



Jakub Michał Biłas, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji**

### **Judicial Supervision of Administrative Discretion**

przesłanie tekstu 14 lipca 2015 r., ocena 6 października 2015 r.

#### **Abstrakt**

Organy administracyjne dzięki upoważnieniom zawartym w przepisach prawa są uprawnione do samodzielnego wyboru rozwiązań danej sytuacji prawnej, czyli wydawania tzw. decyzji uznaniowych. Jest to wyjątek od ogólnej zasady związania administracji prawem przy wydawania decyzji. W artykule opisano sposób kontroli tego typu działań przez władze sądowniczą, w szczególności przedmiot i jej granice. Poruszona została również kwestia tych elementów decyzji uznaniowej, które najczęściej są krytycznie oceniane przez sądownictwo.

**Słowa kluczowe:** uznanie administracyjne, sądowa kontrola administracji, swobodne uznanie

#### **Abstract**

The administrative authorities through powers contained in the legislation are entitled to self-select the solutions of legal situation, it is institution called the discretionary decision. This entitlement is an exception to the general principle of administrative law: rule of binding upon issuing a decision. The article describes the control of this type of action by the judicial authorities, in particular the object and the limits of this control. Also text raised the issue of those elements of discretionary decisions that are usually critically reviewed by the judiciary.

**Keywords:** administrative discretion, judicial supervision of administration, free discretion

### **1. Pojęcie uznania i geneza jego sądowej kontroli**

Istotnym przejawem działalności administracji publicznej jest możliwość wydawania decyzji (aktów) uznaniowych. Możliwość ta jest jedną z metod działania organów państwowych (zaraz po wydawaniu decyzji związanych). Najogólniej ujmując ta metoda podejmowania decyzji, zwana uznaniem administracyjnym, ma miejsce wtedy, gdy ustawodawca nie wiąże organu administracji w zakresie orzekania w konkretnej sprawie<sup>1</sup>. Kwestia stosowania decyzji uznaniowych sprowadza się, z punktu widzenia państwa prawa, do wyboru między pewnością prawa a wydawaniem przez administrację obiektywnie

słusznych decyzji<sup>2</sup>. Z uwagi na swój szczególny charakter, polegający na powierzeniu administracji uprawnienia do wyboru jednego z kilku rozwiązań bez skrępowania konkretnymi przepisami prawa, niniejszy sposób podejmowania decyzji podlega specjalnym obostrzeniom. Jednym ze środków ograniczających dowolność w wydawaniu decyzji uznaniowych jest ich kontrola przez sądownictwo administracyjne. Kontrola ta zapewnia przestrzeganie zasady państwa prawnego i hamuje nieprawidłową swobodę organów administracji.

Instytucja decyzji uznaniowych nie znajduje swej definicji ani w prawie administracyjnym materialnym, ani procesowym. Termin ten jest obecnie używany zamiennie z określeniami: „uznanie administracyjne”, „akt uznaniowy”, „kompetencja uznaniowa” czy „uznaniowe prerogatywy organu”, które wyparły dawniej stosowane wyrażenie „swobodne uznanie”. W związku z brakiem ustawowego pojęcia powstało kilka koncepcji, które różnie określają co należy rozumieć pod pojęciem „decyzji uznaniowych” i jakiego rodzaju działania organów administracyjnych możemy poprzez ten zwrot rozumieć. Rozbieżności w jednolitym określeniu tego uprawnienia organów administracji wynikają z jego ewolucji trwającej równoległe ze zmianami formuły samego państwa.

Zmiany w zakresie uprawnień organów administracji do samodzielnego i nieskrępowanego przepisami podejmowania decyzji szły w parze z przeobrażeniami ustrojowymi już od XVIII wieku. Administracja cieszyła się wówczas swobodą uznaniową i dowolnością w podejmowaniu decyzji. Wraz z wdrażaniem parlamentaryzmu zaczęto definiować wolność organów władzy wykonawczej do swobodnego działania<sup>3</sup>. Wynikało to z przekonania, iż w państwie parlamentarnym ustawodawca, choć ogranicza w zakresie tworzenia prawa monarchę, to nie może regulować strefy powierzonej jemu i jego organom w kwestii władzy wykonawczej. Tym samym wolność administracji w tej sferze dawała podstawy do wprowadzania instytucji uznania administracyjnego<sup>4</sup>. Z czasem obszar swobody administracji był coraz bardziej ograniczany, co wynikało z rozwoju parlamentaryzmu. Nadal jednak przyjmowano za podstawę tezę, że w tym zakresie, który nie jest uregulowany ustawowo, działalność administracji jest całkowicie swobodna<sup>5</sup>. Uprawnienie to motywowano uznaniem organów administracji za stróża interesu publicznego, wynikającego z naturalistycznego podejścia do prawa<sup>6</sup>. Swoboda działania usprawiedliwiona była tym, że tylko administracja była uważana za kompetentną, co do ustalenia, czy interes publiczny należy chronić i w jaki sposób<sup>7</sup>. Konstrukcja ta wraz z rozwojem idei państwa prawa ulegała coraz większej krytyce. Szerokie pojęcie „interesu publicznego”, tudzież „dobra powszechnego”, jego nieostrość, subiektywność w działaniu oraz dążenie do ograniczenia dowolności organów administracyjnych w podejmowaniu

decyzji, doprowadziło do jej krytyki przez pozytywistów. Pozytywistyczna teoria uznania zakładała, że uznanie administracyjne jest pojęciem prawnym, dlatego należało określić jego granice i zakres<sup>8</sup>.

Wraz z przyjęciem modelu państwa prawa odwrócono zakres swobody administracji. Podstawą państwa prawnego stała się teza, że organy administracyjne mogą działać tylko na podstawie przepisów prawa. Tym samym również swoboda w podejmowaniu decyzji musiała być uzasadniona konkretnymi przepisami prawa. W rezultacie koncepcja „swobodnego uznania” została zastąpiona przez formułę „uznania administracyjnego”<sup>9</sup>. O ile pierwsza zakładała, iż wszelka działalność administracji jest swobodna, i tylko w wyjątkowych sytuacjach ograniczają ją przepisy prawa, o tyle współczesny model zakłada odwrotny zakres<sup>10</sup>. Przyjęcie tezy, że organy państwa w swoich działaniach podlegają obiektywnemu porządkowi prawnemu, skutkowało zaakceptowaniem nowego charakteru norm prawnych – wiążących nie tylko obywateli, ale również administrację. Rezultatem tego zrównania podmiotowego było powołanie do życia niezależnego sądownictwa administracyjnego, czyli zewnętrznej kontroli administracji. W państwie prawa oczywistością stała się konieczność każdorazowego wykazywania przez administrację prawnej podstawy jej działania, w tym również działania uznaniowego<sup>11</sup>.

