

Koncepcje ograniczające swobodę organu w ramach uznania administracyjnego

Maria Jędrzejczak

1. Wprowadzenie

Instytucja uznania administracyjnego określana już w XIX wieku jako *quaestio diabolica*¹ nieustannie jest jednym z najbardziej spornych problemów w nauce prawa, jak również w orzecznictwie. Złożoność zagadnienia w sposób najbardziej widoczny ujawnia się w praktyce jego stosowania. Z tego powodu przede wszystkim na przykładzie orzecznictwa zostaną przeanalizowane koncepcje, które mają na celu z jednej strony ograniczanie zakresu swobody jaką posiada organ administracyjny podczas wydawania decyzji opartych na uznaniu administracyjnym (decyzji uznaniowych), a z drugiej strony stwarzają szersze możliwości kontrolne dla sądu administracyjnego w stosunku do takich decyzji. Dla pełnego zrozumienia tematu niniejszego artykułu niezbędne jest omówienie w panoramicznym skrócie istoty uznania administracyjnego.

2. Istota uznania administracyjnego

Uznanie jest instytucją prawną, która na przestrzeni wieków znacznie ewoluowała. Obecna konstrukcja prawna zagadnienia jest znacząco różna od tej znanej chociażby w czasach państwa policyjnego. Znaczną zmianę rozumienia tej instytucji potwierdza także zmiana jej nomenklatury. Współcześnie doktryna odeszła od pojęcia „swobodnego uznania” na rzecz „uznania administracyjnego”. Termin „swobodne uznanie” mógł wprowadzać w błąd kładąc laikom kojarzyć pojęcie ze swobodą, czyli dowolnością i nieskrępowaniem w działaniu, które nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym. Zagadnienie swobodnego uznania ze swoją całą problematycznością pojawiło się w momencie, gdy przepisy prawne zaczęły ograniczać wszechwładzę monarchów absolutnych. Zmiany ustrojowe doprowadziły do wykształcenia się państwa policyjnego. Pojawił się problem sprzecznych interesów władzy wykonawczej oraz ustawodawczej. Obie z nich dążyły do zachowania możliwości podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć. W rezultacie władza wykonawcza poddała się władzy ustawodawczej zachowując jednakże część arbitralnych rozstrzygnięć po swojej stronie i to właśnie swobodne działanie w ramach ustaw, czyli te

¹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego komentarz*, Warszawa 1999, s. 301.

kompetencje administracji publicznej, które nie zostały jeszcze poddane uregulowaniom ustawowym nazywano swobodnym uznaniem władz administracyjnych².

Swobodne uznanie w tym kształcie oczywiście nie mogłoby funkcjonować w ramach państwa prawnego, w którym każde działanie organu administracji publicznej musi być wyraźnie skorelowane z konkretną normą prawną. Zatem swobodne uznanie rozumiane jako ten zakres działań, który nie jest uregulowany przepisami prawnymi³ został zastąpiony, w miarę zakorzeniania się zasad demokratycznego państwa prawnego, pojęciem uznania administracyjnego definiowanym jako delegowana przez normę prawną w sposób wyraźny organowi administracyjnemu możliwość wyboru konsekwencji prawnych zaistnienia określonego stanu faktycznego⁴. Przytoczona definicja stworzona przez M. Mincer nie jest definicją legalną, bo taka nie została stworzona dla tego pojęcia, jednakże zdaje się ona być podzielana przez większość teoretyków prawa administracyjnego w literaturze przedmiotu⁵, a także posiłkuje się nią orzecznictwo⁶ z tego względu będzie ona przywoływana na użytek niniejszego artykułu.

