

Sławomir Peszkowski

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

ORCID: 0000-0002-4750-1684

**AKSJONORMATYWNY PARADYGMAT NAUKI
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I JEGO METODOLOGICZNE
KONSEKWENCJE DLA NAUKI ADMINISTRACJI
I NAUKI POLITYKI ADMINISTRACYJNEJ**

Wprowadzenie

Obserwowalną słabością współczesnej nauki prawa administracyjnego jest unikanie problematyki teoretycznoprawnej. Jeżeli przyjąć, że obok ogólnej teorii prawa istnieją także szczegółowe, gałęziowe teorie prawa, w tym teoria prawa administracyjnego – to słabość ta staje się wyraźna, zwłaszcza wobec dysproporcji, jaka powstaje na skutek dynamicznego przyrostu literatury z zakresu szczegółowej problematyki dogmatycznej. W znacznej mierze jest to uwarunkowane tym, że doktryna prawa administracyjnego z niejakim trudem stara się nadążyć za dynamicznie zmieniającym się prawodawstwem, pomijając refleksję teoretycznoprawną w odniesieniu do omawianej problematyki. Przejawia się to wprawdzie licznymi nowymi publikacjami, ale osiągnięty w ten sposób efekt jest doraźny i nietrwały, w dużej mierze zależy bowiem od aktualności referowanego stanu prawnego.

Na domiar złego stanowione obecnie prawo administracyjne stało się prawem w zbyt dużym stopniu improwizowanym i prowizorycznym. Na gruncie poszczególnych regulacji wypracowane są *ad hoc* rozwiązania, które z założenia mają być doraźne, a w związku z tym nie wymaga się, aby były systemowo spójne. Jest to wyraźny przejaw tego, co E. Łętowska określiła mianem desystemizacji prawa. Zjawisko ujawnione przy konstruowaniu specustaw upowszechniło się i jest coraz częściej dostrzegalne na poziomie zwykłego ustawodawstwa. Podnoszone przez doktrynę zjawisko dekodyfikacji – odnoszone do kwestii proceduralnych – stało się obecnie pewnym sposobem myślenia o prawie administracyjnym, obserwowalnym zarówno na gruncie prawa materialnego, jak i pro-

cesowego oraz ustrojowego. W ten sposób dochodzi jednak do dekompozycji modelu regulacyjnego prawa administracyjnego¹.

Z tej perspektywy widać, że nauka prawa administracyjnego nie może być prostym odbiciem ustawodawstwa. To ustawodawca winien stanowić prawo z uwzględnieniem poglądów nauki prawa, respektując przy tym dorobek judykatury oraz ogólne ramy kultury prawnej i tradycji prawodawczej specyficznej dla danej gałęzi prawa. Autonomicznego stanowiska doktryny prawa administracyjnego potrzebuje również praktyka jurysdykcji administracyjnej i sama judykatura administracyjna. Regres ustawodawstwa administracyjnego może i powinien być przełamany przez konsekwentne stanowisko nauki prawa administracyjnego, zwłaszcza jeżeli oparłoby się na nim orzecznictwo sądów administracyjnych.

Z drugiej strony nauka prawa administracyjnego winna być teoretycznie i metodologicznie przygotowana na zjawiska nowe w prawie administracyjnym, będące w wielu przypadkach wpływem prawodawstwa Unii Europejskiej, a po części wynikiem dokonujących się zmian społecznych, gospodarczych, politycznych oraz – co być może najbardziej wyraźne – technologicznych. Wskazać tu można przede wszystkim rozwój zdalnej komunikacji w obrocie prawnym, dwustronne i konsensualne formy działania administracji, zastępowanie klasycznych aktów administracyjnych innymi formami działania administracji, wprowadzanie za prawem unijnym decyzji generalnych (generalnych aktów stosowania prawa) czy komplementarnych regulacji typu *soft law*. Kluczowa jest zdolność nauki prawa administracyjnego do konceptualizacji wszystkich tych zjawisk w gałęziowym modelu regulacyjnym, a nie jest to możliwe bez odpowiednio rozwiniętej refleksji teoretyczno-metodologicznej.

Wiele koncepcji wypracowanych kilkadziesiąt lat temu – w innym porządku ustrojowym i na zupełnie innym poziomie rozwoju prawa administracyjnego – wymaga rekonstrukcji i rozbudowy. Rozwój tych koncepcji świadczyłby o stanie nauki prawa administracyjnego, o jej zdolności do konceptualizacji współczesnych zjawisk w prawie administracyjnym. Brak badań podstawowych, uporządkowanej siatki pojęciowej, rozwiniętej i odpowiednio uporządkowanej refleksji metodologicznej powoduje, że dynamiczny rozwój szczegółowej problematyki dogmatycznej powoduje efekt ilościowy, za którym nie idzie niezbędna refleksja na poziomie ogólniejszym, teoretycznoprawnym, ale nieoderwana przy tym od gałęziowej specyfiki prawa administracyjnego. Pojedyncze inicjatywy, które można odnotować na przestrzeni ostatnich lat, należą w tym obszarze do rzadkości.

¹ Przykładem tego zjawiska mogą być rozmaitego rodzaju spektakularne deregulacje określane niekiedy obrazowo usuwaniem barier biurokratycznych, które niepoparte szerszą refleksją co do celu i funkcji poszczególnych rozwiązań, przynoszą efekt przypadkowy i fragmentaryczny, a niekiedy skutkują nowymi dysfunkcjami. Innym aspektem tego zjawiska jest wdrażanie rozwiązań z zakresu e-administracji, gdy instytucje prawne modelowane są na kanwie dostępnych rozwiązań informatycznych wdrażanych mimo niedoskonałości lub nieadekwatności. Tu także wskazać trzeba przepisy, które jawnie służą partykularnym potrzebom samej administracji, usuwając różnego rodzaju działania spod reżimu procedury jurysdykcyjnej lub kognicji sądów administracyjnych.

Z tej perspektywy uzasadnione wydaje się dokonywanie konceptualizacji możliwych do wyodrębnienia (zrekonstruowania) podejść badawczych czy też stosowanych schematów eksplanacyjnych, ich wyodrębnianie i włączanie do metodologicznego dyskursu, tak aby mogły funkcjonować jako wyartykułowane koncepcje badawcze możliwe do zastosowania w badaniach szczegółowych, bez konieczności każdorazowego zrekonstruowania podstaw teoretyczno-metodologicznych.

Celem niniejszego artykułu, będącego rozwinięciem ustnego referatu konferencyjnego, jest wstępna konceptualizacja paradygmatu aksjonormatywnego jako pewnego typu podejścia badawczego do prawa administracyjnego. Paradygmat aksjonormatywny jest możliwym do zrekonstruowania podejściem badawczym – obecnym w nauce prawa administracyjnego, choć nie dość wyraźnie wyodrębnionym, wiązany z określonymi przedstawicielami doktryny, ale nie identyfikowanym jako szkoła naukowa w tradycyjnym ujęciu. Z tej perspektywy zasadne staje się także zaproponowanie nazwy, pod którą podejście to mogłoby funkcjonować w dyskursie naukowym. Tym bardziej że podejście to dotyka samej istoty prawa administracyjnego i przyjęcie konstytutywnych dla tego podejścia założeń teoretyczno-metodologicznych determinuje charakter wypowiedzi o prawie administracyjnym zarówno w płaszczyźnie jego tworzenia, jak i stosowania. Ograniczenia czasowe i objętościowe publikacji pokonferencyjnej nie pozwalają na pełne przedstawienie tego podejścia, w szczególności pokazanie jego podbudowy filozoficznej i teoretycznej, co skutkuje koniecznością skoncentrowanie się na aspektach metodologicznych tego podejścia oraz na wskazaniu ujawniających się z perspektywy aksjonormatywnej problematyki badawczej.

Referowane podejście może i powinno być rozwijane. Koncepcja paradygmatu aksjonormatywnego – odpowiednio uporządkowana teoretycznie i metodologicznie – byłaby łatwo aplikowalna w ramach badań podejmowanych przez poszczególnych autorów, w szczególności w badaniach ukierunkowanych na wąsko ujmowane zagadnienia szczegółowe, tam, gdzie brak miejsca na odrębną podbudowę teoretyczno-metodologiczną i często pokrywa się ją milczeniem. Gdyby w dalszej perspektywie udało się stworzyć podzielany przez szerszą grupę przedstawicieli nauki prawa administracyjnego rdzeń teoretyczno-metodologiczny, można byłoby mówić o aksjonormatywnej szkole w nauce prawa administracyjnego, a szerzej aksjonormatywnej szkole triady nauk administratywistycznych. Paradygmat aksjonormatywny jest koncepcją nauki prawa administracyjnego i zasadniczo odpowiada powszechnie stosowanej w prawoznawstwie analitycznej metodzie językowo-logicznej czy też szerzej ujmowanym regułom egzegezy prawniczej, na gruncie aksjonormatywnej analizy prawa administracyjnego można jednak odtworzyć schemat eksplanacyjny dla empirycznej nauki administracji, a w konsekwencji także dla nauki polityki administracji.

Prawo administracyjne jako funkcja wartości wyróżnianych ze względu na dobro wspólne

Aksjonormatywny paradygmat nauki prawa administracyjnego stanowi teoretyczno-metodologiczną koncepcję ujmowania norm prawa administracyjnego przez pryzmat prawnie relewantnych wartości dających się wyodrębnić w prawie pozytywnym lub na podstawie prawa pozytywnego². Paradygmat aksjonormatywny oparty jest na założeniu, że obowiązujące prawo jest nośnikiem określonych wartości zakodowanych w treści przepisów prawnych – tworząc kategorię wartości wewnętrznych prawa³. Wartości stanowią zatem integralny element treściowy prawa pozytywnego, wzajemnie się uzupełniają z treściami ściśle normatywnymi, które reprezentowane są w postaci wyrażen normokształtnych rekonstruujących wzorce normatywne. Skutkuje to obowiązkiem respektowania prawnie relewantnych wartości w rekonstruowaniu zakresu związania prawem.

Porządkując należałoby przyjąć kategorialne, ontologiczne i epistemologiczne rozróżnienie wartości *per se* i norm, w tym norm prawnych. Na poziomie systemu normatywnego prawo nie tyle tworzy wartości *per se*, co je operacjonalizuje, ustalając wiążące wzory zachowań, które służą ochronie pewnych wartości (dóbr) lub ich realizacji. Jak to ujmuje J. Zimmermann: „normy prawne (...) – powinny być osadzone w wartościach” – powinny mieć swoje uzasadnienie aksjologiczne⁴. Wartości, do których odniesione jest prawo, legitymizują zatem system prawny. Radbruchowska formuła ustawowego bezprawia zasadza się na tego rodzaju założeniu, które kwestionuje czysto tetyczną legitymizację prawa. Podejście aksjologiczne w szerszym ujęciu jest podejściem negującym cechujące pozytywizm prawniczy autopojetyczne ujmowanie prawa jako nieuprawniony redukcjonizm.

