

## Formalizm działania administracji publicznej jako niedoskonała pochodna zasady praworządności

### Abstrakt

Na kanwie związania prawem administracji publicznej jako podmiotu wykonującego prawo, w nawiązaniu do poglądów A. Błasia, autorka prezentuje wymogi i konsekwencje prawnej regulacji dyskrecjonalności i uznaniowości działania administracji publicznej. Następnie przechodzi do pojęcia prawa jako instrumentu formalizowania zachowania podmiotów prawa i do formalizmu administracji publicznej rozumianego jako rozdźwięk w tym działaniu (produkcie działania) między zasadą a regulacją; literą a duchem prawa; czyli jako nieodmiennego i odwiecznego problemu uporządkowania, zsynchronizowania relacji między *lex* a *ius*.

### Słowa kluczowe

formalność i sformalizowanie norm prawnych, formalizm działania administracji publicznej

## 1. Prawo jako determinanta działalności administracji publicznej

Cechą charakterystyczną twórczości Adama Błasia jest ukierunkowanie się na uzasadnianie i uwypuklanie wykonawczego wobec prawa charakteru działalności administracji publicznej. Analizując model administracji publicznej w państwie prawa, Adam Błaś stwierdza, że „Funkcja związania prawnego wiąże się ściśle z potrzebą uniemożliwienia organom administracyjnym swobody działania, także uniemożliwienia dowolności i wszelkiej dyskrecjonalności. Normy prawne, obok norm moralnych, najpewniej bowiem ograniczają niczym niepohamowaną swobodę organów administracyjnych. Ograniczają także inne postacie samodzielności organów administracyjnych, takie jak: luz, twórczość, inicjatywa i przedsiębiorczość”<sup>1</sup>. Na kanwie tych tez wskazany Autor podkreśla zarazem, że „organy administracji publicznej nie korzystają w wykonywaniu zadań publicznych z prawnej wolności działania. Wolność działania nie jest cechą organów administracji”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 41.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Wskazane tezy, spójne z nauką administracji, pozornie stoją w opozycji do dorobku teorii organizacji i zarządzania, która podnosi, że nie istnieje bierne wykonawstwo, oraz że w każdym działaniu wykonawczym zawarty jest pewien element twórczy, kreatywny. Na dodatek, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że administracja publiczna, wykonując prawo, zarządza tym wykonawstwem, to wręcz jak intelektualna prowokacja, z perspektywy teorii organizacji i zarządzania, brzmi stwierdzenie, że „Tak więc wolność, swoboda, dowolność, twórczość, inicjatywa, przedsiębiorczość, tworzenie nowych dzieł, dokonywanie jakiegś aranżacji, kreowanie nowych koncepcji – to nie są cechy działalności administracyjnej”<sup>3</sup>.

Wyjaśnienie zasygnalizowanej pozornej sprzeczności tkwi w naturze i funkcji oraz roli prawa jako czynnika animującego i zarazem legitymizującego działalność administracji publicznej. Administracja publiczna tworzona jest przez prawo i w ustroju demokratycznego państwa prawnego – jako złożony upodmiotowiony instrument władzy wykonawczej oparty na prawie<sup>4</sup> – działa w celu wykonywania prawa. Jej cele i zadania publiczne określają konstytucja i ustawy zwykle, przy czym racjonalny ustawodawca, znając obiektywne uwarunkowania sprawnego wykonywania ustawowych celów i zadań, w różnorodny sposób i z różnorodnym natężeniem formalizuje w postaci reguł, w płaszczyźnie prawnej wzory powinnego zachowania się administracji publicznej, a także wzory powinnego zachowania się pozostałych adresatów norm prawa administracyjnego (interesariuszy, podmiotów administrowanych). Ten sam ustawodawca odkodowuje z porządku rzeczy/natury lub odpowiednio tworzy/kreuje szczególne normy: tj. zasady, które wskazują kierunki korzystania z reguł, a także wartości, którym zachowanie, przestrzeganie, realizacja reguł ma służyć<sup>5</sup>.

Zapewnienie przez administrację publiczną ustawowych celów i zadań publicznych jest gwarantowane przez ustawodawcę właśnie w sferze normatywnej przez cały system różnorodnych norm prawnych, reguł i zasad, w tym przede wszystkim prawa konstytucyjnego i administracyjnego – które z uwagi na specyfikę swojej treści, budowy i funkcji, mechanizm wzajemnych powiązań i sprzężeń zwrotnych, posługiwanie się pojęciami nieoznaczonymi i klauzulami generalnymi, a także odesłaniami, w tym do wartości, które leżą u podstaw tworzenia prawa, i które są przez nie realizowane i odpo-

<sup>3</sup> *Ibidem*. W przywołanych trzech fragmentach A. Błaś definiuje związek prawem administracji publicznej w tzw. radykalnej wersji państwa prawnego, por. I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1992, z. 10.