Uznanie administracyjne jest więc zagadnieniem rodzącym problemy z samej swej istoty – przyznaje ono władzy wykonawczej, bo do takiej należą organy administracji publicznej, uprawnienie do samodzielnego kształtowania sytuacji prawnej obywatela, a takim uprawnieniem, zgodnie z zasadą trójpodziału władz, dysponują organy władzy ustawodawczej. Można by zadać pytanie o sens stosowania tej instytucji obecnie. Czy istnienie tej „ostatniej baszty absolutyzmu w ramach państwa prawnego”, jak nazywał uznanie F. Tezner⁷, jest konieczne? Odpowiedź brzmi: tak, ponieważ jest ona nieodzowna w procesach stosowania prawa. To dzięki uznaniu ustawodawca osiąga niezbędną w toku administrowania elastyczność, może „na bieżąco” to jest poprzez działania organów administracji, uzupełniać luki jakie pojawiają się między prawem a życiem, które to wynikają z niedostatków techniki legislacyjnej⁸. Skoro oczywistym jest, że nie można tworzyć przepisów prawnych z pominięciem tej instytucji nauka prawa zaczęła dostosowywać pojęcie uznania do wymogów państwa prawnego. Owo dostosowywanie jest przede wszystkim sukcesywnym ograniczaniem istoty uznania administracyjnego.

² M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 15-19.

³ Obecnie brak regulacji prawnych w danym zakresie jest nazywany luką prawną i powinien być postrzegany jako wypaczenie systemu prawnego, nie zaś jako przyzwolenie do działania w sposób uznaniowy.

⁴ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 63.

⁵ Cytowana jest także w podręcznikach: por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 210; czy J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 310.

⁶ Np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2004 r., II SA/Po 3698/01.

⁷ F. Tezner, *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, Wiedeń 1924, s. 136 i inne.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 312.

3. Ograniczanie swobody organu administracyjnego podczas stosowania uznania

W doktrynie i orzecznictwie wyraźnie zarysowują się tendencje do ograniczania swobody kształtowania rozstrzygnięcia, którą organ administracyjny posiada podczas wydawania decyzji uznaniowej. Ograniczanie tej swobody ma na celu przede wszystkim umożliwienie przeprowadzenia kontroli sądowoadministracyjnej decyzji opartych na uznaniu w jak najszerszym zakresie. Wszelkie wyłączenia spod tej kontroli utrudniają realizację podmiotowego prawa do sądu w pełnym zakresie, co z kolei utrudnia ochronę obywatela przed jednostronnymi aktami, które wydaje organ administracyjny. Potwierdza to A. Błaś pisząc, że w demokratycznym państwie prawnym wszystkie czynności administracji publicznej, które wpływają na status prawny jednostki, podlegają co do zasady sądowej kontroli. Wynika to z założenia, że praktycznie zawsze możliwa arbitralność organów administracji publicznej w jej stosunkach z jednostką znajduje skuteczne ograniczenie jedynie poprzez kontrolę czynności administracji, sprawowaną przez niezawisły sąd⁹. Z tych też względów uznanie zdefiniowano na nowo, tak aby w państwie prawnym funkcjonowało jako swoisty wybór rozstrzygnięcia spośród kilku (co najmniej dwóch) równowartościowych prawnie rozwiązań dopuszczonych przez ustawodawcę, a nie jako swobodne działanie w ramach ustaw.

W przypadku uznania administracyjnego nadal mamy do czynienia z konfliktem w pewnym sensie sprzecznych interesów. Pierwotnie, co zostało opisane powyżej, były to sprzeczne interesy władzy wykonawczej i ustawodawczej, obecnie są to niekiedy kolidujące ze sobą cele działalności władzy wykonawczej i sądowniczej. Organy administracji publicznej, należące do władzy wykonawczej, realizują założenia określonej polityki administracyjnej do czego niezbędna jest im pewna elastyczność w działaniu, którą ustawodawca zauważa i zapewnia między innymi poprzez pozostawianie luzów decyzyjnych, luzów interpretacyjnych jakie pojawiają się przy pojęciach nieostrych, wyznaczanie konsekwencji prawnych w sposób ramowy (najczęściej w przypadku przepisów karnych w administracji), czy wreszcie w sposób najpełniejszy poprzez stosowanie uznania administracyjnego. Z drugiej zaś strony mamy do czynienia z władzą sądowniczą, której

⁹ A. Błaś, *W sprawie sądowej kontroli czynności faktycznych podejmowanych przez administrację publiczną* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 271.

