

LEGALNOŚĆ JAKO KRYTERIUM SĄDOWEJ KONTROLI DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH

Dawid Gregorczyk

MONOGRAFIE

LEGALNOŚĆ JAKO KRYTERIUM SĄDOWEJ KONTROLI DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH

Dawid Gregorczyk

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach

Stan prawny na 1 maja 2018 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegat przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-643-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz częściej używanych skrótów.....	11
---------------------------------------	----

Wstęp.....	13
------------	----

Część I

DECYZJA JAKO AKT STOSOWANIA PRAWA

Rozdział I

Uwarunkowania i instytucje prawa administracyjnego	23
§ 1. Wprowadzenie do rozważań o prawie	23
I. Koncepcje prawa.....	23
II. Przepis prawny a norma prawna.....	31
III. Rozwinięta koncepcja źródeł prawa	34
IV. System prawa.....	36
§ 2. Uwagi o prawie administracyjnym.....	41
I. Geneza i definicja prawa administracyjnego	41
II. Wybrane cechy prawa administracyjnego.....	48
III. Trójpodział norm prawa administracyjnego	54
§ 3. Interes publiczny.....	59
I. Definicja i cechy interesu publicznego	59
II. Interes publiczny a klauzula generalna	63
III. Normatywna treść interesu publicznego	66
§ 4. Organ administracji.....	71
I. Pojęcie organu administracji	71
II. Rodzaje organów ze względu na wyodrębnienie w strukturze administracji	73

III. Zależność organów administracji a stosowanie przez nie prawa	77
§ 5. Kompetencje i zadania.....	85
I. Kompetencja jako obowiązek stosowania prawa.....	85
II. Administracyjne normy kompetencyjne	91
III. Normy zadaniowe a normy programowe	95
IV. Kompetencja a zadanie	102
§ 6. Decyzja administracyjna.....	109
I. Pojęcie i elementy decyzji administracyjnej.....	109
II. Decyzja niemerytoryczna (formalna).....	117
III. Decyzja jako akt stosowania prawa	123

Rozdział II

Wybrane zasady postępowania administracyjnego	127
§ 1. Uwagi wprowadzające	127
§ 2. Zasada legalności.....	135
I. O pojęciu państwa prawa, praworządności i legalności	135
II. Legalność a praworządność decyzji administracyjnych.....	140
III. Decyzja wydana „na podstawie prawa”	146
IV. Decyzja wydana „w granicach prawa”	155
§ 3. Zasada uwzględniania interesów i proporcjonalności.....	158
I. Zakres zastosowania zasady uwzględniania interesów	158
II. Nakaz uwzględnienia interesu społecznego	161
III. Nakaz uwzględnienia słusznego interesu obywateli	165
IV. Wyważanie i harmonizowanie kolidujących interesów	170
V. Proporcjonalność w uwzględnianiu kolidujących interesów	174
VI. Wykładnia <i>in dubio pro libertate</i> a ważenie interesów	179
§ 4. Zasada oficjalności	186
I. Oficjalność w postępowaniu administracyjnym	186
II. Oficjalność wszczęcia postępowania	187
III. Oficjalność postępowania wyjaśniającego.....	193

IV. Rola organu administracji w prowadzonym postępowaniu	201
§ 5. Zasada przekonywania	203
I. Zakres zasady przekonywania.....	203
II. Uzasadnienie decyzji administracyjnych	206
III. Wymóg przekonującej argumentacji.....	210

Rozdział III

Materialny model administracyjnego stosowania prawa.....	215
§ 1. Wprowadzenie do modelu stosowania prawa	215
I. Pojęcie i typy stosowania prawa	215
II. Decyzje cząstkowe materialnego modelu stosowania prawa	218
§ 2. Decyzja walidacyjna.....	220
I. Metadecyzja źródeł prawa.....	220
II. Obowiązki systemowe	222
III. Problemy intertemporalne	227
IV. Odmowa zastosowania przepisu prawa	231
§ 3. Decyzja interpretacyjna (wykładnia prawa).....	236
I. Uwagi ogólne.....	236
II. Teoretycznoprawne koncepcje wykładni.....	238
III. Pełna wykładnia prawa administracyjnego	248
IV. Dyrektywy wykładni prawa	257
§ 4. Decyzja dowodowa, kwalifikacja i subsumpcja	266
§ 5. Decyzja wyboru konsekwencji i decyzja finalna.....	269
I. Ujęcie teoretycznoprawne	269
II. Uznanie administracyjne	271
III. Decyzja finalna – związanie decyzji administracyjnej prawem.....	275

