
MONOGRAFIE PRAWNICZE

MECHANIZM I GRANICE
WERYFIKACJI
SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ
A NORMY
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
I ICH KONKRETYZACJA

MARCIN KAMIŃSKI



Wydawnictwo C.H. Beck

MONOGRAFIE PRAWNICZE

MARCIN KAMIŃSKI • MECHANIZM I GRANICE WERYFIKACJI
SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ A NORMY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
I ICH KONKRETYZACJA

Polecamy nasze najnowsze publikacje z tej serii:

Krzysztof Mularski

**PRAWO INTERTEMPORALNE Z PERSPEKTYWY NAUKI
PRAWA CYWILNEGO. WYKŁADNIA PRZEPISÓW
INTERTEMPORALNYCH**

Dominika Opalska

OBOWIĄZEK LOJALNOŚCI W SPÓLKACH KAPITAŁOWYCH

Wojciech Piątek

**POWAGA RZECZY OSĄDZONEJ WYROKU SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO**

*Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Kinga Flaga-Gieruszyńska,
Daniel Wacinkiewicz (red.)*

**WSPÓŁCZESNE INSTYTUCJE PRAWA. OBYWATEL – PAŃSTWO
– SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA**

Katarzyna Górka

**JAWNOŚĆ POSIEDZEŃ SEJMU I SENATU ORAZ JEJ
OGRANICZENIA W KONSTYTUCJI RP**

Magdalena Wilejczyk

**ZAGADNIENIA ETYCZNE CZĘŚCI OGÓLNEJ PRAWA
CYWILNEGO**

Marek Szydło

PRAWNA KONCEPCJA ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

Miłosz Kaczyński

**PEŁNOMOCNIK Z URZĘDU W SĄDOWYM POSTĘPOWANIU
CYWILNYM**



Legalis
System Informacji Prawnej

www.ksiegarnia.beck.pl

MECHANIZM I GRANICE
WERYFIKACJI
SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ
A NORMY
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
I ICH KONKRETYZACJA

MARCIN KAMIŃSKI



WYDAWNICTWO C.H.BECK
WARSZAWA 2016

Wydawca: Natalia Adamczyk

Projekt został sfinansowany ze środków
Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji
nr DEC-2013/09/B/HS5/01060.

Publikacja została dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński
w Krakowie



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2016**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C.H.Beck
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-8580-8



ISBN e-book 978-83-255-8581-5

Spis treści

Wprowadzenie	XIII
Wykaz skrótów	XXIII
Wykaz literatury	XXXIII

Część I. Normy kompetencyjne i merytoryczne prawa administracyjnego

Rozdział I. Konstrukcja normy prawnej w analitycznej teorii prawa	3
§ 1. Ogólnoteoretyczny status normy prawnej w płaszczyźnie logicznojęzykowej	3
§ 2. Redukcjonistyczne i nieredukcjonistyczne koncepcje normy	7
§ 3. Koncepcje struktury oraz modalności treściowych hipotez i dyspozycji normy	19
Rozdział II. Koncepcja norm kompetencyjnych prawa administracyjnego	33
§ 1. Uwagi wprowadzające	33
§ 2. Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego	34
§ 3. Koncepcja kompetencji publicznoprawnej	41
§ 4. Norma kompetencji administracyjnej (norma kompetencyjna prawa administracyjnego)	48
§ 5. Normy kompetencji obligatoryjnej, fakultatywnej i mieszanej a normy merytoryczne realizacji kompetencji	56
§ 6. Norma kompetencji fakultatywnej a konstrukcja uznania administracyjnego	62
§ 7. Uwagi końcowe	81
Rozdział III. Koncepcja norm merytorycznych prawa administracyjnego .	85
§ 1. Normy merytoryczne wewnętrzne i zewnętrzne	85
§ 2. Konkluzywność norm merytorycznych prawa administracyjnego ...	88
I. Koncepcja norm-reguł i norm-zasad w ogólnej teorii prawa ...	88
II. Reguły i zasady – kryteria dyferencjacji i cechy dystynktywne	96
III. Koncepcja norm celowych i norm warunkowych	99
IV. Reguły i zasady a normy celowe i warunkowe	103
V. Normy celowe <i>sensu largo</i> w prawie administracyjnym	105
VI. Administracyjnoprawne normy-zasady i normy celowe na poziomie konstytucyjnym	106

