

# Wprowadzenie

Prezentowana monografia stanowi **studium** z zakresu **teorii prawa administracyjnego** oraz **postępowania sądowoadministracyjnego**.

Jest to opracowanie prawnonaukowe o charakterze komplementarnym w tym sensie, że określone zagadnienia teoretycznoprawne oraz ich prawnodogmatyczne konkretyzacje są rozważane równolegle i w sposób wzajemnie się dopełniający w sferach teorii i praktyki prawa administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego. Analiza konstrukcyjno-pojęciowa oraz dogmatyczno-instytucjonalna jest prowadzona nie tylko z uwzględnieniem reprezentatywnego dorobku ogólnej teorii prawa oraz teorii prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, który podlega odpowiedniej implementacji i aplikacji w procesach naukowego wyjaśnienia złożonych i spornych problemów teoretycznych, lecz także odbywa się w świetle lub na tle określonych rozwiązań prawa pozytywnego (zasadniczo osadzonych w ramach polskiego porządku prawnego oraz relewantnych porządków prawa obcego, w tym przede wszystkim prawa niemieckiego, francuskiego i brytyjskiego) oraz dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych RP.

Zakreślona tytułem pracy problematyka wyznacza odgórnie konieczność przyjęcia określonej **perspektywy badawczej**. W centrum zainteresowania i naukowej eksploracji znajdują się zagadnienia związane z determinantami, przebiegiem i istotą **sądowoadministracyjnej weryfikacji**<sup>1</sup> legalności zachowań kompetencyjnych organów administracji publicznej. Problemy te są jednak obserwowane przede wszystkim z perspektywy podstaw normatywnych działalności administracji publicznej, a więc wzorców regulacji administracyjnoprawnej, która dla administracji publicznej stanowi wzorzec działania, natomiast dla sądu administracyjnego – wzorzec kontroli (weryfikacji), nazywany w teorii prawa „normą dopełnienia”. Można na tej podstawie stwierdzić, że o ile w teorii postępowania sądowoadministracyjnego mechanizm kontroli sądowoadministracyjnej jest tradycyjnie analizowany i wyjaśniany przede wszystkim w świetle treści i granic **normy odniesienia** (co decyduje o przewadze **podejścia proceduralnego**)<sup>2</sup>, o tyle niniejsze rozważania stanowią analizę działalności kontrolnej sądu ad-

---

<sup>1</sup> Pojęcie **weryfikacji sądowoadministracyjnej** ma szeroki zakres znaczeniowy, obejmując nie tylko działalność kontrolno-rozpoznawczą sądu administracyjnego, lecz także jego działalność orzeczniczą. Zob. szerokie rozważania w rozdziałach VII–IX.

<sup>2</sup> Zob. np. T. Woś, w: T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 19 i n., 49 i n., 106 i n., 196 i n., 246 i n., 266 i n., 278 i n.; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, s. 95 i n.; K. Celińska-Grzegorzczak, W. Chróścielewski, R. Hauser, Z. Kmiecik, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, J.P. Tarno, w: SPA, t. 10, 2014, s. 231 i n.

ministracyjnego przede wszystkim w świetle **normy dopełnienia** (co przesądza o przewadze **podejścia materialnego**). Jest ponadto rzeczą godną podkreślenia, że w teorii prawa administracyjnego dominuje określony model rozważań na temat związków pomiędzy swobodą kształtowania stosunków administracyjnoprawnych przez organy administracji publicznej a zakresem kontroli sądu administracyjnego<sup>3</sup>. Model ten jest zasadniczo oparty na analizie form administracyjnej władzy dyskrecyjnej (wśród których czołowe miejsca zajmują uznanie administracyjne, pojęcia nieokreślone i pokrewne konstrukcje teoretyczne) oraz towarzyszącej im redukcji kompetencji kontrolnych sądu administracyjnego<sup>4</sup>. Zagadnienia te są najczęściej przedstawiane na tle typologizacji granic lub wad uznania, które mają stanowić dla sądu relewantny punkt odniesienia w procesie weryfikacji legalności przedmiotu zaskarżenia.

