

dr hab. Anna Gołębiowska, prof. SGSP

dr Anna Kociołek-Pęksa

Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne

Abstrakt

W artykule omówiono wybrane bieżące problemy w zakresie stosowania norm prawa administracyjnego, w szczególności dotyczących instytucji kontroli i nadzoru administracji publicznej. Wskazano na prawne uwarunkowania kształtujące specyfikę polskiego modelu sądowej kontroli administracji publicznej. Dokonano rekonstrukcji i odróżnienia pomiędzy pojęciami kontroli i nadzoru, a także innymi formami ingerencji w działalność administracyjną. Wskazano na uprawnienia kontrolne faktycznie sprawowane przez sądy, potwierdzające, iż organy te pełnią funkcję instytucji kontroli w systemie prawnym administracji publicznej. Badanie, mające za przedmiot przeobrażenia w systemie sądownictwa administracyjnego, przeprowadzono dualistycznie, tj. z teoretycznoprawnego i dogmatycznoprawnego punktu widzenia. W jego następstwie wskazano zalety i wady reformatoryjnego modelu sądownictwa. Ponadto przedstawiono szersze tło prawa administracyjnego w dziedzinie zjawisk społecznych i politycznych oraz zmian w ich społecznej percepcji.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, prawo administracyjne, kontrola administracji publicznej, nadzór administracji publicznej, sądownictwo administracyjne, sądownictwo powszechne, reformatoryjny model sądownictwa

Control and Supervision in Administrative Law – Some Selected Issues from the Legal and Legal Dogmatic Point of View

Abstract

The text discusses the selected current problems in the scope of application of the norms of the administrative law, in particular regarding the institutions of control and supervision of public administration. The article discusses the specificity of the Polish model of judicial control of public administration. It explains the notion

of control, the existing differences between the review and the supervision, and also with other forms of interference in the administrative activity. In particular, the controlling power exercised by the courts was presented, with the arguments supporting the thesis that these organs perform a controlling function. From the legal theory and the legal dogmatic point of views the issues related to the problems arising from changes in the system of administrative courts were presented. The advantages and disadvantages of the reformatory model of the judiciary are shown. Moreover a broader background of administrative law has been presented in the field form of social and political phenomena and changes in their social perception.

Key words: public administration, administrative law, control of administration, supervision, common courts, specialized courts, reformatory model of the judiciary

1. Wprowadzenie

Od momentu pojawienia się wyodrębnionej, początkowo faktycznie, a wkrótce także i prawnie, sfery realizacji władzy politycznej w postaci administracji publicznej, jej forma i ustrój zostały zaprojektowane w taki sposób, aby możliwe było bieżące weryfikowanie jej funkcjonowania oraz ocena rezultatów jej działalności, a także możliwość kształtowania i zmian sposobu oraz tryb jej funkcjonowania. Nowożytna koncepcja administracji publicznej opiera się na przekonaniu, iż prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej wymaga istnienia odpowiedniego systemu kontroli jej działań, a także (a może przede wszystkim) procedur i narzędzi nadzorczych umożliwiających władczą ingerencję w sposób jej funkcjonowania, mającą na celu podporządkowanie i swoiste przemodelowywanie bieżącego funkcjonowania administracji publicznej, zgodnie z aktualnymi wymogami polityki publicznej kreowanej przez rząd. Idea państwa prawa w połączeniu z koncepcją nowożytnej administracji publicznej związanej prawem zrodziły potrzebę sądowej kontroli administracji publicznej, w ramach zaspokojenia której musiał pojawić się podmiot umocowany do kontroli przestrzegania prawa przez administrację publiczną, a którym w systemie trójpodziału władz stał się sąd, na początku powszechny, a później wyspecjalizowany – administracyjny¹.

1 Magdalena Sieniuc w oparciu o poglądy Emanuela Iserzona. Tejże, Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej, [w:] J. Zimmermann

Ekspansja prawa pozytywnego we współczesnych państwach, a w szczególności prawa publicznego, opierającego się na asymetrycznych stosunkach prawnych, intensyfikuje się, prowadząc do kolonizacji prawnej rzeczywistości społecznej. Infantylna wiara decydentów politycznych w onnipotencję prawa i jego najwyższą efektywność, jako narzędzia zmiany społecznej, inżynierii społecznej oraz kontroli społecznej, powoduje wzrost liczby oraz intensywności polityczno-prawnych procesów rozszerzania kompetencji organów władzy publicznej i wnikania przez nie w coraz to nowe obszary aktywności społeczeństw, grup społecznych i jednostek (a nie tylko obywateli), które to sfery życia społecznego jeszcze ćwierć wieku temu były uznawane za sferę w zasadny sposób wolną od ingerencji prawodawczej, czyli objętą imposybilizmem prawnym². Celem realizacji nałożonych na administrację publiczną zadań, w podporządkowanych jej władczo obszarach życia społecznego, została ona wyposażona w możliwość samodzielnego stanowienia przepisów prawnych, zarówno powszechnie obowiązujących, jak i wiążących jedynie adresatów podporządkowanych organizacyjnie podmiotowi, który wydał akt. Powoduje to znaczne skomplikowanie systemu źródeł prawa administracyjnego w porównaniu do źródeł prawa, o których stanowi *Konstytucja RP*³. Jednakże

(red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 45; por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 195.