<sup>4</sup> Administracja zdecentralizowana jest wykonywana przez względnie samodzielne w ramach prawa wspólnoty samorządowe (zob. art. 15–16 Konstytucji RP). Warto także zwrócić uwagę na tzw. humanizującą definicję organu administracyjnego – zob.: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1996/1997, s. 115.

<sup>5</sup> Na temat zasad w prawie administracyjnym zob.: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35–45.

wiednio chronione – tworzą dla administracji publicznej różne stopnie sformalizowania (ale nie formalizmu!) jej zachowania w celu wykonania celów i zadań publicznych<sup>6</sup>.

A zatem, swoiście parafrazując, możemy powiedzieć, że jeżeli ustawodawca widzi taką obiektywną potrzebę – to system obowiązującego prawa daje administracji publicznej w celu zapewnienia realizacji ustawowych celów i zadań wyraźnie sprecyzowane i co trzeba podkreślić „kontrolowalne” względnie precyzyjne podstawy prawne<sup>7</sup> – do związanej prawem dyskrejonalności, uznaniowości, samodzielności, a nawet swobody administracji publicznej.

Trzeba jednak pamiętać, że w myśl zasady odpowiedzialności, rozliczalności administracji publicznej za jej działalność – sposób, w jaki administracja publiczna korzysta z tych przewidzianych ustawą obszarów swojej dyskrejonalności, uznania, samodzielności, swobody – powinien podlegać kontroli prawnej zarówno w obszarze działalności wewnętrznej, jak i w obszarze działań zewnętrznych administracji publicznej, w kontakcie z interesariuszami i administrowanymi. W tym ostatnim przypadku na pierwszy plan wysuwa się sądowa kontrola działalności administracji publicznej.

Niestety, w tym miejscu trzeba zauważyć, że ułomność, czy też celowa konstrukcja obowiązującego systemu prawa polega na tym, że nie każda postać dozwolonej prawem dyskrejonalności, uznaniowości, czy też nawet swobody administracji publicznej poddana jest skutecznie kontroli i nadzorowi ze strony państwa. Istnieją bowiem takie ich zakresy, które tej kontroli nie są poddane. Przyczyny tego zjawiska są różne. Ze względów prakseologicznych ustawodawca nie jest zainteresowany bezwzględną szczelnością prawnego systemu kontroli, szczególnie w tych przypadkach irrelevantnych dla sfery praw i wolności człowieka, gdzie koszty kontroli z zasady będą wyższe niż społeczne straty<sup>8</sup>. Drugi powód, to kwestia fachowości i moralności działalności administracji publicznej, która w pewnych zakresach pozostaje autonomiczna wobec prawa. Trzeci – to ograniczoność pojemności pojęcia legalności, celowości, rzetelności, gospodarności, zgodności działania z polityką rządu jako kryteriów kontroli i nadzoru nad działalnością administracji publicznej. Są zatem zakresy samodzielności w działalności administracji publicznej, które nie są poddane, z różnych przyczyn, skutecznej kontroli.

W związku z tym, zadaniem nauki prawa administracyjnego jest stałe obserwowanie, wręcz monitorowanie, czy dozwolona prawem, ale w sposób względnie precyzyjny, „kontrolowalny” dyskrejonalność, uznaniowość, samodzielność, a nawet swoboda działania administracji publicznej, uzasadnione koniecznością racjonalnego zarządzania i wprowa-

---

<sup>6</sup> Na temat norm prawnych zob.: J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Część I, Kraków 1995, s. 39–56.

<sup>7</sup> W tym przypadku istotną rolę odgrywa technika prawotwórcza i jasność, precyzyjność, kryterialność, brak całkowitej blankietowości przepisu prawnego.

<sup>8</sup> Na przykład w tych sytuacjach, w których określone zachowania zakazane nie są sankcjonowane.

dzenia/zapewnienia mechanizmu demokracji, odpowiadają standardom demokratycznego państwa prawnego, a stałym dążeniem tej nauki jest doskonalenie zakresu sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Oczywiście w kontekście jej optymalizacji, a nie maksymalizacji.