Współcześnie administracja może działać uznaniowo tylko tam, gdzie ustawodawca udziela takiego uprawnienia. Podobnie do kwestii dowolności uznania administracyjnego podchodzi Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził on bowiem, że zgodnie z wymogami demokratycznego państwa prawnego nie może być mowy o jakimkolwiek „swobodnym”, tzn. w określonych granicach niezwiązanym prawem i niekontrolowanym działaniu administracji. Z instytucji formalnej, ustalającej swobodę, niezwiązaną niczym możliwość rozstrzygnięcia, swobodne uznanie przekształca się jedynie w formę pewnego uelastycznienia administracji, która umożliwia i zobowiązuje odpowiednie organy do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i swemu celowi rozstrzygnięcia<sup>12</sup>. Słusznie wskazuje orzecznictwo, że uznanie administracyjne dotyczy przyszłości (rezultatu decyzji) – tak więc przedmiotem uznania nie jest ustalenie znaczenia obowiązującego tekstu prawnego ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego<sup>13</sup>. Aktualnie uznaniem administracyjnym możemy, więc określić jedynie sytuację, gdy przepisy nie określają jednoznacznie rezultatu prawnego, lecz w sposób wyraźny pozostawiają organowi administracji uprawnienia do dokonania wyboru między kilkoma możliwościami.

Ustalenie podstaw i zakresu działań uznaniowych administracji, nie rozwiązało wszystkich dylematów związanych z uznaniem. O ile sądownictwo administracyjne dążyło do minimalizowania zakresu swobody administracji wyjętej spod ich kontroli, o tyle praktyka starała się definiować uznanie administracyjne jak najszerszej. Administracja wydając decyzje uznaniowe, w zakresie materialnego rozstrzygnięcia działa całkowicie legalnie, to zaś pozbawia sądownictwo administracyjne możliwości oceny merytorycznej decyzji. Tym samym należało ustalić, gdzie kończy się granica legalności uznaniowości organów administracji, a kiedy już organ podlega związaniu przepisami i jego decyzja może zostać oceniona przez sądownictwo administracyjne.

W związku ze ścieraniem się różnych poglądów na temat zakresu merytorycznego uznania formułowane były różne teorie. Teoria interesu Rudolfa von Launa zakładała, że uznaniowość mamy tam, gdzie ustawodawca posługuje się określeniem interesu publicznego, gdyż jest to materia, do której nadzorowania wyznaczona jest właśnie administracja<sup>14</sup>. R. von Laun uważał iż, dla kwestii związanych z dobrem powszechnym istnieją tylko wewnętrzne granice uznania (czyli odpowiedzialność dyscyplinarna lub karna), zaś zewnętrzna ocena rezultatu uznania jest niemożliwa. Przeciwnieństwem tego rozumowania była teoria Friedricha Teznera. Uważał on, że nie można pojęć nieostrych kwalifikować jako pojęć rozszerzających pole swobodnego uznania. Jego teoria zakładała, iż każde pojęcie ma obiektywną treść i treść ta wiąże podmioty stosujące te pojęcia. To, czy w sposób prawidłowy wyinterpretowano tę obiektywną treść z danego pojęcia może zaś podlegać kontroli sądowej<sup>15</sup>. W rezultacie, to właśnie ta teoria, dająca możliwość obiektywnej kontroli nad procesem decyzyjnym w administracji stała się podstawą współczesnego uznania administracyjnego.

## **2. Obecna forma uznania i jego kontroli sądowej**

Istotne jest, że pojęcie uznania administracyjnego w obecnym stanie prawnym nie jest ustalone przez ustawodawcę bezpośrednio. Wynika ono jednak z jednolitej interpretacji formuł i zwrotów językowych zawartych w tekstach prawnych. Wbrew pozorom, daje to większe pole do działania sądownictwu. We współczesnym prawie uznanie administracyjne jest rozumiane jako „szczególna forma upoważnienia przez ustawę organów administracji państwowej do określonego zachowania się (działania lub zaniechania), polegająca na przyznaniu organom administracji możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę, a równoważących prawnie rozwiązań”<sup>16</sup>.

Kontrola sądowa decyzji uznaniowych jest ściśle powiązana z przyjętą obecnie formą tego uprawnienia. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „z uznaniowymi decyzjami administracji musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola społeczna”<sup>17</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził zaś, że „w obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego”<sup>18</sup>.

Aktualnie uznaniowe akty administracji są oparte na konkretnych przepisach, ilość rozwiązań dla decyzji uznaniowej organu ogranicza interes indywidualny oraz społeczny, zaś niezbędnym elementem ich legalności jest przeprowadzenie procesu decyzyjnego zgodnie z procedurą (w szczególności prawidłowym i dokładnym ustaleniem stanu faktycznego). W orzecznictwie podkreśla się, że organ administracji korzystający z uznania administracyjnego jest obowiązany szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki postępowania dowodowego. Obowiązki organu w tym zakresie są nawet większe, niż przy wydawaniu decyzji związanych<sup>19</sup>. Kontrola sądowa dotyczy więc podstawy uznania administracyjnego oraz prawidłowości procesu wydania decyzji uznaniowej<sup>20</sup>.

Można wskazać, że sądy administracyjne sprawują kontrolę decyzji uznaniowej pod względem:

- 1) przestrzegania przepisów o postępowaniu administracyjnym;
- 2) prawidłowości ustaleń faktycznych w świetle zgromadzonych dowodów;
- 3) prawidłowości oceny przesłanek załatwienia sprawy;
- 4) dopuszczalności stosowania danej instytucji prawnej;
- 5) dokonania wyboru w ramach wyznaczonych przepisami stosowanymi w sprawie;
- 6) adekwatności zastosowanego środka do okoliczności sprawy indywidualnej<sup>21</sup>.

Przesłanką dla udzielenia decyzji uznaniowej jest zawarcie w przepisach prawa materialnego wyraźnego uprawnienia dla organów. Powszechnie uznanym poglądem w nauce prawa, jak i w judykaturze, jest to, że treść norm prawnych ograniczających uprawnienia bądź nakładających określone obowiązki powinna być jasno i jednoznacznie sformułowana<sup>22</sup>. Poprzez udzielenie takiego uprawnienie rozumie się zawarcie w konkretnych przepisach takich określeń, jak: „organ może”, „organowi służy prawo” czy „jest dopuszczalne”<sup>23</sup>. Nie ma natomiast uznania, gdy ustawodawca stanowi w przepisie, że organ „wyda”, „ustali”, „nakazuje”<sup>24</sup>.