Szerzej rozumiana perspektywa aksjologiczna odwołuje się do ujmowania prawa jako funkcji wartości⁵ – prawo istnieje po to, aby chronić i urzeczywistniać określone wartości. Jak pisał F. Lonchamps, wartości trwają w prawie i dzięki prawu⁶. Z tej perspektywy samo prawo rozumiane jako system prawny – ukonstytuowany społecznie system normatywny gwarantujący istnienie i obowiązywanie chroniących wartości norm prawnych – również staje

² Por. M. Jaśkowska, *Stosowanie pojęć niedookreślonych – perspektywa aksjologiczna* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 902.

³ M. Kamiński, *Wartości normatywne w procesie stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 59.

⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 74.

⁵ Zob. A. Kociołek-Pęksa, *Problematyka aksjologiczna jako uwarunkowanie procesów prawodawstwa gospodarczego oraz jego limitacji. Zagadnienia filozoficzno-prawne*, „Kwartalnik Kolegium Społecznego. Studia i Prace” 2013, nr 1, s. 52 i n.

⁶ F. Lonchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

się wartością⁷. Podobnie wartością staje się przestrzeganie prawa przez jego adresatów czy też szerzej rozumiana postawa legalistyczna.

W podejściu aksjonormatywnym nie zaprzecza się zatem ściśle normatywnemu charakterowi prawa, ale ujmuje się prawo jako normy bezpośrednio lub pośrednio referowane do określonych, prawnie relewantnych wartości, które z tej perspektywy można nazywać wartościami normatywnymi, wartościami znormatywizowanymi lub wartościami prawnymi⁸. Wartości prawnie relewantne to – za Z. Cieślakiem – fakty lub stany rzeczy skonkretyzowane czasowo jako przeszłe, obecne lub przyszłe, będące *de lege lata* przedmiotem aprobującej oceny dokonywanej przez prawodawcę⁹. Ujęcie to wymaga rozszerzenia o tyle, że oceny prawodawcy mogą mieć zarówno charakter pozytywny (aprobujący), jak i negatywny (dezaprobujący) wobec określonych faktów lub stanów rzeczy. Jak ujmuje to M. Kamiński: „Wartość prawna lub normatywna (...) może być pojmowana jako konstrukcja pojęciowa odpowiadająca zwrotowi językowemu, który wyraża zakodowaną w treści norm prawnych ocenę prawodawcy, że określony stan rzeczy jest aprobowany (preferowany) albo dezaprobowany jako cel lub środek do celu, w świetle kryteriów normatywnych wynikających z naczelných lub pochodnych norm merytorycznych porządku prawnego”¹⁰. Ocena negatywna (dezaprobująca) potencjalnie tworzy kategorię tzw. antywartości¹¹. W istocie jednak pojęcie antywartości nie jest niezbędne dla siatki pojęciowej paradygmatu aksjonormatywnego, nie ma ono bowiem odrębnego desygnatu. Fakt lub stan rzeczy będący nieurzeczywistnieniem określonej wartości – i w konsekwencji oceniany przez prawodawcę dezaprobująco – nie tworzy bowiem kategorii ontologicznie przeciwnej. Antywartość należy zatem traktować jako termin, który odnosi się do wartości konotowanych *via negativa*.

Warto zauważyć, że jeżeli przyjąć, iż wartości normatywne – wartości prawnie relewantne – stanowią wyrażoną w prawie pozytywnym ocenę prawodawcy, to zbędne z perspektywy nauki prawa staje się rozstrzygnięcie o istocie wartości *per se*. Dla potrzeb metody analitycznoprawnej zasadne jest przyjęcie stanowiska antykognitywistycznego i subiektywistycznego w odniesieniu do ustawodawcy jako podmiotu wartościującego¹². Z perspektywy egzegezy tekstu prawnego na płaszczyźnie metodologicznej można przyjąć podejście

⁷ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 74.

⁸ Por. J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 19 i n.

⁹ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 55.

¹⁰ M. Kamiński, *Wartości normatywne...*, s. 59.

¹¹ Na temat koncepcji antywartości zob. J. Zimmermann, *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 21 i n.

¹² Zob. M. Kamiński, *Wartości normatywne...*, s. 58.

pozytywistyczne zakładające, że wartości prawne wynikają jedynie z obowiązujących *hic et nunc* norm prawa pozytywnego, przy czym normy te mogą odwoływać się do wartości pierwotnie pozaprawnych, w szczególności przez klauzule generalne odsyłające pozasystemowo¹³. Podejście takie nie wyklucza możliwości i zasadności badania systemu prawnego z perspektywy tzw. wartości zewnętrznych, w odniesieniu do kryteriów pozaprawnych¹⁴, wymaga to jednak odwołania się do metodologii nauk pomocniczych prawoznawstwa – filozofii lub socjologii prawa.

W państwie demokratycznym co do zasady układ wartości respektowanych przez prawodawcę jest tożsamy z kulturowo ugruntowanym, a więc relatywnie stałym układem wartości respektowanym przez ogół społeczeństwa lub jego dominującą część. Kluczową rolę dla systemowego ukonstytuowania układu wartości prawnych odgrywa warunkowana odpowiednio, szerokim konsensusem politycznym, ustawa zasadnicza¹⁵.

Na poziomie konstytucji konstruowany jest zatem rdzeń systemowo rozumianych wartości normatywnych, wspólnych dla wszystkich gałęzi prawa, a z perspektywy hierarchiczności systemu prawnego traktowanych nadrzędnie. Z tego punktu widzenia można mówić o aksjologii systemu prawa *in genere* opartej na wartościach prawnych wyodrębnionych jako najbardziej doniosłe i zarazem w dużej mierze uwspólnionych wobec poszczególnych gałęzi prawa.

Przyjmując podział prawa na gałęzie, przyjąć zarazem należy istnienie gałęziowych aksjologii *in specie*. Nie idzie tu o całkowicie odrębne układy wartości, ale raczej o wartości normatywne, które determinują specyfikę funkcji danej gałęzi prawa. Każda z gałęzi prawa, w tym również prawo administracyjne, realizuje bowiem ogólną funkcję prawa w specyficzny dla siebie sposób i w odniesieniu do właściwego sobie – choć nie traktowanego rozłącznie wobec innych – katalogu wartości. *Nota bene* to właśnie ta specyfika w dużej mierze przesądza o delimitacji gałęziowej systemu prawnego. Jak pisze J. Zimmermann: „Prawo administracyjne powinno prezentować wartości, jakie wyznacza w ogóle prawo systemu państwowego, ale z drugiej strony ma ono niewątpliwie swoją własną aksjologię, która stoi u podstaw jego wyodrębnienia i dotyka jego istoty”¹⁶. Z tej

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, s. 59.

¹⁵ Odmianą sytuacją jest przypadek tzw. kontrkulturowości prawa – wynikający ze sprzeczności systemu wartości respektowanego przez ustawodawcę i ogół społeczeństwa – do czego może dochodzić w państwa kolonialnych, ale w pewnych wymiarach można dostrzec to np. w kolizji systemu wartości ultraliberalnego obyczajowo ustawodawcy względem konserwatywnych postaw większości społeczeństwa. W takich sytuacjach instrumentami zharmonizowania systemu wartości mogą być referenda.

¹⁶ J. Zimmermann, *Wprowadzenie [w:] Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 12. Także: P. Wszolek, *Aksjologia prawa administracyjnego a jego differēntia specifiā [w:] Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.

perspektywy, identyfikując wartości, którym podporządkowana jest funkcja prawa administracyjnego, można zatem mówić o aksjologii prawa administracyjnego¹⁷, a szerzej – o aksjologicznym podejściu do prawa administracyjnego¹⁸.

W konsekwencji prawo administracyjne może być również definiowane przez pryzmat wartości. Podstawową tego rodzaju definicją we współczesnej polskiej nauce prawa administracyjnego pozostaje definicja Z. Cieślaka, w myśl której prawem administracyjnym nazwać należy uporządkowany zbiór norm prawnych stanowiących spójny i integralny podsystem w ramach systemu prawa, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne¹⁹. Idzie tu o wzmiankowane wyżej wartości normatywne – prawnie relewantne. Z tej perspektywy prawo administracyjne można traktować – jak to trafnie ujmuje I. Niżnik-Dobosz – jako mechanizm realizacji wartości²⁰.

Paradygmat aksjonormatywny jest koncepcją wywiedzioną z aksjologicznej definicji prawa administracyjnego w ujęciu Cieślaka. Opiera się na założeniu, że doktrynalne ujęcia prawa administracyjnego winny respektować sprzężenie norm i wartości oparte na funkcjonalnym podporządkowaniu norm prawa administracyjnego wartościom, które zbiorczo ujmować można w kategorii dobra wspólnego.

Z tej perspektywy przyjęć można, iż dobro wspólne stanowi uogólnioną *ratio legis* prawa administracyjnego *per se*, a zarazem naczelną gałęziową wartość prawną prawa administracyjnego. W istocie to systemowe aksjologiczne odniesienie prawo administracyjne współdzieli z innymi gałęziami prawa publiczne-

¹⁷ Zob. m.in. S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633 i n.; P. Wszolek, *Aksjologia prawa...*

¹⁸ Podejście to mieści się w szerzej ujmowanej aksjologii prawa, która jest jedną z rdzennych problematyk filozofii prawa. Zob. m.in. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 2010; R. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996. Potencjał naukowy tkwiący w problematyce aksjologicznej przenoszony na grunt nauki prawa administracyjnego może odzwierciedlać liczba autorów i objętość publikacji, jakie ukazały się w ostatnich latach. Wymienić tu można w szczególności: *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, M. Pierzchała, Toruń 2014; *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014; *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015; *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016; dwutomową monografię *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, a także wybrane artykuły w monografiach wieńczących zjazdy katedr prawa administracyjnego. Mimo zbieżnej perspektywy i podzielanego założenia o aksjologicznym zdeterminowaniu norm prawa administracyjnego zarazem ujawnia się jednak brak jednolitej pojmowanego rdzenia teoretyczno-metodologicznego, a dodatkowo ograniczona objętość artykułu naukowego zwykle nie pozwala poszczególnym autorom na systematyczne przedstawienie założeń.

¹⁹ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 55. Zob. też: F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UW” 1958, Prawo III, Seria A, nr 10.

²⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 113 i n.

go. Dobro wspólne można uznać za jedną z naczelných wartości systemu prawa, a zważywszy na art. 1 Konstytucji z 1997 r. za wartość ustrojową, konstytutywną dla państwa, które dalej, w art. 2, ustawa zasadnicza określa mianem demokratycznego państwa prawnego. Z perspektywy Ulpianowskiego dychotomicznego podziału prawa jest to naczelną wartość normatywną całego prawa publicznego jako prawa stanowionego w interesie ogółu. Dobro wspólne jest pojęciem agregującym (metapojęciem). W istocie funkcjonuje ono jako zbiorcze określenie szeregu dóbr (wartości) o charakterze szczegółowym, a więc – jak wskazuje Cieślak²¹ – swoiste pojęcie-narzędzie konotujące poszczególne dające się wyodrębnić dobra (wartości) niemożliwe do enumeratywnego wskazania, ale niewątpliwie składające się na pewną całość, którą można określać właśnie mianem dobra wspólnego. Pojęcie dobra wspólnego agreguje zatem zróżnicowane pod względem treści i charakteru wartości. Tym samym można bez uszczerbku dla całości wyodrębniać poszczególne części składowe, mając jednak na uwadze ich wspólną konotację. Te rozproszone wartości mają jednak wspólny rdzeń, są konotowane w pojęciu dobra wspólnego.

Poszczególne wartości (dobra) szczegółowe – składające się na pojęcie dobra wspólnego – są ze sobą powiązane i w dużej mierze wzajemnie się warunkują. Tym samym nie tworzą li tylko agregatu (niepowiązanego zestawu elementów), choć nie wydaje się także, aby tworzyły w pełni ukształtowany i uporządkowany system (system *sensu stricto*). Przyjąć należy, że są to pewne powiązane ze sobą układy wartości (dóbr) – w szczególności powiązania te mogą przybierać charakter hierarchiczny, a tym samym wyróżniać wartości bardziej cenne, które w razie kolizji można przedkładać nad inne.

Zgodzić należy się M. Kamińskim, iż ocena normatywna prawodawcy jest zawsze zrelatywizowana systemowo²². Wynika to zdaniem tego autora z hierarchicznej struktury: naczelné normy systemu prawnego inkorporują najwyższe wartości normatywne, natomiast znajdujące się na niższych poziomach systemu prawa normy z jednej strony chronią i służą realizacji wartości wynikających z norm wyższego poziomu, z drugiej zaś same konstytuują nowe wartości, które wynikają z norm i wartości wyższego poziomu – w tym sensie są to swego rodzaju wartości pochodne²³. Z tej perspektywy uwidaczniają się wartości zasadnicze (pierwotne) – należy przyjąć, że są to wartości konstytucyjne, i wartości zrelatywizowane (wtórne) – konotowane zasadniczo na poziomie ustawowym²⁴.

²¹ Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 56.

²² M. Kamiński, *Wartości normatywne...*, s. 60–61.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*. Należy zaznaczyć, że powołany autor idealizująco wskazuje, że oceny zasadnicze (niezrelatywizowane) mogą być formułowane jedynie przez suwerena, a prawodawca będący emanacją suwerena konstruuje już tylko oceny normatywnie zrelatywizowane.

Istotne znaczenie dla aksjonormatywnej analizy poszczególnych instytucji prawa administracyjnego mają owe wartości zrelatywizowane (wtórne), które można ujmować jako wartości szczegółowe danej regulacji bądź obszaru regulacyjnego. Z perspektywy paradygmatu aksjonormatywnego zidentyfikowanie tych wartości – traktowanych jako komplementarne uszczegółowienie wartości wyższego poziomu – jest wymogiem metodologicznej poprawności wypowiedzi o normatywnej treści prawa.

Tworzenie typologii lub klasyfikacji wartości w prawie administracyjnym jest odrębnym obszarem badawczym ujawniającym się w ramach aksjonormatywnego paradygmatu nauki prawa administracyjnego. Jest to problematyka istotna nie tylko z perspektywy skądinąd cennej poznawczo systematyzacji, ale również problematyki kolizji wartości w procesie stosowania prawa administracyjnego. Systematyka wartości w prawie administracyjnym jawi się jako złożona i wielopoziomowa – winna uwzględniać nie tylko hierarchiczną budowę systemu prawnego, jak w referowanej wyżej koncepcji Kamińskiego, ale także – zgodzić należy się z M. Jaśkowską – multicytryczny charakter prawa²⁵. Zakładać należy, że będą w tym obszarze konkurować różne podejścia i koncepcje²⁶. Dodatkowy aspekt ujawnia się przy zastosowaniu proponowanego przez J. Zimmermanna podziału na wartości obiektywne i wartości subiektywne – przy czym z perspektywy nauki prawa administracyjnego istotne pozostają wartości obiektywne ujawnione w prawie, a wartości subiektywne ujawniające się w procesie stosowania prawa winny być przedmiotem zainteresowania nauki administracji – o czym dalej.

Wyraźnie zastrzec należy, że gałęziowe ukierunkowanie prawa administracyjnego na dobro wspólne – traktowane jako naczelną wartość gałęziową – i wyprowadzane z tego pojęcia wartości szczegółowe, a więc konsekwentne ujmowanie prawa administracyjnego jako prawa publicznego – stanowionego w interesie ogółu i tworzonego w myśl ujęcia A. Okolskiego dla zapewnienia wszechstronnego rozwoju społeczeństwa²⁷ – nie oznacza bezwzględnej prymatu tych wartości wobec wartości związanych z bytem jednostki. Dobro jednostki pozostaje naczelnym dobrem prawnym poziomu konstytucyjnego. Prawo administracyjne w demokratycznym państwie prawnym w żadnym razie nie jest instrumentem kolektywizmu. Wręcz przeciwnie, istotą prawa administracyjnego jest harmonizowanie tych interesów w wymiarze horyzontalnym (względem

²⁵ M. Jaśkowska, *Stosowanie pojęć...*, s. 902.

²⁶ Należy tu odnotować przede wszystkim podział wartości zaproponowany przez J. Zimmermanna, który wyróżnia wartości uniwersalne, wartości tworzone przez samo prawo administracyjne i wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 75. Według odmiennych kryteriów klasyfikuje wartości Z. Cieślak, wskazując na wartości merytoryczne i homeostatyczne (instrumentalne). Do tego ostatniego podziału niniejszy tekst odwołuje się dalej.

²⁷ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880, s. 14 – to jak wskazuje J. Zimmermann – bodaj najstarsza polska definicja prawa administracyjnego. Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 14.

siebie) oraz w wymiarze wertykalnym (względem dobra wspólnego i ukierunkowanego na to dobro interesu publicznego). W efekcie zasadą prawa administracyjnego jest respektowanie interesu jednostki do granic kolizji z interesem publicznym, przy czym interes jednostki winien być interesem słusznym – co oznacza, że nie może godzić w interesy wspólnoty, a w konsekwencji prawo administracyjne winno w razie kolizji interesów respektować nadrzędność interesu ogólnego względem interesu partykularnego.

Pomimo iż interes publiczny (wspólny) pozostaje w pojęciowej opozycji wobec interesu partykularnego, nieadekwatne byłoby założenie o nieusuwalnej (strukturalnej) kolizji pomiędzy interesem społecznym a interesem indywidualnym. W wielu przypadkach interesy te są niesprzeczne – tzn. że realizacja interesu indywidualnego jest irrelevantna wobec interesu publicznego, albo zgodne – tzn. w interesie wspólnoty będzie leżeć realizacja interesu jednostkowego²⁸. Co do zasady nieograniczony partykularyzm będzie godził w dobro wspólne. Zależności tej nie należy postrzegać mechanicznie, a antagonizm pomiędzy tym, co wspólnotowe, a tym, co indywidualne, tam, gdzie występuje, nie jest ani permanentny, ani nieprzewycięzalny. Zważywszy jednak na to, że dobrostan jednostki jest co do zasady warunkowany dobrostanem wspólnoty, realizacja interesu publicznego uzyskuje systemowo (strukturalnie) warunkowany prymat wobec realizacji interesu partykularnego. W tym sensie, jak pisze L. Zacharko, zasada dobra publicznego wyznacza relacje pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym²⁹. Pogląd taki trafnie wyraził Sąd Najwyższy, stwierdzając: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. (...) Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”³⁰. Tak ukształtowany pogląd w pełni podtrzymało późniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych³¹. Aksjologia prawa administracyjnego respektuje zatem również wartości istotne z perspektywy jednostki, zwłaszcza chronione konstytucyjnie, przy czym prawo administracyjne wartości te waży i hierarchizuje, relatywizując je wobec wartości dobra wspólnego. Legitymizuje to prawo administracyjne jako prawo reglamentujące konstytucyjne prawa i wolności jednostki³².

²⁸ Przyjmowany dawniej w doktrynie prawa administracyjnego pogląd o konfrontacji jednostki z interesem publicznym należy, jak pisze L. Zacharko, uznać za anachronizm. L. Zacharko, *Refleksja nad kategorią dobra wspólnego* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 15. Por. powoływany tamże E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.

²⁹ L. Zacharko, *Refleksja nad kategorią...*, s. 17.

³⁰ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. III ARN 49/93, OSNC 1994/9/181.

³¹ Zob. m.in. II OSK 2233/13, II OSK 65/17, II OSK 858/17 i in.

³² Zob. II OSK 172/14.

Problematyka konfigurowania układu wartości i norm w procesie stanowienia prawa

Analizując zakres obszarów badawczych istotnych z perspektywy paradygmatu aksjonormatywnego, wskazać należy na problematykę zmienności konfiguracji układu wartości normatywnych i norm prawnych prawa administracyjnego. Konfiguracja ta – identyfikowana w określonym kształcie w danym stanie prawnym i traktowana jako *constans* – podlega zmianom w konsekwencji zmian prawa.

Pojęcie dobra wspólnego *in abstracto* uznać można za stałe. Odzwierciedla ono ogół wyidealizowanych uwarunkowań zharmonizowanego bytu społecznego – dobrostan wspólnoty, w ramach którego respektowane są wszystkie relewantne ze względu na wspólnotę wartości, które referować ma system prawny *de lege lata*. Idzie tu zarówno o wartości stabilizujące wspólnotę (zapewniające ład), jak i zapewniające wspólnocie harmonijny rozwój³³. Pojęcie dobra wspólnego *in concreto* – odniesione do określonej wspólnoty umiejscowionej w czasie i przestrzeni – podlega jednak społeczno-politycznym redefinicjom, które są następnie odzwierciedlonym w systemie prawnym *de lege lata*. Redefinicje te polegają na wyodrębnianiu ze zbiorczej kategorii dobra wspólnego dóbr (wartości), a po części także z wartości określonych wcześniej jako generalne – wartości szczegółowych: skonkretyzowanych faktów lub stanów rzeczy w poszczególnych obszarach objętych regulacją prawa administracyjnego, które z perspektywy aktualnego ustawodawcy są oceniane aprobująco, a w konsekwencji znajdują odzwierciedlenie w prawie pozytywnym. Te wartości są zmienne, gdyż zmienne w konsekwencji pojawiają się nowych zjawisk życia społecznego, rozwoju technologicznego, zwłaszcza nowych technik informatycznych czy technologii medycznych, innowacji w sferze działalności gospodarczej zmienne są fakty lub stany rzeczy, które podlegają ocenie. Nie idzie tu przy tym o bezwzględną nowość poszczególnych wartości normatywnych, ale również o odmienne, w szczególności bardziej szczegółowe referencje aksjologiczne określonej regulacji. Ponadto – co zwykle jest pomijane w idealizujących koncepcjach racjonalnego ustawodawcy – oceny ustawodawcy podlegają zmianie też dlatego, że w systemie demokratycznym zmienny jest sam ustawodawca.