Na tle tych uwag od razu widać, że niebezpieczna dla wartości porządku prawnego może być dopuszczona przez prawo „blankietowo” dyskrecjonalność, uznaniowość, samodzielność, a nawet swoboda administracji publicznej bez stworzenia mechanizmów kontrolnych i nadzorczych. Geneza tej prawem dopuszczonej (prawnej) i jednak „kontrolowalnej” (poddającej się kontroli z uwagi na sposób normatywnej konstrukcji) dyskrecjonalności, uznaniowości, samodzielności – posiada legitymizację w prawie i w wyborze dokonany przez suwerena i w wyborze wspólnot lokalnych. Jednakże sformalizowane ww. źródło i prawna podstawa samodzielności administracji publicznej istniejącej zarówno w administracji zdecentralizowanej, jak i nawet w pewnym stopniu w scentralizowanej, nie uwolni jej od błędów w działaniu, stąd kontrola i nadzór uruchamiają w konsekwencji odpowiednią aktywność państwa odpowiedzialnego za działanie administracji publicznej.

A zatem rację trzeba przyznać A. Błasiowi, że „wolność, swoboda, dowolność, twórczość, inicjatywa, przedsiębiorczość, tworzenie nowych dzieł, dokonywanie jakiejś aranżacji, kreowanie nowych koncepcji – to nie są cechy działalności administracyjnej” – z zastrzeżeniem, że do kiedy wyraźnie i w sposób precyzyjny, „kontrolowalny” na to nie pozwala prawo [uwaga autorki]<sup>9</sup>. Zarazem ustawodawca powinien w tym przypadku stosować racjonalne samoograniczenie w przypadku kreowania tej już „prawnej” wymiernej, „przeliczalnej” dyskrecjonalności, uznaniowości, samodzielności<sup>10</sup>. Trzeba mieć na uwadze, że nawet uzasadnione prawem i obiektywnymi naukowymi przesłankami obszary samodzielności administracji publicznej, takie jak twórczość, inicjatywa, przedsiębiorczość administracji publicznej stanowiące funkcje prawem określonej dyskrecjonalności, uznaniowości, samodzielności, czy wręcz swobody – mogą się skutecznie wymknąć spod kontroli i nadzoru państwa<sup>11</sup>, a co więcej, mogą przestać być nastawione na realizację ustawowych celów i zadań publicznych.

Inaczej mówiąc, należy zgodzić się z A. Błasiem, że „Funkcja związania prawnego wiąże się ściśle z potrzebą uniemożliwienia organom administracyjnym swobody działania, także uniemożliwienia dowolności i wszelkiej dyskrecjonalności”. Jednak ww. wiązanie prawem powinno dopuszczać i dopuszcza w uzasadnionych zobiektywizowanych

<sup>9</sup> Autorka od koncepcji radykalnego związania prawem w państwie prawnym przechodzi do koncepcji umiarkowanych, uwzględniających realia rzeczywistości. Jest to uzasadnione także i w świetle publikacji A. Błasia, *Problemy sądowej kontroli uprawnień dyskrecjonalnych administracji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednolitość orzecnictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Kraków 1999, s. 21–28.

<sup>10</sup> Jest to problem właściwej polityki tworzenia prawa i odpowiedniej techniki legislacyjnej.

<sup>11</sup> Wtedy mamy do czynienia z patologią w działalności administracji publicznej.

przypadkach/stanach faktycznych niezbędną z przyczyn obiektywnych, uzasadnionych naukowo, prawem wyznaczaną dyskrecjonalność, uznaniowość, samodzielność, a nawet swobodę administracji publicznej. Zarazem te instytucje odformalizowania działania administracji publicznej powinny być przez prawo optymalizowane do niezbędnych rozmiarów uzasadnianych właściwościami celów i zadań publicznych, a także obiektywną, kontrolowalną, wymierną prawnie, niezbędną do działania, elastycznością podejmowania prawnych rozstrzygnięć przez administrację publiczną.

W związku z tym, w zależności od rodzaju działania i podmiotowego ukierunkowania wywoływanych skutków prawnych administracja publiczna działa opierając się na podstawach prawnych wyznaczających jej bardziej lub mniej sformalizowane prawem rodzaje zachowań<sup>12</sup>. Ustawodawca powinien dążyć do tego, aby kontrola administracji publicznej potrafiła wyeliminować negatywne aspekty wynikające z prawem określonej i wyraźnie sprecyzowanej dyskrecjonalności, uznaniowości, samodzielności administracji publicznej. Uwaga ta ma szczególne znaczenie w związku z członkostwem RP w Unii Europejskiej.