Do przykładów przepisów prawa materialnego wyposażających organy w uznanie administracyjne możemy zaliczyć m.in.:

- a) Art. 41 w zw. z art. 17 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.<sup>25</sup> uprawniający wójta gminy do przyznania w szczególnie uzasadnionych przypadkach specjalnych zasiłków;
- b) Art. 22 § 2. Ustawy ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r.<sup>26</sup> przewidujący, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, może zwolnić płatnika z obowiązku pobrania podatku;
- c) wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie opłaty adiacenckiej, na podstawie art. 145 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.<sup>27</sup>, następuje w ramach tzw. uznania administracyjnego, organ wykonawczy gminy nie ma bowiem obowiązku wszczęcia postępowania zmierzającego do jej ustalenia;
- d) decyzję w zakresie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na podstawie art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r.<sup>28</sup>; decyzja wójta, burmistrza albo prezydenta zapadająca po rozpoznaniu wniosku o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów może w szczególności obejmować udzielenie takiego zezwolenia lub odmowę jego udzielenia. Tego typu rozstrzygnięcie ma charakter tzw. limitowanego uznania administracyjnego<sup>29</sup>.

Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna podkreślają zgodnie podstawy materialnoprawne decyzji uznaniowych. Można stwierdzić nawet, że uznanie administracyjne to „ilościowy stosunek determinacji prawnej do dowolności działającego”<sup>30</sup>. Tym samym tylko wyraźne wskazanie w przepisach możliwości działania uznaniowego uprawnia organy administracji do wydawania tego typu decyzji. Zdaniem Z. Janowicza, nie ma uznania administracyjnego „w ogóle”. Istnieje tylko takie uznanie i w takich granicach, jakie ustanowi w danym przypadku ustawodawca<sup>31</sup>.

Ponieważ ocenie poddaje się podstawę prawną aktu uznaniowego, dlatego istotne jest też wykazanie w przepisach materialnych uprawnień do uznaniowości, i wykazanie w uzasadnieniu decyzji, że w tym konkretnym przypadku organ nie podlegał związaniu administracyjnemu. Należy więc wykazać, że można było podjąć rozstrzygnięcie w oparciu o decyzję uznaniową: „Uznanie administracyjne wymaga wskazania przesłanek korzystania z niego i fakt ten jest poddany kontroli NSA, podobnie jak spójność argumentacji przytoczonej w rozstrzygnięciu indywidualnym opartym na uznaniu administracyjnym”<sup>32</sup>. Przy sądowej kontroli decyzji uznaniowych, ocenia się nie tylko przepisy uprawniające do jej wydania, ale również czy zastosowano przepisy bezpośrednio z nim powiązane. Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lipca 2008 r. podkreślił, że orzekając w przedmiocie zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów organ

musi uwzględniać również właściwe w danej sprawie przepisy prawa materialnego, tj. na gruncie rozstrzyganej sprawy przepisy ustawy o ochronie przyrody<sup>33</sup>.

Sądy kontrolując decyzje uznaniowe mogą również odnieść się do odmiennych, niż materialne, norm. Często jest odwołanie się do wyższych wartości, zasad wskazanych przez prawodawcę, poprzez odniesienie się np. do Konstytucji RP. „Organy publiczne działające w ramach uznania muszą w swoich rozstrzygnięciach respektować przede wszystkim porządek prawny wynikający z Konstytucji i nie mogą ograniczać się przy prowadzeniu postępowania tylko do przepisów ustawowych, mających bezpośrednie zastosowanie w danej sprawie. Mogą bowiem wystąpić takie przypadki, kiedy z norm zawartych w aktach mających w obowiązującym systemie prawnym pierwszeństwo przed ustawą (czyli w Konstytucji lub umowie międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie) będą wynikały dyspozycje, które ograniczą swobodę rozstrzygnięcia, wynikającą z przepisu ustawowego”<sup>34</sup>.

Obowiązek oparcia uznaniowości na przepisach materialnych nie jest jednak równoznaczny z koniecznością wyboru najbardziej odpowiadającego przepisom. Wyrażne danie przez ustawodawcę organowi wyboru, sprawia bowiem, że każdy wybór mieszczący się w tym uprawnieniu jest zgodny z prawem i niemożliwe jest jego kwestionowanie przez sądownictwo<sup>34</sup>. Ocena przez sądy administracyjne uznania nie polega na ocenie słuszności wybranego przez organ rozwiązania, lecz prawidłowości samego procesu decyzyjnego. Dokonując kontroli decyzji uznaniowych sąd może badać czy nie zostały przekroczone granice uznania, czy rozstrzygnięcie nie było dowolne oraz wszelkie te elementy, które w danym akcie nie wiążą się z luzem decyzyjnym pozostawionym organom przez ustawodawcę<sup>35</sup>.

### **3. Interes indywidualny i społeczny jako element sądowej oceny aktów uznaniowych**

Kontrola sądowa decyzji uznaniowych dotyczy nie tylko jego oparcia w normach prawnych. Według poglądu Trybunału Konstytucyjnego prawidłowość postępowania administracyjnego i jego legalności dotyczy również przekroczenia granic uznania administracyjnego<sup>36</sup>. Podobnie J. Starościk, który twierdzi, że granice uznania to zespół okoliczności faktycznych lub przepisów prawnych, które powodują, że organ administracyjny, działając na zasadzie uznania, działa legalnie, lecz nie dowolnie<sup>37</sup>. W obecnym stanie prawnym granice uznania administracyjnego odnajdujemy w zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>38</sup> (dalej: k.p.a.). Istotny dla działalności uznaniowej organów administracji jest w szczególności artykuł 7 k.p.a.

Zgodnie z jego treścią organy administracji podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli<sup>39</sup>. Konstrukcja ta uprawnia administrację do zastosowania tylko takich decyzji uznaniowych, których merytoryczne źródło będzie efektem wyważenia tych dwóch interesów. Tym samym przyjmuje się, że działanie w ramach uznania administracyjnego pozostawia organom administracyjnym możliwość wyboru jedynie pomiędzy skutkami prawnymi znajdującymi uzasadnienie we względach celowości gospodarczej, zasadach współżycia i interesu społecznego, polityce państwa – czyli zasadach wypełniających dyspozycje art. 7 k.p.a.<sup>40</sup>. Organ administracji powinien w uzasadnieniu wskazać jakie jest powiązanie pomiędzy wybraną konsekwencją prawną, a wyważeniem między potrzebami jednostki i ogółu. Niewłaściwa ocena obu interesów i stanu sprawy w świetle danego rozstrzygnięcia może zostać uznana za przejaw dowolności<sup>41</sup>. Tym samym sąd administracyjny w ramach kontroli jest uprawniony do oceny, czy w konkretnej decyzji prawidłowo uwzględniono oba powyższe interesy.