Zrębowe ujęcie programu badawczego paradygmatu aksjonormatywnego nauki prawa administracyjnego opiera się na założeniu, że dobro wspólne jako naczelną wartość prawną z perspektywy *de lege lata* wymaga konkretyzacji na poziomie wartości szczegółowych. Na tej konkretyzacji opiera się efektywne programowanie aksjologiczne porządku normatywnego dokonujące się w procesie stanowienia prawa i warunkujące działanie prawa jako funkcji wartości w wymiarze operacyjnym – w procesie stosowania prawa i szerzej: jego realizacji. Dopiero taka operacjonalizacja dobra wspólnego powoduje, że realnie oddziałuje ono na porządek normatywny i nie pozostaje odniesieniem li tylko deklaratywnym.

³³ Por. powołana wcześniej definicja A. Okolskiego.

Postulowana racjonalność procesu stanowienia prawa z perspektywy aksjonormatywnej będzie oznaczała konieczność uprzedniej identyfikacji skonkretyzowanych wartości (dóbr) wymagających ochrony, z uwzględnieniem ich relacji z innymi chronionymi wartościami (dobrami), a następnie ustalenie adekwatnego instrumentarium prawnego, jakie ma być zastosowane dla ochrony bądź realizacji tych wartości. Ustawodawca zanim ukształtuje określony wzór zachowania, a w istocie określony układ powiązanych ze sobą wzorów zachowania: nakazów, zakazów, uprawnień, w obrębie określonego zakresu regulacji, winien dokonać: 1) identyfikacji faktów i stanów rzeczy specyficznych dla danego zakresu życia społecznego lub gospodarczego; 2) rozgraniczenia faktów i stanów rzeczy aprobowanych i nieaprobowanych, a następnie 3) gradacji dokonanych ocen – wyróżniając wartości mniej cenne i bardziej cenne, którym należy dać pierwszeństwo w przypadku ewentualnej kolizji. Uporządkowany system ocen może stać się podstawą do działania normodawczego *sensu stricto*.

Z perspektywy aksjonormatywnej dwie podstawowe dysfunkcje prawa administracyjnego będą polegały na istnieniu – odpowiednio: 1) regulacji, która nie chroni żadnych dających wyróżnić się ze względu na dobro wspólne wartości szczegółowych respektowanych przez ustawodawcę – jest aksjologicznie pusta (irrelevantna) albo 2) sytuacji swoistej luki aksjonormatywnej – polegającej na tym, że istnieją respektowane przez ustawodawcę wartości, które *de lege lata* nie są adekwatnie chronione na poziomie normatywnym.

Ta pierwsza sytuacja może być wynikiem partykularyzmu ustawodawcy – instrumentalizacji prawa administracyjnego i podporządkowywania go celom innym niż dobro wspólne, najczęściej jednak bywa skutkiem braku systematycznego przeglądu ustawodawstwa i utrzymywania rozwiązań zdezaktualizowanych lub nadmiarowych – co określa się potocznie mianem „nadregulacji”³⁷. Potencjalnie taki dysonans likwidują ustawy deregulacyjne lub nowe ustawy, które nie przenoszą do nowego stanu prawnego nieadekwatnych rozwiązań w danym obszarze regulacji.

Z kolei luka aksjonormatywna może być wynikiem błędu lub zaniechania – z zasady nie będzie jednak świadomą decyzją ustawodawcy. Wariantem tej sytuacji jest nieadekwatne względem określonej hierarchii wartości ukształtowanie poziomu ochrony w płaszczyźnie normatywnej, do czego może dochodzić zwłaszcza przy zmianie pozycji określonych wartości (dóbr) w hierarchii wartości – a więc uznaniu, że niektóre dobra wymagają dalej idącej ochrony niż dotychczas, a w konsekwencji inne powinny być chronione w mniejszym stopniu³⁴.

Dodatkowo ujawnia się tu odrębny aspekt adekwatności zastosowanych instrumentów prawnych dla określonych wartości. Idzie tu o warianty normowania,

³⁴ Przykładem rekonstrukcji hierarchii wartości, przy której doszło do nieadekwatnej deregulacji, była dokonana w 2015 r. nowelizacja ustawy o ochronie przyrody (tzw. *lex Szyszko*), w wyniku której miała miejsce szeroko opisywana w prasie masowej wycinka drzew i z której ustawodawca wycofał się po pewnym czasie.

które mogą mieć charakter sankcjonowanych nakazów lub zakazów, ale też różnego rodzaju mechanizmów gratyfikacji (tzw. sankcji pozytywnych), a także wybór prawnych form działania administracji – władczych bądź niewładczych, aktów prawodawczych bądź aktów stosowania prawa, w tym również generalnych, aktów prawnych bądź czynności materialno-technicznych. W tym zakresie prawo administracyjne wykazuje wielkie zróżnicowanie instrumentarium prawnego.

Z perspektywy paradygmatu ujawnia się tu autonomiczny obszar badawczy wyodrębniony wokół problematyki koherencji wartości i norm oraz adekwatności normatywnego poziomu ochrony. Dynamika życia społecznego przy zmiennych uwarunkowaniach kreowanych przez państwo polityk publicznych wymaga od ustawodawcy stałej refleksji w zakresie kompletności i koherencji systemu ocen oraz adekwatności zakresu i sposobu ukształtowania poszczególnych regulacji. Z tej perspektywy kształtuje się program badawczy polityki prawa administracyjnego, która może być gałęziowo zorientowaną polityką tworzenia prawa postulowaną przez S. Wronkowską³⁵, a zarazem stanowić subdyscyplinę zmarginalizowanej współcześnie nauki polityki administracyjnej, która poszukuje tożsamości badawczej i własnych celów naukowych.

Relatywnie często wartości szczegółowe są notyfikowane przez ustawodawcę *explicite*, a więc znajdują *expressis verbis* odzwierciedlenie w brzmieniu przepisów prawnych. Z perspektywy legislacyjnej pojawia się problem sposobów i środków techniki prawodawczej służących adekwatnemu wyrażaniu w przepisach prawa treści aksjologicznych. Tym bardziej że zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej w ustawie, a odpowiednio także w innych aktach normatywnych nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Funkcję aksjologicznego programowania przejmują, jak można przyjąć, przede wszystkim przepisy ogólne formułowane z użyciem wyrażenia „celem ustawy jest...” czy też bardziej prawidłowo „celem [określonego działania na podstawie ustawy lub działania określonych podmiotów] jest...”. Przepisy wyznaczające cele należy traktować jako odrębną kategorię przepisów prawa administracyjnego, odróżniając je zarówno od przepisów określających właściwość, jak i od przepisów wyznaczających zadania³⁶. Należy zauważyć, że kontekst aksjologiczny uzyskiwany jest przez ustawodawcę również przez klauzule generalne odsyłające do zewnętrznych wobec prawa układów odniesienia i szczególnych systemów aksjologicznych.

Komplementarnie funkcję notyfikowania wartości normatywnych pełnią preambuły, których nie można jednak uznać za typowy element ustawy, mimo że zwłaszcza w ostatnim okresie zwiększyła się ich liczba. Szczególną rolę pełni

³⁵ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 124.

³⁶ Problematykę celu w prawie administracyjnym kompleksowo omawia: A. Mituś, *Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 2018.

preambuła ustawy zasadniczej – istotne z perspektywy prawa administracyjnego wartości, jakimi są rzetelność i sprawność instytucji publicznych, zostały wyrażone przez ustrojodawcę właśnie w preambule. Charakter preambuły nie jest wszakże sprecyzowany – o preambule milczą Zasady techniki prawodawczej – co do zasady preambuła wskazuje jednak motywy prawodawcze, a więc również wskazuje na aksjologiczne preferencje ustawodawcy. Co istotne, można wymienić orzeczenia, w których sądy administracyjne identyfikują preambułę jako element programowania aksjologicznego ustawy³⁷.

Szczególnym rozwiązaniem determinowanym przez art. 92 Konstytucji są wytyczne dla norm kompetencji prawodawczej w zakresie wydawania rozporządzeń. Niezależnie od jakości przepisów upoważniających i poziomu refleksji, jakie towarzyszy ich stanowieniu, potencjalnie wyznaczają one kompletny program aksjologiczny wydawanych na ich podstawie przepisów wykonawczych.

Dostępność powyższych środków techniki prawodawczej nie wyklucza również regulacji, w których konotacje aksjologiczne są wyrażone *implicite* i pozostają niezwerbalizowane, są jednak możliwe do zdekodowania z treści przepisów, zwłaszcza z odwołaniem do uzasadnień i innych materiałów okołolegisacyjnych.

Sposoby i formy programowania aksjologicznego stanowią odrębną problematykę badawczą dającą się wyodrębnić w ramach paradygmatu aksjonormatywnego. Szczegółowego sformułowania wymagałyby też dyrektywy interpretacyjne, które zapewniałyby w procesach wykładniczych uwzględnienie zrekonstruowanych i zidentyfikowanych wartości normatywnych³⁸ – przy czym zgodzić należy się z M. Kamińskim, że nie determinuje to konieczności wyodrębniania kategorii wykładni aksjologicznej³⁹. Aspekt aksjologiczny powinien być uwzględniany w procesie wykładni ze względu na immanentny wobec prawa charakter wartości normatywnych, przy czym najpełniej uwzględniany jest w ramach wykładni celowościowej i funkcjonalnej.

Relatywnie czytelny jest program aksjologiczny prawa materialnego. Trafnie jednak zauważa się w doktrynie, a wskazać należy tu przede wszystkim Z. Cieślaka⁴⁰, że sprzężone z normami wartości obecne są także w prawie ustrojowym i procesowym. Odpowiednio do charakteru tych działów prawa administracyjnego wartości te można określać mianem wartości instrumentalnych⁴¹ – podporządkowanych rdzennym wartościom prawa administracyjnego: tzw. wartościom merytorycznym inkorporowanym do prawa materialnego. Wartości instrumentalne prawa ustrojowego czy procesowego nie mają wszakże wymiaru ściśle prakseologicznego, nie są podporządkowane li tylko wymiarowi sprawności ad-

³⁷ Zob. I OSK 1639/17 lub IV SA/Po 1475/04 (orzeczenie prawomocne).