podstawowym zadaniem, zgodnie z art. 1 § 1 i 2 prawa o ustroju sądów administracyjnych¹⁰ (dalej: p.u.s.a.), jest kontrolowanie działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (legalności). Zadanie to sądy administracyjne mogą wykonywać jedynie w ograniczonym zakresie w stosunku do decyzji uznaniowych, bowiem sam wybór rozstrzygnięcia nie może podlegać kontroli sądowej. Wynika to z faktu, iż sądy nie mogą kontrolować i kwestionować celowości wydanych decyzji. Zatem ocena wyboru rozstrzygnięcia w ramach polityki administracyjnej, które podjął organ niewątpliwie nie leży w zakresie kompetencji sądów administracyjnych. Sąd ma ograniczone możliwości skontrolowania decyzji uznaniowych, ale jednocześnie dąży do ich rozszerzenia ze względu na chęć zapewnienia w jak najpełniejszym zakresie podmiotowego prawa do sądu, a także ochronę obywatela przed jednostronnymi działaniami organów administracji.

Oczywistym jest, że charakter prawny decyzji opartych na uznaniu administracyjnym pozwala na pozostawienie w gestii organu administracji publicznej wyboru konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego. Dla sądu administracyjnego oznacza to, iż prowadzona przez niego kontrola musi mieć z samej swej istoty charakter ograniczony. Ustawodawca pozwalając organowi na dokonanie wyboru konsekwencji prawnych zapewnił mu w tym zakresie swobodę działania, a kontrola rozstrzygnięć podjętych w ramach tej swobody powinna mieć ograniczony charakter. Potwierdzają to wyroki sądów administracyjnych. WSA w Warszawie stwierdził, iż: „Decyzje wydane na podstawie uznania administracyjnego pozostają oczywiście pod kontrolą sądu administracyjnego, jak każde inne, ale zakres ich kontroli jest inaczej ukształtowany. Sąd bada bowiem zgodność z prawem, a nie wnika w celowość wydanej decyzji i rozstrzygnięcia sprawy w niej zawartego”¹¹. Zatem istnieją pewne elementy decyzji opartych na instytucji uznania administracyjnego, które przez sąd nie mogą być badane. Dotyczą one bezpośrednio swobody w zakresie luzu decyzyjnego przyznanej organowi przez ustawodawcę. Sądy administracyjne wskazują, iż nie są kompetentne, aby kwestionować sam wybór rozstrzygnięcia przez organ, który to wybór został dokonany w ramach przyznanej swobody działania. Co się z tym wiąże, wspomniane wcześniej kwestie celowości wydanej decyzji również nie powinny być kontrolowane. Ocena celowości należy bowiem do organów administracji publicznej. Podkreśla się, iż elementy celowościowe i słusznościowe jako należące do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej nie

¹⁰ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. nr 153, poz. 1269 ze zm.).

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2009 r., VII SA/Wa 378/09.

powinny być kontrolowane, gdyż sąd administracyjny nie może stanowić trzeciej instancji administracyjnej i nie może zastępować władzy wykonawczej¹².

Zaprezentowane wyżej stanowisko wykazuje logiczne ograniczenie kontroli sądowoadministracyjnej decyzji uznaniowych wynikające z charakteru tych działań administracji. Nie można jednak pominąć niezauważenie stanowiska jakie przebija się zarówno w doktrynie, jak i orzecnictwie, które ma na celu umożliwienie sądom administracyjnym kontroli decyzji uznaniowych w jak najszerszym zakresie. Wszelkie ograniczenia powodują częściowe wyłączenie tych decyzji spod kontroli, co może być postrzegane jako godzące w standardy demokratycznego państwa prawnego, które powinno zapewniać skuteczną ochronę obywateli przed działaniami administracji publicznej. W związku z tym pojawiły się koncepcje mające na celu ograniczenie instytucji uznania i umożliwienie jej kontroli sądom administracyjnym w jak najpełniejszym zakresie.

