

Paweł ARTYMIONEK*

KONTROLA DECYZJI UZNANIOWYCH SPRAWOWANA PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

Streszczenie

Artykuł dotyczy kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne decyzji wydanych przez organy administracji publicznej na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego. Autor przedstawia dorobek doktryny prawa administracyjnego oraz orzecznictwo sądów administracyjnych wskazując w szczególności na aktualne poglądy. Autor zastanawia się nad samą dopuszczalnością kontroli decyzji uznaniowej. Wskazuje na różnice i podobieństwa decyzji związanej i decyzji uznaniowej. Odpowiada na pytania: czy dopuszczalne jest przeprowadzenie kontroli decyzji uznaniowej przez sąd administracyjny na podstawie kryterium celowości? Czy też sąd może brać pod uwagę tylko kryterium legalności? Podstawowe wnioski artykułu to brak różnic pomiędzy decyzją związaną, a decyzją uznaniową w zakresie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, dopuszczenie kryterium celowości, gdy kryterium to wynika z przepisów upoważniających organ do wdania decyzji uznaniowych oraz spostrzeżenie, że sądy administracyjne w coraz większym stopniu rozciągają pojemność kontroli co do zgodności z prawem, tak żeby obejmowała ona również sprawdzenie słuszności wydanej decyzji uznaniowej.

Słowa kluczowe: decyzja uznaniowa, decyzja administracyjna, kontrola sądu administracyjnego, kryterium kontroli sądów administracyjnych, kontrola administracji publicznej.

Wstęp

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ w art. 177 stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. w rozumieniu powołanego przepisu w związku z art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne są sądami wyspecjalizowanymi dla których ustawy zastrzegają sprawy określonego rodzaju. Art. 184 Konstytucji RP przekazuje do właściwości sądów

* Mgr Paweł Artymionek, Uniwersytet Wrocławski, Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego, doktorant.

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

administracyjnych w zakresie określonym ustawą kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola obejmuje również orzekanie w sprawach zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Dodatkowo Konstytucja RP do właściwości sądów administracyjnych przekazuje w art. 166 ust 3 rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz w art. 165 ust 2 powierza sądom ochronę samodzielności działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest określenie kryteriów kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne w zakresie skarg na decyzje organów administracji publicznej wydanych na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego. Dla prawidłowego poprowadzenia dalszego wywodu zastrzec należy, że na potrzeby niniejszego artykułu kontrola rozumiana będzie nie jako sprawdzenie działania organu administracji publicznej i porównanie go ze stanem pożądanym, bez możliwości władczego wpływania na ową działalność², ale jako ciąg czynności sądu administracyjnego, które łączą cechy kontroli i nadzoru, tworząc swoistą formę właściwą dla sądów administracyjnych, która zwyczajowo jest nazwana kontrolą. Jak zauważył T. Bigo i F. Longchamps „kontrola” nie w pełni pasuje do działalności sądów administracyjnych, lecz działalności tej nie można też nazwać nadzorem „ponieważ nie istnieje między podmiotami kontrolującym i kontrolowanym stosunek nadrzędności i zależności, a sąd nie ponosi żadnej odpowiedzialności za wyniki działalności organu kontrolowanego”³.

1. Decyzja uznaniowa a decyzja związana

Decyzja administracyjna jest jednostronnym „rozstrzygnięciem organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych”⁴.

² A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998 r., s. 10.

³ T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze”, nr 7/ 1965, s. 23.

⁴ Wyrok z 22 września 1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983, nr 2m, poz. 75, s. 183.

Zarówno decyzja związana, jak i decyzja podjęta na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego są decyzjami administracyjnymi. Decyzja związana jest decyzją, podjętą na podstawie przepisów prawa materialnego, które jasno wskazują, że kiedy zrealizuje się hipoteza normy prawnej, organ wyda decyzję określonej treści.