Część II

KONTROLA DECYZJI PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

Rozdział IV

Kontrola sądowoadministracyjna i jej wybrane zasady	285
§ 1. Wprowadzenie do kontroli sądowoadministracyjnej	285
I. Geneza i modele sądowej kontroli administracji.....	285

II. Kształtowanie się polskiego modelu sądownictwa administracyjnego.....	289
III. Kontrola sądownoadministracyjna jako rodzaj kontroli administracji.....	296
IV. Uwagi o zasadach postępowania sądownoadministracyjnego	303
§ 2. Niezależność i niezawisłość a podległość prawu	304
I. Standardy niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.....	304
II. Związanie aktami podustawowymi.....	306
III. Związanie aktami o mocy co najmniej ustawowej.....	309
§ 3. Wymiar sprawiedliwości i prawo do sądu	319
I. Konstytucyjne wymogi wymiaru sprawiedliwości i prawa do sądu	319
II. Wymiar sprawiedliwości a kontrola sądów administracyjnych.....	324
III. Sporność.....	330
§ 4. Dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego	333
I. Konstytucyjne wymogi dwuinstancyjności.....	333
II. Kontrola legalności decyzji administracyjnych przez NSA.....	338
§ 5. Kontradiktoryjność i oficjalność	348
I. Uwagi ogólne.....	348
II. Wszczęcie postępowania i dyspozycyjność w jego toku.....	348
III. Postępowanie dowodowe	353
IV. Etap rozstrzygania.....	356

Rozdział V

Model sądownoadministracyjnej kontroli decyzji

administracyjnych.....	365
§ 1. Wprowadzenie do weryfikacyjnego stosowania prawa	365
I. Typ stosowania prawa przez sądy administracyjne	365
II. Zwrot stosunkowy o legalności decyzji administracyjnej.....	369
III. Normy odniesienia i dopełnienia.....	371

IV. Zwrot stosunkowy a zgodność z prawem decyzji.....	375
§ 2. Kontrola zgodności z prawem	377
I. Kryteria kontroli administracji publicznej.....	377
II. Prawo jako podstawa kontroli administracji	380
III. Legalność a stopień związania administracji prawem...	384
IV. Zgodność z <i>lex</i> czy <i>ius</i> ?	386
V. Legalność a celowość.....	387
§ 3. Uwzględnienie skargi i sprzeciwu przez wojewódzki sąd administracyjny	393
I. Wady nieważnościowe	393
II. Wady wznowieniowe.....	400
III. Naruszenia prawa materialnego.....	409
IV. Naruszenia przepisów postępowania	411
V. Naruszenie art. 138 § 2 k.p.a.....	419
VI. Kolejność badania wad	425
VII. Szczególne następstwa uwzględnienia skargi i sprzeciwu	430
VIII. Podstawy oddalenia skargi i sprzeciwu przez wojewódzki sąd administracyjny	438
§ 4. Weryfikacyjny wzorzec legalnej decyzji.....	443
I. Uwagi wstępne	443
II. Decyzja walidacyjna.....	445
III. Decyzja interpretacyjna.....	451
IV. Decyzja dowodowa i kwalifikacyjna.....	463
V. Decyzja wyboru konsekwencji	467
Zakończenie	473
Wykaz przywołanej literatury	489
Wykaz przywołanego orzecznictwa.....	513

WYKAZ CZĘŚCIEJ UŻYWANYCH SKRÓTÓW

1. Źródła prawa

Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
nowelizacja z 2015 r.	- ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
nowelizacja z 2017 r.	- ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
o.p.	- ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
p.p.s.a.	- ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
p.u.s.a.	- ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.)
TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.s.g.	- ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)
u.s.k.o.	- ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.s.p.	- ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868)
u.s.w.	- ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.)