³⁸ M. Kamiński, *Wartości normatywne...*, s. 66.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 56–57.

⁴¹ Z. Cieślak używa także określenia „wartości homeostatyczne”. *Ibidem*.

ministracji. Prawo procesowe obok sprawności realizuje funkcje rzetelności: prawdy obiektywnej, informowania, przekonywania, ochrony słusznego interesu strony etc. Z kolei prawo ustrojowe zna konstrukcje, które respektują jakość rozstrzygnięcia stawianą przed szybkością jego podjęcia – kolegalność, odpowiednio: konstrukcje nadzoru i podległości, decentralizacji, w tym również decentralizacji funkcjonalnej, kadencyjności – nie są neutralne aksjologicznie. Przy odpowiednim katalogowaniu i hierarchizowaniu wartości można zatem mówić o aksjologicznej strukturze całego prawa administracyjnego – co ściśle koresponduje z tezą o jedności prawa administracyjnego⁴². Jak pisze Cieślak: „struktura aksjologiczna prawa administracyjnego porządkuje treść całego ustawodawstwa w zakresie wykonywania funkcji administracji”⁴³.

Jak wspomniano, w ramach paradygmatu aksjonormatywnego normy prawne prawa administracyjnego należy ujmować przez pryzmat ich funkcjonalnego podporządkowania określonym wartościom normatywnym, których realizacji lub ochronie służą. Kluczowym postulatem metodologicznym staje się zatem konieczność uwzględnienia relewantnego z perspektywy danej regulacji i możliwie skonkretyzowanego aksjologicznego układu odniesienia. W konsekwencji za metodologicznie wadliwe uznać należy konstruowanie wypowiedzi dogmatycznych pomijających aspekt wartości normatywnych możliwych do odtworzenia dla określonego zakresu regulacji prawa administracyjnego *de lege lata*. Pojęcie takie w procesie stosowania prawa objawia się nihilizmem prawnym – swoiście instrumentalną wykładnią prawa. Dekodowane z przepisów prawa administracyjnego normy prawne winny być zatem ujmowane w perspektywie normatywnie zdefiniowanego, ujmowanego aksjologicznie celu.

Wartości odzwierciedlone w prawie pozytywnym winny być identyfikowane w procesie wykładni jako tzw. wartości normatywne poszczególnych zakresów regulacji. Powinny one być identyfikowane na możliwie wysokim poziomie szczegółowości, na gruncie konkretnej ustawy lub inaczej wyodrębnionego zakresu przedmiotowego.

Problematyka luzów w prawie administracyjnym i aktywizmu podmiotów administrujących z perspektywy aksjonormatywnej

Z perspektywy teoretycznej (dogmatycznej) każda norma prawa administracyjnego poddaje się ujęciu aksjologicznemu, jednak doniosłość tej metodyki z perspektywy stosowania prawa ujawnia się w zakresie, w którym prawo tworzy obszary

⁴² Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 30 i n.

⁴³ Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 58.

luzów interpretacyjnych lub decyzyjnych. Dotyczy to pojęć nieoookreślonych – w tym klauzul generalnych – oraz uznania administracyjnego⁴⁴.

Prawo administracyjne – patrząc przez pryzmat norm kompetencyjnych kierowanych do organów administracji i podlegających ścisłej wykładni – tylko w pewnym zakresie operuje ścisłym związaniem – nawet przy precyzyjnie wyznaczonym zakresie działania, bez luzu decyzyjnego w ramach któregoś z typów uznania administracyjnego, organ (podmiot administrujący) może uzyskiwać istotne luzy działania w ramach niekonkluzywnie formułowanych przesłanek.

Jeżeli przyjąć, że wszelkie luzy organy administracji publicznej uzyskują wyłącznie w ramach prawa – a w taki restryktywny sposób należy rozumieć fundamentalną dla państwa prawnego zasadę legalizmu – zaś metoda regulacyjna prawa administracyjnego wymaga uzyskiwania uprawnionych konstytucyjnie luzów interpretacyjnych bądź decyzyjnych, to aksjologiczne programowanie regulacji na możliwie szczegółowym poziomie stanowi reżim prawny dla uprawnień dyskrecyjnych i zapobiega arbitralności działania na podstawie i w granicach tak ukształtowanego prawa. W tym obszarze ujawnia się szczególnie wyraźnie doniosłość podejścia aksjonormatywnego zarówno w perspektywie ściśle naukowej, jak i z perspektywy procesu stosowania prawa.

O ile sama konstrukcja luzu prawnego i jego rodzajów oraz sposób i zakres wykorzystania tego rodzaju konstrukcji w prawie administracyjnym pozostaje przedmiotem nauki prawa administracyjnego, to działanie na podstawie i w granicach tak konstruowanego prawa w dużej mierze staje się przedmiotem badania nauki administracji. Nauka administracji, która pozostaje nauką empiryczną, bada administrację w jej rzeczywistych wymiarach działania, nie może jednak, a w każdym razie nie powinna abstrahować od głównej determinanty badanego układu, jakim jest prawo administracyjne – będące jak zauważa J. Zimmermann⁴⁵ – podstawą wszelkiego administrowania publicznego.

W przyjętej definicji Z. Cieślak trafnie podkreśla, że prawo administracyjne powiązane jest ze specyficzną funkcją państwa polegającą na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego – inną od realizowania dobra publicznego przez ustawodawcę w drodze stanowienia prawa i inną niż realizowanie dobra publicznego w drodze stosowania prawa przez stojące na straży praworządności sądy⁴⁶. Przez bezpośrednie realizowanie wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne rozumieć należy stałą, czynną, proaktywną i prospektywną ochronę wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne, podejmowaną także *ex officio* i realizowaną niezależnie od woli podmiotów, których interesy

⁴⁴ Na ten temat z perspektywy aksjologicznej zob. M. Jaśkowska, *Stosowanie pojęć...*, s. 891 i n.; P. Wilczyński, *Aksjologia uznania administracyjnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 875 i n.

⁴⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 18.

⁴⁶ Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 59.

mogą z tym działaniem kolidować. Wszędzie tam, gdzie dobro publiczne wymaga bezpośredniego działania, ujawnia się zatem potrzeba i konieczność realizowania przez państwo funkcji, którą określa się mianem administracji publicznej (w funkcjonalnym rozumieniu odpowiadającym podziałowi W. Dawidowicza).

Nawet pobieżny ogłód jakichkolwiek unormowań prawa administracyjnego pozwala stwierdzić, że wyznaczony w ten sposób stopień swobody administracji w granicach prawa jest relatywnie duży. Jest to warunkowane dużą różnorodnością, złożonością i zmiennością uwarunkowań faktycznych wykonywania administracji, która w sensie pragmatycznym wyklucza możliwość szczegółowej regulacji o charakterze kazuistycznym.

Niezależnie od identyfikowanego ryzyka dysfunkcji regulacyjnej prakseologiczna dyrektywa zapewnienia efektywności prawa nakazuje pozostawienie administracji ograniczonej swobody działania na podstawie i w granicach prawa. Odstąpienie od ścisłego związania podmiotu administrującego prawem pozwala wyznaczyć oczekiwany poziom tzw. responsywności, zapewniając podmiotowi administrującemu zdolność do efektywnego działania w zmiennych warunkach faktycznych⁴⁷. Relatywnie duży poziom swobody w podejmowaniu działań i wyznaczania ich treści tworzy płaszczyznę dla ujawniania się specyficznego aktywizmu podmiotu administrującego. Tak ukształtowane pole do aktywizmu podmiotów administrujących nie jest skutkiem niedoskonałości prawa administracyjnego, ale jego zamierzonym elementem konstrukcyjnym, koniecznym dla realizacji założonych przez ustawodawcę celów regulacyjnych wpisanych w mechanizm działania prawa administracyjnego, a więc wynikającym z niego i stanowiącym o jego specyfice.

W ramach aksjonormatywnego układu odniesienia, szerzej rozumianej zasady legalizmu zakładającej, że w granicach prawa mieszczą się również normatywne wartości, podmiot administrujący związany jest nie tylko normatywnie wyznaczonymi wzorami zachowań, ale też wartościami prawnymi. Można zatem przyjąć, że podmiot administrujący jest związany w podwójnym wymiarze – prawem w myśl zasady legalizmu rozumianej *sensu stricto*, ale i konotowanymi w prawie wartościami wyróżnionymi ze względu na dobro wspólne – co stanowi zasadę legalizmu *sensu largo* – w ujęciu aksjonormatywnym. Podmiot stosujący prawo jest związany zarówno samym wzorcem normatywnym, jak i dyrektywą ochrony lub urzeczywistnienia chronionej prawem wartości. Procesową kategorię rażącego naruszenia prawa – naruszenia prawa o szczególnie wysokiej doniosłości – Z. Cieślak proponuje ujmować właśnie poprzez kryterium koniunktywnego zaistnienia tych dwóch przesłanek⁴⁸.

⁴⁷ Na temat pojęcia responsywności administracji zob. M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008; M. Princ, *Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 317 i n.

⁴⁸ Z. Cieślak, *Decyzja administracyjna a rażące naruszenie prawa*, „Glosa” 1995, luty, s. 5. Zob. też: II OSK 2192/11.