Powyższe ujęcia analizy teoretycznej należy uznać za wymagające dalszego rozwinięcia i pogłębienia w kontekście relacji pomiędzy sposobem działania oraz zakresem i głębokością kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego a strukturą normatywną prawa administracyjnego i modelami konkretyzacji norm należących do tej struktury. Jako fundamentalne jawi się w tym zakresie pytanie, czy i w jakim zakresie określone rodzaje podstaw normatywnych zaskarżalnych zachowań kompetencyjnych organów administracji publicznej oraz powiązane z nimi modele konkretyzacji norm prawa administracyjnego mają wpływ na przebieg, rezultat i granice weryfikacji legalnościowej przed sądem administracyjnym. Oczywiście zagadnienia związania prawnego i swobody kompetencyjnej organów (w tym jej form, stopni oraz granic) są zasadniczym elementem tak wyznaczonego problemu badawczego. W ramach takiego podejścia konstrukcje uznania administracyjnego oraz pojęć nieokreślonych nie są jednak wyłącznymi przedmiotami analizy teoretycznej i dogmatycznej, gdyż zostają one umieszczone w szerszym kontekście podstawowych kategorii norm prawa administracyjnego, ich struktury oraz sposobów konkretyzacji. Jest bowiem **niepodważalnym założeniem** koncepcji państwa prawa, że **jedynym źródłem związania i swobody praw-**

---

<sup>3</sup> Zob. w literaturze polskiej np. *M. Jaśkowska*, Uznanie administracyjne a inne formy, s. 219 i n.; *K. Nowacki*, Kontrola, s. 123 i n.; *A. Błaś*, Problemy, s. 21–28; *A. Habuda*, Uznanie, s. 17–27; *M. Jaśkowska*, Uznanie administracyjne w orzecznictwie, s. 168–183; *A. Nałęcz*, Uznanie, s. 93 i n., 100–124.

<sup>4</sup> Z bogatej literatury niemieckojęzycznego kręgu kulturowego (także na tle rozwiązań francuskich, brytyjskich, amerykańskich) zob. np. *M. Geurts*, Verwaltungsgerichtliche, s. 25 i n.; *M. Jestaedt*, Maßstäbe, s. 329 i n.; *H. Maurer*, Allgemeines, s. 141 i n.; *H.J. Wolff*, *O. Bachof*, *R. Stober*, Verwaltungsrecht, s. 438 i n.; *F. Ossenbühl*, Rechtsbindungen, s. 172 i n.; *S. Oeter*, Die Kontrolldichte, s. 266–277; *F.O. Kopp*, Handlungsspielräume, s. 146 i n.; *E. Pache*, Tatbestandliche, s. 11 i n., 192 i n., 457 i n.; *M. Ibler*, Rechtspflegender, s. 62 i n.; *E. Schmidt-Aßmann*, Die Kontrolldichte, s. 362 i n.; *W. Hoffmann-Riem*, Eigenständigkeit, s. 722 i n.; *H.J. Papier*, Zur verwaltungsgerichtlichen, s. 621 i n.; *M. Beckmann*, Das Verhältnis, s. 505 i n.; *H. Schulze-Fielitz*, Neue, s. 772–781; *M. Eifert*, Letztentscheidungsbefugnisse, s. 341–343; *Ch. Weitzel*, Justitiabilität, s. 156 i n.; *B. Varadinek*, Ermessen, s. 38 i n., 90 i n.; *R. Brinktrine*, Verwaltungsermessen, s. 94 i n., 334 i n., 510 i n.; *F. Schoch*, Gerichtliche, s. 837 i n.; *M. Aschke*, Gewaltenteilung, s. 119 i n.

nej organów administracji publicznej są **normy prawa przedmiotowego**. Z norm kompetencyjnych i merytorycznych prawa administracyjnego wynikają zarówno upoważnienia, jak i uprawnienia i obowiązki organów związane z realizacją przyznaných kompetencji. Normy te są z jednej strony źródłem konstrukcji kreujących określony rodzaj swobody zachowania (np. konstrukcji uznania lub pojęć nieokreślonych), z drugiej zaś – źródłem związania lub ograniczeń w zakresie korzystania z przyznanej swobody.