VII. Administracyjnoprawne normy-zasady i normy celowe na poziomie ustawowym	113
VIII. Zewnętrzne oddziaływanie norm-zasad i norm celowych prawa administracyjnego	128
§ 3. Otwartość treściowa i zakresowa norm merytorycznych prawa administracyjnego	135
I. Otwartość i zamkniętość norm w ogólnej teorii prawa i teorii prawa administracyjnego	135
II. Nieokreśloność językowa norm	141
III. Normy otwarte w sensie zakresowym i treściowym	145
IV. Źródła nieostrości zakresowej i niewyraźności treściowej języka prawnego i jego pojęć	151
V. Normy otwarte a klasyczne formy „osłabienia” związania administracji ustawą	155
VI. Typologia pojęć lub zwrotów nieokreślonych prawa administracyjnego	163
Część II. Konkretyzacja norm prawa administracyjnego	
Rozdział IV. Koncepcje teoretyczne konkretyzacji norm prawnych	179
§ 1. Idealizacja i konkretyzacja jako metody modelowania w teorii prawa	179
§ 2. Sposoby pojmowania konkretyzacji prawa lub norm prawnych	183
§ 3. Koncepcje teoretycznoprawne konkretyzacji normatywnej	188
Rozdział V. Modele subsumpcyjne i antyformalistyczne konkretyzacji norm prawnych	199
§ 1. Modele teoretyczne stosowania prawa	199
§ 2. Prosty model subsumpcyjny (model sylogistyczny)	202
§ 3. Złożone (wyrafinowane) modele subsumpcyjne	207
§ 4. Modele antyformalistyczne konkretyzacji normatywnej	225
§ 5. Model sylogistyczno-argumentacyjny	231
Rozdział VI. Koncepcja modelu zintegrowanego konkretyzacji norm prawa administracyjnego	245
§ 1. Konkretyzowalność norm materialnego prawa administracyjnego ..	245
§ 2. Przedmiot i złożona podstawa konkretyzacji administracyjnoprawnej	252
§ 3. Budowa podstawy prawnej konkretyzacji norm prawa administracyjnego	260
§ 4. Zagadnienia konkretyzacji hipotezy i dyspozycji normatywnej	271
§ 5. Zintegrowany model konkretyzacji a zasadnicze podziały norm prawa administracyjnego	278

I. Normy kompetencyjne i normy merytoryczne	279
II. Normy-reguły (normy warunkowe) i normy-zasady (normy celowe)	286
III. Normy otwarte i normy zamknięte	296
§ 6. Bezpośrednia i pośrednia konkretyzacja normatywna: przedmiot oraz metody	305
§ 7. Struktura i rodzaje operacji wyważania argumentacyjnego	312

Część III. Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej

Rozdział VII. Koncepcja sądownoadministracyjnej weryfikacji legalności konkretyzacji norm prawa administracyjnego	325
§ 1. Istota sądownictwa administracyjnego	325
§ 2. Pojęcie sporów administracyjnoprawnych	328
§ 3. Sprawa sądownoadministracyjna i jej płaszczyzny	337
§ 4. Elementy kontroli i nadzoru w działalności sądów administracyjnych	342
§ 5. Pojęcie weryfikacji sądownoadministracyjnej	348
§ 6. Sądownoadministracyjne normy dopełnienia i odniesienia	353
§ 7. Istota i przedmiot orzekania sądu administracyjnego	361
§ 8. Weryfikacja legalności konkretyzacji norm prawa administracyjnego jako istota i cel działalności sądu administracyjnego	364
Rozdział VIII. Mechanizm sądownoadministracyjnej weryfikacji legalności konkretyzacji norm prawa administracyjnego	367
§ 1. Mechanizm weryfikacji sądownoadministracyjnej jako model teoretyczny	367
§ 2. Mechanizm weryfikacji sądownoadministracyjnej w ujęciu statycznym	368
§ 3. Przedmiot weryfikacji sądownoadministracyjnej	370
§ 4. Wzorzec weryfikacji sądownoadministracyjnej	373
§ 5. Granice weryfikacji sądownoadministracyjnej – wprowadzenie	375
§ 6. Legalnościowe kryterium weryfikacji sądownoadministracyjnej	376
I. Legalność w niemieckiej nauce prawa administracyjnego	378
II. Legalność we francuskiej nauce prawa administracyjnego	380
III. Legalność w angielskiej nauce prawa administracyjnego	385
§ 7. Parametry weryfikacji sądownoadministracyjnej	390
§ 8. Typologia wad prawnych weryfikowalnych na drodze sądownoadministracyjnej	395
I. Wady formalnoprawne i materialnoprawne (merytorycznoprawne)	395