Mając na względzie multicentryczny system prawa oraz pozycję ustrojowo-organizacyjną organów i instytucji UE, które nie działają w klasycznym ustrojowym podziale władzy, lecz według paradygmatu instytucjonalnej równowagi<sup>13</sup>, a także fakt, że krajowa administracja publiczna w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym wykonuje cele i zadania UE – prawo publiczne, zarówno europejskie i krajowe, powinno być nakierowane na ograniczenie do niezbędnych rozmiarów i zapewnienia skutecznej kontroli i nadzoru prawnego wymiaru dyskrecjonalności, uznaniowości, samodzielności administracji UE w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym w jej uwarunkowaniach multicentrycznych i sieciowych. Dla funkcjonowania organów i instytucji UE prawnym i faktycznym standardem stało się, że ich działania sformalizowane poprzedzone są zdecydowanie mniej sformalizowanymi, wręcz do granic braku sformalizowania, ale to nie oznacza, że od pewnego momentu, tam gdzie prawo formalizuje rozstrzygnięcia tych organów (gdzie jest wzorzec kontroli) – dopuszczona prawem ich dyskrecjonalność, uznaniowość, samodzielność – nie powinna podlegać weryfikacji prawnej także w zakresie prawnego rozmiaru niezbędności tych obszarów działania tej administracji i sposobów, kierunków oraz granic ich wykorzystania. Odpowiednie adekwatne mechanizmy kontroli, i to nie tylko sądowej, powinny funkcjonować na poziomie europejskim i krajowym<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. art. 3 i art. 4 *Przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Projekt ustawy* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO” z. 60, Warszawa 2008, s. 53–54.

<sup>13</sup> Na temat definiowania władzy wykonawczej UE zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 15, s. 19 i n.

<sup>14</sup> Zob. szerzej J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 123 i n.

## 2. Formalność prawa, sformalizowanie (stopniowalne) norm prawnych a formalizm działania administracji publicznej

Sformalizowanie prawa administracyjnego trzeba postrzegać przez pryzmat prawa materialnego, ustrojowego i proceduralnego. Sformalizowanie prawa materialnego polega na tym, że normy tego prawa wskazują sprecyzowane wyrażone w języku prawnym obowiązujące, wiążące wzory powinnego zachowania się wynikające bezpośrednio z mocy ustawy lub wymagające konkretyzacji w ramach działalności/sformalizowanego procedowania administracji publicznej. Sformalizowanie to polega także na wskazaniu wiążących obowiązujących celów i zadań ustawowych i nakazie ich realizacji, za pomocą ustawowych środków, instrumentów, przy czym w różnym stopniu, aż do braku sformalizowania, może być ukierunkowany sposób realizacji tych celów i zadań przez administrację publiczną. W tym miejscu należy zauważyć, że stopień formalizacji norm prawnych, a w konsekwencji działalności administracji publicznej może być różny, w związku z czym zasadnie mówimy o większym lub mniejszym stopniu sformalizowania działalności administracji publicznej. Stopień sformalizowania tego działania jest uzależniony od przyjętej przez prawodawcę polityki tworzenia prawa i metody regulacji. Normy dyrektywne uzupełniane są przez normy opisowe i zasady prawa nadające ducha literze prawa wyłaniającej się z normatywnych wzorów powinnego zachowania się.

W przypadku działalności administracji publicznej zasadniczym i podstawowym przejawem sformalizowania jej działalności są normy postępowania administracyjnych, przy czym normatywne sformalizowanie działalności administracji publicznej nie kończy się na sformalizowaniu procedury, gdyż proces stosowania prawa jako model jedynie w znacznej części jest uregulowany przez prawo, a zatem jest także odpowiednio uzupełniony dorobkiem doktryny i orzecznictwa sądowego. W związku z tym, to przed organem administracji publicznej stoi w pewnym wybranym zakresie nieuregulowany prawem problem zastosowania wzorca wynikającego z normy materialnej do adresata i stanu faktycznego z uwzględnieniem wartości zawartych w prawie i tych, którym to prawo służy.