Takie podejście jest uzasadnione przede wszystkim ze względu na wskazane luzy, jakimi dysponuje administracja publiczna w ramach prawa. Skala tych luzów jest trudna do skwantyfikowania, ale przyjęć należy, że jest relatywnie duża. Także w odniesieniu do działań jednostronnych i władczych, ingerujących w sytuację prawną jednostki (podmiotu administrowanego). O ile w warunkach związania, przy braku luzów, działanie podmiotu administrującego jest ukierunkowane na określone wartości prawne w sposób przewidziany przez ustawodawcę, o tyle w przypadku identyfikowanych w prawie luzów podmiot administrujący nadal pozostaje związany wartościami prawnymi dekodowanymi z relewantnego materiału normatywnego – analogicznie jak w przypadku dekodowania norm prawnych. Procesy te są względem siebie komplementarne i z perspektywy aksjonormatywnej nierozłączne, wzajemnie się warunkujące. Związanie prawem w sensie aksjonormatywnym oznacza, że podmiot administrujący podejmuje działania wyłącznie w granicach prawnie relewantnych wartości. Podmiot administrujący nie jest przy tym uprawniony do samodzielnego wartościowania. Jest związany pierwotnym wartościowaniem dokonanym przez ustawodawcę zarówno co do przedmiotu, jak i co do hierarchii wartości w zakresie wyznaczonym przez ustawodawcę. Jak pisze M. Kamiński, podmioty administrujące są co do zasady związane ocenami prawodawcy i mają obowiązek „odtworzenia” lub „rekonstruowania” wartościowań zakodowanych w treści interpretowanych i stosowanych reguł normatywnych⁴⁹. Trafnie wskazuje on, że można wyznaczyć strukturę aksjologiczną procesu konkretyzacji norm prawa administracyjnego – proces stosowania prawa jest bowiem aksjologicznie zrelatywizowany i zdeterminowany⁵⁰. Jak pisze powołany autor, organy wyrażają – na podstawie i w świetle wartościowań prawodawcy – oceny aksjonormatywne w poszczególnych fazach procesu stosowania prawa⁵¹. Oznacza to, że „na kolejnych etapach stosowania prawa organy muszą nie tylko zrekonstruować relewantne wartości normatywne, ale także poddać je właściwej aplikacji na tle konkretnego stanu faktycznego. (...) Wybór właściwego zachowania kompetencyjnego (np. działanie albo zaniechanie, decyzja pozytywna albo negatywna) nie może pominąć uprzedniej rekonstrukcji wartości normatywnych oraz przeprowadzenia odpowiedniej oceny prawnej. Podobnie ustalenie konsekwencji prawnych ujętych w normie w sposób nieokreślony lub otwarty musi być poprzedzone operacją wartościowania aksjonormatywnego”⁵². W takim ujęciu można zgodzić się, że w procesie stosowania prawa dochodzi do wtórnego wartościowania normatywnego z zastrzeżeniem, że ma ono cechy konkretyzacji programu aksjologicznego i nie kreuje autonomicznych wartości. Przeprowadza zarazem swoisty rachunek aksjologiczny (określenie Z. Cieślaka), dokonując ważenia wartości w przypadku ich kolizji.

⁴⁹ M. Kamiński, *Wartości normatywne...*, s. 63.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 65.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*, s. 66.

Wartości prawne determinują sposób korzystania przez podmioty administracyjne z luzów interpretacyjnych i decyzyjnych, jakimi dysponują w ramach prawnego związania. Z tej perspektywy podmiot administrujący mimo określonej dyskrecjonalności działania nigdy nie jest legitymizowany do działania arbitralnego. Oznacza to, że określone działania dopuszczalne w granicach luzu prawnego w wymiarze normatywnym *sensu stricto* będą działaniami *contra legem* w wymiarze aksjonormatywnym ze względu na wymóg realizowania (ochrony) wartości prawnych. Należy wszakże uwzględnić, że obok działań jednoznacznie kolidujących z ukształtowanym przez ustawodawcę układem wartości i jednoznacznie respektujących ten układ wartości istnieje zwykle spektrum działań, które w sposób mniej lub bardziej pełny realizują układ wartości prawnych, stąd nie poddają się jednoznacznej ocenie. Każdorazowo organ winien umieć jednak wykazać (uzasadnić) wybór rodzaju działania, momentu jego podjęcia, użytych środków prawnych bądź powstrzymania się od potencjalnego działania z perspektywy wartości, które zobowiązany był realizować (chronić).

Prawny charakter luzów wynikających z konstrukcji norm prawa administracyjnego sprzężonych z prawnie relewantnymi wartościami w konsekwencji oznacza także, że każde działanie administracji – również w ramach luzu prawnego – poddaje się ocenie ze względu na kryterium legalności⁵³.

Spójność aksjonormatywna prawa pozytywnego w zasadzie powinna zapewniać właściwe ukierunkowanie aksjologiczne działaniom podejmowanym zgodnie z prawem. Spójne aksjonormatywnie prawo powoduje, że ocena danego działania ze względu na celowość jest wtórna wobec konkluzywności oceny dokonanej ze względu na kryterium legalizmu. Innymi słowy – legalizm w perspektywie aksjonormatywnej oznacza aksjologicznie warunkowaną celowość działania warunkowaną wartościami normatywnymi (prawnymi). Efekt taki zapewniony jest jednak wyłącznie w przypadku ścisłego związania administracji prawem. W szerokim spektrum działań administracji publicznej jest wiele obszarów, gdzie podmiot administrujący autonomicznie dobiera środki do wyznaczonych zadań lub decyduje, czy korzystać ze środków prawnych pozostających w dyspozycji administracji, ocena ze względu na legalizm nie jest ostra (nie zapewnia konkluzywności). Odwołując się do aksjonormatywnego ujęcia: im mniej skonkretyzowane są normy prawne wyznaczające treść lub przesłanki działań, tym bardziej uwypukla się regulacyjna funkcja normatywnych wartości – w szczególności wyrażanych w normach celu. Im większy luz decyzyjny, tym

⁵³ Można wskazać zapadające w ostatnich latach orzeczenia sądów administracyjnych *expressis verbis* wskazujące na wymóg kierowania się aksjologią ustawy *in genere*, m.in. II OSK 639/16, I OSK 2415/17, w szczególności zaś przy stosowaniu pojęć niedookreślonych, m.in. II SA/Kr 1585/16 (orzeczenie prawomocne), I OSK 360/15, I OSK 1257/15, I OSK 1377/06, lub korzystaniu z uznania administracyjnego – II SA/Po 1156/18 (orzeczenie prawomocne), II SA/Kr 1502/18 (orzeczenie prawomocne).

silniejsza konieczność równoczesnego podporządkowania działań administracji drugiemu kryterium, jakim jest celowość działania. To kryterium autonomizuje się wówczas. Choć dopóki nie jest akceptowane wnioskowanie z celów na środki (zasada niedomniemywania kompetencji), nigdy nie jest to kryterium nadrzędne. Można jednak mówić o „legalności celu”. Pozwala to wtedy na zakwalifikowanie konkretnego działania jako legalne i celowe, nielegalne i niecelowe, legalne, ale niecelowe, oraz nielegalne, ale celowe. Przy czym aprobowalne są tylko działania tej pierwszej kategorii. Jedynie przy założeniu, że podmiot administrujący jest związany zobiektywizowanym na poziomie normatywnym celem działania, przyjąć można, że administracja może dysponować swobodą działania, przy czym swoboda ta zawsze jest swobodą ograniczoną – odpowiednio do stopnia restryktywności działań. Ten obszar swobody można nazwać luzem decyzyjnym *sensu largo*.

To pozwala na generalne założenie w duchu koncepcji racjonalnego ustawodawcy, że wszędzie tam, gdzie ustawodawca pozostawia luzy decyzyjne, czyni to ze świadomością, iż będą operacjonalizowane przez organy administracji w reżimie relewantnych prawnie wartości.

Aksjonormatywny model administracji publicznej jako funkcji

Na gruncie tak zarysowanych uwarunkowań metody regulacyjnej prawa administracyjnego ujawnia się szczególna rola podmiotu administrującego jako swoistego gwaranta interesu publicznego w zmiennych stanach faktycznych, dla których ustawodawca nie jest w stanie wprowadzić szczegółowych unormowań. Można zaryzykować twierdzenie, że mechanizm regulacyjny prawa administracyjnego ma ze swej istoty służyć zapewnieniu możliwości czynnego działania organu administrującego na rzecz interesu publicznego przy pogodzeniu wymogu związania prawem i odpowiednio dużego poziomu swobody wynikającego z uprawnień dyskrecyjnych.

Przyjmując za J. Zimmermannem, że prawo administracyjne stanowi podstawę procesu administrowania publicznego, w oparciu o aksjonormatywne ujęcie prawa administracyjnego można wyprowadzić uniwersalny bazowy schemat eksplanacyjny nauki administracji. Podejście aksjonormatywne pozwala zrekonstruować aksjonormatywny model administracji publicznej jako funkcji. Model ten oparty jest na koncepcji podmiotu administrującego jako agenta interesu publicznego.

Koncepcja dobra wspólnego w istocie upodmiotawia wspólnotę, czyniąc z niej byt społeczny odrębny od jednostek, które ją współtworzą. Z tej perspektywy wspólnota nie jawi się już tylko jako suma jednostek i ich grup, ale zyskuje wymiar autonomiczny, zinstytucjonalizowany w politycznej formule państwa. Państwo, a także niższego rzędu wspólnoty wydzielone w jego obrębie przez

prawo publiczne, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, zyskują podmiotowość prawną i występują w obrocie prawnym samodzielnie i niezależnie od jednostek, które je współtworzą. W tej płaszczyźnie ujawnia się również odrębny i autonomicznie ukształtowany interes publiczny będący wyrazem pojęcia dobra wspólnego i często wręcz z nim utożsamiany. Prawo publiczne konstruuje tzw. interes publiczny jako prawnie zabezpieczony interes relewantny ze względu na dobro wspólne, ukierunkowany na ochronę lub urzeczywistnianie poszczególnych wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Aksjonormatywna spójność systemu prawnego powoduje, że interes publiczny staje się interesem prawnym jako prawnie relewantny ze względu na metaklauzulę dobra wspólnego konstytutywną dla prawa publicznego. W tym sensie interes publiczny jest ustrojowo determinowanym interesem prawnym immanentnie wpisanym w system prawny demokratycznego państwa prawnego. Istotą prawa publicznego jest jurydyczne zabezpieczenia możliwości realizowania interesu publicznego jako *sui generis* interesu prawnego wspólnoty.

Jeżeli interes publiczny traktować jako *sui generis* interes prawny, to za tym interesem winien stać interesowany podmiot zdolny – zarówno co do możliwości, jak i co do woli – podejmować działania na rzecz tego interesu. Prawnopodmiotowa konstrukcja wspólnoty wymaga, aby działała ona poprzez swoje organy lub podmioty, które na podstawie prawa pełnią ich funkcje. Z perspektywy interesu publicznego takim działającym podmiotem jest zatem każdorazowo podmiot administrujący w zakresie swojej właściwości. Podmiot administrujący z tej perspektywy jest koniecznym elementem podmiotowym prawnej konstrukcji interesu publicznego jako interesu prawnego, warunkującym jego realizację w mechanizmie działania prawa.