- ustawa o NSA z 1980 r. – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8)
- ustawa o NSA z 1995 r. – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368)
- z.t.p. – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

2. Organy, instytucje i organizacje

- NSA – Naczelnny Sąd Administracyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- UE – Unia Europejska
- Kolegium – Samorządowe Kolegium Odwoławcze

3. Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- NP – „Nowe Prawo”
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich; w latach 1957–1990 pod nazwą Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PiP – „Państwo i Prawo”
- PS – „Przegląd Sądowy”
- RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
- ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

WSTĘP

Legalność jest kluczowym zagadnieniem sądowej kontroli administracji uwikłanym w problematykę prawa administracyjnego (w tym postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego), prawa konstytucyjnego oraz w dużej mierze teorii i filozofii prawa. Rozległość tematyczną potęguje niejednorodna siatka terminologiczna, a niekiedy również brak spójności w rozumieniu podstawowych pojęć prawnych wymienionych dziedzin prawa. Powyższymi trudnościami można uzasadnić brak monografii, która dokonałaby analizy legalności jako kryterium sądowej kontroli administracji w Polsce z perspektywy dogmatycznej i teoretycznej. Dostrzegając ten fakt w kontekście postulatów wewnętrznej integracji nauk prawnych oraz mając na uwadze duże praktyczne znaczenie omawianych kwestii – granica kontroli legalności jest granicą sądowej ochrony praw administrowanych – zdecydowałem się na podjęcie tytułowego tematu.

Złożoność analizowanych zagadnień wymagała ścisłego zakreszenia pola badawczego. Przede wszystkim ograniczono kwestie komparatystyczne jedynie do kilku wątków, przedstawiających francuskie spojrzenie na zasadę legalności, jej genezę i relacje do celowości. Ponadto temat zawężono do kontroli sprawowanej tylko przez sądy administracyjne (kontroli sądownoadministracyjnej) i tylko w stosunku do decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie k.p.a. Jednocześnie, redukując podejmowane zagadnienia filozoficzne, badano relację legalności wyłącznie w stosunku wewnątrzprawnych wartości (dóbr administracyjnoprawnych), a w tym celowości, słuszności i sprawiedliwości zrelatywizowanych do prawa, pomijając pozaprawne oceny rozstrzygnięć i samego prawa. Kontrola norm prawnych lub efektu ich zastosowania

z punktu widzenia pozaprawnych ocen nie może moim zdaniem wprost przekładać się na kontrolę legalności decyzji administracyjnych. Chodzi przecież o zgodność z prawem, a nie z całkowicie pozaprawną regułą. Oczywiście wpływ czynników pozaprawnych na oceny oparte na prawie jest ewidentny, jednak badanie tego wpływu wymaga odpowiedniej wiedzy epistemologicznej i właściwych dla niej metod naukowych, co przekracza zakres pracy.

Zaznaczyć przy tym trzeba, że pojęcie wartości zostało użyte w szerszym rozumieniu. W literaturze wyróżnia się wartości jako czynniki abstrakcyjne (np. słuszność, sprawiedliwość, legalność) oraz dobra mające wymiar znacznie konkretniejszy (np. zdrowie, bezpieczeństwo, godziwy zarobek, dostęp do pracy), jednocześnie zaznaczając, że ochrona dobra może być uznana za wartość¹. Autorzy opowiadający się za antykognitywistycznym podejściem do aksjologii prawniczej z dystansem podchodzą to takiego rozumienia wartości, które sugeruje, że stanowi ona jakiś byt. Proponują posługiwanie się pojęciem dobra administracyjnoprawnego rozumianym jako „określony element rzeczywistości pozanormatywnej, wyodrębniony w treści norm prawa administracyjnego (konstytucyjnych lub ustawowych), który został przez prawodawcę pozytywnie oceniony w akcie wartościowania normatywnego w świetle kryteriów dobra wspólnego lub dobra jednostki”². W pracy posłużono się pojęciem dobra prawnego, ale też – stosując pewne uproszczenie – szerszym rozumieniem wartości³.

Ograniczenie zagadnień podejmowanych w pracy pozwoliło uściślić podstawowe problemy badawcze: jak wytłumaczyć fakt, że z jednej

¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 230.

² M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 48–50.