Przy uwzględnianiu interesu indywidualnego i publicznego istotne jest naturalne uprzywilejowanie państwa wobec jednostki, wynikające z samego charakteru państwa. Uznanie administracyjne charakteryzuje się tym, że organ administracji publicznej ma możliwość wyboru pozytywnego lub negatywnego dla strony rozstrzygnięcia. Decyzja uznaniowa dotyczy kreacji praw i obowiązków jednostki w akcie administracyjnym<sup>42</sup>, dlatego też istotna jest ustrojowa pozycja podmiotu wydającego tego typu decyzję wobec obywateli i związane z nią uprawnienia dla niego. Według orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w państwie prawa nie ma jednakże miejsca dla automatycznie stosowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym. Nadrzędność interesu ogólnego nad indywidualnym nie powinna być pojmowana sztywno<sup>43</sup>. W każdym przypadku działający organ musi dokładnie określić konkretny interes publiczny przemawiający za takim a nie innym rozstrzygnięciem i uzasadnić, że interes ten jest na tyle doniosły, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych<sup>44</sup>. Ponadto, jak wskazano w innym orzeczeniu Sądu Najwyższego, powołanie się na interes publiczny, jako główną podstawę rozstrzygnięcia przy wydawaniu decyzji daje szczególne uprawnienie do kontroli sądowej danej decyzji. Organ w każdym przypadku ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. W związku z tym, zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym przypadku interesu społecznego nad indywidualnym podlegać muszą dogłębnej kontroli instancyjnej i sądowej,



szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu, w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP<sup>45</sup>. Pojęcie interesu społecznego nie może być dla organu usprawiedliwieniem dla działań, zgodnie z bieżącymi wytycznymi i nie może być np. identyfikowane z interesem ekonomicznym lub fiskalnym<sup>46</sup>.

Ponadto, ważne jest też powiązanie interesu społecznego – wskazanego w artykule 7 k.p.a. – i interesu publicznego, wskazywanego w artykule 67a § 1 Ordynacji podatkowej oraz wskazanych w powyższych artykułach „ważnych interesów podatnika” i „interesu indywidualnego”. O ile do postępowań podatkowych nie stosuje się przepisów k.p.a., lecz Ordynacji podatkowej, o tyle sądy administracyjne nie mają wątpliwości co do analogii tych pojęć. Orzecznictwo wskazuje wyraźnie: „Uznanie, że interes społeczny nie jest ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 67a § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa bezwzględnie wymaga przekonującego uzasadnienia.”<sup>47</sup>. Tym samym również w podatkowych decyzjach uznaniowych istotne jest wyważanie ważnych interesów podatnika lub interesu publicznego” i interesów *statio fisci*.

### 3.1. Domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia

Jeśli w sprawach pozostawionych przez ustawodawcę uznaniu administracyjnemu organu orzekającego, interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy się więc – również w orzecznictwie – domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, o ile to pozytywne rozstrzygnięcie nie jest sprzeczne z interesem ogólnym<sup>48</sup>. Ponadto, wyważenie pomiędzy interesem społecznym a interesem indywidualnym sprzyja tezie, że w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) pozostawienie rozstrzygnięcia sprawy uznaniu organu administracji publicznej oznacza domniemanie decyzji pozytywnej dla strony. Organ może odmówić uwzględnienia wniosku strony, jeżeli wykracza to poza faktyczne możliwości organu, np. z powodu braku przeznaczonych na ten cel pieniędzy albo gdy pozostaje to w sprzeczności z innym prawnie chronionym interesem, który na gruncie danej sprawy bardziej zasługuje na ochronę. Przy tym, wystąpienie którejkolwiek z przesłanek negatywnych musi być wykazane w uzasadnieniu decyzji odmownej<sup>49</sup>. Ku domniemaniu rozstrzygnięcia na korzyść interesanta skłania się obecnie orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>50</sup>. Również Sąd Najwyższy wskazuje, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym, co oznacza, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, że bezwzględnie wymaga on ograniczenia uprawnień

indywidualnych obywateli, a już szczególnie wówczas, gdy sprawa dotyczy chronionego przez Konstytucję prawa własności<sup>51</sup>. W innym wyroku Sąd Najwyższy podkreślił, że nie można nadużywać pojęcia interesu publicznego dla celów budżetowych: „w demokratycznym i praworządnym państwie administracja opiera wszelkie swe działania przede wszystkim na zasadzie praworządności. Gdyby zaś jej rygory miały zostać rozluźnione i zastąpione uprawnieniem do posługiwania się przez administrację zasadami komercjalizmu i fiskalizmu, prowadziłyby to wprost do zagrożenia podstawowych praw i wolności obywatelskich”<sup>52</sup>. Tym samym, jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten nie może, lecz ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony.

Domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia dla strony można obalić jedynie wskazując, że brak jest realnych możliwości do jego wydania, bowiem pozytywne rozstrzygnięcie jest niemożliwe z przyczyn faktycznych, albo gdy pozytywnemu rozstrzygnięciu stoi na przeszkodzie niebudzący wątpliwości interes ogólny<sup>53</sup>. Ponadto, każde negatywne rozstrzygnięcie dotyczące, np. umorzenia zaległości podatkowych lub odsetek za zwłokę, powinno być szczególnie przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją<sup>54</sup>.

Powyższe domniemanie ma jednak swoje ograniczenia, na które wskazuje sądownictwo administracyjne. Przykładowo Wyrok NSA z 1 czerwca 2012 r. (sygn. akt II GSK 668/11, sprawa dotycząca umorzenia podatku, ze skargi Prezydenta Miasta O. na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w P.): „tak więc nawet w przypadku, gdy organ egzekucyjny stwierdzi istnienie przesłanek z art. 64 § 2 pkt.1-3 u.p.e.a.<sup>55</sup>, może – działając w ramach uznania administracyjnego – odmówić ich umorzenia, co oznacza, że odmowa umorzenia nie narusza prawa zarówno wówczas, gdy wystąpią przesłanki do ich umorzenia jak i wtedy, gdy nie mają one miejsca”. Sąd w niniejszym wyroku zauważył również inną istotną kwestię dotyczącą uprzywilejowania interesu indywidualnego w sprawie uznaniowej: „należy w tym miejscu podkreślić, że trafnie Sąd I instancji zaakcentował, że ważny interes publiczny nie może być utożsamiany z subiektywnym przekonaniem wnioskodawcy o zasadności umorzenia kosztów egzekucyjnych”. Podobnie w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 4 marca 2011 r. (sygn. akt I SA/Po 484/10), w którym wskazano, że nawet ustalenie przez organ, że istnieje ważny interes podatnika lub interes publiczny uzasadniający zastosowanie ulgi, stanowi jedynie konieczną przesłankę do rozważenia

takiej możliwości, ale nie zobowiązuje organu do wydania decyzji pozytywnej dla podatnika.