Proces stosowania prawa administracyjnego nie jest zatem regulowany (i to z przyczyn obiektywnych) przez prawo w całości. W ten sposób właściwy organ/człowiek subiektywizuje w pewnych zakresach<sup>15</sup> proces stosowania sformalizowanego prawa, a zadaniem prawa jako systemu/całości jest w związku z tym zapewnienie, aby skutecznie zweryfikowany „produkt” tej zsubiektywizowanej w pewnym zakresie subsumcji normy mieścił się w tym, co stanowi prawo w postaci reguł i zasad.

<sup>15</sup> Wykładnia prawa, swobodna, ale nie dowolna ocena materiału dowodowego, związane prawem uznanie administracyjne, moralność administracyjna. Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 341 i n. Zob. także: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 201 i n.



W ten sposób dochodzimy do formalizmu w działaniach administracji publicznej, który ma miejsce wtedy, kiedy w przyjętym przez organ rozstrzygnięciu/działaniu istnieje rozdźwięk, brak synchronizacji między literą prawa (działaniem na podstawie prawa, na podstawie pewnej bardziej lub mniej sformalizowanej reguły) a duchem prawa (działaniem na podstawie i w ramach prawa w zgodności z całym porządkiem prawnym w celu realizacji wartości, które ma chronić i realizować system prawa/zasad prawa)<sup>16</sup>. Formalizm administracji publicznej jest zatem pewną negatywnie ocenianą w nauce prawa postawą podmiotu stosującego, lub szerzej wykonującego, prawo administracyjne, polegającą na braku umiejętności znalezienia rozstrzygnięcia/działania zapewniającego jego zgodność z prawem nie tylko w obszarze literalnie rozumianej zgodności działania z dyrektywalną podstawą prawną do działania, ale także w zgodności z aksjologią systemu prawa. Chodzi o to, aby działając na podstawie prawa nie łamać zasad porządku prawnego. Innymi słowy, jest to negatywna postawa organu polegająca na pominięciu wszechstronnej wykładni prawa znajdującego zastosowanie w danym przypadku i wynikających stąd konsekwencji. Jest to działanie opierające się na normach typu reguła z pominięciem zasad obowiązującego prawa<sup>17</sup>.

Tak jak można mówić o tym, że w różnym stopniu prawo formalizuje działania administracji publicznej, tak w różnym stopniu można mówić o formalizmie większym lub mniejszym organów w działalności administracji publicznej. W przekonaniu autorki pojęcie formalizmu jako takie, bez stopniowania, ma wymiar negatywny, pejoratywny. Nadmierny formalizm to wysoka postać formalizmu, który sam w sobie jest niepożądanym. Pojęcie zbyt małego formalizmu jest też negatywne, dąży do poszukiwania dolnej granicy czegoś, co jest negatywne w swej naturze.

Pojęcie formalizmu należy odróżniać od sformalizowania, (stopnia sformalizowania), które jest obiektywną właściwością tekstu prawnego, który istnieje po to, aby dzięki swej formie (formalności) sformalizować wiążąco zachowania ludzkie.

W sytuacji kiedy ww. rozdźwięku nie ma, kiedy wykładnia literalna jest tożsama lub odpowiednio zweryfikowana w działalności organu przez wyniki pozostałych reguł/dyrektyw wykładni (historycznej, funkcjonalnej, celowościowej, systemowej, aksjologicznej) danej podstawy prawnej określonego – takie działanie organu nie jest formalistyczne (jako pochodna od formalizmu), ale oczywiście jest w różnym stopniu sformalizowane, bo zdeterminowane prawem nakazującym sformalizowane działanie<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Szerzej na temat formalizmu: M. Matczak, *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007; S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008; *idem*, *Formalizm procesowy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010.

<sup>17</sup> Zob. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.

<sup>18</sup> Na temat wykładni prawa zob.: L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Ad-*

Nadmierny formalizm należy jednocześnie odróżniać od nadmiernego sformalizowania, czyli przyjętego przez organ na potrzeby działania (w tym stosowania prawa) nadmiaru sformalizowania wzoru powinnego zachowania się nieprzewidzianego przez prawo. Nadmiar sformalizowania nieprzewidziany przez prawo też jest swoistą postacią formalizmu w działaniach administracji publicznej.

Analogicznie należy stwierdzić, że prawodawca, który decyduje się na nadmierne i niepotrzebne, według kryteriów obiektywnych, przeformalizowanie ludzkiego zachowania, wykazuje się postawą formalizmu. Formalizmem tym dotknięty jest także produkt działającego formalistycznie prawodawcy w postaci aktu normatywnego.