³ Warto zaznaczyć, że J. Wróblewski, uznając synonimiczność pojęć wartości i ocen, dopuszczał również szerszy sposób użycia terminu „wartość” (np. system wartości, realizacja wartości) i wskazywał, że eliminowanie tego pojęcia w szerszym rozumieniu byłoby „pedantyzmem językowym” oraz musiałoby prowadzić do „zwrotów sztucznych i w dużym stopniu odbiegających od sposobu wyśławiania się tak w języku potocznym, jak i literaturze” – J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum 1973, s. 44.

strony sądy podnoszą, iż „kontrola sądowa sprawowana pod względem legalności oznacza, że Sąd nie bada kontrolowanych aktów i czynności pod względem celowości czy też słuszności”⁴, a z drugiej strony, orzekając „prokonstytucyjnie”, sądy przyznają uprawnienia obywatelom wbrew wyraźnemu brzmieniu przepisu prawnego⁵? Jak daleko sięga granica sądowej kontroli decyzji administracyjnych? Jaki zakres luzu decyzyjnego pozostawia się organom administracji? Czy, a jeśli tak, to jak może on być kontrolowany przez sąd administracyjny? Czy faktycznie w kontroli legalności sprawiedliwość, słuszność i celowość nie odgrywa żadnej roli? Na czym więc polega sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne oraz orzekanie zgodnie z własnym sumieniem⁶? Czy kryterium legalności jest istotnym ograniczeniem kontroli sądowej? Czy sądy kontrolują zgodność z *lex* czy *ius*? Czy właściwe jest różnicowanie legalności bądź przeciwstawienia jej praworządności? Czy może różnica polega na tym, jak pojmuje się prawo?

Zasadnicza teza pracy dąży do weryfikacji przyjmowanej w orzecznictwie sądownoadministracyjnym tezy, że określone przez ustawodawcę kryterium legalności oznacza, iż: „w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej, czy celowościowej. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego”⁷. O popularności tego sformułowania świadczy porównanie go w literaturze do

⁴ Teza ta pojawia się w różnych wariantach. W przywołanym brzmieniu została użyta w 29 orzeczeniach sądów administracyjnych, zgodnie z wynikami wyszukiwania na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 11.12.2017 r.).

⁵ Zob. rozdział V § 4 pkt III.

⁶ Zgodnie z art. 66 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.) w zw. z art. 29 p.u.s.a. sędziowie sądów administracyjnych przy powołaniu na stanowisko składają wobec Prezydenta RP ślubowanie według następującej roty: „Ślubuję uroczyście jako sędzia sądu powszechnego [tutaj odpowiednio wojewódzkiego sądu administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego – DG] służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa, obowiązki sędziego wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie według mego sumienia, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości”.

⁷ W przywołanym brzmieniu teza ta została użyta w 1494 orzeczeniach sądów administracyjnych, zgodnie z wynikami wyszukiwania na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 11.12.2017 r.).

„powtarzalnej mantry”⁸. Zakładam, że słuszność i celowość wchodzi w zakres pojęcia prawa, a zatem kontrola pod względem zgodności z prawem nie zawsze może być sztucznie oddzielana od „argumentów natury słusznościowej i celowościowej”. Skoro bowiem legalność znaczy tyle co zgodność z prawem, to treści tego kryterium należy poszukiwać w pojęciu prawa, a właściwie systemu prawa, który składa się z norm postępowania. Wśród nich można wyróżnić normy programowe (zadaniowe), czyli zawierające obowiązek realizacji pewnego celu w granicach prawnych i faktycznych możliwości. W administracji publicznej cele działania mają szczególne znaczenie. Administracja nie realizuje własnych celów, ale cele zadane jej przez ustawodawcę, które mają moc normatywną i wiążą podczas stosowania prawa. Podobnie prezentuje się kwestia słuszności, odnoszonej wyłącznie do aksjologii wewnętrznej, czyli do wartości znajdujących oparcie w normach prawnych. Celem pracy jest także zbadanie, w jaki sposób sąd administracyjny, kontrolując legalność decyzji administracyjnej, tworzy na potrzeby tej kontroli wzorzec legalnego działania w konkretnej sprawie. Zakładam, że reguły tworzenia tego wzorca są odbiciem reguł stosowania prawa przez organ administracji. Zatem dowodząc, że organy administracji muszą stosować się do normatywnie rozumianego celu i wartości, jednocześnie wykazuje się, że sąd administracyjny ma obowiązek i prawne instrumenty do tego, by skontrolować wypełnienie tego obowiązku.