II. Wady istotne i nieistotne na drodze sądownoadministracyjnej .	399
III. Wady związane z podstawą faktyczną i podstawą prawną aktu konkretyzacji	406
IV. Typy wad na tle faz procesu konkretyzacji (postacie zjawiskowe naruszeń prawa)	408
V. Wady w płaszczyźnie zewnętrznej i wewnętrznej aktu konkretyzacji i ich lokalizacja	414
VI. Wady bezpośrednie i pośrednie	417
VII. Wady naruszenia prawa administracyjnego zewnętrznie i wewnętrznie obowiązującego oraz naruszenia prawa krajowego i pozakrajowego	418
§ 9. Mechanizm weryfikacji sądownoadministracyjnej w ujęciu dynamicznym	425
§ 10. Stosowanie normy dopełnienia i normy odniesienia przez sąd administracyjny	429
§ 11. Istota procesu weryfikacji sądownoadministracyjnej na tle faz konkretyzacji norm prawa administracyjnego	433
§ 12. Wielokierunkowa sekwencyjność czynności weryfikacyjnych sądu administracyjnego	435
§ 13. Porządek (kolejność) czynności weryfikacyjnych sądu na tle warunków legalności formalnej i materialnej	436
§ 14. Weryfikacja etapu ustaleń co do obowiązywania i stosowania norm (weryfikacja walidacyjna)	452
I. Weryfikacja wyboru podstawy normatywnej konkretyzacji w świetle prawa krajowego i unijnego	457
II. Weryfikacja wyznaczenia zakresów obowiązywania i stosowania podstawy normatywnej konkretyzacji	462
1. Kolizje normatywne i sposoby ich usuwania	464
2. Reguły antykolizyjne w relacjach hierarchicznych na tle prawa krajowego	470
3. Reguły antykolizyjne w relacjach między prawem krajowym a prawem unijnym	481
4. Reguły antykolizyjne w relacjach chronologicznych, merytorycznych i aksjologicznych między normami	511
5. Reguły inferencyjne stosowane przez sąd administracyjny	514
6. Weryfikacja ustaleń walidacyjnych związanych z odesłaniem do pozaprawnych norm lub wartości	527
7. Weryfikacja ustaleń związanych z zakresami obowiązywania i stosowania norm prawnych w czasie	534
§ 15. Weryfikacja etapu ustalania podstawy faktycznej konkretyzacji (weryfikacja kognicyjna)	540

I. Przedmiot weryfikacji kognicyjnej: postępowanie i jego rezultat w ujęciu formalno-procesowym	543
II. Sekwencja czynności weryfikacyjnych a gradacja naruszeń prawa procesowego	545
§ 16. Weryfikacja etapu ustalania znaczenia tekstu prawnego (weryfikacja interpretacyjna)	552
I. Przedmiot weryfikacji interpretacyjnej oraz kategorie wad interpretacyjnych	555
II. Normatywna koncepcja wykładni jako wzorzec sądownoadministracyjnej weryfikacji interpretacyjnej	558
1. Granice początku wykładni wyznaczone przez sąd administracyjny	559
2. Granice końca i granice zakresowe wykładni wyznaczone przez sąd administracyjny	566
3. Weryfikacja stosowania dyrektyw interpretacyjnych pierwszego stopnia	576
A. Dyrektywy językowe wykładni weryfikacyjnej	577
B. Dyrektywy systemowe wykładni weryfikacyjnej	580
C. Dyrektywy celowościowo-funkcjonalne wykładni weryfikacyjnej	593
4. Weryfikacja stosowania dyrektyw interpretacyjnych drugiego stopnia	607
III. Formy i stopnie prawotwórczego rozwijania prawa przez sąd administracyjny w toku weryfikacji	612
§ 17. Weryfikacja etapu kwalifikacji prawnej stanu faktycznego (weryfikacja subsumpcyjna)	619
I. Fazy weryfikacji subsumpcyjnej	621
II. Swoboda subsumpcyjna organu i zakres jej weryfikowalności	623
§ 18. Weryfikacja etapu podejmowania decyzji kompetencyjnej (weryfikacja decyzyjna/kompetencyjna)	629
I. Przedmiot weryfikacji w zakresie realizacji norm kompetencji obligatoryjnej i fakultatywnej	630
II. Zakres weryfikacji swobody decyzyjnej w ramach uznania administracyjnego. Granice uznania	633
III. Konstrukcje normatywne ograniczające zakres obowiązku lub swobody decyzyjnej organu	648
§ 19. Weryfikacja etapu ustalania konsekwencji prawnych (weryfikacja konsekwencyjna)	654
I. Zakres swobody organu w zakresie konkretyzacji następstw prawnych i fazy weryfikacji konsekwencyjnej	655