- 2 Imposybilizm prawny „dla prawników nie ma pejoratywnego znaczenia. Wręcz przeciwnie, jest czymś, co jest wpisane immanentnie w samą naturę prawa, a więc także w istotę działalności ustawodawcy. Prawo nie może wszystkiego, a ustawodawca nie jest onnipotentny”. Tak J. Zajadło, *Pojęcie „imposybilizm prawny” a polityczność prawa i prawoznawstwa*, PiP 2017/3, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/prof-zajadlo-nie-ulegajmy-propagandzie-imposybilizmu-prawnego> [dostęp: 30.06.2018]; zob. także przywoływany tam pogląd W. Sadurskiego nt. *imposybilizmu prawnego w postaci trybu zmiany ustawy zasadniczej, jako bariery dla arbitralności wszystkich trzech władz*.
- 3 Jak zauważył F. Longchamps, *tworzenie niektórych składników struktury źródeł tego prawa jest w rękach samej administracji w sensie przedmiotowym*; F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6, s. 891–892. W doktrynie dokonuje się w tym zakresie różnego rodzaju klasyfikacji, wyróżniając zasadniczo źródła prawa powszechnie obowiązujące, źródła wewnętrzne oraz tzw. źródła niezorganizowane; P. Uziębło, *Specyficzne źródła prawa* [w:] T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 19–43; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*,

istotą prawa administracyjnego – odróżniającą go od innych dogmatyk prawnych – jest fakt, iż prawo to, oprócz rozległości, znacznego zróżnicowania i wynikającego z tego rozproszenia źródeł, charakteryzuje się także ciągle rozszerzającym się zakresem materii wymagającej unormowania⁴. W związku z tym można powiedzieć, że pojawia się w następstwie tych uwarunkowań negatywne zjawisko, które możemy określić mianem spirali prawotwórczej w prawie administracyjnym, która jest impregnowana i odporna na wszelkie próby racjonalizacji, a tym bardziej limitacji. Trudno doszukać się aktualnie przejawów racjonalnego tworzenia norm prawa administracyjnego przez krajowe, a także unijne organy administracji publicznej, z uwagi na występujące negatywne skutki przedmiotowej prawotwórczej działalności tychże organów w postaci równoczesnego nadmiaru i inflacji⁵ aktów prawa administracyjnego. Racjonalizacja procesu tworzenia prawa⁶ (w szczególności w interesującym nas obszarze legislacji administracyjnej) polega na koniecznym i apriorycznym, w stosunku do podjęcia czynności prawotwórczych, rozstrzygnięciu, takich prawnie istotnych dla legislatora zagadnień, jak:

- ustalenie stanu prawnego unormowania danej dziedziny;
- predykcja skutków społecznych wprowadzenia nowej regulacji;
- rozważenie regulacji alternatywnej;
- dokonanie oceny zysków i start wprowadzenia projektowanego rozwiązania legislacyjnego⁷.

Warszawa 2017, s. 32–46. Por. A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji publicznej [w:] *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), Wydawnictwo Kancelarii Senatu RP, Warszawa 2017, s. 55–73.

4 Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 38–42; M. Jędrzejczak, *Elementy dyskrecjonalności organu administracyjnego na poszczególnych etapach stosowania prawa*, *Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny* 2/2013, s. 4. Por. A. Gołębiowska, A. Woźniak, *Zasada praworządności i jawności działania organów i procedur administracyjnych* [w:] *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.) Wydawnictwo Kancelarii Senatu RP, Warszawa 2017, s. 87–109.

5 Inflacja rozumiana jako sytuacja szczególnego rodzaju nadmiaru prawa w postaci tworzenia norm i aktów prawnych, dla których nie istnieje legitymizacja.

6 Por. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985, s. 13–17.

7 Tak w odniesieniu do całokształtu polityki prawa i prawodawstwa wypowiedział się np. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980, s. 388–400.

Notabene podstawową cechą charakterystyczną prawa administracyjnego pozostaje wielopłaszczyznowość jego źródeł. Ujawnia się ona nie tylko w rozległości dziedzin życia, w jakich prawo to odgrywa istotne znaczenie, ale także w wielowarstwowości pionowej wyznaczonej hierarchią składających się na to prawo przepisów⁸. Organy te najczęściej nie identyfikują także istnienia, np. pozaprawnej regulacji paralelnej, która dla swoich adresatów stanowi źródło dyrektyw skutecznego działania i tym samym powoduje, że ingerencja prawotwórcza w ten uregulowany już obszar będzie zarówno nielegitymizowana, jak też nieskuteczna i nieefektywna.

Z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostki kwestią rudymenarną jest zatem możliwość weryfikacji, czy faktyczne funkcjonowanie organów administracji publicznej realizują zasadę legalizmu. Z tego też powodu trzeba dostrzegać wzrost znaczenia kontroli aktów administracji publicznej, jako formalnoprawnej gwarancji, że organy władzy publicznej w relacjach z podmiotami administrowanymi działają na podstawie oraz w granicach obowiązującego prawa. Ich wiarę w omnipotencję prawa uznać należy za infantylną, bo to właśnie zakwestionowanie idei omnipotencji prawodawcy było głównym źródłem narodzin idei sądowej kontroli konstytucyjności prawa⁹.

2. Kontrola a nadzór w nauce prawa administracyjnego – uwarunkowania teoretyczno i dogmatycznoprawne

Kontrola administracji publicznej jest fragmentem szerszego zjawiska kontroli, które występuje w każdej większej zbiorowości ludzkiej, takiej jak społeczeństwo lub w politycznie zorganizowanych zbiorowościach¹⁰ w postaci państw,

8 Z. Duniewska, Prawo administracyjne – wprowadzenie [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, T.1, Instytucje prawa administracyjnego, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 110; tak samo P. Ostojki, W. Piątek, Kontrola sądownoadministracyjna aktów normatywnych stanowionych przez administrację publiczną w Niemczech i w Polsce [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 607. Por. A. Gołębiowska, Zagadnienia procesowe w orzecznictwie NSA [w:] Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe, Nr 2 (80), luty 2011, s. 26–30.

9 J. Zajadło, Pojęcie „imposibilizm prawny”..., s. 3.

10 Tak np. A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 7.

czy organizacji międzynarodowych. W związku z tym zarówno pojęcie kontroli, jak i pojęcie nadzoru występujące w nauce prawa administracyjnego są kategorią intelektualną i tym samym stanowią szczególny rodzaj kontroli w ramach sfery imperium przynależnej władzy politycznej realizowanej za pomocą norm prawnych. Podzielić należy stanowisko, iż objęte kontrolą lub nadzorem jest stosowanie norm prawa *in specie*, a nie stosowanie prawa *in genere*. Zgodnie bowiem z ustalonym w teorii prawa stanowiskiem, to drugie czyli „stosowanie prawa” stanowi skrót myślowy, który zarówno na gruncie filozofii języka, jak też teorii prawa jest nieuzasadniony i niepoprawny. W poszczególnych stanach faktycznych nie stosuje się prawa „w ogóle”, lecz stosuje się określone normy prawne¹¹.

