tyczka*, Istota orzeczeń, szczególnie s. 135 i n., 309 i n.

ministracyjnych³⁷ oraz w art. 3 i 13–15 PrPostSAdm³⁸. Istnienie tego sądownictwa nie oznacza, że wszystkie aspekty kontroli decydowania administracyjnego poddane są wyłącznie tym sądom.

Odnosnie do sytuacji decyzyjnej w sądowym typie stosowania prawa dominuje sytuacja sporu, która jest typowa dla sprawy sądowej niezależnie od gałęzi prawa sądowego. Sytuacja nieustalenia (prawa do czegoś lub obowiązku) jest drugą sytuacją decyzyjną, która może się zresztą przekształcić w sytuację sporu. Typ sądowy nie obejmuje natomiast sytuacji bieżącego kierowania, chociaż na przykład działania sądu w zakresie kierowania rozprawą (otwarcie i zamknięcie rozprawy, udzielenie głosu stronom itp.) na pewne cechy tej sytuacji decyzyjnej wskazują.

Zasadą w typie sądowym jest wszczynanie postępowania na wniosek płynący z zewnątrz (pозew, akt oskarżenia, skarga itp.). W pewnych sytuacjach sądy działają z urzędu (jeśli np. powstanie pewnych skutków jest związane z upływem wyznaczonego normatywnie lub decyzyjnie czasu), niemniej jednak częściej dotyczy to określonych czynności w procesie, wynikających z sytuacji prawnej adresata określonej już wcześniej przez spowodowaną jakimś impulsem zewnętrznym decyzją sądu (i stąd istniejącą w „materiale sądowego stosowania prawa”), niż wszczynania procesu decyzyjnego w ogóle.

Coraz bardziej istotnym elementem trybu decydowania w typie sądowym jest uzgadnianie przybierające różne formy, począwszy od mediacji i koncyliacji, wyróżnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów, po elementy uzgodnień nie tylko w prawie prywatnym (które jest niejako najbardziej naturalnym polem uzgadniania decyzji), ale także w prawie karnym³⁹ (w którym uzgadnianie w pewnym sensie przełamuje arbitralizm oficjalnego wymierzania kary) oraz w sądowniczym administracyjnym stosowaniu prawa, w którym kwalifikacja teoretycznoprawna jest stosunkowo najbardziej złożona. Regulacja art. 115 i n. PrPostSAdm wskazuje bowiem podstawowe elementy proceduralne i merytoryczne uzgadniania w tym postępowaniu, niemniej jednak kognicja sądu administracyjnego w zakresie kontroli legalności, obejmującej głównie ustalanie stanu prawnego, musi powodować wiele doniosłych skutków, także w zakresie wykładni prawa administracyjnego dokonywanej w ramach tej mediacji⁴⁰.

Odnosnie do decyzji stosowania prawa sytuacja jest w typie sądowym jednoznaczna. Jest to w warunkach państwa prawnego decyzja indywidualna od strony podmiotowej oraz konkretna od strony przedmiotowej⁴¹.

³⁷ Takst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm., zwana dalej PrUSAdm.

³⁸ W sytuacji wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego może pojawić się także w tym typie decyzyjnym problem kompetencyjny, dotyczący w szczególności sądowej kontroli decyzji administracyjnych podejmowanych przez samorządowe kolegium odwoławcze na gruncie ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 114 ze zm.) – zob. wyr. NSA z: 14.9.2005 r., I OSK 327/05, niepubl. czy 20.9.2005 r., I OSK 392/05, Legalis. Zob. też *A. Skoczylas*, Rozstrzygnięcie sporów, szczególnie s. 18–61.

³⁹ Zob. *S. Steinborn*, Porozumienia, *passim*; *S. Waltoś*, Kodeks postępowania karnego, s. 27–30.

⁴⁰ Zob. *Z. Kmieciak*, Postępowanie mediacyjne, *passim*; *tenże*, Mediacja i koncyliacja, *passim*; *L. Leszczyński*, O usprawnieniu postępowania, s. 220–221; *J. Harczuk*, Uzgadnianie w stosowaniu krajowego prawa publicznego, szczególnie rozdz. III i IV. Zob. też komentarze do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – *J.P. Tarno*, Prawo, s. 257 i n.; *B. Dauter*, *B. Gruszczyński*, *A. Kabat*, *M. Niezgodka-Medek*, Prawo, s. 271 i n.; *T. Woś*, *H. Knysiak-Molczyk*, *M. Romańska*, Prawo, s. 364 i n.

⁴¹ Zob. *J. Wróblewski*, Norma generalna, s. 4–15.

Kontrola decyzji sądowej w warunkach państwa prawnego nie obejmuje kontroli politycznej. Obejmuje natomiast kontrolę instancyjną w różnych jej formach oraz kontrolę społeczną zarówno zinstytucjonalizowaną, jak i niezinstytucjonalizowaną. Możliwa jest także, głównie na poziomie międzynarodowym, kontrola zewnętrzna, dokonywana przez sądy niemieszczące się w strukturze nadzoru instancyjnego, a więc niewywołująca bezpośrednio zmiany lub uchylecia orzeczenia. Ma ona miejsce zarówno w przypadku kontroli konstytucyjności aktu, na którym oparta jest decyzja sądowa, dokonywanej przez sąd konstytucyjny, jak też kontroli zgodności orzeczenia oraz prawa, na którym się ono opierało, z międzynarodowymi standardami praw człowieka, dokonywanej na przykład przez ETPC, czy też kontroli ze strony genewskiego Komitetu Praw Człowieka w stosunku do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

II. Podmioty decyzyjne w administracyjnym typie stosowania prawa

1. Rodzaje podmiotów

41 Modelowo w ramach administracyjnego typu stosowania prawa działają nie tylko klasyczne organy administracji (rządowej, samorządowej, centralnej, lokalnej, ogólnej, szczególnej itp.), ale także takie organy, jak: prokuratura (w ramach dokonywania czynności śledczych), Policja (w ramach czynności dochodzeniowych lub postępowania mandatowego), Komisja Nadzoru Finansowego czy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. O przynależności danego procesu decyzyjnego do tego typu decyduje bowiem nie rodzaj gałęzi prawa, lecz tryb postępowania oraz cechy decyzji stosowania prawa⁴².