#### 4. Ocena kryteriów proceduralnych uznania

Aktualny zakres kontroli decyzji uznaniowych przez sądy, oprócz wspomnianego wcześniej wymogu oparcia na konkretnych przepisach materialnych, obejmuje szeroko rozumiane przestrzeganie kryteriów proceduralnych. Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdził na gruncie ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>56</sup>, że decyzja uznaniowa może być uchylona przez Naczelny Sąd Administracyjny w wypadku stwierdzenia, że została wydana z takim naruszeniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jako podstawę do tego uchylecia wskazano art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W innym wyroku NSA stwierdził, że: „decyzje o uznaniowym charakterze także podlegają sądowej kontroli legalności. Kontrola ta ma jednakowoż ograniczony charakter, albowiem sprowadza się do oceny, czy przy wydawaniu zaskarżonej decyzji naruszono przepisy postępowania administracyjnego i to w taki sposób, że mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy. Tylko stwierdzenie takiego stanu daje podstawę do uchylecia decyzji”<sup>57</sup>. Sąd więc nie dokonuje oceny wydanego rozstrzygnięcia z punktu widzenia słuszności czy sprawiedliwości<sup>58</sup>, lecz sprawdza tylko czy organ w sposób prawidłowy przeprowadził proces wydania decyzji uznaniowej, czy uwzględnił wszystkie przepisy, czy materiał dowodowy został zebrany w całości, czy pojęcia nieostre zostały prawidłowo zinterpretowane i czy nie pominięto istotnych elementów przy ustalania stanu faktycznego<sup>59</sup>.

Ze względu na ocenę właściwego przeprowadzenia procesu decyzyjnego organu administracyjnego ważnym elementem weryfikowanym podczas kontroli jest również aspekt prawidłowego udziału strony w postępowaniu oraz czy jakiegokolwiek działania w toku podejmowania decyzji nie prowadziły do dowolności. Istotne jest, by podczas ustalania stanu faktycznego, nie prowadzić działań tak, aby były one już nakierowane na określony rezultat uznania i nie kierować się nadmierną swobodą przy ocenie faktów. Obowiązek do prawidłowego i wszechstronnego przeprowadzenia procedury dowodowej poprzedzającej wydanie decyzji uznaniowej wynika wprost z artykułu 7 k.p.a., który obliguje organ do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w sposób rzetelny i obiektywny bez swobody w tym zakresie<sup>60</sup>. Uznaniowość nie może stanowić uzasadnienia do przekraczania granic swobodnej oceny dowodów ustalonych dla organów administracyjnych przepisami prawa. Tego typu nadużycia,

zdaniem sądownictwa administracyjnego mogą bowiem prowadzić w konkretnych przypadkach m. in. do zachwiania proporcji pomiędzy interesem indywidualnym i interesem publicznym na korzyść drugiego<sup>61</sup>.

Zakres uprawnienia sądów administracyjnych do kontroli decyzji uznaniowych określa również pośrednio sama konstrukcja demokratycznego państwa prawa i jej fundamentalna zasada podziału władzy. Ocena działań organu przez sąd dotyczy przede wszystkim elementów prawidłowego działania, nie zaś samego merytorycznego rozwiązania wybranego w ramach uznania. Ingerencja sądu w materialnoprawne kompetencje organu wynikające z uprawnienia do uznania są uznawane przez część doktryny za przejaw „współadministrowania” przez sądownictwo, co stoi w sprzeczności ze współczesną koncepcją podziału władzy. Przyjmuje się bowiem, że kompetencje sądów administracyjnych mają charakter kasacyjny związany z legalnością aktu<sup>62</sup>. Kontrola decyzji uznaniowej nie może przybierać formy hierarchicznej<sup>63</sup>, gdzie sąd stanowiłby swoisty „nad-urząd”, usurpujący sobie prawo do wydawania merytorycznych rozstrzygnięć, tak jak władza wykonawcza. Sąd nie zastępuje, ani nie wyręcza organu administracji w decyzjach merytorycznych, bowiem zarówno on, jak i jednostka stają się w sporze stronami, a sąd jest arbitralnym podmiotem trzecim<sup>64</sup>. Sąd nie może ingerować w merytoryczną część rozstrzygnięcia, gdyż przejąłby na siebie funkcję administrowania, pogwałcając tym samym zasadę trójpodziału władzy<sup>65</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków stwierdził, że nie jest organem trzeciej instancji administracyjnej i dlatego nie jest uprawniony do badania merytorycznej zasadności (celowości) decyzji administracyjnej<sup>66</sup>. Przyjmuje się tym samym, że o ile sąd administracyjny nie może oceniać zasadności wyboru konkretnej opcji, dostępnej dla organu administracji w ramach uznania administracyjnego, o tyle ma on prawo ocenić proces podejmowania decyzji i jego zasadność<sup>67</sup>. Dopelnienie tych obowiązków stanowi przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej. Zważywszy na te obostrzenia, obecnie, w ramach kontroli decyzji uznaniowych przez sądownictwo administracyjne możliwe jest jedynie zbadanie, czy nie przekroczone granic uznania, czy organ nie działał wbrew celowi, który nadał uprawnienie do uznania, czy nie naruszył także podstawowych praw obywatela lub zasad konstytucyjnych podejmując decyzję uznaniową<sup>68</sup>.

## **5. Uzasadnienie aktów uznaniowych jako główny przedmiot analizy sądów**

Ważnym elementem decyzji uznaniowej jest jej uzasadnienie, bowiem to na jego podstawie sąd administracyjny ocenia prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia. Prawidłowe i zgodne z wymogami określonymi w k.p.a. uzasadnienie jest szczególnie ważne przy

decyzjach wydawanych w oparciu o uznanie administracyjne. Brak prawidłowego uzasadnienia takiego działania administracji uniemożliwia bowiem jego właściwą kontrolę ze strony sądu. Decyzje uznaniowe wymagają szerszych uzasadnień, niż decyzje związane, bowiem: „ze względu na możliwy do podniesienia zarzut niewłaściwego korzystania z uznania administracyjnego, obowiązki w zakresie uzasadnienia decyzji są większe wobec organu orzekającego w ramach uznania administracyjnego, aniżeli w przypadku orzekania w ramach ustawowego związania”<sup>69</sup>. Organy administracyjne muszą unikać uzasadnień, w których istnieje wątpliwość, czy dokonano wszelkich wymaganych czynności i czy w pełni ustalono stan sprawy. W rezultacie uzasadnienie decyzji uznaniowej musi być na tyle wyczerpujące i zindywidualizowane, aby sąd administracyjny był w stanie ocenić, czy zawarte w decyzji rozstrzygnięcie nie zapadło z przekroczeniem granic uznania administracyjnego<sup>70</sup>, zwłaszcza przy decyzjach negatywnych dla wnioskodawcy. By uniknąć zarzutu dowolności należy wyraźnie wskazać, czemu i dlaczego takiej treści rozstrzygnięcie wydano. Brak całościowego odzwierciedlenia procesu decyzyjnego w uzasadnieniu prowadzi do podejrzenia dowolności w działaniu administracji. Jedynie działanie administracji publicznej, znajdujące swój pełen opis w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia, zagwarantuje, że określone postępowanie organu będzie mieściło się w ramach uznania administracyjnego, a nie stanowiło swobodnej, nieopartej na żadnych obiektywnych podstawach, decyzji.