Teoretyczne koncepcje związane z ideą państwa prawnego i powstaniem w jej ramach tzw. państwowej teorii samorządu terytorialnego wpłynęły na ukształtowanie się instytucji nadzoru w jej klasycznym kształcie¹². W przypadku instytucji nadzoru zgodzić należy się z autorami, którzy twierdzą, że potrzebę jego powstania stworzyła konieczność kontroli i egzekucji wydawanych przez ośrodek władzy państwowej poleceń, a wraz z tym jak życie państwa podlegało coraz bardziej wszechobecnej i wszechogarniającej reglamentacji prawnej, nadzór stawał się instytucją państwową¹³. Według poglądu sformułowanego przez J. Bocię nie ma jednego uniwersalnego pojęcia nadzoru, jego zakres powinien być każdorazowo rekonstruowany w oparciu o teść regulującą aktów prawa mających za przedmiot nadzór w administracji publicznej¹⁴. W nauce prawa administracyjnego termin nadzór używany jest więc najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy też jednostek nadzorowanych. Oczywiście to władcze oddziaływanie odbywa się bez możliwości wykonywania za te organy obowiązków nałożonych na nie, czyli bez możliwości przejmowania ich kompetencji przez podmiot nadzorujący. Podmiot nadzorujący, na podstawie przyznanych mu w opar-

11 Tak twierdzą np. przedstawiciele poznańskiej szkoły teorii prawa S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa, Ars boni et aequi*, Poznań 1997, s. 213.

12 A. Filipowicz, Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym, *Państwo i Prawo* 1981, nr 1, s. 53.

13 K. Sikora, Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej, *Studia Iuridica Lublinensia* 3 (2004), s. 189.

14 J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 242.

ciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, środków nadzoru (czyli uprawnień do władczego oddziaływania na organ lub jednostkę organizacyjną nadzorowaną) ma prawo do przeprowadzenia kontroli oraz w następstwie jej przeprowadzenia, wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, które będzie wiążące dla podmiotu objętego nadzorem i będzie wpływało (modyfikująco) na sposób jego funkcjonowania. W skład uprawnień nadzorczych wchodzi więc środki nadzoru, które w nauce prawa administracyjnego dzielimy na środki oddziaływania merytorycznego oraz środki oddziaływania personalnego¹⁵.

Pojęcie kontroli może oznaczać funkcję albo system organizacyjny. Pojęcie kontroli na gruncie doktryny prawa administracyjnego materialnego jest w pierwszym z przywołanych znaczeń używane do określenia „funkcji organu polegającej na sprawdzaniu działalności innych jednostek bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych poprzez wydawanie im nakazów oraz poleceń. Organ wyposażony w prawo kontroli ma zazwyczaj prawo wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w przypadkach wyjątkowych, w celu uniknięcia strat – prawo wydawania poleceń (zwanym często zarządzeniami doraźnymi) natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości”¹⁶. Kontrola w znaczeniu organizacyjnym stanowić będzie zaś całokształt instytucji kontrolnych – realizujących funkcję kontroli¹⁷.

Zasadne, z punktu widzenia problematyki sądowej kontroli administracji publicznej, wydaje się wskazanie różnicy pomiędzy kontrolą zgodności z prawem a kontrolą legalności¹⁸. Pierwsza z nich to kontrola zgodności

15 Pod pojęciem środków oddziaływania merytorycznego rozumiemy uprawnienia podmiotu nadzorującego do zwieszenia lub uchylecia rozstrzygnięć wydanych przez podmioty nadzorowane. Z kolei do środków oddziaływania personalnego zaliczamy uprawnienia do powoływania i odwoływania, a także do nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy członków kierownictwa jednostek nadzorowanych, jak też prawa do zawieszania ich pełnieniu obowiązków.

16 Por. M. Antoniuk, *Kontrola rządowa w administracji publicznej*, CH Beck 2012, s. 17; M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.

17 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999, s. 7.

18 A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski (red.), Wydawnictwo Kancelarii Senatu RP, Warszawa 2016, s. 83–93.

z prawem, której przedmiotem jest działalność administracji publicznej, a podmiot kontrolujący dąży do ustalenia, czy i ewentualnie w jakim zakresie badana działalność jest zgodna z normami obowiązującego prawa, a zatem, czy badana działalność jest uzasadniona w obliczu norm upoważniających z formalnoprawnego punktu widzenia kompetencje i działania administracji publicznej, ale także o stwierdzenie, czy w zakresie objętym kontrolą nie zostały naruszone normy wartościujące, a wśród nich normy zadaniowe¹⁹. W odróżnieniu od kontroli zgodności z prawem, która jest kontrolą zmierzającą do ustalenia, czy i ewentualnie w jakim zakresie nastąpiło naruszenie prawa ustanowionego na dowolnym szczeblu w hierarchii źródeł prawa, kontrola legalności jest ograniczona do badania, czy i ewentualnie, w jakim zakresie nastąpiło naruszenie prawa rangi ustawowej.

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że nadzór jest pojęciem szerszym od pojęcia kontroli, ponieważ obejmuje nie tylko kontrolę, ale i prawo wydawania zarządzeń i poleceń mających na celu usunięcie stwierdzonych braków i uchybień²⁰. Jednakże należy zwrócić uwagę, że twierdzenie to jest prawdziwe tylko w sytuacji, w której uprzednio została przeprowadzona kontrola. Albowiem tylko po przeprowadzeniu kontroli, pojęcie nadzoru jest szersze od pojęcia kontroli, bo obok czynności ściśle nadzorczych obejmuje także czynności kontrolne. Gdy jednak przyjmie się punkt widzenia, że w pojęciu kontroli mieści się szeroka gama działań, które tylko w ograniczonym zakresie są regulowane przez prawo przedmiotowe i że kontrola administracji publicznej może być wykonywana także przez podmioty, które do administracji publicznej nie należą, w tym przez jednostkę, parlament i sądy – pojęcie kontroli jest szersze od pojęcia nadzoru²¹. Wartym odnotowania jest fakt, że w doktrynie prezentowany jest także pogląd, iż pojęcie nadzoru ma rację bytu jedynie tam, gdzie między jednostkami nie występują powiązania organizacyjne, a jeżeli one są, należy zrezygnować z pojęcia nadzoru na rzecz kierownictwa²².