Wykonując funkcję administracji, podmioty administrujące na podstawie i w granicach norm prawa administracyjnego stają się – każdy w zakresie prawnie wyznaczonej właściwości – agentami interesu publicznego dla pewnego wycinka dobra wspólnego wyznaczonego określonymi szczegółowymi wartościami prawnymi. Użycie terminu „agent” (od łac. *agens*, *agentus* – działający) wskazuje, iż jest to podmiot czynny (proaktywny), zdolny podejmować działania na rzecz realizacji tego interesu, a jednocześnie równoległa konotacja leksykalna tego terminu – agent w znaczeniu „przedstawiciel działający na czyjąś rzecz” – wskazuje, iż podmiot administrujący nie jest samoistnym dysponentem tego interesu. Interes publiczny jako interes prawny stanowi wprawdzie jurydyczną konstrukcję, która przydaje uprawnienia, zaś z istoty uprawnienia wynika, iż aktualizuje się ono poprzez wolę uprawnionego podmiotu (zasada dyspozycyjności). Wszakże autonomia, jaką dysponuje podmiot administrujący w ramach prawnie wyznaczonego zakresu działania, nigdy nie jest tożsama ze swobodą (wolnością działania) podmiotu administrowanego (jednostki). Zasada legalizmu w perspektywie aksjonormatywnej wyklucza woluntaryzm (wolitywność) działania podmiotów administru-

jących. W odróżnieniu od prawnych interesów partykularnych, których realizacja jest warunkowana wolą podmiotu interesowanego, w przypadku interesu publicznego działanie na jego rzecz jest ustrojowym imperatywem, a zaniechanie jego realizacji będzie stanowić delikt prawny. Podmiot administrujący w tym sensie nie jest beneficjentem interesu, który reprezentuje, jedynie ciąży na nim prawny (ustrojowy) obowiązek realizacji interesu publicznego poprzez adekwatne korzystanie z uprawnień związanych z tym interesem.

Interes publiczny, co wynika z samej konstrukcji pojęciowej, wymaga podmiotu, który będzie ten interes realizował w kontekście konkretnych stanów faktycznych i w relacji do indywidualnie określonych interesów partykularnych, które jak wspomniano, mogą być zgodne z interesem publicznym lub być wobec niego irrelewantne, ale mogą też pozostawać względem niego w kolizji. Co do zasady interesy partykularne wymagają także określonych działań harmonizujących, tak aby ich uprawniona realizacja przebiegała bezkolizyjnie. Ze względu na model regulacyjny prawa administracyjnego rola podmiotu operacjonalizującego *a casu ad casum* wymogi interesu publicznego i zdolnego (wyposażonego w instrumentarium prawne) zabezpieczyć ten interes wobec kolidujących z nim interesów partykularnych ma znaczenie podstawowe. Jest to o tyle istotne, że interes publiczny zyskuje prymat wobec interesów partykularnych i stanowi w obrębie wspólnoty interes nadrzędny, którego realizacja legitymizuje ograniczenie, a nawet unicestwienie interesu indywidualnego (partykularnego). Jak już wspomniano, nie ma żadnego systemowego mechanizmu przeciwstawiającego interes partykularny interesowi publicznemu. Czy to generalnie, czy to w danym stanie faktycznym nie tylko mogą być one wobec siebie irrelewantne, ale w interesie publicznym może leżeć zadośćuczynienie interesowi partykularnemu. Rolą podmiotu administrującego jest wszakże dokonanie *a casu ad casum* oceny tych interesów i zabezpieczenie w razie potrzeby i w niezbędnym zakresie interesu publicznego. Taki jest normatywny sens jednej z kluczowych zasad postępowania administracyjnego wynikającej z art. 7 k.p.a.

Rolę agenta interesu publicznego podmiot administrujący realizuje co do zasady w ramach poszczególnych stosunków administracyjnych, w jakie wchodzi z podmiotami administrowanymi. W stosunku administracyjnoprawnym w istocie dochodzi do skonfrontowania interesu publicznego z interesem partykularnym *ad casum*. Konieczność zapewnienia realizacji interesu publicznego legitymizuje strukturalną nierówność stron stosunku administracyjnoprawnego, w ramach którego strukturalną przewagę uzyskuje podmiot administrujący. Przewaga ta przejawia się już na etapie zdolności zainicjowania stosunku bez zgody podmiotu administrowanego tam, gdzie doprowadzić ma do nałożenia obowiązku i zdolności jednostronnego kreowania w ramach tego stosunku następstw prawnych dla podmiotu administrowanego, nawet mimo jego bierności bądź obstrukcji. Również tam, gdzie stosunek administracyjnoprawny prowadzi do ukształtowania

uprawnienia i co do zasady jest oparty na dyspozycyjności, w określonych sytuacjach interes publiczny może skutkować działaniem wbrew woli podmiotu administrowanego.

Administracja publiczna, wchodząc w stosunki prawne z podmiotami administrowanymi w specyficznej roli agenta interesu publicznego, zdolna jest oddziaływać zarówno w sferze normatywnej, jak i faktycznej na podmioty administrowane w ten sposób, aby mitygować lub wręcz przełamywać interesy partykularne w zakresie, w jakim pozostają one w kolizji z interesem publicznym. Funkcja podmiotów administrujących jako agentów interesu publicznego ujawnia się szczególnie wyraźnie w ramach luzów prawnych. Aksjonormatywny model funkcji administracji publicznej doskonale ujawnia, że podmiot administrujący nie jest w ramach tych luzów swobodny – uprawniona dyskrecjonalność jest bowiem zdeterminowana aksjologicznie.

W perspektywie aksjonormatywnej prawidłowość działania administracji wyznaczana jest komplementarnie przez prawo i dobro wspólne (interes publiczny). W Weberowsko ujmowanym typie idealnym administracja publiczna – w ustrojowym paradygmacie demokratycznego państwa prawnego – działa na podstawie i w granicach prawa, realizując normatywnie wyrażone cele mieszczące się w pojęciu dobra publicznego. Dobro publiczne i prawo są zatem dwoma podstawowymi punktami odniesienia dla działalności administracji, bez uwzględnienia których analizowanie innych aspektów działania administracji publicznej jest metodologicznie chybione. Odstępstwem od typu idealnego jest zatem administracja, która zaprzecza któremukolwiek z tych dwóch punktów odniesienia. W tak rozumianym modelu związania podmiotu administrującego prawem dysfunkcją jest zarówno realizowanie interesu publicznego z naruszeniem prawa (*contra legem*), jak i działanie w granicach prawa, które nie realizuje interesu publicznego. Jest to konsekwencja wspomnianego związania administracji prawem w wymiarze aksjonormatywnym – zasady legalizmu *sensu largo*.

Delikt nadużycia prawa przez podmiot administrujący i kontrola legalności celu działania administracji

Zapewnienie odpowiedniego poziomu responsywności administracji publicznej poprzez wpisane w prawo administracyjne luzy decyzyjne i interpretacyjne tworzy ryzyko nadużycia swobody, jaką na podstawie i w granicach prawa dysponują podmioty administrujące.

W warunkach luzu w tym samym stanie prawnym i w tych samych uwarunkowaniach faktycznych podmiot administrujący może funkcję agenta interesu publicznego pełnić suboptymalnie bądź wręcz sprzeniewierzyć się jej. Z tej perspektywy wyraźnie ujawnia się dysfunkcjonalność administracji publicznej po-

legająca na nieintencjonalnym nierespektowaniu wartości normatywnych w duchu formalnego legalizmu *sensu stricto* bądź na intencjonalnym realizowaniu różnego rodzaju interesów partykularnych w reżimie prawnym przewidzianym dla realizacji interesu publicznego, w mechanizmie tzw. kontroli społecznej III stopnia w ujęciu A. Podgóreckiego. Jest to samodzielny obszar badawczy nauki administracji.

Warto zauważyć, że wpisane w metodę regulacyjną prawa administracyjnego ryzyko arbitralnego lub instrumentalnego wykorzystywania luzów prawnych przez podmioty administrujące dostrzegł także ustawodawca, starając się mu przeciwdziałać dostępnymi mu mechanizmami prawno-legislacyjnymi poprzez odpowiednie unormowania zawarte w prawie pozytywnym, przede wszystkim procesowym. Na gruncie prawa administracyjnego identyfikować można instytucje prawne, których celem jest ograniczanie stopnia swobody (hamowania) podmiotów administrujących bezpośrednio w prawie pozytywnym. W tym kontekście należy bowiem postrzegać takie instytucje procesowego prawa administracyjnego, jak utrwalona praktyka, zasada proporcjonalności, a częściowo również zakaz domniemań prawnych i faktycznych, a w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych – zespół przesłanek nakładania takich kar i ich miarkowania⁵⁴. W tej perspektywie można też postrzegać mediację w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych⁵⁵.

W tym aspekcie na płaszczyźnie nauki prawa administracyjnego z perspektywy aksjonormatywnej wyraźnie rysuje się problematyka deliktu nadużycia prawa przez organ administrujący⁵⁶. Nadużycie prawa dokonuje się poprzez działanie lub zaniechanie, które sprzeciwia się aksjologicznie ujmowanemu celowi prawa będącego podstawą określonego działania podmiotu administrującego. Idzie tu o sprzężenie pomiędzy normami kompetencyjnymi a normami wyznaczającymi cele działania podmiotu kompetencji. Określone działanie lub zaniechanie mieszczące się w granicach luzu wyznaczonego prawem pozytywnym może spełniać kryterium legalności *sensu stricto*, a jednocześnie być działaniem (zaniechaniem) *contra legem* z perspektywy wartości normatywnych danego zakresu regulacji administracyjnoprawnej.

⁵⁴ Ta ostatnia grupa przepisów ma charakter materialnoprawny pomimo umiejscowienia w ustawie procesowej.

⁵⁵ Warto odnotować, że w wymiarze prawa pozytywnego są to co do zasady instytucje nowe, wprowadzone do k.p.a. nowelizacją z 2017 r., a ich normatywny wymiar w pełni ukształtuje orzecznictwo sądów administracyjnych. Można przy tym oczekiwać, że aktualne pozostaną linie orzecznicze ukształtowane przed nowelizacją k.p.a. Z perspektywy judykatury nowelizacja k.p.a. z 2016 r. po części stanowiła implementację do prawa pozytywnego dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych.

⁵⁶ Szerzej z perspektywy aksjologicznej zob. J. Parchomiuk, *Aksjologiczne uwarunkowania koncepcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 143 i n.

W perspektywie *de lege ferenda* przypadki nadużycia prawa przez podmiot administrujący jako przykład instytucji prawa pozytywnego (dogmatycznego), co pozwoliłoby na recepcję na grunt prawa polskiego instytucji *de tourment de povoir*⁵⁷.

Z tej perspektywy wyprowadzanych z paradygmatu aksjonormatywnego dyrektyw dla procesu stosowania prawa administracyjnego i aksjologicznego wymiaru związania podmiotów administrujących prawem kluczowe staje się dokonywanie sądowoadministracyjnej kontroli legalności administracji przez pryzmat wartości normatywnych – bez abstrahowania od wyrażonych w prawie pozytywnym, aksjologicznie wyznaczonych celów. Wydaje się, że takie rozumienie kognicji sądów administracyjnych jest w dużej mierze możliwe – także na gruncie obecnie obowiązujących unormowań ustrojowych. Bez badania legalności celu – bo o tej konstrukcji tu mowa – istotna część działania administracji wymyka się bowiem spod kontroli sądów administracyjnych, mieszcząc się w kryterium formalnego legalizmu. Mimo dającego się wskazać orzecznictwa sądów administracyjnych nie można wszakże jednoznacznie mówić o utrwaleniu czy nawet zaaprobowaniu w judykaturze pojęcia „legalność celu”, a ukształtowanie takiego modelu sądowej kontroli administracji bez zmiany prawa pozytywnego nie wydaje się możliwe⁵⁸.