Uzasadnienie decyzji uznaniowej jest również istotne ze względu na treść artykułu 8 k.p.a. obligującego organy do prowadzenia spraw w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa. Z zasadą tą wiąże się wskazane powyżej domniemanie wydania decyzji zgodnej z wnioskiem interesanta oraz kwestia stabilności działań administracji. Wskazuje się bowiem, że jednym z fundamentów prawidłowo działającego systemu postępowania organów państwa jest założenie, że obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec działających organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeśli nie tożsamej treści<sup>71</sup>. Tym samym zaufanie do stabilności rozstrzygnięć władzy wykonawczej i domniemanie działania na korzyść zainteresowanego, nakłada na organ szczególne wymagania w przypadku odmowy. To zaś powoduje intensywniejszą analizę przez sądy takich decyzji.

Uzasadnienie decyzji negatywnych dla stron jest szczególnie obostrzone, bowiem to one najczęściej są skarżone. Jak wskazuje orzecznictwo: „Gdy decyzja jest dla strony niekorzystna, organ zobowiązany jest w sposób wyczerpujący wyjaśnić przyczyny i przebieg rozumowania prowadzącego do wydania rozstrzygnięcia oraz wyważyć dwojakiego rodzaju interesy, o którym mowa w art. 7 k.p.a., tj. społecznego oraz interesu

obywateli”<sup>72</sup>. Oznacza to między innymi, że istnienie wszelkich okoliczności uzasadniających rozstrzygnięcie negatywne dla strony musi zostać przez organ administracji w sposób bezsporny udowodnione, bowiem prawidłowość tego dowodzenia zarówno co do faktu, jak i co do prawa podlega kontroli sądowej<sup>73</sup>. W takich sytuacjach uzasadnienie powinno szczegółowo wskazywać przyczyny, dla których organ nie zastosował, np. instytucji umorzenia istniejącej zaległości. Wówczas organ powinien rozważyć szczegółowo kwestie istnienia bądź nieistnienia w konkretnej sprawie szczególnych okoliczności uzasadniających skorzystanie z omawianej instytucji, oraz ewentualnie okoliczności uzasadniające zakres jej zastosowania<sup>74</sup>.

Według orzecznictwa w uzasadnieniu decyzji odmownej musi być wykazane m.in. wystąpienie którejkolwiek z przesłanek negatywnych do wydania decyzji<sup>75</sup>. Z racji, że wybór dokonany w akcie uznaniowym poprzedzać musi należyte zgromadzenie i zanalizowanie materiału dowodowego – prawidłowym ustaleniom stanu faktycznego i przeprowadzeniu wniosku opartego na zasadach logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego – opisanie wszystkich tych elementów winno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia. W szczególności, gdy decyzja jest dla strony niekorzystna.

Należy zauważyć, że zakres kontroli sądowej, ograniczony ustrojowo w kwestiach merytoryki, jest rozszerzony w sferze okoliczności faktycznych decyzji uznaniowej. Jedną z definicji uznania wskazującą, że „przez uznanie administracyjne rozumie się takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawy w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy jest legalne”<sup>76</sup>, staje się praktycznie niewłaściwa. Wymogi co do interesu strony, zebrania materiału dowodowego, zasad słuszności i legalności oraz ograniczaniu do minimum ryzyka dowolności sprawiają, iż przy obecnej praktyce sądowej należałoby zmienić zwrot „przy tym samym stanie faktycznym” na „przy podobnym stanie faktycznym”.

Tym samym na organach administracyjnych ciąży w przypadku decyzji uznaniowych nie tylko obowiązek wyważenia interesów, precyzyjne ustalenie stanu prawnego i faktycznego, ale i skrupulatne opisanie tych działań w uzasadnieniu. Są one bowiem przedmiotem wnikliwej oceny przez sądy administracyjne. Podstawa prawna uznania, prawidłowość procesu decyzyjnego (w tym wyważenie interesów jednostki i publicznego) oraz pełne jego uzasadnienie to główny przedmiot kontroli sądowej. Wszystkie te elementy – mimo braku uprawnień do oceny *stricte* merytorycznej decyzji – składają się na coraz szerszy zakres oceny decyzji przez sądownictwo.

## 6. Obecne tendencje w sądownictwie

Mimo dużych możliwości w ocenianiu działań administracji, sądownictwo administracyjne stara się ciągle rozszerzyć zakres kontroli decyzji uznaniowych. Orzecznictwo NSA w tej kwestii od lat jest konsekwentne i utrzymuje tę tendencję. Poszerzanie sądowej kontroli decyzji uznaniowych uzasadnia m.in. pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 czerwca 1993 roku. W wyroku tym stwierdzono, iż przy dokonywaniu sądowej kontroli zgodności z prawem wszelkich decyzji administracji o charakterze uznaniowym rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej, niż w innych sytuacjach. Zwolennicy szerszego oceniania aktów uznaniowych powołują się również na artykuł 8 k.p.a., obligujący organy do prowadzenia spraw w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa. Dlatego z decyzjami uznaniowymi musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola sądów, wykonywana z punktu widzenia przestrzegania prawa. Tam bowiem, gdzie większe są możliwości naruszenia lub nadużywania prawa, tam również kontrola sądowa musi być dokładniejsza i bardziej rygorystyczna, a uzasadnienie orzeczenia sądowego – jasne i niebudzące wątpliwości co do jego motywów<sup>77</sup>.