19 Szerzej na temat norm zadaniowych J. Filipiek, *Prawo administracyjne, Część I*, Kraków 1995, s. 40–56.

20 Por. J. Filipiek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2001, s. 217; M. Jaroszyński, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952, s. 165.

21 J. Filipiek, *Pojęcie „imposybilizm prawny”...*, s. 217.

22 J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne, zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1984, s. 12.

Dla organów kontroli i nadzoru najbardziej pożądaną byłaby sytuacja, w której stosowanie norm prawa przez organy administracji publicznej miałyby charakter zautomatyzowany oraz w pełni i wyłącznie opierający się na przepisach prawa pozytywnego, zgodnie z zasadą związania administracji publicznej prawem²³. Zarówno w teorii, jak też w dogmatyce prawa przyjmuje się, iż „stosowanie prawa nie jest procesem automatycznym, zarówno na etapie orzekania przez organy administracji publicznej, jak i na etapie orzekania przez sądy administracyjne. Prawo administracyjne obejmuje bowiem swoim zakresem najszerszy dział prawa, wymagając ponadto jego rozumienia²⁴. (...) Stosowanie norm prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego i procesowego wymaga umiejętnej jego wykładni z uwzględnieniem założeń polityki państwa i norm całego systemu prawnego²⁵. Przyjmujemy, iż w odniesieniu do norm i aktów prawa administracyjnego należy posługiwać się derywacyjną²⁶ koncepcją wykładni prawa (*omnia sunt interpretanda*).

Sfera faktycznego funkcjonowania administracji publicznej stanowi dobitny dowód tego, iż proces stosowania norm prawnych, jest procesem, w którym żadna decyzja organu nie jest jednoznacznie i wyłącznie zdeterminowana przez przepisy prawne. Ten model stosowania norm prawnych – według ugruntowanej opinii przedstawicieli teorii prawa, jak też dogmatyków prawa – jest w znacząco wyższym stopniu idiosynkretyczny względem modelu dyskursywnego (argumentacyjnego) niż modelu subsumpcyjnego (sylogistycznego)²⁷. Zresztą już Jerzy Wróblewski w latach 80. XX wieku wyraził pogląd, iż stosowanie prawa coraz rzadziej sprowadza się do prostych operacji logicznych

23 Por. Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System prawa administracyjnego, T. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 221.

24 Por. Z. Szonert, Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, Warszawa 2005, s. 430; Tak samo w oparciu o poglądy przywołanego autora, A. Kisielewicz, J. P. Tarno, Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 210.

25 Por. Z. Szonert, Sędzia administracyjny..., s. 430–431; A. Kisielewicz, J. P. Tarno, Sądowa kontrola..., s. 210.

26 Szerzej zob. M. Zieliński, Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana, RPEiS Rok LXVIII-zeszyt 3–2006, ss. 93–101.

27 L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2012, s. 134.

jak sylogizm, a coraz częściej przybiera bardzo skomplikowaną strukturę argumentacji²⁸. Przyjąć należy, iż w odniesieniu do wykładni norm prawa publicznego, a w szczególności norm prawnych stosowanych w procesie sądowniczo-administracyjnej kontroli, a także wykładni norm stanowiących przedmiot wspomnianej kontroli, pojęcie wykładni prawa należy traktować *sensu largissimo*, obejmując nim zarówno wykładnię prawa w ujęciu pragmatycznym, jak też wykładnię prawa w ujęciu apragmatycznym²⁹.

3. Krajowy model sądowniczo-administracyjnej kontroli prawotwórczej działalności organów administracji publicznej

Konstytucja RP z 1997 r. stanowi, że kontrola administracji publicznej sprawowana jest przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy administracyjne w zakresie określonym w ustawie. Obejmuje ona również kontrolę aktów prawa miejscowego³⁰ w oparciu o kryterium zgodności z prawem, w rezultacie czego następuje zawężenie zakresu znaczeniowego pojęcia sądowa kontrola aktów prawa miejscowego, co uwarunkowane jest kasacyjnym charakterem kompetencji sądów administracyjnych. Jednak w polskim modelu sądowa kontrola aktów normatywnych³¹ stanowionych przez organy administracji nie ogranicza się jedynie do działalności wyspecjalizowanych sądów administracyjnych, lecz stanowi także przedmiot działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego

28 J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1988, s. 125.

29 Wykładania w ujęciu pragmatycznym rozumiana jest jako zespół czynności zmierzający do ustalenia znaczenia przepisu prawa (wykładnia prawa *sensu stricto*) i ustalenia treści zawartych w tekście aktu prawnego norm prawnych (wykładnia *sensu largo*). Z kolei wykładania w ujęciu apragmatycznym oznacza rezultat wykładni prawa w ujęciu pragmatycznym, tj. ustalone w jej toku znaczenie przepisu lub treść normy prawnej. Zob. szerzej M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 43 i n.

30 Por. art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

31 Desygnatem pojęcia akt normatywny będzie każdy jednostronny akt normatywny (organu administracji publicznej), o charakterze generalno-abstrakcyjnym, z którego w drodze czynności interpretacyjnych prawa dekodowane są normy prawne. Przyjmujemy tę definicję za J. Starościami, *Prawne formy i metody działania administracji [w:] J. Starościami (red.), System prawa administracyjnego, T. III, Wydawnictwo Ossolineum 1978, s. 55.*

oraz Sądu Najwyższego³². Z kontrolą aktów prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny mamy bowiem do czynienia jedynie w trybie kontroli konkretnej, gdy bada on dany akt stosowania prawa miejscowego, zgodnie z instytucją skargi konstytucyjnej albo instytucją pytania prawnego³³. Z kolei kontrola aktów prawa miejscowego jest dokonywana przez sądy powszechne tylko pośrednio, przez niezastosowanie danego aktu prawa miejscowego w konkretnej sprawie³⁴.