Właściwości administracyjnego typu stosowania prawa miały także na przykład działania państwowych komisji arbitrażowych w ramach prawa obrotu uspołecznionego w systemie gospodarki planowej⁴³, gdzie o przynależności do tego typu decyzyjnego nie decydował tryb (który, co do zasady, miał wiele cech typu sądowego), lecz usytuowanie i właściwości (brak niezawisłości) podmiotu (komisji) oraz cel decydowania (realizacja zadań planistycznych oraz zabezpieczenie gospodarki przed stratami).

42 Istotnym składnikiem strony podmiotowej administracyjnego typu stosowania prawa jest usytuowanie podmiotu decyzyjnego w stosunku do innych podmiotów struktury oraz w stosunku do adresata decyzji. W administracyjnym typie stosowania prawa brak jest reguły niezawisłości, co wiąże się z realizowaniem określonej polityki stosowania prawa. W tym kontekście należy wyjątkowo traktować samorządowe kolegia odwoławcze, w stosunku do których działa zasada niezależności w postaci związania ich składów orzekających wyłącznie przepisami aktów powszechnie obowiązujących (art. 21 ust. 1 ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁴⁴) i w stosunku do których wysuwa się w literaturze zarzut braku podległości służbowej⁴⁵. Niekiedy

⁴² Zob. R. Szwaj, Wydawanie decyzji, s. 14 i n.

⁴³ Zob. S. Włodyka, Arbitraż gospodarczy, szczególnie rozdz. I i II.

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

⁴⁵ Stanowi to podstawę uznawania, że jest to organ „niezawisły”, zob. np. W. Jakimowicz, Wykładnia w prawie administracyjnym, s. 250–253. A. Korzeniowska rozważa w tym kontekście problem niezawisłości – zob. *taż*, Postępowanie, s. 318–325.

ich działania (np. w sytuacji rozprawy administracyjnej) mają pewne cechy stosowania sądowego także od strony trybu. Reguła niezależności działa również w stosunku do innych organów (np. prokurator), ale granice niezależności wyznacza wówczas zakres podległości służbowej w ramach danej struktury organizacyjnej.

Właściwości „podtypu” (trybu) kierowniczego (kierowniczo-administracyjnego), wiążącego się z decydowaniem w ramach kierowania określoną jednostką organizacyjną, są wypełniane bezpośrednio działaniami decyzyjnymi kierownika takiej jednostki (np. zakładu pracy), jeżeli działania te mają charakter decyzji stosowania prawa (np. w postaci polecenia służbowego). Zasadą jest istnienie stosunku służbowego *sensu stricto* (np. w ramach kierowania daną jednostką organizacyjną) lub *sensu largo* (np. relacja między organem samorządu terytorialnego a osobami zamieszkującymi teren jego działania).

43

2. Kompetencja

Niezależnie od rodzaju podmiotu podejmującego decyzje w ramach typu administracyjnego podstawą działań stosowania prawa podejmowanych przez organy państwowe jest norma kompetencyjna. Oznacza ona udzielenie kompetencji do podjęcia decyzji oraz nakazuje adresatom tej decyzji przestrzeganie wzoru zachowania będącego treścią tej decyzji⁴⁶.

44

Istotą normy kompetencyjnej jest szczegółowe określenie zakresu upoważnienia konkretnego podmiotu, zarówno występującego na płaszczyźnie właściwości miejscowej, jak i rzeczowej (przedmiotowej). Norma kompetencyjna jest przy tym modelowo najbardziej określona (precyzyjna, konkretna) i w kulturze prawa stanowionego może być wyrażona jedynie w przepisach prawnych.

45

Właściwości typu administracyjnego nie wykluczają jednak, że pewne kompetencje, wiążące się zwłaszcza z kierowaniem danymi jednostkami organizacyjnymi, mogą mieć charakter ogólny, wyrażający się w obowiązku właściwego (sprawnego) nią kierowania, z czego wynika obowiązek podporządkowania się adresatów decyzjom podejmowanym na tej podstawie. Przypomina to nieco normę stwarzającą podstawy uznania administracyjnego, tyle że zakres swobody nie jest tu tak obszerny. Niekiedy kompetencja ta wiązana jest z normami zadaniowymi⁴⁷.

46

Kompetencja o charakterze ogólnym w demokratycznym państwie prawnym nie tylko nie jest (nie powinna być) rozwiązaniem modelowym, ale także powinna zawierać mechanizmy umożliwiające kontrolę zakresu korzystania z takiej kompetencji. Nie jest to łatwe, gdyż przy kompetencji o charakterze ogólnym w miejsce konkretnych elementów formalnych kompetencji wchodzi argumenty pragmatyczne i aksjologiczne, dotyczące związku podstaw kompetencyjnych ze sprawnym kierowaniem daną sferą rzeczywistości oraz z doniosłością społeczną osiąganych celów.

47

⁴⁶ Zob. Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, s. 160–172; *tenże*, Teoria prawa, s. 25–29.

⁴⁷ Zob. M. Matczak, Kompetencja, szczególnie s. 58 i n.