Koncepcja szerszej oceny uznania jest naturalnym efektem wieloletniej tendencji do rozszerzania się kontroli sądowej aktów uznaniowych, utrwalonej w orzecznictwie i doktrynie. Dążenie sądownictwa, do coraz większego ograniczania swobody organów administracji – w tym luzów zawartych w aktach uznaniowych jest uzasadniane wieloma argumentami i koncepcjami związanymi z relacją państwo-obywatel. Uznaniowość niesie ze sobą ryzyko dowolności, dlatego też staranna kontrola tego typu decyzji jest uzasadniona. Jan Zimmermann wskazał na osiem sposobów, którymi sądy administracyjne starają się zwiększyć sferę kontroli decyzji uznaniowych:

1. tendencja do wąskiego i precyzyjnego definiowania uznania połączona z ustalaniem wąskich granic dla każdego przypadku;
2. przyjęcie, że nie ma aktów administracyjnych w całości uznaniowych – każdy akt w jakimś aspekcie podlega kontroli;
3. przyjęcie, że uznanie to szczególna i wyjątkowa forma stosowania prawa;
4. konsekwentne oddzielenie uznania od wykładni pojęć nieostrych;
5. przyjęcie, że każdy akt (również uznaniowy) powinien być kontrolowany z punktu widzenia zgodności z podstawowymi zasadami prawa (Konstytucja, zasady ogólne postępowania administracyjnego itp.);
6. kontrola każdego aktu administracyjnego w zakresie zgodności z normami procesowymi;

7. rozszerzanie pojęcia legalności aktu administracyjnego, kosztem jego granic celowościowych i tym samym zwiększanie obiektywizmu prawa, skutkujące zawężaniem pojęcia zgodności z prawem. To zaś w rezultacie ogranicza uznaniowość organów administracji;

8. wkraczanie w granice słuszności, uzasadniane, tym że naruszenie jej przez organ prowadzi do dowolności. Przyjęcie przez sąd, że naruszenie zasady słuszności przy podejmowaniu decyzji uznaniowych, przekracza uznanie i jest już dowolnością w działaniu organu<sup>78</sup>.

O ile spośród wskazanych powyżej kierunków ekspansji kontroli sądowej ocena legalności aktów administracyjny jest powszechnie akceptowana<sup>79</sup>, o tyle ocena celowościowa decyzji uznaniowych przez sądy budzie kontrowersje<sup>80</sup>. Ta sądowa analiza konkretnego przypadku uznania następuje z perspektywy zgodności z przepisami materialnymi, czyli w zakresie o wiele szerszym, niż obecnie przyjętym. Przypomnieć należy wskazywaną wielokrotnie w orzecznictwie regułę, że „sąd bada zgodność z prawem, a nie wnika w celowość wydania decyzji i rozstrzygnięcia sprawy w niej zawartego”<sup>81</sup>. Uchylenie decyzji z tych powodów oznaczałoby narzucenie przez sąd, organowi administracyjnemu innych sądów wartościujących, a więc byłoby ingerencją sądu w kompetencje administracji i przejęciem funkcji administracji przez ten sąd<sup>82</sup>.

Mimo więc dotychczasowej zasady nieoceniania merytorycznych podstawy wydania aktu uznaniowego, tzw. „zakazu współadministrowania”, coraz częściej podnoszone są głosy, że tego typu działania są konieczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa prawa<sup>83</sup>. Wskazuje się m.in. na związanie organu nawet w przypadku aktów uznaniowych: „Wydając decyzję o charakterze uznaniowym organ jest związany nie tylko przepisem, ale i celem ustanowionego przepisu oraz normami etycznymi”<sup>84</sup>.

Najdalej w swych rozważaniach idzie J. Zimmermann, który twierdzi, że iluzją stają się teoretyczne przeszkody do pełnej kontroli aktów uznaniowych. Według niego nie ma aktów z definicji uznaniowych, każdy akt jest traktowany z punktu widzenia kontroli jednakowo i badać w nim trzeba legalność wszystkiego, co w uznaniu się nie mieści<sup>85</sup>.

## 7. Zakończenie

Dyskrecjonalność jest elementem nieuniknionym w działaniu administracji<sup>86</sup>. Można stwierdzić, iż zjawisko to jest niezależne od prawodawcy, wynikające z samego charakteru egzekwowania prawa, w którym zawsze znajdą się luki, nieostrość pojęć i potrzeba właściwego działania w konkretnym stanie faktycznym<sup>87</sup>. Mimo to, uprawnienie



to ze względu na wszystkie wskazane powyżej kryteria staje się coraz mocniej ograniczone. Działania administracji, kiedyś dowolne, potem swobodne, dziś w ramach uznania zostały mocno okrojone i często możliwość wyboru decyzji staje się fikcyjna. Domniemanie rozstrzygnięcia na korzyść strony i rozbudowane wymogi dla uzasadnienia co do decyzji negatywnej dla stron sprawiają, że wielokrotnie uznaniowość staje się faktycznie ograniczona do obowiązku wybrania tylko jednej możliwości. Obecna forma kontroli sądownoadministracyjnej decyzji uznaniowych wydaje się być prawidłowa, ale są kwestie w których musi jeszcze zostać ujednoczone orzecznictwo i rozgraniczony zakres wpływu sądów na merytoryczną treść decyzji. Działania sądów administracyjnych ze względu na wysoką swobodę organów w tego typu decyzjach jest bardzo istotna i pomaga w przestrzeganiu kodeksowej zasady zaufania obywateli do administracji i innych ustrojowych zasad. Należy jednak unikać, w imię ochrony tych wartości, przejmowania przez sądy kompetencji egzekutywy. Dlatego też istotne jest wyważenie elementów uznaniowych administracji (które będą – mimo coraz większej specjalizacji norm prawa i poszerzania się jego imperium – zawsze obecne organach władzy wykonawczej) a zasadnymi tendencjami zmierzającymi do ochrony jednostki przed dowolnością państwa, ze wskazaniem na to drugie. Ważne jest jednak, że sądownictwo nigdy nie będzie w stanie całkowicie przejąć kontroli nad działaniami ciągle rosnącej administracji, której stały rozwój jest charakterystyczny dla nowoczesnych państw. Można więc stwierdzić, że ze względu na ciągle poszerzający się zakres działalności administracji tendencje do równoległego poszerzania się strefy kontroli sądowej nad uznaniem będą stałymi „elementem krajobrazu” państwa prawa.

<sup>1</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2006, s. 204.

<sup>2</sup> I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, zesz. 10, s. 33.

<sup>3</sup> P. Artymionek, *Wczesne teorie uznania administracyjnego*, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/wczesne-teorie-uznania-administracyjnego.html> [dostęp: 20 sierpnia 2010].

<sup>4</sup> M. Zimmerman, *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959, s. 12.

<sup>5</sup> A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004, s. 10.

<sup>6</sup> M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 9.

<sup>7</sup> M. Zimmerman, *Pojęcie administracji...*, s. 15.

<sup>8</sup> P. Artymionek, op. cit.

<sup>9</sup> E. Ochendowski, *Prawo...* s. 204.

<sup>10</sup> I. Bogucka, *Państwo prawne...*, s. 33.