3.1. Dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych

Jedną z takich instytucji, które ograniczają swobodę organu do decydowania o kształcie rozstrzygnięcia, a jednocześnie rozszerzają zakres kontroli sądowoadministracyjnej sprawowanej nad decyzjami uznaniowymi, są dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych poprzez które ustawodawca może udzielać organowi wskazówek co do tego jak należy dokonać wyboru¹³. Dyrektywy wyboru konsekwencji mają na celu zwężenie możliwości decydowania organu poprzez wskazanie na czynniki, które organ ma brać pod uwagę przy ustalaniu konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego. Mogą to być zarówno czynniki faktyczne (np. rozmiar szkody), jak i odesłanie do zasad celowości, słusznego interesu strony, czy zasad ogólnych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁴ (dalej: k.p.a.). Najczęściej są one zapisane pod postacią zasad i norm postępowania¹⁵.

Przepisem prawnym, który może posłużyć za przykład występowania uznania administracyjnego wraz z ograniczającą je dyrektywą wyboru konsekwencji jest art. 155 k.p.a. w brzmieniu: „*Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony*”. Zwrot „może”

¹² M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecnictwie sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5-6 (32-33)/2010, s. 176.

¹³ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 255.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.).

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., II FSK 451/09.

świadczy o tym, że mamy tu do czynienia z przyznaniem organowi administracyjnemu upoważnienia do uznania. Jednocześnie wybór, który posiada organ (uchylenie decyzji ostatecznej albo zmiana tejże decyzji) jest uzależniony od dwóch czynników: przepisy szczególne nie mogą się sprzeciwiać takiemu wyborowi oraz musi za tym przemawiać interes społeczny lub słuszny interes strony. „Lub” w tej sytuacji oznacza, iż może, ale nie musi, wystąpić równocześnie czynnik interesu społecznego i strony. Zatem wybór organu pozostaje ograniczony przez konieczność wystąpienia określonych w przepisie czynników.

W tym momencie rozważań można by podnieść zarzut, że owo ograniczenie jest jedynie pozorne, ponieważ czynniki, które mają ograniczać wybór organu (czynnik interesu społecznego i słusznego interesu strony) są pojęciami nieostryimi, których wykładnia wiąże się z posiadaniem przez organ luzu interpretacyjnego. Jednakże wykładnia tych pojęć, w przeciwieństwie do rozstrzygnięcia uznaniowego, w całości podlega weryfikacji sądowej i może być przez sąd w całości zakwestionowana, a następnie zastąpiona interpretacją, którą dokona skład sędziowski. Zatem luz interpretacyjny jest znacznie węższy od luzu decyzyjnego w postaci uznania. Co za tym idzie, w zastosowaniu dyrektyw wyboru konsekwencji prawnych (nawet tych zapisanych w postaci pojęć nieostrych) należy upatrywać ograniczenia swobody wyboru jaki posiada organ podczas uznania administracyjnego.

Zaprezentowane powyżej stanowisko potwierdza wyrok WSA w Gdańsku, który zważył, iż: *„Kierunkowe dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych wyrażone w tym przepisie [art. 155 k.p.a. – przyp. M.J.], przez obowiązek uwzględniania wymagań "interesu społecznego" lub "słusznego interesu strony", jak też konieczność kierowania się zasadą ogólną wyrażoną w art. 7 k.p.a. (zasada praworządności) wyważania racji obu interesów powodują, że organ działa w ramach ograniczonego uznania administracyjnego”*¹⁶.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych należy traktować jako granice stosowania uznania administracyjnego. Naruszenie ich będzie się wiązało z przekroczeniem zakresu swobody przyznanej organowi w ramach instytucji uznania, co z kolei będzie skutkowało stwierdzeniem przez sąd administracyjny niezgodności z prawem takiej decyzji. Potwierdza to wyrok WSA w Krakowie: *„Naruszenie normy prawnej będzie miało charakter oczywisty jeżeli zostanie wykazane, że decyzja administracyjna została wydana w sprzeczności z kierunkowymi dyrektywami wyboru rozstrzygnięcia. Innymi słowy, gdy organ administracji publicznej w sposób oczywisty*

¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 kwietnia 2011 r., II SA/Gd 174/11.