Z uwagi na powyższe, istotnym zadaniem pracy jest zbadanie, w jakim zakresie i jak organy administracji są zobowiązane uwzględnić celowość i słuszność. Za punkt wyjścia w pracy przyjęto, że do opisu teoretycznego modelu stosowania prawa administracyjnego właściwy jest materialny model sądowego stosowania prawa J. Wróblewskiego i koncepcja operatywnej, klaryfikacyjno-derywacyjnej wykładni prawa L. Leszczyńskiego. Za pomocą powyższych koncepcji można odsłonić luzy decyzyjne na poszczególnych etapach administracyjnego stosowania prawa. Jednocześnie zakładam, że uznanie administracyjne jest tylko jednym z wielu luzów decyzyjnych, zatem rozważania odnoszą również do decyzji związanych, uznając, że wszystkie decyzje administracyjne

⁸ Zob. Z. Tobor, *Kłopoty z legalnością? [w:] Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010, s. 169.

są związane prawem, ale w różny sposób. Do wykazania owego różnego stopnia związania konieczna jest uprzednia analiza wybranych norm prawa administracyjnego. Potwierdzenie powyższych założeń pozwoli na weryfikację kolejnej tezy judykatury, zgodnie z którą decyzje związane nie przewidują żadnego luzu decyzyjnego ze względu na „jednoznaczne zdeterminowanie treści decyzji wolą ustawodawcy”⁹.

Skoncentrowanie się na prawnych (wewnątrzsystemowych) wartościach pozwala przeprowadzić analizę całości zagadnień przy użyciu podstawowych metod badawczych stosowanych w naukach prawnych. Do analizy polskiego stanu prawnego (na dzień 1.01.2018 r.) w pierwszej kolejności przyjęto metodę formalno-dogmatyczną. Rzadko jednak analiza samych tekstów prawnych okazywała się wystarczająca do uzyskania zadawalających wyników. Poza regułami egzegezy i wnioskowań, konieczne było posiłkowanie się przede wszystkim dorobkiem doktryny prawa i postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego oraz prawa konstytucyjnego, a w mniejszym zakresie również materiałami legislacyjnymi (głównie uzasadnieniami projektów ustaw) lub metodą historycznoprawną. Zakres tematu wymagał także przeprowadzenia w szerokim zakresie analiz z perspektywy teorii i filozofii prawa przy wykorzystaniu metod właściwych do prowadzenia analizy teoretycznoprawnej. Zasadnicze instytucje prawne na ogół były wnikliwie zbadane w piśmiennictwie, choć nie zawsze wnioski poszczególnych autorów były zbieżne. Z tego powodu konieczne było dokonanie oceny rozbieżności poglądów doktryny i zajęcie własnego stanowiska, spójnego z dotychczasowymi wnioskami. Wszystkie omawiane instytucje prawne wykorzystano bowiem jako narzędzie do dalszej analizy tytułowego tematu zgodnie z metodą od ogółu do szczegółu.

Nie mniejsze znaczenie miała analiza orzecznictwa administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Powołanie się na praktykę administracyjną jest trudne, gdyż orzeczenia administracji rzadko są publikowane. Stąd ograniczyłem się do praktyk powszechnie znanych bądź takich, z któ-

⁹ To sformułowanie pojawia w 30 orzeczeniach sądów administracyjnych, zgodnie z wynikami wyszukiwania na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 11.12.2017 r.).

rymi miałem styczność w pracy zawodowej. Z kolei orzeczenia sądów publikowane są w bazach elektronicznych. W pracy korzystałem przede wszystkim z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych¹⁰, z Bazy Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego¹¹ i z Bazy Orzeczeń Sądu Najwyższego¹². Poza tym wykorzystano tezowane zbiory orzeczeń Systemu Informacji Prawnej LEX Omega, przywołując numer orzeczenia nadany w tym systemie. W pracy nie przeprowadzono własnych empirycznych badań ilościowych orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ zakres zagadnień, w których odnoszono się do orzecznictwa, był zbyt szeroki, aby można było uznać za racjonalną każdorazową analizę próby orzecznictwa. Niemniej jednak, powołując się na pewne tendencje lub ugruntowane poglądy judykatury, starałem się przywołać większą liczbę orzeczeń przemawiających za daną tezę lub przeciw niej. Analizując wykładnię sądów administracyjnych, skorzystałem również z wyników opublikowanych badań innych autorów.