Decyzja uznaniowa oparta jest o tzw. uznanie administracyjne, czyli upoważnienie organu administracji publicznej, wynikające z przepisu prawa, do ustalenia takiej, a nie innej konsekwencji normy prawnej. M. Mincer sprowadza pojęcie uznania administracyjnego do ostatniego etapu stosowania prawa, jakim jest ustalenie konsekwencji prawnych. Uznanie występuje wówczas, gdy norma nie determinuje tych konsekwencji w sposób jednoznaczny, pozostawiając dokonanie wyboru organowi administracyjnemu. Uznanie dotyczy przyszłości. M. Mincer przyjmuje, że norma zbudowana jest z hipotezy i następstwa prawnego, uznanie więc przy takim przyjęciu oznacza przewidzianą w ustawie możliwość wyboru następstwa prawnego, dokonaną przez organ administracyjny⁵. Według E. Ochendowskiego, uznanie administracyjne istnieje wtedy, gdy organy administracyjne dla urzeczywistnienia stanu prawnego mogą wybierać między różnymi rozwiązaniami. Uznanie występuje, gdy norma nie determinuje w sposób jednoznaczny skutku prawnego, lecz pozostawia dokonanie takiego wyboru organowi, ustawa pozwala więc na wybór następstwa prawnego pomiędzy dwoma lub więcej możliwościami⁶. A. Błaś definiując uznanie administracyjne, jego istotę widzi w tym, że organ administracyjny w warunkach określonych w hipotezie normy prawnej ma wybór między różnymi sposobami zachowania się: może samodzielnie ustalić kryteria rozstrzygnięcia i w oparciu o te kryteria ustalić treść rozstrzygnięcia. A. Błaś zwraca uwagę, iż źródłem wielu postaci samodzielności organu administracyjnego, w tym uznania administracyjnego, jest blankietowa norma prawna. Uznanie administracyjne to: „samodzielność którą organowi administracyjnemu udziela norma prawna blankietowa, rozumiana jako norma posiadająca w pełni rozwiniętą hipotezę, a której

⁵ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 63-64, jak również M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 260-261.

⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2001, s. 190-191.

dyspozycja przybiera formę dysjunktywną, co oznacza, iż organ administracyjny ma wybór między różnymi sposobami zachowania się⁷.

Z punktu widzenia procedury administracyjnej, różnice pomiędzy decyzją związaną, a uznaniową nie są znaczne, jednak zostały zauważone w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy administracyjne zwracają uwagę, że decyzje wydane na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego muszą być szczegółowo uzasadnione. „Organ podatkowy wydając niekorzystną dla podatnika decyzję ze sfery uznania administracyjnego ma wynikający z art. 7 k.p.a. szczególny obowiązek wykazania w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia, dlaczego nie załatwiono sprawy w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela. Uzasadnienie takiej decyzji nie może być w takich sprawach lakoniczne, oparte na sformułowaniach nie wyjaśniających motywów takiego, a nie innego rozstrzygnięcia”⁸. w innym orzeczeniu „Zgodnie z art. 107 par. 3 k.p.a. organ administracji jest obowiązany podać w uzasadnieniu faktycznym swej decyzji m.in. dowody, na jakich się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności. Dopełnienie tego obowiązku nabiera szczególnej wagi wówczas, gdy organ administracji ustala kandydata na wieczystego użytkownika nieruchomości spośród kilku ubiegających się osób, kierując się tylko uznaniem ze względu na brak kryteriów prawnych wyboru. w takim wypadku organ jest obowiązany szczegółowo wyjaśnić motywy, jakimi się kierował przy rozstrzyganiu sprawy”⁹. Podobnie orzekł NSA¹⁰ oz. w Katowicach w wyroku z 14 maja 1997 r., w którym podkreśla, że „Decyzje uznaniowe wymagają również wnikliwego i logicznego uzasadnienia”¹¹

Ustawodawca w art. 52 § 1 i 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uregulował przesłanki dopuszczalności skierowania skargi na decyzję administracyjną do sądu administracyjnego zawężając kontrolę sądową tylko do decyzji ostatecznych. Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, czyli w sytuacji, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia: zażalenie, odwołanie, czy wniosek o ponowne

⁷ A. Błaś, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 2007, s. 324.