II. Weryfikacja konkretyzacji konsekwencji prawnych wyznaczonych w regulacjach i zasadach	660
§ 20. Weryfikacja sądownoadministracyjna a modele konkretyzacji norm prawa administracyjnego	663
I. Specyfika weryfikacji aktów uznaniowych. Typologia wad uznania	664
II. Modele weryfikacji sądownoadministracyjnej a modele konkretyzacji norm	674
III. Specyfika sądownoadministracyjnej weryfikacji konkretyzacji bazującej na metodzie wyważania	677
IV. Wady procesu lub rezultatu wyważania weryfikowalne przez sąd administracyjny	682
Rozdział IX. Granice sądownoadministracyjnej weryfikacji legalności konkretyzacji norm prawa administracyjnego	697
§ 1. Płaszczyzny i wymiary granic weryfikacji sądownoadministracyjnej .	697
§ 2. Poziome granice weryfikacji sądownoadministracyjnej	701
I. Ustrojowokompetencyjne granice weryfikacji sądownoadministracyjnej	701
1. Granice wynikające z relacji ustrojowokompetencyjnych między władzą ustawodawczą i wykonawczą	705
2. Granice wynikające z relacji ustrojowo-kompetencyjnych między władzą wykonawczą i sądowniczą	714
3. Granice wynikające z relacji ustrojowokompetencyjnych między władzą ustawodawczą i sądowniczą	728
II. Proceduralne granice weryfikacji sądownoadministracyjnej	733
1. Legalność jako granica weryfikacji	733
2. Legalność a pozalegalnościowe (celowościowe) kryteria weryfikacji	738
3. Granice kompetencji kontrolno-rozpoznawczych i orzeczniczych sądu administracyjnego	744
§ 3. Pionowe granice weryfikacji sądownoadministracyjnej	747
I. Głębokość kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego	748
II. Koncepcje redukcji głębokości kontroli legalności materialnej: od uznania administracyjnego do teorii swobody oceny stanu faktycznego	751
III. Typologia spraw administracyjnych związanych z prawem organu do swobody oceny stanu faktycznego	766
IV. Poziomy i stopnie głębokości weryfikacji sądownoadministracyjnej – uwagi prawnoporównawcze	780

Spis treści

1. Model francuski głębokości weryfikacji sądowoadministracyjnej	782
2. Model brytyjski głębokości weryfikacji sądowoadministracyjnej	787
3. Model niemiecki głębokości weryfikacji sądowoadministracyjnej	788
Zakończenie	793
Indeks rzeczowy	811

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 relevantnych 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**¹ 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**)², o tyle niniejsze rozważania stanowią analizę działalności kontrolnej sądu ad-

¹ 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.

² 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 administracyjnego³. Model ten jest zasadniczo oparty na analizie form administracyjnej władzy dyskrecjonalnej (wśród których czołowe miejsca zajmują uznanie administracyjne, pojęcia nieokreślone i pokrewne konstrukcje teoretyczne) oraz towarzyszącej im redukcji kompetencji kontrolnych sądu administracyjnego⁴. 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-**

³ 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.

⁴ 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 norm⁵. 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,

⁵ 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 mieszanej⁶ oraz podziału norm merytorycznych prawa administracyjnego w świetle kryteriów sfery oddziaływania (zewnętrzna – wewnętrzna)⁷, konkluzywności (normy-reguły i normy-zasady)⁸ i otwartości treściowej/zakresowej (normy określone i nieokreślone treściowo lub zakresowo)⁹.

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 wszystkim¹⁰: 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 szczególnie uwzględnieniem metody badań komparatystycznych.

Powyższe założenia mają charakter wysoce abstrakcyjny. Nie jest jednak możliwa jakakolwiek 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 administracyjnej¹¹. Jeśli bowiem przedmiotem weryfikacji sądowoadministracyjnej 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

⁶ Zob. rozdział II.

⁷ Zob. rozdział III § 1.

⁸ Zob. rozdział III § 2.

⁹ Zob. rozdział III § 3.

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

¹¹ 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)¹². 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 zasadniczych¹³. 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 administracyjnego¹⁴.

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-

¹² Zob. rozdział V.

¹³ Zob. rozdział VI.

¹⁴ 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 orzekania¹⁵.

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)¹⁶, która może bazować wyłącznie lub równoległe na wyjściowych modelach konkretyzacji subsumpcyjnej (sylogistycznej) i argumentacyjnej¹⁷.

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 stosunkowego¹⁸. 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-

¹⁵ Zob. rozdział VII.

¹⁶ Zob. rozdział VIII § 14–19.

¹⁷ Zob. rozdział VIII § 20.

¹⁸ Zob. dalsze uwagi w rozdziałach VIII § 5 i IX § 1.

pełnienia oraz wynikające z niej stopnie i formy swobody konkretyzacyjnej organów administracji publicznej¹⁹. O ile pierwsze dwie płaszczyzny granic zostaną powiązane przede wszystkim z analizą wymiaru ustrojowego kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego w układzie triangułarnym: 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

¹⁹ Zob. rozdział IX.