Analiza przebiegała od postawionych na wstępie pytań szczegółowych w kierunku zagadnień natury ogólniejszej. Natomiast usystematyzowanie jej wyników wymagało przyjęcia przeciwnej kolejności. Powodem było założenie, że sposób rozumienia legalności w badanym kontekście zależy od zajęcia stanowisk w kwestiach o podstawowym znaczeniu. Ponadto rozpoczęcie analizy od zagadnień ogólnych pozwala wybrać pewne konwencje pojęciowe, które później konsekwentnie stosowane pozwolą na uniknięcie niespójności metodologicznej. W ten sposób drogą dedukcji wyciągano coraz szczególniejsze wnioski, składające się finalnie na obraz legalności jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Taka koncepcja pracy wymagała podziału przeplatających się treści w sposób, który umożliwiłby prowadzenie logicznego toku wyводу przy jednoczesnym zachowaniu czytelnego podziału poszczególnych merytorycznych fragmentów.

Rozważania podzielono na dwie części. Pierwsza – Decyzja administracyjna jako akt stosowania prawa – analizuje stosowanie prawa

¹⁰ [Http://orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

¹¹ [Http://ipo.trybunal.gov.pl](http://ipo.trybunal.gov.pl).

¹² [Http://sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx](http://sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx).

przez organy administracji. W rozdziale I uporządkowano podstawowe pojęcia z zakresu prawoznawstwa, opisano genezę i różne ujęcia związania administracji prawem. Następnie skoncentrowano się na obowiązkach wynikających z cech samego prawa administracyjnego i jego podstawowych instytucji, które warunkują związanie administracji prawem podczas wydawania decyzji administracyjnych. W rozdziale II przeanalizowano obowiązki administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnych, wynikające z zasad określonych w k.p.a. W rozdziale III przedstawiono model administracyjnego stosowania prawa z uwzględnieniem wcześniejszych wniosków. Analizie poddane są prawne obowiązki i pozostawione organom administracyjnym luzy decyzyjne na każdym etapie stosowania prawa, ze szczególnym naciskiem na problematykę wykładni prawa. Rozważania pierwszej części pracy zostały podsumowane w punkcie Decyzja finalna – związanie decyzji administracyjnej prawem (rozdział III § 5 pkt III).

Część druga – Kontrola decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne – dotyczy kontrolnego stosowania prawa przez sądy administracyjne. Rozdział IV, poza zagadnieniami wprowadzającymi do sądowej kontroli administracji, obejmuje analizę podstawowych zasad kontroli sądownoadministracyjnej z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, ich realizacji przez ustawodawcę i orzecznictwo. Ostatni, V rozdział pracy przedstawia model sądownoadministracyjnej kontroli decyzji administracyjnych. Przyjęto w nim koncepcję weryfikacyjnego stosowania prawa, przedstawiając wynik kontroli jako zwrot stosunkowy, oparty na normach odniesienia i dopełnienia, których wypełnienie polega na konstrukcji wzoru legalnego działania. Wzór ten jest wtórny wobec modelu stosowania prawa przez organ administracji. Stąd weryfikacyjny model stosowania norm dopełnienia oparto na konwencji zastosowanej przy opisie administracyjnego modelu stosowania prawa. Rozważania zamyka porównanie obu modeli, podsumowujące zasadnicze wnioski (rozdział V § 4).

Zakończenie nie przywołuje wszystkich cząstkowych wniosków pracy, ponieważ większość z nich została wskazana w ostatnim rozdziale pracy, co wynika z przyjętej dedukcyjnej metody prowadzenia rozważań.

Powtórzono zasadnicze tezy pracy i poddano je ocenie, stawiając przy tym kilka ogólnych postulatów *de lege ferenda*.