⁸ Wyrok NSA z 21 kwietnia 1994 r., SA/Po 3423/93.

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z 22 października 1981 r., i SA 2147/81, ONSA 1981 2 poz. 104.

¹⁰ NSA – Naczelny Sąd Administracyjny.

¹¹ Wyrok NSA oz. w Katowicach, i SA/Ka 145/96.

rozpatrzenie sprawy. Takie uregulowanie wskazuje, że ustawodawca kontrolę sądową traktuje jako rodzaj kontroli nadzwyczajnej, która nie ma na celu wyręczenia odwoławczych organów administracji publicznej i zastępowania odwołania skargą do sądu administracyjnego.

Porównując decyzję związaną (*sensu stricto*) z decyzją wydaną na podstawie uznania administracyjnego z punktu widzenia dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego stwierdzić należy, że nie ma pomiędzy nimi żadnej różnicy. Przepis prawa nie wyłącza dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji podjętej na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego¹². Tylko bezpośrednie wyłączenie kontroli decyzji uznaniowych zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących mogłoby ograniczyć właściwość sądów administracyjnych do badania tylko decyzji związanych.

2. Dopuszczalność sądowej kontroli decyzji uznaniowej

Omawiając kryteria kontroli sądów administracyjnych decyzji uznaniowych zastanowić się należy nad samą możliwością przeprowadzenia takowej kontroli. w aktualnym stanie prawnym i koncepcjach wykształconych przez doktrynę prawa administracyjnego nie ma już wątpliwości, co do samej dopuszczalności kontroli. Jednak na przestrzeni ubiegłego wieku pojawiło się szereg koncepcji odmawiającej sądom administracyjnym prawa kontrolowania decyzji wydanych na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego. Nie wchodząc w szczegóły rozważań historyczno-teoretycznych uwagę należy zwrócić na kilka kwestii, które stały się podwaliną aktualnych koncepcji uznania administracyjnego.

W okresie międzywojennym obowiązywała ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3 sierpnia 1922 r.¹³, która wprost w art. 6 pkt 2 wyłączała spod kontroli Trybunału sprawy uznania administracyjnego, w granicach pozostawionych temu uznaniu. Mimo tak jednoznacznej normy ustawowej większość autorów okresu międzywojennego interpretowała powyższy przepis bardzo wąsko, wskazując, że kontroli nie podlegało rozstrzygnięcie co do celowości, motywacji, jaką kierował się organ rozstrzygając daną sprawę administracyjną. Trybunał mógł badać, czy zachowane zostały prawne

¹² B. Adamiak, J Borkowski, *Postępowania administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2009, s. 363.

¹³ Dz. U. 1922 Nr 67, poz. 600.

granice uznania administracyjnego. Tak orzekał również NTA¹⁴ dopuszczając rozpatrywanie skarg na decyzje wydane na podstawie upoważnienia do uznania. Wychodzą z założenia, że uznanie nie jest nieskrępowaną, swobodną działalnością organu administracji, lecz podobnie jak każda inna działalność administracji podlega granicom wyznaczonym przez prawo. Wyjątkiem pozostaje pogląd M. Zimmermanna, który w oparciu o swoją tezę istnienia lub nieistnienia generalnej normy nakazującej organowi administracyjnemu działanie zgodnie z interesem publicznym stwierdził, że kontrola legalności aktów uznania administracyjnego jest „pojęciowo niemożliwa”¹⁵.

W okresie Polski Ludowej, w związku z brakiem sądownictwa administracyjnego koncepcje doktryny prawa administracyjnego miały charakter postulatów w toku dyskusji nad utworzeniem sądownictwa administracyjnego. Znaczący wpływ miały poglądy J. Starościaka, którego zdaniem wzrost roli administracji w Polsce powoduje wzrost znaczenia decyzji opartych o uznanie. Im większy jest natomiast zakres uznania tym ściślejsza powinna być sprawowana nad nim kontrola¹⁶. Zdaniem J. Starościaka najlepszym rozwiązaniem jest poddanie kontroli sądowej legalności decyzji administracyjnej z wyłączeniem celowości, ponieważ wkroczenie sądu w sferę celowości spowodowałoby zastąpienie uznania organu, uznaniem sądu¹⁷. Podobne tezy formułowali inni autorzy okresu PRL: T. Bigo¹⁸, S. Jędrzejewski¹⁹, czy L. Bar²⁰.