Podsumowanie

Wydaje się, że aksjonormatywne podejście do prawa administracyjnego w ramach koncepcji paradygmatu aksjonormatywnego jest na tyle silnie zarysowane, że można podjąć próbę przekształcenia tego podejścia w szkołę naukową i zainicjować działania na rzecz jej teoretycznego i metodologicznego uporządkowania i rozbudowania w oparciu o wkład poszczególnych autorów tego nurtu. Dałoby to spójną koncepcję analityczną (schemat eksplanacyjny) dla autorów podejmujących badania z tej perspektywy.

⁵⁷ Przykładem prawa pozytywnego mógłby stać się projektowany na pierwszym, koncepcyjnym etapie prac komisji kodyfikacyjnej przepis art. 15 Ordynacji podatkowej z 2019 r., umieszczony w rozdziale *Zasady ogólne prawa podatkowego*, który stanowić miał: „Organy podatkowe nie nadużywają prawa przez działanie niezgodne z celem przepisów prawa”. Odnotować natomiast należy zmianę ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Nowelizacją z 2019 r. (Dz.U. poz. 1469) dodany został art. 4¹, zgodnie z którym „z uprawnienia przewidzianego w przepisach postępowania stronom i uczestnikom postępowania nie wolno czynić użytku niezgodnego z celem, dla którego je ustanowiono (nadużycie prawa procesowego)”. Zastrzec jednak należy, że instytucja nadużycia prawa procesowego funkcjonować będzie w innych kontekstach niż taka instytucja w prawie materialnym.

⁵⁸ Zob. szerzej: M. Król, *Legalność celu i celowość działania administracji publicznej – na drodze ku pełniejszej kontroli celowości działań administracyjnych* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 300 i n.

Obecnie można dostrzec, że liczni autorzy, aprobując aksjomatyczne założenie o podporządkowaniu prawa administracyjnego *in genere* idei dobra wspólnego – a więc aprobując ideę przewodnią podejścia aksjonormatywnego – porzucają to założenie na poziomie analizy poszczególnych instytucji czy norm prawa administracyjnego, w szczególności norm kompetencyjnych. Po pierwsze, należałoby zatem postulować konsekwentne stosowanie założenia na każdym poziomie analizy. Po drugie, warstwę aksjologiczną relatywnie często odnajdujemy w prawie materialnym, nie dostrzegając jej w prawie procesowym i ustrojowym. Drugim postulatem jest zatem postulat respektowania założenia o jedności (integralności) gałęziowej prawa administracyjnego również w wymiarze aksjonormatywnym.

Z perspektywy nauki administracji postulować należy, aby wszelkie oceny administracji dokonywane z perspektywy prakseologicznej, odwołujące się do kryteriów sprawności, rzetelności, a także celowości działania, były oparte na aksjomatycznym założeniu związania organu administrującego prawem i interesem publicznym, a w istocie interesem publicznym przez prawo i w granicach prawa⁵⁹. Jakkolwiek badanie administracji jako realnie działającej organizacji, w całości kształcie jej faktycznych uwarunkowań prawnych i pozaprawnych, nie może abstrahować od podstawowej funkcji, do realizacji której administracja została powołana, niezależnie od tego, czy i w jakim stopniu funkcję tę faktycznie realizuje. W szczególności kryteria prakseologiczne winny być wobec administracji publicznej stosowane ze względu na jej status agenta interesu publicznego i zdolność jego realizacji, zwłaszcza w sytuacji kolizji z interesem partykularnym. Aksjonormatywny model administracji jako funkcji tworzy zatem pierwotny kontekst dla wszelkich szczegółowych hipotez badawczych. W istocie kontekst ten przesądza o tożsamości nauki administracji i jej odrębności od innych nauk badających organizacje. Jest to główna i niezbywalna determinanta zjawiska administracji publicznej jako zjawiska społecznego będącego przedmiotem zainteresowania nauki administracji oraz nauki polityki administracji.

Przyjęcie aksjonormatywnego schematu eksplanacyjnego pozwala adekwatnie identyfikować dysfunkcje administracji publicznej czy też wskazywać na jej eu-funkcjonalności. Koncepcja badania administracji jako organizacji bezpośrednio realizującej wartości wynikające z dobra publicznego (idąc za definicją Z. Cieślaka) pozwalałaby na mówienie o aksjonormatywnej szkole w nauce administracji i ujednocinaniu podstaw teoretycznych i metodologicznych badań prowadzonych z uwzględnieniem tego podejścia.

⁵⁹ Z tej perspektyw ujawnia się kategoriałna różnica pomiędzy administracją a organizacjami innego typu, w szczególności organizacjami komercyjnymi (*for profit*), ale też organizacjami tzw. III sektora (*non profit i non for profit*). Podejście to pozwala również przewartościować ujmowanie administracji przez pryzmat „jakości obsługi klienta” rozumianej nie jako element kultury administrowania, ale cel sam w sobie.

Z perspektywy aksjonormatywnego paradygmatu nauki prawa administracyjnego dla nauki polityki administracyjnej kluczowa staje się problematyka polityki tworzenia prawa administracyjnego respektująca sprzężenie norm i wartości, a eliminująca instrumentalizację prawa administracyjnego.

Jest to uwarunkowane ustrojową konstrukcją państwa prawnego i immanentnie powiązaną z tą konstrukcją zasadą legalizmu. Programowanie polityki administracyjnej czy też ujmowanych szczegółowo polityk administracyjnych, ukierunkowane na wartości wyodrębniane w ramach dobra wspólnego, odbywa się przez prawo. Prawo wyznacza także poziom swobody administracji publicznej w ramach generalnego związania prawem. W takim ujęciu nauka polityki administracyjnej będzie się wiązać z nauką prawa administracyjnego⁶⁰.

W tak zarysowanym ujęciu paradygmat aksjonormatywny nauki prawa administracyjnego będzie istotnie oddziaływał na naukę administracji i naukę polityki administracyjnej. Wspólny kontekst aksjonormatywny cechuje jednak każde podejście do administracji i prawa, które jest podstawą realizowania funkcji administracji. Daje to podstawy do ujmowania podejścia aksjonormatywnego jako uniwersalnego podejścia w ramach klasycznie ukształtowanej triady nauk administracyjnych.

Bibliografia

- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Cieślak Z., *Decyzja administracyjna a rażąco naruszenie prawa*, „Glosa” 1995, luty.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- Dutkiewicz R., *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Jaśkowska M., *Stosowanie pojęć niedookreślonych – perspektywa aksjologiczna* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Kamiński M., *Wartości normatywne w procesie stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Kociołek-Pęksa A., *Problematyka aksjologiczna jako uwarunkowanie procesów prawodawstwa gospodarczego oraz jego limitacji. Zagadnienia filozoficzno-prawne*, „Kwartalnik Kolegium Społecznego. Studia i Prace” 2013, nr 1.
- Król M., *Legalność celu i celowość działania administracji publicznej – na drodze ku pełniejszej kontroli celowości działań administracyjnych* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.

⁶⁰ Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 17.

- Longchamps F., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UW” 1958, Prawo III, Seria A, nr 10.
- Mituś A., *Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 2018.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880.
- Parchomiuk J., *Aksjologiczne uwarunkowania koncepcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Princ M., *Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
- Wilczyński P., *Aksjologia uznania administracyjnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wszolek P., *Aksjologia prawa administracyjnego a jego differentia specifica* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Zacharko L., *Refleksja nad kategorią dobra wspólnego* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.

Streszczenie

Normatywne konstrukcje prawa administracyjnego stanowią funkcję wartości wyróżnianych ze względu na dobro wspólne (dobrostan wspólnoty). Prawo administracyjne tworzy zarazem podstawę do wykonywania administracji publicznej, której *differentia specifica* stanowi realizowanie lub ochrona prawnie relewantnych wartości w sposób bezpośredni. Z perspektywy tych generalnych założeń uzasadnione staje się dokonanie konceptualizacji aksjonormatywnego paradygmatu nauki prawa administracyjnego jako koncepcji badawczej możliwej do zastosowania w badaniach szczegółowych, bez konieczności każdorazowego rekonstruowania podstaw teoretyczno-metodologicznych. Daje to uniwersalną teoretyczno-metodologiczną podstawę do badań dogmatycznych w zakresie nauki prawa administracyjnego. Z perspektywy triady nauk administratywistycznych przyjęcie w nauce prawa administracyjnego paradygmatu aksjonormatywnego daje podstawę do zrekonstruowania adekwatnych teoretycznie i spójnych metodologicznie założeń w odniesieniu do nauki administracji i nauki polityki administracyjnej. Założenia te można ująć w postaci aksjonormatywnego schematu eksplanacyjnego dostosowanego do specyfiki tych nauk. Przyjęcie aksjonormatywnego schematu eksplanacyjnego w zakresie nauki administracji i nauki polityki administracyjnej pozwala adekwatnie identyfikować eufunkcje i dysfunkcje administracji publicznej, w sposób respektujący konstytutywne uwarunkowania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym.

Słowa kluczowe: wartości, normy, paradygmat aksjonormatywny, model administracji publicznej

AXIONORMATIVE ADMINISTRATIVE LAW SCIENCE AND ITS METHODOLOGICAL CONSEQUENCES FOR THE STUDY OF ADMINISTRATION AND THE STUDY OF ADMINISTRATIVE POLICY

Summary

Normative constructions of administrative law are the function of values distinguished for the common good (public's well-being). In parallel, administrative law creates the basis for the performance of public administration, whose *differentia specifica* is the realization or protection of legally relevant values in a direct manner. From the perspective of these general assumptions, it becomes justified to conceptualize the axionormative paradigm of the science of administrative law as a research concept applicable to detailed research, without the need to reconstruct the theoretical and methodological basis each time. This provides the universal theoretical and methodological basis for dogmatic studies in the field of administrative law. From the perspective of the triad of administrative science, the acceptance of the axionormative paradigm in the science of administrative law provides the basis for reconstructing theoretically adequate and coherent methodological assumptions in relation to the science of administration and the science of administrative policy. These assumptions can be put in the form of an axionormative explanatory scheme adapted to the specifics of these sciences. The assumption of an axionormative explanatory scheme in the field of science of administration and science of administrative policy allows for an adequate identification of eufunctions and dysfunctions of public administration, in a way that respects the constitutive conditions of public administration in a democratic state ruled by law.

Keywords: values, norms, axionormative paradigm, public administration model