*przekroczy granice uznania administracyjnego lekceważąc kierunkowe dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych*¹⁷. Co więcej, w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, iż nawet jeśli przepis prawa materialnego nie zawiera dyrektyw wyboru konsekwencji prawnych to wybór rozstrzygnięcia przez organ i tak może być ograniczony przez zasady ogólne prawa administracyjnego, czy ogólne dyrektywy stosowania prawa: „Decyzja wydana w sytuacji luzu decyzyjnego dopuszcza przyjęcie przez organ stosujący prawo jednej z możliwych konsekwencji normy prawnej, gdy nie ma norm prawnych, które formułują dyrektywy wyboru konsekwencji, ale wtedy trzeba rozstrzygnięcie podporządkować ogólnym dyrektywom ideologii stosowania prawa”¹⁸. Kolejny z wyroków WSA zawiera stwierdzenie, iż: „W przypadku decyzji wydawanych na podstawie przepisów kpa organ administracji nie korzysta ze swobody uznania administracyjnego, lecz z luzu decyzyjnego wyboru konsekwencji prawnych o zakresie zróżnicowanym charakterem dyrektywy wyboru konsekwencji, albo będą one określone w normie prawnej wąsko albo szeroko, albo będą wynikały z zasad ogólnych kpa”¹⁹. Zatem dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych nie musi zawierać bezpośrednio przepis na podstawie, którego jest wydana dana decyzja uznaniowa, ale mogą one być odtworzone na podstawie całokształtu uregulowań, między innymi ze wspomnianej ideologii stosowania prawa, czy zasad ogólnych.

Sądy administracyjne podkreślają znaczenie także innych zasad, oprócz zasad ogólnych k.p.a., w tym również tych rangi konstytucyjnej, jako dyrektyw wyboru konsekwencji prawnych. W sprawach z zakresu pomocy społecznej, czy w sprawach podatkowych szczególnie mocno podkreśla się znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Coraz częściej przywołuje się także zasadę proporcjonalności jako dyrektywę wyboru przy decyzjach uznaniowych. Rozumiana jest ona jako związek trzech kryteriów: zdolności do doprowadzenia do zamierzonego efektu, niezbędności dla ochrony interesu publicznego i uzyskania efektu proporcjonalnego do ciężarów nakładanych na obywatela²⁰.

Dyrektywy wyboru konsekwencji w znaczący sposób ograniczają swobodę wyboru, którą organ administracyjny posiada podczas stosowania instytucji uznania, a jednocześnie rozszerzają zakres możliwości kontrolowania decyzji uznaniowych przez sądy administracyjne. Dyrektywy będące zasadami prawa wyrażonymi za pomocą pojęć nieostrych

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 stycznia 2012 r., II SA/Kr 1051/11.

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 411-412; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2010 r., IV SA/Wa 1095/10.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2011 r., VIII SA/Wa 805/10.

²⁰ Więcej na ten temat: M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie...*, s. 178-180.

umożliwiają sądowi dokonanie własnej wykładni tych terminów i zastąpienie nią interpretację jaką dokonał organ administracyjny.

3.2. Koncepcja legalności celu

Obok dyrektyw wyboru konsekwencji w doktrynie pojawiła się stosunkowo niedawno koncepcja, która rozszerza możliwości kontrolne sądu administracyjnego w stosunku do decyzji uznaniowych poprzez przyjęcie konstrukcji legalności celu. Konstrukcja ta pozwala na objęcie szerokiej kontroli nad działalnością podejmowaną przez organy administracji publicznej w ramach luzów decyzyjnych. Wiąże ona legalność z celowością i opiera się na założeniu, iż działanie zgodne z konkretnymi normami prawnymi może być niezgodne z ogólnym celem, dla którego te normy zostały skonstruowane. Wówczas takie niecelowe działanie może zostać uznane przez sąd za niezgodne z prawem²¹.