Współczesne poglądy na kwestię dopuszczalności kontroli sądowej decyzji uznaniowej, formułowane po utworzeniu NSA są jednolite w kwestii dopuszczalności sądowej kontroli decyzji uznaniowych. Nikt nie neguje już samej dopuszczalności kontroli. Różnią się jedynie w zakresie kryteriów kontroli.

Podobnie orzekały sądy, dopuszczając kontrolę decyzji uznaniowych co do zgodności z prawem. NSA w wyroku z 11 czerwca 1981 r.

¹⁴ NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny.

¹⁵ M. Zimmermann, *Wyłączenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 227.

¹⁶ J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 105.

¹⁷ *Ibidem*, s. 127.

¹⁸ T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Gazeta Administracji” nr 14A/ 1959, s. 65.

¹⁹ S. Jędrzejewski, w *sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Nowe Prawo” nr 4/ 1972, s. 548.

²⁰ L. Bar, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, „Prokuratura i prawo” z. 3/ 1973, s. 12-13.

podkreślał: „1. 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, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a. 4. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków”²¹.

Podsumowując, większość autorów począwszy od autorów z okresu obowiązywania ustawy o NTA, przez okres zniesienia sądownictwa administracyjnego, po aktualnie obowiązujący stan prawny nie podważało możliwości sprawowania kontroli przez sądy administracyjne decyzji podjętych w oparciu o upoważnienie do uznania administracyjnego. w okresie braku sądownictwa administracyjnego doktryna formułowała postulaty *de lege ferenda*, które znalazły swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i przepisach prawa. Koncepcje negujące możliwość przeprowadzenia kontroli sądowej uznania administracyjnego należy potraktować jako wyjątki, gdyż nie znalazły one odzwierciedlenia w orzecznictwie sądów administracyjnych.

3. Kryteria kontroli decyzji uznaniowych

W aktualnym stanie prawnym i dorobku nauki prawa administracyjnego nikt już nie neguje dopuszczalności kontroli sądu administracyjnego decyzji wydanych w oparciu o upoważnienie do uznania administracyjnego. Różnice w poszczególnych poglądach sprowadzają się do kryteriów, według których sądy administracyjne mogą ingerować w treść decyzji uznaniowej. Kryterium legalności nie neguje praktycznie nikt. Rozbieżności pojawiają się przy badaniu celowości decyzji uznaniowych.

3.1. Kryterium zgodności z prawem

Decyzje wydane na podstawie uznania administracyjnego podlegają kontroli sądów administracyjnych z punktu widzenia ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Sąd bada czy organ przy

²¹ ONSA 1981 Nr 1, poz. 57.

wydawaniu decyzji uznaniowej nie przekroczył granic wyznaczonych mu przez obowiązujące przepisy. Sąd w szczególności sprawdzi: czy „decyzję uznaniową wydał organ właściwy w sprawie oraz czy strona miała zapewniony udział w postępowaniu i przeprowadzeniu dowodów. Jeżeli wydanie decyzji, czy to uprawniającej, czy też nakładającej obowiązek, normodawca pozostawia wprawdzie uznaniu organu, ale możliwość działania uzależnia od zaistnienia określonych warunków, sąd będzie miał obowiązek sprawdzić, czy te warunki miały istotnie miejsce. Także dowolna ocena dowodów zebranych w sprawie lub wydanie rozstrzygnięcia wbrew ustalonemu stanowi faktycznemu dają podstawę do pełnej ingerencji sądu”²².