Przyjęcie jako **naczelnej tezy badawczej** twierdzenia, że mechanizm oraz granice weryfikacji sądownoadministracyjnej są warunkowane i w określony sposób kształtowane **nie tylko przez normę odniesienia**, lecz także przez wynikające z **normy dopełnienia** specyficzne dla prawa administracyjnego struktury normatywne (w tym normy programowe, planowe, zadaniowe, celowe *sensu stricto*, normy-zasady oraz formy swobody kompetencyjnej organów administracji, w tym uznanie, pojęcia nieokreślone, klauzule odsyłające), zasadnicze modele konkretyzacji norm administracyjnoprawnych oraz fazy procesu konkretyzacji normatywnej, sprawia, że rozważania dotyczące bezpośrednio działalności kontrolno-rozpoznawczej i orzeczniczej sądu administracyjnego muszą zostać poprzedzone szeregiem założeń metateoretycznych i teoretycznych oraz określonym zespołem zagadnień problemowych, które stanowią pewien *prius* względem zasadniczej problematyki związanej z weryfikacją sądownoadministracyjną, jej mechanizmem i granicami. Analiza procesu kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny z punktu widzenia norm prawa administracyjnego, modeli ich konkretyzacji oraz struktury i treści podstaw normatywnych zaskarżalnych form działania organów administracji publicznej z jednej strony jest wyrazem dostrzeżenia konieczności poszerzenia właściwej dla teorii postępowania sądownoadministracyjnego perspektywy pogłądowej, opartej na dominacji podejścia proceduralno-ustrojowego, z drugiej zaś – stanowi próbę rozwinięcia i pogłębienia podejmowanych w teorii prawa administracyjnego prób eksplikacji problemów strukturalnego oraz funkcjonalnego oddziaływania określonych kategorii norm prawa administracyjnego (np. norm zadaniowych) na przebieg i rezultat procesu weryfikacji sądownoadministracyjnej. Całościowa, kompleksowa oraz wieloaspektowa analiza w tym zakresie wymaga zatem wyróżnienia co najmniej kilku zasadniczych grup założeń koncepcyjnych oraz powiązanych z nimi płaszczyzn problemowych.

**Po pierwsze**, konieczne jest uprzednie dokonanie zasadniczego podziału kategorialnego norm prawa administracyjnego na normy kompetencyjne i normy merytoryczne, połączonego z ekspozycją podstawowych właściwości strukturalnych, treściowych oraz funkcjonalnych tych kategorii norm<sup>5</sup>. Dokonanie dualistycznej dyferencjacji w tym zakresie jest podyktowane koniecznością adekwatnego pojęciowo i normatywnie powiązania z tymi normami oraz ich komponentami strukturalnymi podstawowych konstrukcji nauki prawa administracyjnego związanych ze swobodą kompetencyjną organów administracji publicznej, w tym przede wszystkim uznania administracyjnego, pojęć lub zwrotów nieokreślonych o różnorodnym charakterze (np. prognostycznych,

---

<sup>5</sup> Zob. część I.

szacunkowych), generalnych klauzul odsyłających. Z punktu widzenia zakresu i form swobody kompetencyjnej organów administracji oraz zakresu legalnościowej kontroli sądu administracyjnego szczególnie istotna jest analiza konstrukcji uznania administracyjnego na tle podziału norm kompetencyjnych na normy kompetencji fakultatywnej, obligatoryjnej i mieszanej<sup>6</sup> oraz podziału norm merytorycznych prawa administracyjnego w świetle kryteriów sfery oddziaływania (zewnętrzna – wewnętrzna)<sup>7</sup>, konkluzywności (normy-reguły i normy-zasady)<sup>8</sup> i otwartości treściowej/zakresowej (normy określone i nieokreślone treściowo lub zakresowo)<sup>9</sup>.

W sensie metateoretycznym szczegółowa analiza związana ze strukturą normatywną prawa administracyjnego wiąże się z przyjęciem pewnych, wyznaczających właściwą dziedzinę rozważań, założeń wstępnych, wśród których należy wymienić przede wszystkim<sup>10</sup>: 1) minimalizm filozoficzny charakterystyczny dla analitycznej teorii prawa; 2) podejście normocentryczne, dla którego charakterystyczne jest uznanie normy prawnej za nieodzowne narzędzie analizy teoretycznej w obszarze szczegółowych nauk prawnych; 3) ujęcie systemu prawa jako uporządkowanego hierarchicznie zbioru norm rekonstruowanych z przepisów zawartych w tekstach prawnych aktów normatywnych; 4) podejście formalistyczne oparte na osiągnięciach pozytywizmu prawniczego i normatywizmu; 5) prymat metody formalno-dogmatycznej związanej z analizą logiczno-pojęciową konstrukcji prawniczych oraz rozwiązań prawa pozytywnego; 6) dominację dedukcyjnej metody rozważań prawniczych, która konstruuje odgórnie i apriorycznie pewne ogólne konstrukcje i założenia pojęciowe, poddając je konkretyzacji na tle rozwiązań prawa pozytywnego, w celu wyjaśniania i systematyzowania tych rozwiązań; 7) uzupełniający charakter innych metod rozważań prawniczych, ze szczególnym uwzględnieniem metody badań komparatystycznych.