Niniejsza publikacja jest oparta na rozprawie doktorskiej pod tym samym tytułem, obronionej z wyróżnieniem w 2016 r. W stosunku do niej zakres poruszanych zagadnień został istotnie zmodyfikowany i dostosowany do nowszego stanu prawnego, a w szczególności do nowelizacji k.p.a. i p.p.s.a. dokonanej w czerwcu 2017 r.¹³

¹³ Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

Część I

**DECYZJA JAKO AKT STOSOWANIA
PRAWA**

Rozdział I

UWARUNKOWANIA I INSTYTUCJE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

§ 1. Wprowadzenie do rozważań o prawie

I. Koncepcje prawa

W doktrynie prawa administracyjnego sygnalizuje się problematykę związaną z rozumieniem terminu „prawo”. Z. Duniewska, prezentując koncepcje prawa przyjmowane przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, zwróciła uwagę, że różnice między nimi wynikały z odmiennych pól i płaszczyzn badawczych oraz dokonujących się zmian systemowych¹. Zdaniem autorki „priorytetowe znaczenie przypisać należy prawu utożsamianemu z określonym zespołem abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych, obowiązujących w przyjętym wymiarze czasoprzestrzennym. Zespół tych norm powiązanych wzajemnymi za-

¹ Autorka wskazuje, że mianem prawa określono: „ustanowiony z woli autorytetu i w interesie społecznym zbiór reguł”, „określone kanony postępowania ludzkiego, ujęte w normy prawne, obowiązujące w państwie z jego woli”, „pewien aspekt kultury ludzkiej”, „wytwór i składnik współżycia ludzi”, „społecznie obowiązujący porządek normatywny”, „normy zachowania się, ustanowione przez organy państwa w przewidzianym trybie, których dochodzenie jest zapewnione możliwością użycia środków przymusu państwowego”, „jedno z narzędzi świadomego regulowania stosunków społecznych, nakierowane zawsze na osiągnięcie zamierzonych celów”, „jeden ze środków kształtowania zbiorowego zachowania się jednostek w społeczeństwie” – zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, s. 80.

leżnościami tworzy jedną całość (choć złożoną i zmienną), składającą się na dany porządek prawa. Charakter tego systemu wyznaczony jest sposobami tworzenia prawa (stanowienia lub uznania za prawo), jego zmiany i utraty mocy oraz związanym z tym katalogiem jego źródeł².

Powyższe ujęcie angażuje jednocześnie rozważania administratywistów w spory dotyczące systemu prawa i znaczenia pojęcia źródeł prawa. Zagadnienia te nadal nie są jednolicie rozumiane, gdyż mimo normatywnego ujęcia źródeł prawa w obowiązującej Konstytucji RP, wciąż pojawiają się nowe problemy, np. związane z prawem Unii Europejskiej. Mając na uwadze powyższe, Z. Duniewska stwierdziła, że przy badaniu prawa administracyjnego konieczne jest zajęcie stanowiska odnośnie do znaczeń pojęć „prawo” i „źródło prawa”, a nieuwzględnienie ich wieloznaczności może prowadzić do uproszczeń i nieporozumień skutkujących błędami w zrozumieniu i ocenie sformułowanych przez badacza myśli³. Całkowicie zgadzam się tym poglądem i uważam, że perspektywa teoretycznoprawna pomaga dostrzec złożoność problemów z zakresu prawa administracyjnego i może być dla badacza źródłem inspiracji przy poszukiwaniu nowych rozwiązań.

Z tych względów niniejszy fragment pracy dotyczy podstawowych zagadnień związanych z terminem „prawo”. Jego celem nie jest opracowanie nowych, autorskich koncepcji, ale przyjęcie na podstawie istniejącego dorobku doktryny teoretycznoprawnej spójnej siatki pojęciowej, zdolnej do opisanego tytułowego problemu. Uważam także, że temat pracy, wprost nawiązujący do pojęcia legalności, nie może być podejmowany z pominięciem podstawowych zagadnień teorii prawa. W szczególności definicja legalności jako „zgodności z prawem” nie rozwiązuje problemu, ale dopiero pozwala stawiać dalsze pytania o pojęcie prawa.