Kryterium legalności zostało nakreślone przez M. Mincer, która uważa, że sąd w procesie kontroli decyzji uznaniowych powinien zbadać: istnienie i prawidłowość podstawy prawnej, przestrzeganie przepisów o postępowaniu administracyjnym, oraz właściwość organu wydającego decyzję. M. Mincer wskazuje jednoznacznie, że kontrola sądu „powinna sięgać tak daleko, jak daleko można oceniać decyzję według kryteriów wynikających z prawa”²³.

Zastosowanie kryterium legalności w kontroli decyzji wydanych na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego sprawowanej przez sądy administracyjne wynika już z przepisów ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴. Art. 3 § 1 przywołanej ustawy stanowi, że: „Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie”. Kontrola zgodności z prawem decyzji uznaniowej obejmuje sprawdzenie zgodności decyzji ze wszystkimi przepisami prawa materialnego oraz procesowego, jakie mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. w orzecznictwie podkreśla się zarówno znaczenie przepisów prawa materialnego: „Organ państwowy, działając w granicach uznania administracyjnego, zanim podejmie rozstrzygnięcie i zadecyduje, w jakim zakresie uczyni użytek ze swych uprawnień, ma obowiązek wyjaśnić wnikliwie i wszechstronnie stan faktyczny sprawy, a przed wydaniem decyzji rozpatrzyć stan faktyczny w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie

²² J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, „Prokuratura i prawo” z. 3/ 1980, s. 14-15.

²³ M. Mincer, *Uznanie...*, s. 152-153.

²⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi., Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

w sprawie²⁵, jak i prawa procesowego: „W postępowaniu w sprawach zobowiązań podatkowych rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego nie stanowi podstawy do obligatoryjnego zawieszenia postępowania, lecz pozostawione jest ocenie organu podatkowego. Powoduje to, że Sąd badając legalność tego rodzaju postanowienia, podobnie jak przy okazji badania legalności innych orzeczeń wydawanych w ramach tzw. uznania administracyjnego, ocenia jedynie, czy zachowane zostały przepisy postępowania²⁶”.

3.2. Kryterium celowości

Kontrola decyzji uznaniowych sprawowana na podstawie kryterium celowości budzi rozbieżności w doktrynie prawa administracyjnego. w większości poglądów wskazuje się, że celowość rozstrzygnięcia wydanego na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego, może być badana jedynie, gdy cel stosowania normy określony został w przepisie upoważniającym do uznania. Tak wypowiedział się J. Świątkiewicz: „Względy celowości, a więc polityka administracyjna, mogą wyznaczać mierniki oceny sądu, tylko w takim zakresie w jakim znajdują wyraz w sformalizowanym przepisie prawa. Przepisy prawa są bowiem formą realizacji polityki, natomiast nie zawsze polityka jest realizowana w tej formie²⁷”. Podobnie A. Matan zwrócił uwagę, że sąd badając przepisy prawa materialnego powinien sprawdzić, czy nie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego oraz czy nie naruszono „społeczno-prawnego celu danego przepisu materialnego²⁸”.

Wiele wypowiedzi doktryny nauki administracyjnej dotyczącej kontroli decyzji wydanej na podstawie uznania administracyjnego według kryterium celowości przybiera postać postulatów *de lege ferenda*. J. Łętowski zwrócił uwagę, że administracja publiczna w coraz większym stopniu ingeruje w życie obywateli, ponieważ zwiększa się skomplikowanie życia społecznego i gospodarczego. Według autora w tym nowym świecie przewartościować trzeba pojęcia praworządności i kontroli zgodności działania administracji z prawem. Zwiększające się kompetencje organów powinny za sobą poszerzać zakres kontroli

²⁵ Wyrok NSA oz. w Katowicach, i SA/Ka 145/96.

²⁶ Postanowienie NSA w Warszawie z 22 kwietnia 1998 r., III SA 231/97.

²⁷ J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s.14.

²⁸ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 96.

sprawowanej przez sądy administracyjne, również o zasady słuszności i sprawiedliwości²⁹.