W wyniku wyodrębnienia niezależnej gałęzi sądownictwa administracyjnego, którego najwyższym organem jest Naczelny Sąd Administracyjny, charakteryzujący się ustrojem sądu kasacyjnego, ustrojodawca zniósł nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego³⁵, doprowadzając w następstwie tego do formalnego zrównania pozycji ustrojowej Sądu Administracyjnego z pozycją Sądu Najwyższego, która w doktrynie uważana jest także za równorzędność faktyczną i niebudzącą wątpliwości³⁶. Konstytucyjne rozgraniczenie właściwości sądów powszechnych od sądów administracyjnych opiera się na domniemaniu właściwości sądu powszechnego, tzn. ustawowa właściwość sądu administracyjnego wyłącza właściwość sądu powszechnego (art. 177 w zw. z art. 184 *Konstytucji RP*)³⁷. Zdaniem R. Hausera opisany stan prawny nie wyklucza

32 Por. A. Gołębiowska, Wypowiedzi orzecznicze NSA – część 1 [w:] *Prawo Europejskie w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe, Nr 03 (81), marzec 2011; T. Bąkowski, *Sądowa kontrola legislacji administracyjnej* [w:] T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 150–151.

33 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer 2007, s. 301.

34 *Ibidem*, s. 311.

35 Por. R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, ZNSA 2007/3, s. 39 i n. Podają za M. Zirk-Sadowski, *Relacje pomiędzy sądami administracyjnymi...*, s. 42.

36 W. Swaczyn formułuje pogląd, iż „Nie powinno budzić wątpliwości, że są to w pełni równorzędne sądy”; W. Swaczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, T. 10 *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2016, s. 83 i n. Pogląd ten podziela także M. Zirk-Sadowski, *Relacje pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 38.

37 B. Adamiak, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Wyd. Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 9.

objęcia niektórych spraw dotyczących działalności administracji publicznej właściwością sądów powszechnych, tym niemniej przekazanie takiej sprawy sądowi powszechnemu polega na przekazaniu sprawy, jako takiej, do końcowego jej załatwienia, a nie powierzeniu sprawowania kontroli działalności organu administracji publicznej³⁸.

Sądowa kontrola administracji koncentruje się na weryfikacji działań administracji publicznej i polega na eliminowaniu działań wadliwych i potwierdzaniu prawidłowych³⁹. Zasadniczo kontroli sądów administracyjnych poddane są te formy działalności administracji publicznej, które ingerują w prawa i obowiązki obywateli lub innych podmiotów będących stronami postępowań administracyjnych⁴⁰. Zakres przedmiotowy tej kontroli został wyznaczony w przepisie art. 3 § 2 ustawy *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁴¹. Zatem zakres przedmiotowy omawianej kontroli jest bardzo szeroki, a także niejednorodny. Sąd kontroluje akt administracyjny z punktu widzenia jego zgodności z prawem i orzeka o jego ważności. Kontrola polega w tym przypadku na możliwości skasowania aktu, a nie zastąpienia aktu wadliwego nowym aktem.

Przedmiotowa kontrola obejmowała będzie także kontrolę wykładni prawa, która jest jej immanentnym elementem. Przyjmujemy, że wykładnia norma prawa publicznego *in genere a normam* prawa administracyjnego *in specie* powinna być zgodna z założenia derywacyjnej koncepcji wykładni jako koncepcji zintegrowanej. Stanowisko to wydaje się być zasadne na etapie kontroli sądowej, w ramach której sąd będzie musiał zrekonstruować rozumienie przepisów i zdekodowane z nich w drodze wykładni dokonanej przez organ administracji publicznej normy prawne, a zatem nie będzie mógł przyjąć, że jakakolwiek norma prawna lub przepis aktu prawnego są *clara*. Odrzucamy tym samym

38 R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, D. Fundowicz, *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 146.

39 J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 400.

40 A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, *Rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny* [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), Wydawnictwo kancelarii Senatu RP, Warszawa 2016, s. 31–49.

41 Ustawa – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. 2018, poz. 1302, Tekst jednolity).

pogląd, zgodnie z którym „przeprowadzenie wykładni aktu prawnego – [a co za tym idzie stwierdzenie, iż reguła dotycząca niedopuszczalności interpretacji przepisu prawnego o jasnej treści (*clara non sunt interpretanda*) nie znajduje zastosowania] – możliwe jest wtedy, gdy sens obowiązującego prawa budzi wątpliwości, gdyż nie można bezspornie określić, do jakich stanów faktycznych, zdarzeń lub obiektów przepis lub jego fragment się odnosi, a przy tym nie można powiedzieć, by związana z tym zarzutem wątpliwość została jednoznacznie wyjaśniona w orzecznictwie lub doktrynie”⁴². Pomimo tego podzielamy pogląd, że pojęcie wątpliwości interpretacyjnej nie jest pojęciem zrelatywizowanym wyłącznie do subiektywnych mniemań lub odczuć, lecz do dającego się mniej lub bardziej obiektywnie stwierdzić konsensu w kwestii, jak rozumieć określone wyrażenia⁴³, co znajduje wyraz w uzasadnieniach rozstrzygnięć, m.in. sądów administracyjnych, co nie uniemożliwia przyjęcia, jako zasadniczej dla sądowo-administracyjnej kontroli derywacyjnej wykładni prawa.

W krajowym modelu sądowej kontroli nad działalnością organów administracji publicznej ustrojodawca przyznał sądom administracyjnym uprawnienia do orzekania merytorycznego w przypadku kontroli mających za przedmiot decyzje związane i postanowienia administracyjne. Uzasadnieniem przyjęcia tego rozwiązania było stwierdzenie, iż formalnoprawna ochrona udzielana podmiotom administrowanym w relacjach z organami administrującymi jest w sferze faktycznej realizacją niedostatecznie efektywna⁴⁴. Wskazywane dysfunkcjonalności pojawiające się w ramach funkcjonowania modelu kasatoryjnego stały się podstawą zmiany koncepcji ustrojowej sądowej kontroli administracji publicznej, która polega na rozszerzeniu uprawnień w zakresie orzekania reformatoryjnego. Celem tej zmiany ma być zagwarantowanie

42 Por. J. Olszanowski, Sądowa kontrola uchwał w sprawie absolutorium udzielonego organowi wykonawczemu gminy [w:] B. Dolnicki, J. P. Tarno (red.), Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 299; Szerzej na temat wykładni L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 50.