- <sup>11</sup> W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 42-54.
- <sup>12</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK z 1993/II/33.
- <sup>13</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 99/08.
- <sup>14</sup> A. Habuda, *Granice...*, s. 13.
- <sup>15</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 312.
- <sup>16</sup> W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice...*, s. 46.
- <sup>17</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r. sygn. akt. III ARN 33/93, z glosą M. Wierzbowskiego, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9, s. 111.
- <sup>18</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81.
- <sup>19</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt III S.A. 7900/98.
- <sup>20</sup> A. Błaś, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sędowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. L. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 1999, s. 67.
- <sup>21</sup> J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005, s. 156 i 157.
- <sup>22</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 sygn. akt OPK 1/00.
- <sup>23</sup> M. Jaśkowska A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 152.
- <sup>24</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 200-201.
- <sup>25</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.
- <sup>26</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.
- <sup>27</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.
- <sup>28</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.
- <sup>29</sup> I. Włodyko, B. Wojtaczka, *Uznanie administracyjne a wydanie zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów*, Toruń 2013, s. 56.
- <sup>30</sup> J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 47.
- <sup>31</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 272.
- <sup>32</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 694/08.
- <sup>33</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 1999, sygnatura akt III SA 7860/98, „Monitor Podatkowy” 2000, nr 10.
- <sup>34</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 312.
- <sup>35</sup> T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959, nr 14A.
- <sup>36</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 1998, sygn. akt SK 20/98.
- <sup>37</sup> J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948 r., s. 92-98.
- <sup>38</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I S.A. 258/82.
- <sup>39</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

- <sup>40</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 1983 r., sygn. akt I S.A. 523/84.
- <sup>41</sup> A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 112.
- <sup>42</sup> R. Dowgier, *Ordynacja podatkowa: wokół nowelizacji*, Białystok 2009, s. 175.
- <sup>43</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93.
- <sup>44</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93.
- <sup>45</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. akt V SA 3718/00.
- <sup>46</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93.
- <sup>47</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 353/12.
- <sup>48</sup> Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2002 r., V SA 2036/01; 19 stycznia 2006 r., I OSK 777/05; 9 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 459/09.
- <sup>49</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 369/12 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r., III SA/Wa 97/06.
- <sup>50</sup> D. Fleszer, *Sprawy należy rozstrzygać na korzyść obywatela*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2007, nr 15.
- <sup>51</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93.
- <sup>52</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93.
- <sup>53</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt V SA 2036/01 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2000 r., sygn. akt V SA 2880/99.
- <sup>54</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 1994 r., sygn. akt SA/Po 3597/93.
- <sup>55</sup> Chodzi o ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- <sup>56</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368, z późn. zm.
- <sup>57</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt III SA 764/00.
- <sup>58</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II GSK 668/11.
- <sup>59</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 2875/95.
- <sup>60</sup> A. Ostrowska, *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego* [w:] *Wykładnia prawa – odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s.22.
- <sup>61</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2007, sygn. akt I FSK 477/06.
- <sup>62</sup> A. Habuda, *Granice...*, s. 197.
- <sup>63</sup> T. Bigo, *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1956, seria A nr 10, s. 6.
- <sup>64</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 237.
- <sup>65</sup> P. Artymionek, *Zakres kontroli sądu administracyjnego decyzji uznaniowych*, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/zakres-kontroli-sadu-administracyjnego-decyzji-uznaniowych.html> [dostęp: 09 lipca 2010].
- <sup>66</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. akt I S.A./Kr 983/98.
- <sup>67</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1996 r., sygn. akt SA/Ka 1418/95.
- <sup>68</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 202.

- <sup>69</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2293/05.
- <sup>70</sup> Wyrok NSA z dnia 10 maja 2012, sygn. akt I OSK 369/12.
- <sup>71</sup> Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. akt III ARN 29/90.
- <sup>72</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 151/14.
- <sup>73</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93.
- <sup>74</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3267/05.
- <sup>75</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 292/12.
- <sup>76</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 269.
- <sup>77</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93.
- <sup>78</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 215.
- <sup>79</sup> T. Mincer, *Uznanie...*, s. 151.
- <sup>80</sup> A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 111.
- <sup>81</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwiecień 2003 r., sygn. akt II SA 2486/01.
- <sup>82</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 291.
- <sup>83</sup> A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 114-115.
- <sup>84</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 1267/05.
- <sup>85</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 120-123.
- <sup>86</sup> Id., *Znaczenie uzasadnienie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 517.
- <sup>87</sup> I. Włodyko, B. Wojtaczka, *Uznanie administracyjne...*, s. 49.

## Bibliografia

### Literatura

- Bigo T., *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1956, seria A, nr 10.
- Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959, nr 14A.
- Błaś A., *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)* [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. L. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 1999.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, zesz. 10.
- Dowgier R., *Ordynacja podatkowa: wokół nowelizacji*, 2009.

- Fleszer D., *Sprawy należy rozstrzygać na korzyść obywatela*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2007, nr 15.
- Habuda A., *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr. 5.
- Jaśkowska M. Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2006.
- Orłowski J., *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005.
- Ostrowska A., *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego* [w:] *Wykładnia prawa – odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.
- Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007.
- Włodyko I., Wojtaczka B., *Uznanie administracyjne a wydanie zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów*, Toruń 2013.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.
- Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Zimmerman M., *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959.

## **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.
- Ustawa z dnia z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.

## **Orzecznictwo**

- Wyrok TK z dnia 29 września 1993 r., sygn. K 17/92.

Wyrok TK z dnia 1 czerwca 1998 r. sygn. SK 20/98.  
Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. akt III ARN 29/90.  
Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. sygn. akt III ARN 49/93.  
Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r. sygn. akt III ARN 33/93.  
Uchwała NSA z dnia 22 maja 2000 r. sygn. akt OPK 1.  
Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 459/09.  
Wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 369/12.  
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt V SA 2036/01.  
Wyrok NSA z dnia 17 marca 1994 r., sygn. akt SA/Po 3597/93.  
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r., sygn. akt III SA 764/00.  
Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II GSK 668/11.  
Wyrok NSA z dnia 2 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 2875/95.  
Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. akt I S.A./Kr 983/98.  
Wyrok NSA z dnia 23 września 1996 r., sygn. akt SA/Ka 1418/95.  
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt V SA 2036/01.  
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1999 r., sygn. akt III SA 7860/98.  
Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I S.A. 258/82.  
Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81.  
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt I S.A. 7900/98.  
Wyrok NSA z dnia 10 października 1983 r., sygn. akt I S.A. 523/84.  
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. akt V SA 3718/00.  
Wyrok WSA w dniu Poznaniu z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 99/08.  
Wyrok WSA w dniu Warszawie z 9 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 694/08.  
Wyrok WSA w dniu Krakowie z 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 353/12.  
Wyrok WSA w dniu Warszawie z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2293/05.

## **Internet**

<http://www.edukacjaprawnicza.pl>

**Mgr Jakub Michał Biłas:** Tytuł magistra uzyskany w 2013 r. na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu za pracę pt. „Idea ochrony środowiska w teorii państwa i prawa”. Do kręgu zainteresowań badawczych należy szeroko rozumiana teoria państwa, w szczególności granice działania władzy sądowniczej i współczesne kierunki jej rozwoju. Obecnie aplikant radcowski II roku przy OIRP w Toruniu. E- mail: bilas4@o2.pl.

---