Powyższe założenia mają charakter wysoce abstrakcyjny. Nie jest jednak możliwa jakkolwiek poważna dyskusja naukowa w obszarze teorii dogmatyk prawniczych z pominięciem uznanego dorobku i osiągnięć ogólnej teorii lub filozofii prawa oraz bez opowiedzenia się – w koniecznym zakresie – za określonym sposobem pojmowania porządku prawnego i jego elementów składowych.

**Po drugie**, nieodzowny jest wybór koncepcji operacjonalizacji pojęciowej procesu stosowania i uszczegóławiania norm ustawowych na drodze administracyjnej<sup>11</sup>. Jeśli bowiem przedmiotem weryfikacji sądownoadministracyjnej są określone akty (czynności) administracyjne związane z konkretyzacją treści normatywnej na kolejnych szczeblach porządku prawnego, to konieczne jest przyjęcie określonego – teoretycznie uzasadnionego i badawczo przydatnego – poglądu na temat istoty procesu konkretyzacji

---

<sup>6</sup> Zob. rozdział II.

<sup>7</sup> Zob. rozdział III § 1.

<sup>8</sup> Zob. rozdział III § 2.

<sup>9</sup> Zob. rozdział III § 3.

<sup>10</sup> Por. *M. Kamiński*, *Prawo*, s. 31–33 oraz cytowana tam literatura.

<sup>11</sup> Zob. rozdział IV.

norm administracyjnoprawnych w administracyjnych aktach stanowienia i stosowania prawa. Budowa modelu teoretycznego opartego na pojęciowej idealizacji i abstraktyzacji nie może jednak nie uwzględniać specyfiki regulacji administracyjnoprawnej oraz osadzenia rozważań teoretycznych w realiach konkretnego systemu prawa pozytywnego. Dlatego wyjściowy model ogólnoteoretyczny wymaga dalszej konkretyzacji oraz powiązania z przyjętymi wyżej założeniami typologicznymi zróżnicowania norm merytorycznych prawa administracyjnego w świetle kryteriów konkluzywności oraz otwartości. W ten sposób dopuszczalne staje się wydzielenie dwóch zasadniczych i równoległych modeli konkretyzacji: modelu konkretyzacji subsumpcyjnej (typowego dla norm-reguł lub norm zamkniętych) oraz modelu konkretyzacji hermeneutyczno-argumentacyjnej (typowego dla norm-zasad lub norm otwartych)<sup>12</sup>. Dopiero w dalszej kolejności modele te mogą zostać poddane zabiegowi integracji, który jest konsekwencją swoistego „urealnienia” założeń pojęciowych i konstatacji, że w ramach złożonej podstawy merytorycznoprawnej (materialnoprawnej) konkretyzacji najczęściej dochodzi do zbiegu norm-zasad i norm-reguł lub norm otwartych i zamkniętych, a zatem konieczne staje się połączenie założeń i cech obydwu modeli zasadniczych<sup>13</sup>. Jest również rzeczą charakterystyczną, że tak wyróżnione modele wyjściowe konkretyzacji norm merytorycznych wykazują silny związek z normami kompetencji fakultatywnej (uznaniowej) oraz obligatoryjnej (związanej).

Pojęciowa operacjonalizacja konkretyzacji normatywnej na drodze administracyjnej musi zostać powiązana z pojęciową fragmentacją podstawy normatywnej konkretyzacji oraz z precyzyjnym określeniem jej przedmiotu. Jest to konieczny warunek kontynuacji analizy teoretycznej w płaszczyźnie weryfikacji sądownoadministracyjnej jako aktywności związanej z kontrolą legalności określonych form konkretyzacji norm prawa administracyjnego<sup>14</sup>.