43 Tak J. Olszanowski, Sądowa kontrola..., s.299 i cytowane tam orzecznictwo.

44 Uzasadnienie stanowił fakt występowania takich dysfunkcjonalności, jak: problemy związane z wykonywaniem prawomocnych orzeczeń sądowych przez organy administracyjne, brak efektywnych środków, które można zastosować w sytuacji ignorowania przez organ oceny prawnej sądu i sformułowanych zaleceń dalszego postępowania, a także beczynność organu lub też wydawanie decyzji tożsamej w swej treści z decyzją uchyloną przez sąd.

skarżącemu uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a także z perspektywy organów kontroli i nadzoru rozwiązanie to ma tym zwiększyć skuteczność i efektywność kontroli administracji.

Prawodawca, w drodze nowelizacji ustawy *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁴⁵, dokonał więc znaczących zmian w zakresie funkcjonowania praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych, obejmujące m.in. tak istotne kwestie, jak wyposażenie wojewódzkiego sądu administracyjnego w uprawnienia merytorycznego orzekania, w przypadku kontroli decyzji i postanowień administracyjnych, czy też zwiększenie zakresu orzekania reformatoryjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁶. Rozwiązanie to należy jednak rozpatrywać nie tylko przez pryzmat wspomnianych wcześniej zalet, ale także z punktu widzenia niezamierzonych, a potencjalnie mogących wystąpić negatywnych następstw czy dysfunkcji. Realność ryzyka ich wystąpienia prognozują przedstawiciele doktryny, formułując predykcję, że „w tym trybie (reformatoryjnej sądowej kontroli administracji publicznej – przyp.) postępowania, niektóre sprawy administracyjne (tzw. *hard cases*,) mogą być «wypychane» przez organy administracji publicznej do sądu, co sprawi, że nie tylko będzie on zastępował organ administracji publicznej, ale również może być wikłany w rozwiązywanie spraw administracyjnych wywołujących istotne konflikty polityczne, co może negatywnie rzutować na społeczną percepcję sądów administracyjnych”⁴⁷. Pomimo przyznanych kompetencji, do merytorycznego orzekania w trybie sądowej kontroli administracji publicznej, przedstawiciele judykatury i nauki podkreślają, iż specyfika sądownictwa administracyjnego wyróżnia się zasadniczo kasacyjną formułą ich orzeczeń, tj. tym, że sądy te sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i nie mogą zastępować organu administracji ani wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Natomiast wyjątki od kasacyjnego charakteru rozstrzygnięć powinny być ograniczone i mieścić się w ogólnej formule sprawowania kontroli⁴⁸.

45 Ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

46 W. Piątek, Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, *PiP* 2017, nr 1 passim.

47 Tak, J. Zaleśny, Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie. Recenzja, *Przeгляд Sejmowy* 2018, nr 1 (144), s. 234.

48 R. Hauser, Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, D. Fundowicz, *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 145-147. Tak samo M. Zirk-Sadowski, *Relacje pomiędzy sądami...*, s. 41.

Aktualne doświadczenia z obszaru polityki prawa i legislacji administracyjnej dają podstawę do skonstatowania, iż rzeczywistość politycznoprawna kreuje niestety coraz większą liczbę tzw. trudnych przypadków. Jednak omawiane zmiany ustrojowe sądownictwa administracyjnego „postrzegane są nie tylko przez prawodawcę, ale i przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, jako zgodne z ustrojowym modelem sądownictwa administracyjnego, a ponadto jako wpisujące się w ogólną tendencję występującą w europejskich systemach prawnych przejmowania przez sądy administracyjne merytorycznego orzekania w sprawie”⁴⁹.

W omawianym systemie sądowej kontroli administracji publicznej jeden z konstytucyjnych organów ochrony prawnej stwierdził istnienie luki prawnej. Otóż Rzecznik Praw Obywatelskich RP zdiagnozował problem braku sądowej kontroli bezczynności organów administracji publicznej w sprawach załatwiania skarg, o których mowa w Dziale VIII *Kodeksu postępowania administracyjnego*⁵⁰. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie⁵¹ skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wskazał, iż w przypadku bezczynności lub przewlekłego prowadzenia spraw skarg składanych w trybie określonych w Dziale VIII k.p.a., inicjującemu to szczególne postępowanie administracyjne nie służy skarga do sądu administracyjnego, a jedynie uprawnienie do wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – uprawnienie do wezwania do usunięcia naruszenia prawa, wynikające z art. 237 §4 k.p.a. w zw. z art. 37 § 1 k.p.a. Minister podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie, że obowiązujące regulacje k.p.a. oraz przepisy ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, a także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵², nie dają

49 Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego M. Zirk-Sadowski, *Relacje pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 42.

50 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016 r. poz. 22).

51 Pismo Wiceministra Sprawiedliwości dr Marcina Warchoła do prof. Michała Seweryńskiego przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z dnia 17 lutego 2017 r. (DL-VI-052-7/17 (dot. BPS/KPCPP-0330-119/17)).

52 Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA – wyroki i środki odwoławcze* [w:] *Prawo Europejski w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe, Nr 04 (82), kwiecień 2011, s. 32–37.

jednoznacznych⁵³ podstaw do wywodzenia skarg do sądów administracyjnych na niezażalenie w terminie skarg, o których mowa w Dziale VIII k.p.a.⁵⁴. Minister odwołał się jednak aprobująco do stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyjmującego, iż zasadniczo przedmiot kontroli sądów administracyjnych stanowią te formy działalności administracji publicznej, które ingerują w prawa i obowiązki obywateli lub innych podmiotów będących stronami postępowań administracyjnych. Jednakże postępowanie skargowe (zaliczane do kategorii postępowań szczególnych), charakteryzuje to, że jego rezultatem nie jest akt determinujący bezpośrednio prawa lub obowiązki danego podmiotu prawa, ale akt oparty na ocenie i wnioskowaniu z sygnalizacji dotyczącej w szczególności kwestii nieprawidłowości działania organu. W ocenie Ministra postulat ingerencji prawodawczej sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich ma zasadniczo na celu zapewnianie jedynie kontroli sądowej bezczynności organów administracji publicznej w zakresie dotyczącym skarg składanych w trybie określonym w Dziale VIII k.p.a. Natomiast zasadniczym argumentem przytoczonym przez Ministra jest fakt, iż „w odniesieniu do skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a, w myśl art. 149 p.p.s.a, sąd może zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, zobowiązać organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, stwierdzić, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (...), zaś czynności organu administracji wykonane w wyniku orzeczenia sądu podlegać będą następnie kontroli sądowoadministracyjnej. Tymczasem w przypadku rozpatrzenia sprawy dotyczącej bezczynności w przedmiocie rozpatrzenia skargi, sposób jej zażalenia nie będzie podlegał ocenie sądowej”⁵⁵. Minister Sprawiedliwości uznał, iż mamy do czynienia jedynie z luką pozorną, ponieważ rozwiązaniem sygnalizowanego problemu winno być usprawnienie