Koncepcja legalności celu wiąże się z faktem, że kierunek zgodnej z prawem działalności administracji publicznej wyznaczają oprócz reguł i zasad prawnych²², także normy wskazujące organowi zadania i cele działania. Oczywistym jest, że administracja publiczna w poszczególnych dziedzinach zmierza do realizowania nie tylko norm prawnych, ale także celi zakładanych przez ustawodawcę. Podnosi się zatem, iż nie powinny mieć miejsca sytuacje, w których rozstrzygnięcie nie narusza wprost żadnej normy prawnej, ale w gruncie rzeczy jest sprzeczne z celami, które przyświecały ustawodawcy przy konstruowaniu danej normy, a które to da się odczytać na podstawie całokształtu regulacji w tym zakresie.

Koncepcja legalności celu może wzbudzać kontrowersje, bowiem pozwala na badanie celowości działań organów administracji publicznej przez sąd poprzez „podciągnięcie” celu, który ustawodawca nakazał realizować organom, jako elementu legalności tych działań. Niewątpliwie cel działań organów administracji publicznej musi być zgodny z powszechnie obowiązującym prawem. W zależności od kategorii działań administracji cele te będą się różnić od siebie, jednak podstawowym celem dla wszystkich organów administracyjnych jest działanie w interesie publicznym. Zarówno poszczególne cele działań administracji publicznej, jak i zasady prawa administracyjnego wyrażone są w postaci pojęć nieostrych. Umożliwia to szerokie możliwości interpretacyjne. Łatwo można wyobrazić sobie sytuację, w której organ opacznie zinterpretuje cel, który powinien realizować i będąc upoważnionym do

²¹ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 2010, z. 5, s. 52.

²² Podziału norm prawnych na zasady i reguły dokonał w latach 60. XX wieku R.M. Dworkin. Reguły wyznaczają określony zakres działania, sposób postępowania w danym stanie faktycznym. Natomiast zasady określają pewną idealną powinność, nie wskazując przy tym automatycznie na rozstrzygnięcie organu stosującego prawo. Stwierdzają pewną ogólną rację, którą należy brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

wydania decyzji uznaniowej rozstrzygnięciu o sprawie w sposób naruszający nie tylko dany cel, ale także inne zasady prawa. Z tego też względu sąd, według koncepcji legalności celu, powinien mieć możliwość skontrolowania także celowości podjętego działania przez organ administracji publicznej.

Powyższa konstrukcja prawna zaczerpnęła swoje korzenie w nauce prawa niemieckiego, w której to badanie celowości podczas wydawania decyzji uznaniowych jest czymś oczywistym. W doktrynie i orzecznictwie sądów niemieckich wyodrębniono następujące kategorie przypadków, w których wykorzystanie uznania administracyjnego jest uważane za niezgodne z prawem:

- administracja nie korzysta wcale lub nie korzysta we właściwym stopniu z uznania,
- administracja przekracza uznanie, jeśli jej działanie nie jest przewidziane w ustawie,
- administracja korzysta w niewłaściwy sposób ze swego uznania, działając niezgodnie z ustawowym celem,
- administracja lekceważy w decyzjach uznaniowych prawa podstawowe lub ogólne zasady prawa administracyjnego²³.

Zatem w prawie niemieckim działanie organu administracji publicznej niezgodne z ustawowym celem jest przesłanką do wzruszenia legalności decyzji uznaniowej.

W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych ta konstrukcja również jest znana. Kryterium legalności celu definiuje się jako: „*Sytuacje, w których działanie beneficjenta wydaje się być zgodne z prawidłową interpretacją normy prawnej, ale jednocześnie niezgodne jest z jej istotą i celem, dla którego normę ustanowiono. Istota i cel wiążą tak samo jak konkretna norma prawna stanowiąca podstawę określonego działania. W takiej sytuacji przyjmuje się, że działanie niezgodne z celem jest też niezgodne z prawem*”²⁴. W konstrukcji tej, podobnie jak w przypadku zastosowania dyrektyw wyboru konsekwencji, upatruje się możliwości wyznaczenia granic uznania administracyjnego oraz rozszerzenia zakresu kontroli decyzji uznaniowych.