² Jako źródła prawa uznaje się: „życie narodu, społeczeństwa”, „aspekt kultury ludzkiej”, „wytwór i składnik życia ludzkiego”, „przepis prawa”, „sposoby powstawania lub składniki gatunkowe porządku prawnego”, „akty prawne zawierające przepisy prawa”, „akty normatywne”, „formy wyrażania norm”, „podstawy prawne regulujące strukturę i treść działania organów administracji”, „akty stanowienia prawa”, „tryb tworzenia aktów normatywnych” – podaję za Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, s. 80–81.

³ Zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, s. 80–81.

Obowiązujący w Polsce porządek prawny stanowi jeden z możliwych modeli. Jego cechy wynikają między innymi z uwarunkowań historycznych. Polskie prawo zalicza się do systemu prawa kontynentalnego opartego na prawie stanowionym (wpływ prawa rzymskiego), a także na zasadach trójpodziału władzy Monteskiusza przewidujących wyłączną kompetencję legislatywy do tworzenia prawa⁴. Z tego powodu prawo pojmuje się przez pryzmat aktów legislatywy, które, będąc generalne i abstrakcyjne, przewidują potencjalne wzory zachowania. Niezależnie od sporów filozoficznych i metodologicznych, w europejskim kręgu kulturowym za podstawową cechę prawa uważa się jego normatywny charakter, łącząc go z normami postępowania (regułami, zasadami i dyrektywami), które zostały uznane za obowiązujące⁵. Jednakże powyższe uwarunkowania nie determinują całkowicie teoretycznego modelu prawa. Uznając, że prawo to system pewnych wzorów zachowań, należy jeszcze zadać pytanie o sposób, w jaki te wzory powstają. Z przedstawionych niżej koncepcji prawa wynika bowiem, że teoretycy prawa wciąż nie są zgodni co do tego, w jaki sposób konkretne akty legislatywy stają się prawem.

Teorie prawa natury, dominujące w Europie do XIX w., zakładały, że prawo tworzone przez człowieka jest podporządkowane jakiemś absolutnemu systemowi wartości istniejącemu i obowiązującemu niezależnie od tego, czy został ujęty w prawie stanowionym⁶. We współczesnym prawoznawstwie koncepcjom prawa natury nie przypisuje się już roli walidacyjnej wobec norm stanowionych przez człowieka. Uznaje się natomiast ich wkład w tworzenie idei konstytucjonalizmu. Do współczesnych konstytucji państw demokratycznych włączono bowiem obszerne katalogi wolności i praw człowieka⁷. W tym sensie za zasługę koncepcji prawa natury można uznać otwarcie prawa na wartości. Z kolei badając różne sposoby inkorporowania wartości do systemu prawa, można dostrzec płynność granicy między prawem i moralnością.

⁴ Zob. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 11.

⁵ Zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014, s. 19.

⁶ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 58–59.

⁷ Zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 7–8.

Dawid Gregorczyk – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Śląskiego; członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Monografia omawia problematykę kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne. Rozważania, z bogatym odniesieniem do teorii prawa, dogmatyki, orzecznictwa, a także doktryny prawa administracyjnego i konstytucyjnego, podzielono na dwie części:

- w pierwszej poddano analizie zagadnienie związania administracji prawem podczas wydawania decyzji administracyjnych;
- w drugiej szeroko przedstawiono prawne podstawy kontroli decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne.

Podjęto m.in. takie zagadnienia jak:

- definicja i zakres pojęcia legalności,
- modele stosowania prawa administracyjnego przez organy administracji i sądy administracyjne,
- zakres luzu decyzyjnego organów administracyjnych,
- zagrożenia wynikające z odmiennego rozumienia pojęcia legalności przez administrację i kontrolującą ją sądy.

Publikacja uwzględnia zmiany wynikające z ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw dotyczące m.in. instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej oraz dyrektywy wydawania decyzji, wynikającej z nowych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego.

Monografia przeznaczona jest przede wszystkim dla profesjonalnych uczestników postępowania sądoadministracyjnego: sędziów, adwokatów, radców prawnych, prokuratorów, doradców podatkowych, a także pracowników administracji rządowej i samorządowej oraz teoretyków i dydaktyków akademickich.



9 788381 246439 W01P01

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUEWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8124-643-9



9 788381 246439