53 Minister Sprawiedliwości przywołał także odmienne stanowisko formułowane w doktrynie przez K. Jaśkowską i A. Wróbla, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, komentarz do art. 237, LEX 2013) oceniając je jako odosobnione.

54 Pismo dot. BPS/KPCPP-0330-119/17, ibidem, s. 3.

55 Ibidem, s. 4.

funkcjonowania mechanizmów obecnych regulacji postępowania administracyjnego oraz ewentualne rozważenie ich modyfikacji w kierunku wzmocnienia skuteczności oddziaływania nadzorczego nad organami administracji⁵⁶.

Zaprezentowane stanowisko *prima facie* można uznać za przejaw auto-limitacji prawotwórczej i racjonalną analizę istniejących już regulacji, czyli pożądane i optymalne zachowanie organu administracji publicznej – realizujące postulaty, o których była mowa w pierwszej części artykułu. Jednak abstrahuje ono od sfery faktycznego stosowania norm prawa w praktyce funkcjonowania administracji publicznej ubezskutebniającej realizację prawa podmiotowego adresata do skutecznego zażalenia na bezczynność organu administracji publicznej w przywołanej kategorii spraw. Przyjąć należałoby raczej holistyczne rozumienie pojęcia „akt determinujący bezpośrednio prawa lub obowiązki danego podmiotu prawa”, ponieważ nieuzasadnione i przewlekłe postępowanie organu, a tym bardziej jego bezczynność mogą faktycznie determinować obowiązki i prawa strony postępowania, chociażby w następstwie mogącego się zmienić stanu prawnego, jak też pośrednio poprzez to, że brak ich realizacji może utrudniać lub udaremniać realizację innych praw podmiotowych.

4. Wnioski

Na podstawie zaprezentowanych teoretycznoprawnych i dogmatycznoprawnych zagadnień funkcjonowania sądowniczoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, przychyłamy się do stanowiska, że sądownictwo administracyjne pełni funkcję najważniejszego gwaranta praworządności w państwie, a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola pozostaje najskuteczniejszym środkiem kontroli zapewniającym poszanowanie praw podmiotowych jednostki w jej relacjach z organami administracji⁵⁷, a także ochrony obiektywnego porządku prawnego.

Powstaje wątpliwość, a mianowicie: w jaki sposób dokonywać kontroli procesu i rezultatów wykładni prawa administracyjnego w procesie stosowania

56 Ibidem, s. 6–7.

57 M. Sieniuc, Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej [w:] J. Zimmermann (red.), Aksjologia prawa administracyjnego, Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 45 (i cytowana tam w przypisie nr 4 literatura).

jego norm, jeżeli podstawą rozstrzygnięcia poza normami prawnymi zawartymi w obowiązujących źródłach prawa przepisami prawnymi są jednocześnie normy wywiedzione z tzw. niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego⁵⁸. Obserwujemy obecnie, iż są one w coraz wyższym stopniu wykorzystywane w praktyce stosowania norm prawa administracyjnego⁵⁹. Tendencja do rozszerzania ich katalogu może być postrzegana z jednej strony jak przejaw swoistego imperializmu prawnego organów administracji publicznej, a z drugiej strony za element uelastyczniający (dostosowujący do zmieniającej się rzeczywistości polityczno-prawno-społeczno-gospodarczej) stosowanie norm tego prawa, zwiększając tym samym zakres responsywności⁶⁰ w funkcjonowaniu administracji publicznej. Niestety w ramach biurokratycznie zorganizowanego (model weberowski) i opartego na założeniach pozytywizmu prawnego ustroju systemu administracji publicznej, komplikowało to będzie przeprowadzanie sformalizowanych procedur kontroli i nadzoru, dla których każda odmienność od schematu zawartego w dyspozycjach norm prawa pozytywnego zawartego w zorganizowanych źródłach prawa jest niepożądana, jako element asystemowy w związku z tym niepoddający się standardowym kryterium weryfikacji i oceny.

W związku z tym znalezienie odpowiedzi na to pytanie należy przede wszystkim do przedstawicieli nauki prawa, którzy mają możliwość wykorzystania do tego celu zarówno metod prawniczych stosowanych w prawnoznawstwie *in genere*, jak też empirycznych metod badania prawa stosowanych w socjologii prawa *in specie*. W odniesieniu zaś do wykładni pojęcia „kontrola administracji publicznej” zgadzamy się z poglądem wyrażonym

58 Aktualnie w przepisach polskiego prawa administracyjnego możemy spotkać wiele postaci urzędowych wyjaśnień przepisów prawa, tj. wytycznych, obwieszczeń, wyjaśnień, stanowisk, opinii, aktów monitorowania, interpretacji, rekomendacji, ostrzeżeń, zaleceń, czy też instrukcji. O zjawisku tym pisał już np. F. Longchamps, O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze) [w:] Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna, Warszawa – Poznań 1973, s. 98 i nast.

59 E. Bojanowski, K. Kaszubowski, Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy) [w:] J. Boć, A Chajbowicz (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 156 i nast.

60 Szerzej na temat zobacz M. Stępień, Responsywna administracja publiczna, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż określenie charakteru (zakresu pojęcia) „kontroli administracji publicznej” w warunkach „płynnej nowoczesności”⁶¹ stanowi zadanie orzecznictwa i nauki prawa, zwłaszcza konstytucyjnego i administracyjnego⁶².