Koncepcja legalności celu pozwala na bardzo szerokie możliwości kontrolne decyzji uznaniowej przez sąd administracyjny, a właściwie zezwala na pełną kontrolę takiej decyzji. Wydaje się jednak, że badanie przez sąd celowości decyzji uznaniowej może godzić w

²³ C. Starck, *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 667 (cyt. za: A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004, s. 203).

²⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 listopada 2010 r., III SA/Wr 346/10.

swobodę wyboru rozstrzygnięcia, którą niewątpliwie posiada organ administracji publicznej podczas wydawania decyzji opartej na uznaniu. To na organie administracyjnym spoczywa odpowiedzialność za realizację celów polityki administracyjnej, a więc także za celowość, wydanej w ramach tej polityki, konkretnej uznaniowej decyzji administracyjnej. Na ograniczenia kontroli sądowoadministracyjnej spowodowane charakterem decyzji uznaniowych wskazuje też art. 145 a § 1 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) z dnia 8 lutego 2012 r. Nowo dodany przepis p.p.s.a. otrzymał brzmienie: „*W przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu*”. Zatem jeśli sąd administracyjny uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyli zaskarżony akt ze względu na istotne naruszenie prawa materialnego albo stwierdzi jego nieważność to, co do zasady, może on zobowiązać organ do załatwienia sprawy w określony sposób, wskazując nawet na jej rozstrzygnięcie. Odmienną jest sytuacja, w której rozstrzygnięcie zostało pozostawione uznaniu organu. Sąd w przypadku decyzji uznaniowych nie może ingerować w wybór jaki prawodawca wyraźnie pozostawił organowi administracji publicznej, zatem nie może wskazywać jakie rozstrzygnięcie powinno być podjęte w danej sprawie. Takie rozwiązanie jest w pełni uzasadnione charakterem instytucji uznania administracyjnego oraz wydawanych w oparciu o nią decyzji administracyjnych.

4. Podsumowanie

Podsumowując przedstawione wyżej dwa sposoby wyznaczania granic instytucji uznania administracyjnego – dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych oraz koncepcję legalności celu należy zauważyć, iż usiłuje się ograniczyć swobodę jaką organ administracyjny posiada przy wydawaniu decyzji uznaniowych oraz niewątpliwie dąży się do umożliwienia kontroli decyzji uznaniowych w jak najpełniejszym zakresie. Z punktu widzenia ochrony praw obywatela oraz realizowania standardów demokratycznego państwa prawnego działania te należy ocenić pozytywnie. Jednak nie można przy tym naruszać woli ustawodawcy, który upoważniając organ administracji publicznej do wydania decyzji uznaniowej dążył do uelastycznienia prawa i przyznał organowi możliwość decydowania o kształcie rozstrzygnięcia w oparciu o rzetelnie przeprowadzone postępowanie dowodowe. Konstrukcja legalności celu w swych założeniach zezwala na ingerencję w wolę prawodawcy pozwalając sądowi na ocenę celowości wydanej przez organ administracji publicznej decyzji.

Uchylenie decyzji uznaniowej przez sąd nie jest możliwe ze względu na wydanie jej w niewłaściwym celu, bowiem sądy administracyjne zgodnie z art. 1 § 2 p.u.s.a. mogą tylko badać legalność zaskarżonego aktu. Jednocześnie należy podkreślić, że cele polityki administracyjnej niewątpliwie muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. Jeśli więc uznaniowa decyzja administracyjna będzie „niecelowa”, co oznacza, że będzie godzić w któryś z celów polityki administracyjnej to zapewne będzie naruszać także inne przepisy prawa, zwłaszcza te wyrażone w postaci zasad i na tej podstawie sąd administracyjny będzie mógł ją uchylić.