**Po trzecie**, wykazanie istnienia oraz właściwości strukturalnego i funkcjonalnego związku pomiędzy sposobem i granicami weryfikacji sądownoadministracyjnej a modelami konkretyzacji norm prawa administracyjnego oraz typami podstaw normatywnych konkretyzacji nie tylko musi opierać się na klarownym i teoretycznie uzasadnionym doborze założeń i narzędzi analizy pojęciowej, lecz dodatkowo powinno zostać integralnie złączone z pełną i pogłębioną prezentacją teoretycznego modelu mechanizmu i maksymalnego zasięgu szeroko rozumianej działalności kontrolnej sądu administracyjnego.

W związku z powyższym analiza teoretyczna w tym zakresie obejmuje trzy grupy zagadnień.

W pierwszej kolejności przedmiotem rozważań są podstawowe konstrukcje pojęciowe właściwe dla przyjętej koncepcji sądownoadministracyjnej weryfikacji legalności. Oczywiście wybór założeń koncepcyjnych musi korespondować z uprzednio dokona-

---

<sup>12</sup> Zob. rozdział V.

<sup>13</sup> Zob. rozdział VI.

<sup>14</sup> Zob. rozdziały VIII i IX.

nymi wyborami. Jeśli więc przedmiot weryfikacji – adekwatnie do przyjętej koncepcji systemu prawnego i jego elementów składowych – jest charakteryzowany jako akt konkretyzacji norm administracyjnoprawnych wyższego stopnia, to również samo ujęcie weryfikacji musi opierać się na spójnych i przydatnych analitycznie koncepcjach teoretycznych z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego. Nie jest zatem kwestią przypadku, że rozważania zostały powiązane z materialną koncepcją sprawy sądowoadministracyjnej, koncepcjami zwrotu stosunkowego, normy odniesienia i dopełnienia, określonym modelem kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego i zasad orzekania<sup>15</sup>.

W drugiej kolejności przedmiotem szerokich rozważań jest zagadnienie samego mechanizmu sądowoadministracyjnej weryfikacji legalności, pojmowanego jako swoisty *modus operandi* sądu administracyjnego w sferze działalności kontrolno-rozpoznawczej i orzeczniczej w sprawach sądowoadministracyjnych. Łączący momenty opisowe i wartościujące model teoretyczny mechanizmu weryfikacji jest z jednej strony skierowany na ukazanie jego budowy i elementów składowych, z drugiej zaś – na precyzyjne wydzielenie i poddanie wieloaspektowej analizie przebiegu procesu weryfikacji sądowoadministracyjnej i jej faz. Na tym tle – szczególnie w kontekście rozważanych form swobody kompetencyjnej organów administracji publicznej w procesach konkretyzacji prawa – kluczowe znaczenie ma wyodrębnienie kolejnych etapów weryfikacji sądowoadministracyjnej, które zostają w pewien modelowy (idealizacyjny) sposób „nałożone” na etapy konkretyzacji norm prawa administracyjnego przez organ administracji publicznej. Pozwala to na wyróżnienie kolejnych faz weryfikacji, których przedmiot, wzorce, cel i rezultat są dostosowane do charakterystycznych cech danego etapu konkretyzacji administracyjnoprawnej (od weryfikacji walidacyjnej poprzez weryfikację kognicyjną, interpretacyjną, subsumpcyjną, kompetencyjną aż po weryfikację konsekwencyjną)<sup>16</sup>, która może bazować wyłącznie lub równoległe na wyjściowych modelach konkretyzacji subsumpcyjnej (sylogistycznej) i argumentacyjnej<sup>17</sup>.

W trzeciej kolejności uwaga badawcza zostanie skupiona na problematyce granic weryfikacji sądowoadministracyjnej, pojmowanych jako maksymalny zasięg kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego w sferze konstruowania wzorca weryfikacji, zestawiania powyższego wzorca z przedmiotem weryfikacji oraz formułowania wniosków w postaci odpowiedniego zwrotu stosunkowego<sup>18</sup>. Zakres tak rozumianych uprawnień sądu administracyjnego do kontrolnego lub orzeczniczego wkraczania (analizowanych co do ram przedmiotu ingerencji oraz jej intensywności) w działalność organów administracji publicznej jest analizowany w powiązanych z normą odniesienia płaszczyznach ustrojowo-kompetencyjnej i proceduralnej oraz w płaszczyźnie materialnej (treściowej), która jest determinowana przez właściwości normy do-

---

<sup>15</sup> Zob. rozdział VII.