J. Łętowski zastanawiając się nad powodem tradycyjnego ograniczenia zakresu kontroli sprawowanej przez sądy nad decyzjami uznaniowymi zwrócił uwagę na „zakaz współadministrowania” przez sądy, co od początków powstania sądownictwa, stanowiło jeden z jego konstrukcyjnych filarów. Obawiano się że sądy będą ingerowały w „swobodne decydowanie, a ingerencja sądowa w jej działanie (administracji)– czymś wyjątkowym, co powinno być ograniczone”³⁰.

Poglądy M. Mincer na kryterium celowości sprowadzają się do podobnych konkluzji uważa ona, że kontrola sądu „Nie powinna oceniać prawidłowości decyzji według pozaprawnych kryteriów celowości”³¹. Kontrola powinna być sprawowana w oparciu o zgodności z prawem, a w sytuacjach, gdy celowość wynika z normy prawnej, to również ona podlega badaniom sądu. M. Mincer wskazuje, że to nie kryterium celowości wymaga wzmocnienia, gdyż ten aspekt uwzględniany jest w ramach kontroli instancyjnej. Według autorki wzmocnienia wymaga kontrola legalności, dlatego też do tej podstawy powinna ograniczać się kontrola sądu administracyjnego³².

Podsumowanie

Dopuszczalność kontroli decyzji uznaniowych sprawowanej przez sądy administracyjne nie budzi już wątpliwości. Aktualnie obowiązujące przepisy ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi umożliwiają złożenie skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne, nie przewidując żadnych wyłączeń w stosunku do decyzji uznaniowych. „...w działaniach administracji publicznej demokratycznego państwa prawa nie może być sfery, która nie byłaby związana prawem, i która byłaby wyłączona spod kontroli sądowej. Jest dziś oczywiste, że blankietowej normy prawa administracyjnego materialnego, zawierające konstrukcje prawne tzw. uznania administracyjnego, otwierają pole do niedopuszczalnych z punktu

²⁹ J. Łętowski, w *sprawie zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego*, „Prokuratura i prawo” z. 5/ 1982, s. 36-37.

³⁰ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 168-169.

³¹ M. Mincer, *Uznanie...*, s. 153.

³² *Ibidem*, s. 151-153.

widzenia prawa powszechnie obowiązującego zakresów samodzielności organów administracyjnych”³³.

Decyzja uznaniowa nie różni się pod kątem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne od decyzji związanej. Sąd administracyjny w obu przypadkach sprawuje kontrolę zgodności z prawem wydanej decyzji, bada więc czy organ przy wydawaniu decyzji przestrzegał wszystkich przepisów prawa oraz czy nie przekroczył swoich kompetencji. Argument, że decyzje uznaniowe nie podlegają kontroli co do słuszności rozstrzygnięcia, nie pozwala na rozróżnienie ich z decyzjami związanymi, gdyż te również nie podlegają badaniu co do ich słuszności. w stosunku do obu rodzajów decyzji rozstrzygnięcia sądu mają charakter jedynie kasacyjny, a nie reformatoryjny.

Sąd administracyjny przeprowadzając kontrolę decyzji uznaniowej sprawdzi czy organ administracji publicznej nie przekroczył podstaw oraz granic uznania administracyjnego³⁴. Przez kontrolę podstaw uznania rozumiemy sprawdzenie, czy organ administracji był w ogóle upoważniony do wydania decyzji w oparciu o uznanie administracyjne, czy upoważnienie do uznania znajduje się w przepisach prawa. Kontrola granic polega na zbadaniu, czy organ przy wydawaniu decyzji uznaniowej przestrzegał wszystkich przepisów prawa materialnego i procesowego. Badaniu podlegają również przeprowadzona przez organ interpretacja przepisów przeprowadzona w celu odczytania normy prawnej.

Odnosząc się do kryterium celowości kontroli decyzji uznaniowych, zwrócić trzeba uwagę na fakt, że mimo braku podstaw do badania celowości decyzji uznaniowych w przepisach ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne orzekają w coraz większym stopniu odnosząc się do celowości wydanej decyzji, rozciągając do granic możliwości pojemność kontroli co do zgodności z prawem. Wprowadzenie kontroli na podstawie kryterium celowości wymagałoby przeprowadzenia w przepisach prawa zmian zarówno ustrojowych, jak i procesowych. Może się jednak okazać *de lege ferenda*, że takie wprowadzenie zmian w przepisach nie będzie

³³ A. Błaś, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, [w:] (red.) I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Kraków 2001, s. 67.