Należy podzielić zdanie J. Zimmermanna, który stwierdził, iż zakres kontroli uznania administracyjnego zaczyna coraz częściej zależeć od praktyki NSA, a iluzją stają się wszelkie teoretyczne przeszkody do pełnej kontroli aktów administracyjnych²⁵. Odwoływanie się przez sądy administracyjne do zasad prawa, które wyrażane są za pomocą pojęć nieostrych, daje niezwykle szerokie możliwości kontrolne.

²⁵ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 120.

STRESZCZENIE

Koncepcje ograniczające swobodę organu w ramach uznania administracyjnego (Maria Jędrzejczak)

W artykule zostały przedstawione koncepcje mające na celu ograniczanie swobody organu administracyjnego przy wydawaniu decyzji opartej na uznaniu administracyjnym. Koncepcje te jednocześnie stwarzają szersze możliwości kontrolne dla sądu administracyjnego w stosunku do decyzji uznaniowych. Tymi konstrukcjami prawnymi są: dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych oraz konstrukcja legalności celu.

Dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych zwiężają możliwości decydowania organu o kształcie rozstrzygnięcia poprzez wskazanie na czynniki, które organ ma brać pod uwagę przy ustalaniu konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego. Mogą to być zarówno czynniki faktyczne, jak i odesłanie do zasad ogólnych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, iż dyrektywy wyboru konsekwencji prawnych stanowią granice stosowania uznania. To znaczy, że naruszenie tych dyrektyw będzie się wiązało z przekroczeniem zakresu swobody przyznanej organowi w ramach instytucji uznania, co z kolei będzie skutkowało stwierdzeniem przez sąd administracyjny niezgodności z prawem takiej decyzji.

Drugą z konstrukcji prawnych jest koncepcja legalności celu. Wiąże ona legalność z celowością i opiera się na założeniu, iż działanie zgodne z konkretnymi normami prawnymi może być niezgodne z ogólnym celem, dla którego te normy zostały skonstruowane. Wówczas takie niecelowe działanie może zostać uznane przez sąd za niezgodne z prawem. Oczywistym jest, że kompetencje sądów administracyjnych obejmują jedynie badanie legalności, a nie celowości działań administracji publicznej. Z tego powodu koncepcja legalności celu może wzbudzać kontrowersje, bowiem pozwala na badanie celowości działań organów administracji publicznej poprzez „podciągnięcie” celu jako elementu legalności tych działań.

Ograniczanie istoty uznania administracyjnego jest nieuniknionym procesem w państwie prawnym. Termin uznania również został redefiniowany, a jego zakres znacząco zwiężony z dawnego „swobodnego działania w ramach ustaw” do jedynie „możliwości wyboru konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego”.

SUMMARY

Concepts which are limiting the freedom of the administrative body within the administrative discretion (Maria Jędrzejczak)

In the article are presented concepts which restrict the freedom of the administrative body when is issued a decision based on administrative discretion. These concepts can also create wider opportunities for control of the court in relation to administrative discretion. These legal constructions are: choice directives of the legal consequences and the construction of legality purpose.

Choice directives of the legal consequences narrows the possibilities the administrative body to the deciding by pointing to the shape of decision by reference to the factors which administrative body has to taken into account in determining the legal consequences of the facts. They can be either real factors, as well as a reference to the general principles contained in the Code of Administrative Procedure. The doctrine and case law emphasizes that choice directives of the legal consequences are the limits of administrative discretion. This means that the violation of these directives will involve with exceeding the scope of discretion which has administrative body. This will result in a finding by an administrative court the illegality of such a decision.

The second construction is the construction of legality purpose. It involves the legality with advisability and is based on the assumption that the action comply with specific legal standards may be inconsistent with the general purpose for which these standards are designed. Then such pointless activity may be considered by the court to be illegal. It is obvious that the competence of administrative courts only include examining the legality, not the advisability of public administration. For this reason, the construction of legality purpose may arouse controversy, as it allows to study the advisability of the activities of public administration by "connection" advisability as part of the legality of these actions.

Reducing the essence of administrative discretion is an inevitable process in the rule of law. The definition of administrative discretion has been redefined from "freedom to act within the law", to the only "choice of the legal consequences of the facts."