<sup>16</sup> Zob. rozdział VIII § 14–19.

<sup>17</sup> Zob. rozdział VIII § 20.

<sup>18</sup> Zob. dalsze uwagi w rozdziałach VIII § 5 i IX § 1.

pełnienia oraz wynikające z niej stopnie i formy swobody konkretyzacyjnej organów administracji publicznej<sup>19</sup>. O ile pierwsze dwie płaszczyzny granic zostaną powiązane przede wszystkim z analizą wymiaru ustrojowego kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego w układzie triangularnym: ustawodawca – administracja publiczna – sądownictwo administracyjne (tzw. szerokość granic weryfikacji), o tyle płaszczyzna ostatnia zostanie powiązana z gradacją intensywności kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego (tzw. głębokość granic weryfikacji) z punktu widzenia deficytu wzorców normatywnych działalności organów administracji publicznej lub ich „legalnościowej niemierzalności” na drodze sądownoadministracyjnej w warunkach modelu kasatoryjnego sądownictwa administracyjnego.

Na zakończenie wstępnych uwag prezentujących przedmiot, założenia, cele i treść rozważań należy ponownie podkreślić, że wyznaczona tytułem pracy problematyka mechanizmu i granic weryfikacji sądownoadministracyjnej jest w istocie obserwowana i analizowana przez pryzmat **stosunku administracji publicznej do norm prawa administracyjnego** i tym samym do całego porządku prawnego. Zagadnienie tego rodzaju relacji ma oczywiście charakter szerszy i uprzedni względem weryfikacji sądownoadministracyjnej. W ramach legalnościowego i kasatoryjnego modelu sądownictwa administracyjnego możliwa jest jednak analiza stosunku podległości organów administracji odnośnie do treści norm administracyjnoprawnych w dwóch odrębnych perspektywach badawczych.

Po pierwsze, stosunek ten może być analizowany w **perspektywie determinacji prawnej** działalności administracji publicznej przez normy prawa przedmiotowego. Jest to perspektywa podległości organów administracji publicznej ustawodawcy oraz wzorcom normatywnym prawa pozytywnego. W ramach tego ujęcia istotne są zakres i formy związania normami prawnymi oraz granice swobody konkretyzacyjnej organów administracji. Paradygmatycznymi konstrukcjami w tym zakresie są uznanie administracyjne, pojęcia lub zwroty nieokreślone, generalne klauzule odsyłające. Wyznaczenie granic ich zastosowania w sferach stanowienia i stosowania prawa lub weryfikacji legalnościowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym wymaga jednak nie tylko uświadomienia sobie ich „lokalizacji” w pewnych strukturach normatywnych (norm merytorycznych lub kompetencyjnych), lecz przede wszystkim powiązania z pewnymi fazami administracyjnej konkretyzacji normatywnej (np. walidacyjnej, subsumpcyjnej, kompetencyjnej). Swoboda administracji publicznej w kształtowaniu treści prawa pozytywnego jest zatem powiązana z różnymi etapami konkretyzacji i zachowuje charakter stopniowalny. Odrębnym zagadnieniem jest natomiast obszar samodzielności konkretyzacyjnej administracji publicznej związany z brakiem determinacji prawnej lub jej niepełnym zakresem. Na tym tle powstaje zasadnicze pytanie, czy i w jakich granicach organy administracji mogą dysponować pewnymi oryginalnymi, zastrzeżonymi, wyłącznymi kompetencjami w sferze stosowania lub wykonywania prawa. Chodzi w tym wypadku o pewne „ekskluzywy kompetencyjne” władzy wykonawczej

---

<sup>19</sup> Zob. rozdział IX.

względem władzy ustawodawczej i sądowniczej, związane z „własnym”, samodzielnym udziałem w podziale władzy i funkcji państwa oraz odpowiedzialności za określone cele i zadania publiczne. Tego rodzaju wyłączenia nie oznaczałyby braku podległości normom wyższego stopnia, jednak byłyby powiązane nieweryfikowalnością na drodze ustawodawczej lub sądowej (np. akty rządzenia).