Nawiązując do tytułu, na zakończenie prowadzonych rozważań, trzeba stwierdzić, że formalizm działania administracji publicznej rozumiany jest jako rozdźwięk w tym działaniu (produkcje działania) między zasadą a regułą; literą a duchem prawa; czyli jako nieodmienny i odwieczny problem uporządkowania, zsynchronizowania relacji pomiędzy *lex* a *ius*. Tak zdefiniowany formalizm stanowi z zasady niepożądaną funkcję zasady praworządności, w jej wąskim rozumieniu praworządności formalnej<sup>19</sup>, podczas tworzenia, wykonywania czy stosowania prawa administracyjnego. Jest wynikiem koncentrowania się przez organ jedynie na normie dyrektywnej lub zadaniowej bez odwołania się do wartości leżących u podstaw kreowania tej normy i ochrony wartości porządku prawnego.

Zdefiniowanie formalizmu w działaniach administracji publicznej, jego piętnowanie i eliminowanie jest istotne, gdyż wskazuje prawidłowe kierunki kontroli działalności administracji publicznej, w tym przez sądy administracyjne.

Nie jest przy tym obojętne, jaką koncepcją wiodącą praworządności: materialnej czy formalnej, a także jaką teorią wykładni prawa i sprawiedliwości posługują się sądy administracyjne podczas kontroli działalności administracji publicznej<sup>20</sup>. Akceptacja i uprzywilejowanie praworządności formalnej i ograniczanie się do wykładni literalnej prawa może prowadzić do tolerowania przez sądy administracyjne formalizmu w działaniach administracji publicznej<sup>21</sup>.

Z uwagi na to, że praworządność formalna i materialna w demokratycznym państwie prawa w sferze normatywnej stanowią nakładające się i komplementarne aspekty zasady

---

*ministracyjnego*. T. 4, Warszawa 2012; M. Zieliński, *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra” 2011, nr 3–4, s. 20–31; W. Jakimowicz, *Systemowe uwarunkowania dyrektyw interpretacyjnych pierwszego stopnia*, [w:] W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie...*, s. 428 i n.

<sup>19</sup> Inaczej w znaczeniu zasady legalności działania, por. M. Stolarska, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność, czy odmiennosc?*, „Casus” 2012, nr 63, s. 13 i n.

<sup>20</sup> Zob. J. Nowacki, Z. Tabor, *Teorie wykładni opisowe i normatywne*, [w:] J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 236–239.

<sup>21</sup> Zob. Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 300–302; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie...*, s. 280–355, 553.



praworządności w znaczeniu ogólnym<sup>22</sup> (instrumenty formalne najczęściej zapewniają jakość materialną rozstrzygnięć), a względnie często wynik wykładni literalnej prawa „pokrywa się” z wynikiem wykładni derywacyjnej – zjawiska tolerowanego w ten sposób ww. formalizmu w działaniach administracji publicznej nie są powszechne, są raczej pewnymi kategoriami wyjątków. Należy jednak podkreślić, że występowanie tych wyjątków jest niechlubne z perspektywy sprawiedliwości społecznej, a także zaufania człowieka i obywatela do państwa i prawa.

## Formalism of public administration operation as an imperfect derivative of rule of law

### Abstract

In prism of relation to law of public administration as a subject executing law, referring to A. Błaś's stances, the author represents requirements and implications of legal regulation of discretion in public administration operation. Subsequently she moves to a notion of law as an instrument formalising law subjects' behaviour and to public administration formalism understood as a discrepancy in this operation (product of operation) between a principle and a rule; a wording and a spirit of law; hence as an invariable and eternal problem of organising, synchronising relations between *lex* and *ius*.

### Keywords

formality and formalisation of legal norms, formalism of public administration operation

## Wykaz literatury

- Błaś A., *Problemy sądowej kontroli uprawnień dyskrejonalnych administracji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Kraków 1999
- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1996/1997
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1992, z. 10
- Cieślak S., *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008
- Cieślak S., *Formalizm procesowy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] T. Erciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Część I, Kraków 1995
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011

---

<sup>22</sup> Działanie na podstawie prawa i w ramach prawa – zob. art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
- Kmieciak Z. (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015
- Leszczyński L., Wojciechowski B., Zirk-Sadowski M., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*. T. 4, Warszawa 2012
- Matczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000
- Stolarska M., *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność, czy odmienność?*, „Casus” 2012, nr 63
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013
- Zieliński M., *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra” 2011, nr 3–4
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014