³⁴ J. Jagielski, *Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” nr 1/ 2003, s. 16.

potrzebne. Zgodzić się bowiem należy z J. Łętowskim, że we współczesnym prawie administracyjnym zaciera się granica między legalnością i celowością, celowość często zostaje bowiem ujęta w ramy prawne, tam gdzie ustawodawca sam określa cel, jakiemu służyć ma stosowanie prawa przez organ władzy publicznej³⁵.

Literatura

- [1.] Adamiak B, Borkowski J., Postępowania administracyjne i sądownictwo administracyjne, Warszawa 2009, s. 363.
- [2.] Bar L., Sądowa kontrola decyzji administracyjnych, „Prokuratura i prawo” z. 3/ 1973, s 12-13.
- [3.] Bigo T., Longchamps F., Kontrola administracji, „Studia Prawnicze” nr 7/ 1965, s. 23.
- [4.] Bigo T., Kontrola uznania administracyjnego, „Gazeta Administracji” nr 14A/ 1959, s. 65.
- [5.] Błaś A., [w:] Prawo administracyjne, (red.) J. Boć, Wrocław 2007, s. 324.
- [6.] Błaś A., Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA), [w:] Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądownictwa administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych, (red.) Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., Kraków 2001, s. 67.
- [7.] Jagielski J., Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej, „Kontrola Państwowa” nr 1/ 2003, s. 16.
- [8.] Jędrzejewski S., w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, „Nowe Prawo” nr 4/ 1972, s. 548.
- [9.] Łętowski J., Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 168-169.
- [10.] Łętowski J., w sprawie zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego, „Prokuratura i prawo” z. 5/ 1982, s. 36-37.
- [11.] Matan A., [w:] Postępowanie administracyjne ogólne, Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., Warszawa 2003, s. 96.
- [12.] Mincer M., Uznanie administracyjne, Toruń 1983, s. 63-64, jak również Jaśkowska M., Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej, [w:] System prawa administracyjnego,

³⁵ J. Łętowski, *Prawo...*, s. 167.

- (red.) Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa 2010, s. 260-261.
- [13.] Ochendowski E., Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 2001, s. 190-191.
- [14.] Starościak J., Swobodne uznanie władz administracyjnych, Warszawa 1948, s. 105.
- [15.] Sylwestrzak A., Kontrola administracji, Koszalin 1998, s. 10.
- [16.] Świątkiewicz J., Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, „Prokuratura i prawo” z. 3/ 1980 s. 14-15.
- [17.] Zimmermann M., Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego, Lwów 1933, s. 227.

REVIEW ADOPTED BY ADMINISTRATIVE COURTS TO EXAMINE DISCRETIONARY DECISIONS

Summary

The article concerns the criteria of review adopted by administrative courts to examine decisions issued by public authorities at their administrative discretion. The author presents views of legal commentators and judicial decisions with respect to administrative law and the case law of administrative courts, specifically investigating the current views. The author reflects on whether it is essentially admissible to review a discretionary decision. He also shows the differences and similarities between a mandatory decision and a discretionary decision and answers the following question: is it admissible to review a discretionary decision by an administrative court on the basis of the criterion of expediency or is the court only authorized to consider the criterion of legality? According to the main conclusions of the article there are no differences between a mandatory decision and a discretionary decision as far as the review by the administrative courts is concerned; the criterion of expediency is permitted if such a criterion emanates from the regulations empowering the authority to make discretionary decisions; it has also been observed that administrative courts increasingly expand the review capacity to ensure compliance with law, so that any such review could also be used to verify the correctness of the discretionary decision which has been issued.

Key words: *discretionary decision; administrative decision, administrative court review, criteria of review adopted by administrative courts, public authority supervision.*