Literatura

- [1] Adamiak B., Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, Wyd. Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005.
- [2] Antoniak M., Kontrola rządowa w administracji publicznej, CH Beck, Warszawa 2012.
- [3] Bauman Z., Płynna nowoczesność, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006.
- [4] Bąkowski T., Sądowa kontrola legislacji administracyjnej [w:] T. Bąkowski (red.), Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej, Wrocław 2010.
- [5] Boć J. (red.), Administracja publiczna, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- [6] Boć J., Kuta, T., Prawo administracyjne, zagadnienia podstawowe, Warszawa 1984.
- [7] Boć J. (red.), Prawo administracyjne, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- [8] Bojanowski E., Kaszubowski K., Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy) [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- [9] Dąbek D., Prawo miejscowe, Warszawa 2017.
- [10] Duniewska Z., Hauser R., Jaśkowska M., Matczak M., Niewiadomski Z., Wróbel A., System prawa administracyjnego, T. I Instytucje prawa administracyjnego., Warszawa 2010.

61 Pojęcie to sformułował Zygmunt Bauman jako kategorię opisową współczesności, która aktualnie najlepiej jego zdaniem opisuje otaczającą nas współczesność w każdym jej wymiarze. Więcej zob. Tenże, Płynna nowoczesność, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 19.

62 M. Zirk-Sadowski, Relacje pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym [w:] J. Zimmermann (red.), Aksjologia prawa administracyjnego, Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 42.

- [11] Duniewska Z., Prawo administracyjne – wprowadzenie [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, T. 1 Instytucje prawa administracyjnego, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010.
- [12] Filipek J., Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2001.
- [13] Filipiek J., Prawo administracyjne, Część I, Kraków 1995.
- [14] Filipowicz A., Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym, *Państwo i Prawo* 1981, nr 1.
- [15] Gołębiowska A., Zagadnienia procesowe w orzecznictwie NSA [w:] Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe, nr 2 (80), luty 2011, s. 26–30.
- [16] Gołębiowska A., Orzecznictwo NSA – wyroki i środki odwoławcze [w:] Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe, nr 04 (82), kwiecień 2011, s. 32–37.
- [17] Gołębiowska A., Wypowiedzi orzecznicze NSA – część 1 [w:] Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe, nr 03 (81), marzec 2011, s. 20–24.
- [18] Gołębiowska A., Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego [w:] Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce, A. Gołębiowska, M. Woch, P. B. Zientarski (red.), Wydawnictwo Senatu RP, Warszawa 2016, s. 83–93.
- [19] Gołębiowska A., Zientarski P. B., Rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny [w:] Efektywność działania administracji publicznej w Polsce, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), Wydawnictwo Kancelarii Senatu RP, Warszawa 2016, s. 31–49.
- [20] Gołębiowska A., Woźniak A., Zasada praworządności i jawności działania organów i procedur administracyjnych [w:] Konceptje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), Wydawnictwo Kancelarii Senatu RP, Warszawa 2017, s. 87–109.
- [21] Gołębiowska A., Zientarski P. B., Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji publicznej [w:] Konceptje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.) Wydawnictwo Kancelarii Senatu RP, Warszawa 2017, s. 55–73.

- [22] Hauser R., Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, D. Fundowicz, Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003.
- [23] Iserzon E, Prawo administracyjne, Warszawa 1968.
- [24] Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999.
- [25] Jędrzejczak M., Elementy dyskrecjonalności organu administracyjnego na poszczególnych etapach stosowania prawa, *Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny* 2013, nr 2.
- [26] Sikora K., Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej, *Studia Iuridica Lublinensia* 3 (2004).
- [27] Kisielewicz A., Tarno J. P., Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych, Wolters Kluwer, 2013.
- [28] Kmiecik Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
- [29] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- [30] Longchamps F., O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze) [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973.
- [31] Longchamps F., Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego, *Państwo i Prawo* 1966, z. 6.
- [32] Morawski L., Wstęp do prawoznawstwa, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2012.
- [33] Olszanowski J., Sądowa kontrola uchwał w sprawie absolutorium udzielonego organowi wykonawczemu gminy [w:] B. Dolnicki, P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 299.
- [34] Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- [35] Ostojki P., Piątek W., Kontrola sądownoadministracyjna aktów normatywnych stanowionych przez administrację publiczną w Niemczech i w Polsce [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Lex a Wolters Kluwer business*, Warszawa 2012.
- [36] Piątek W., Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, *Państwo i Prawo* 2017, nr 1.
- [37] Pismo Wiceministra Sprawiedliwości dra. Marcina Warchoła do prof. Michała Seweryńskiego przewodniczącego Komisji Praw Człowieka,

- Praworządności i Petycji Senatu RP z dnia 17 lutego 2017 r. (DL-VI-052-7/17 (dot. BPS/KPCPP-0330-119/17)).
- [38] Sieniuc M., Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- [39] Sieniuc M., Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- [40] Starościk J., *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, T. III, Wydawnictwo Ossolineum 1978.
- [41] Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- [42] Swaczyn W., *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, T. 10 *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2016.
- [43] Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.
- [44] Szonert Z., *Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- [45] Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2018, poz. 1302 Tekst jednolity).
- [46] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).
- [47] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 22).
- [48] Uziębło P., *Specyficzne źródła prawa* [w:] T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010.
- [49] Wierzbowski M., Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- [50] Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Ars boni et aequi, Poznań 1997.
- [51] Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1988.

- [52] Wróblewski J., Teoria racjonalnego tworzenia prawa, Ossolineum 1985.
- [53] Zajadło J., Pojęcie „imposybilizm prawny” a polityczność prawa i prawnawstwa, *Państwo i Prawo* 2017, nr 3, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/prof-zajadlo-nie-ulegajmy-propagandzie-imposybilizmu-prawnego> (dostęp: 30.06.2018).
- [54] Zaleśny J., Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie. Recenzja, *Przegląd Sejmowy* 2018, nr 1 (144).
- [55] Zieliński M., Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana, RPEiS Rok LXVIII-zeszyt 3–2006.
- [56] Zieliński M., Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, LexisNexis, Warszawa 2012.
- [57] Ziemiński Z., Problemy podstawowe prawnawstwa, PWN, Warszawa 1980.
- [58] Zirk-Sadowski M., Relacje pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.