Po drugie, stosunek administracji publicznej do norm prawa przedmiotowego może być analizowany w perspektywie **legalnościowej weryfikacji sądowoadministracyjnej**. Jest to perspektywa podległości organów administracji publicznej sądom administracyjnym, których zadaniem jest sprawowanie kontroli hierarchicznej zgodności administracyjnej konkretyzacji normatywnej z normami wyższego stopnia oraz wyznaczanie organom administracji granic legalności zachowań kompetencyjnych. Na tym tle pojawia się z kolei problem granic ingerencji sądów administracyjnych w działalność administracji publicznej. Sądy te – jako „**przedłużona ręka ustawodawcy**”<sup>20</sup> – są z jednej strony strażnikami pozycji ustrojowo-kompetencyjnej ustawodawcy, praworządności działań lub zaniechań administracji publicznej oraz praw podmiotowych jednostek w sferze stosunków administracyjnoprawnych. Z drugiej jednak strony nie sposób zaprzeczyć, że skoro ustawodawca przyznaje organom administracji publicznej w pewnych granicach – wyznaczonych treścią i celem norm ustawowych – swobodę w zakresie szeroko rozumianej konkretyzacji prawa (swobodę walidacyjną, kognicyjną, interpretacyjną, subsumpcyjną, decyzyjną oraz konsekwencyjną), to sądy administracyjne są zobowiązane do **respektowania decyzji ustawodawcy** w tym zakresie, o ile nie zostanie ona podważona na drodze konstytucyjnej. Przy takim podejściu *prima facie* uzasadniona wydaje się teza, że sądy administracyjne nie są co do zasady uprawnione – poza wyznaczeniem granic prawnych powyższej swobody – do ingerencji w treść wyborów lub ocen organów, nawet jeśli nie dzielają dokonanych przez te organy wartościowań pozaprawnych lub treści zrekonstruowanych na podstawie pozasystemowych wzorców normatywnych lub aksjologicznych.

Ograniczenie głębokości kompetencji weryfikacyjnych sądów administracyjnych jest jednak zagadnieniem wysoce spornym i budzącym poważne wątpliwości. Nie jest przesadą twierdzenie, że problem wyznaczania granic swobody konkretyzacyjnej organów administracji publicznej oraz granic weryfikacji sądowoadministracyjnej, ogniskując się wokół relacji między kryteriami legalności i celowości oraz wokół niepełności i nieciągłości determinacji prawnej działalności administracji publicznej, stanowi od ponad stu lat ***crux interpretationis*** całej nauki prawa administracyjnego. Na tym tle wyrażone niegdyś przez szwajcarskiego uczonego *René Rhinowa* metaforyczne określenie uznania administracyjnego jako „**zawiasu łączącego wszystkie trzy władze**” (*Scharnier, das alle drei Gewalten verbindet*)<sup>21</sup> może zostać w pełni odniesione do wszelkich form administracyjnej swobody konkretyzacyjnej, które wiążą się z prawem organów do ostatecznego rozstrzygnięcia, implikującym ograniczenie legalnościowych kompe-

---

<sup>20</sup> R. Rhinow, Vom Ermessen, s. 86, cyt. za: B. Schindler, Verwaltungsermessen, s. 219.

<sup>21</sup> Tamże, s. 86 i n., cyt. za: B. Schindler, Verwaltungsermessen, s. 113.



tencji weryfikacyjnych sądów administracyjnych. Formy te stają się w gruncie rzeczy probierzem i wyznacznikiem pozycji ustrojowo-kompetencyjnej organów administracji publicznej względem pozostałych władz, a pośrednio także względem podmiotów administrowanych. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, można powiedzieć, że ustawodawca wyznacza w tych wypadkach administracji publicznej pewien pozbawiony ścisłych i wyraźnych granic obszar swobody, który w sensie pozytywnym – także na podstawie wzorców i wartościowań pozaprawnych – ma ona wypełnić i ukształtować, realizując określoną wersję polityki państwa. Wyznaczenie maksymalnych granic prawnych tego rodzaju nie w pełni zdeterminowanej prawnie swobody „politycznego kształtowania” stosunków administracyjnoprawnych należy już jednak do sądu administracyjnego.

Rzeszów, sierpień 2016 r.

*Marcin Kamiński*