

mgr Filip PRUSIK-SERBINOWSKI

<https://orcid.org/0000-0003-0235-688X>

e-mail: fserbinowski@wp.pl

Formy i sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej organów administracji publicznej w prawie polskim i unijnym

Streszczenie

Władza dyskrecjonalna pozwala organom administracji publicznej realizować ciążące na nich zadania w sposób bardziej elastyczny i zindywidualizowany oraz uwzględniać dynamiczne zmiany społeczno-gospodarcze. Jednakże, aby władza dyskrecjonalna nie stanowiła zagrożenia dla praw i wolności jednostki, konieczna jest jej sądowa kontrola. Polska doktryna i orzecznictwo wyróżnia trzy rodzaje władzy dyskrecjonalnej w procesie stosowania prawa: wykładnię pojęć niedookreślonych, ocenę materiału dowodowego i uznanie administracyjne. Sposób i zakres ich kontroli sądowej jest zróżnicowany. W prawie unijnym panuje natomiast szerokie rozumienie uznania administracyjnego, obejmujące także wykładnię pojęć niedookreślonych i ocenę materiału dowodowego, co wpływa na sposób i zakres jej kontroli. Celem artykułu jest porównanie form i sądowej kontroli władzy dyskrecjonalnej w obu systemach.

Słowa kluczowe: władza dyskrecjonalna, pojęcia niedookreślone, ocena materiału dowodowego, uznanie administracyjne, sądowa kontrola administracji publicznej.

Wstęp

Władza dyskrecjonalna jest tematem wiecznie aktualnym w demokratycznym państwie prawa¹. Niewątpliwie bowiem stanowi ona zagrożenie dla zasad legalizmu czy pewności prawa. Jest ona jednak nieodzownym elementem każdego współczesnego systemu prawnego, gdyż uelastycznia działania organów państwa i umożliwia im działanie w zmieniających się realiach społeczno-gospodarczych,

¹ Por. Z. Duniewska, *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] J. Korczak, red., *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 97 i nn.

co jest szczególnie istotne wobec ich coraz głębszej złożoności, jak również nie-spotykanego rozwoju technologicznego.

Za kluczowe zagadnienie w zakresie władzy dyskrejonalnej uważa się zaś jej sądową kontrolę². Postępująca europeizacja prawa administracyjnego, ograniczona jednak zasadami autonomii instytucjonalnej³ i proceduralnej⁴, uzasadnia porównanie polskiego i unijnego podejście do dyskrejonalnych kompetencji organów administracji publicznej oraz ich sądowej kontroli.

Władza dyskrejonalna organów administracji publicznej w prawie polskim

Władza dyskrejonalna występuje we wszystkich systemach prawych i we wszystkich gałęziach prawa. Dysponują nią zarówno sędziowie⁵, jak i organy administracji publicznej. W prawie administracyjnym pełni ona funkcję uelastyczniania działań administracji publicznej bez naruszenia zasad państwa prawa. Umożliwia więc realizowanie polityki administracyjnej w zmieniających się realiach społeczno-gospodarczych z zachowaniem zasady legalizmu⁶. Pojęcie władzy dyskrejonalnej obejmuje wszelkie przejawy niezeterminowania prawnego działań administracji – tzw. luzu decyzyjnego⁷.

W znaczeniu szerokim władza dyskrejonalna może występować przy wszelkich działaniach administracji, w tym faktycznych i prawodawczych⁸, natomiast

² J. Zimmermann, słowo wstępne, [w:] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, reprint, Warszawa 2009, s. 37.

³ S. Dudzik, I. Kawka, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 502 i nn.; M.P. Baran, [w:] ibidem, s. 621 i nn.; M. Niedźwiedź, [w:] ibidem, s. 746.

⁴ M. Jędrzejczak, *Wpływ europeizacji prawa na standardy ochrony jednostki przed władzą dyskrejonalną organów administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 4, s. 58.

⁵ O dyskrejonalności sędziowskiej zob. B. Wojciechowski, *Dyskrejonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2014; zaś o różnicach między dyskrejonalnością sędziowską a administracyjną zob. M. Jędrzejczak, *Władza dyskrejonalna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 155 i nn. oraz M. Jędrzejczak, *Spotkanie dyskrejonalności administracyjnej z dyskrejonalnością sędziowską*, [w:] B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024, s. 517–524.

⁶ M. Jędrzejczak, *Władza dyskrejonalna...*, s. 133.

⁷ O relacji pojęcia władzy dyskrejonalnej i luzów decyzyjnych zob. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, *Pojęcie dyskrejonalności a pojęcie luzów decyzyjnych*, [w:] K. Ziemiński, M. Jędrzejczak (red.), *Dyskrejonalność w prawie administracyjnym*, Poznań 2015, s. 13 i nn. oraz s. 26.

⁸ Na temat dyskrejonalności w tworzeniu prawa administracyjnego zob. P. Król, *Uznanie w tworzeniu prawa administracyjnego*, [w:] K. Ziemiński, M. Jędrzejczak (red.), op. cit.

niniejszy artykuł dotyczy władzy dyskrejonalnej w procesie stosowania prawa w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym.

Zasadniczo wyróżnia się trzy rodzaje władzy dyskrejonalnej w procesie stosowania prawa. Do ich rozróżnienia w polskiej nauce prawa administracyjnego przyczyniła się koncepcja M. Jaśkowskiej⁹, która wykorzystwała do tego decyzyjny model stosowania prawa Jerzego Wróblewskiego. J. Wróblewski wyróżnił następujące etapy stosowania prawa:

- Ustalenie, jaki przepis obowiązuje oraz określenie jego znaczenia w sposób dość precyzyjny na potrzeby wydania decyzji. Na tym etapie organ ustala znaczenie poszczególnych terminów występujących w tekście prawnym. Dotyczy to także pojęć niedookreślonych, choć w ich przypadku wykładnia będzie miała bardziej złożony charakter.
- Uznanie określonych faktów za udowodnione na podstawie uzyskanego materiału dowodowego i przyjętej teorii dowodów oraz ujęcie tych faktów w języku stosowanego przepisu.
- Subsumcja faktu uznanego za udowodniony pod stosowane przepisy prawa.
- Wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanego przepisu prawa¹⁰.

Wykładnia pojęć niedookreślonych

Chronologicznie pierwszym rodzajem władzy dyskrejonalnej w procesie stosowania prawa jest wykładnia pojęć niedookreślonych. Dopiero bowiem, choćby wstępne, ustalenie treści normy prawnej pozwala wyznaczyć kierunek i zakres postępowania dowodowego. Ten rodzaj władzy dyskrejonalnej będzie jednak także obecny przy subsumcji ustalonego już stanu faktycznego pod normę prawną.

Przez pojęcia niedookreślone¹¹ należy rozumieć takie pojęcia, których zakresu nie można jednoznacznie ustalić¹², czego konsekwencją jest ich nieostrość. Z nieostrością nazwy mamy do czynienia, gdy co do jakiejś rzeczy nie jesteśmy w stanie, mimo starannego zapoznania się z jej cechami, orzec, czy

⁹ Przedstawiona w monografii: M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Warszawa 1983.

¹⁰ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 50–57, za: M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 264.

¹¹ Nazywane zamiennie zwrotami, wyrażeniami, nazwami i określeniami nieostryimi.

¹² A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 36, za: A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 46.

jest ona desygnatem tej nazwy¹³. Każde pojęcie niedookreślone ma swój „pas nieostrości”, który wyznaczają obiekty objęte wątpliwościami co do swojej przynależności do danej nazwy¹⁴.

Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że różnica między pojęciami dookreślonymi a niedookreślonymi jest płynna i ma charakter raczej ilościowy niż jakościowy, bowiem każde pojęcie wyrażane jest za pomocą słów. Tak więc również samo ustalenie zakresu określoności danego pojęcia wymaga jego wykładni¹⁵.

Jak stwierdził NSA w wyroku z 20 listopada 1990 r.¹⁶, „Zgodnie z poglądem powszechnie przyjętym w orzecznictwie sądowym i doktrynie prawa zastosowanie pojęcia nieostrego nie tylko wymaga wskazania jego uwarunkowań zewnętrznych wynikających z chronionych wartości zawartych w całym systemie prawa (w tym w szczególności w Konstytucji), ale także wymaga wskazania jego uwarunkowań wynikających z wartości i zasad leżących u podstaw aktu normatywnego, w którym zastosowano dane pojęcie nieostre. Dopiero wtedy dokonana ocena szczegółowo ustalonych okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności”. Proces wykładni pojęcia niedookreślonego przez organ administracji publicznej w zgodzie z powyższymi wymaganiami powinien zostać wykazany w uzasadnieniu decyzji. Jak bowiem wskazał NSA w wyroku z 15 grudnia 2008 r.¹⁷, „W sytuacji, gdy w sprawie występują niedookreślone przesłanki podjęcia decyzji, to uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia musi być bardzo szczegółowe, pełne i przekonujące. Proces ustalania treści pojęcia podlega pełnej kontroli poprawności metodologicznej i merytorycznej również w tym zakresie, w jakim decyzja opierająca się na normie zawierającej pojęcie niedookreślone podlega rygorom określonym w art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania”.

Jak już zasygnalizowano w ww. wyroku, wykładnia pojęcia niedookreślonego (w odróżnieniu od uznania administracyjnego, o czym w dalszej części), podlega pełnej kontroli sądowej. Co więcej, kontrola ta nie musi być dokonywana tylko w sposób negatywny (poprzez wskazanie, czego organ nie uwzględnił w procesie wykładni), ale także może polegać na samodzielnym zdekodowaniu przez sąd

¹³ A. Choduń, A. Gomułowicz, A.P. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 15 i nn.

¹⁴ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 47.

¹⁵ Por. B. Wojciechowski, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015, s. 496–497.

¹⁶ II SA 759/90.

¹⁷ I OSK 622/08.

poprawnego znaczenia danego zwrotu. Należy bowiem podkreślić, że pojęcia nie-dookreślone, naturalnie występujące w języku potocznym¹⁸, poprzez ich umieszczenie w tekście prawnym stają się pojęciami prawnymi, a więc kontrola ich wykładni mieści się w zakresie kontroli legalności sprawowanej przez sądy administracyjne.

Ocena materiału dowodowego

Zakres władzy dyskrecyjnej organu w zakresie oceny materiału dowodowego wyznacza wyrażona w art. 80 k.p.a.¹⁹ zasada swobodnej oceny dowodów. Zgonie z przywołanym przepisem, organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Zasada swobodnej oceny dowodów polega na tym²⁰, że organ przy ocenie wyników postępowania dowodowego nie jest związany przepisami dotyczącymi rodzaju i wartości poszczególnych dowodów.

Aby uchronić się przed zarzutem dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów, oprócz przestrzegania innych reguł postępowania dowodowego organ powinien przede wszystkim ocenić materiał dowodowy zgodnie z zasadami logiki i doświadczenia życiowego²¹. W ramach tych, co warto podkreślić, wysoce ogólnych i niedookreślonych kryteriów, organ ocenia wedle własnej wiedzy i przekonania. Jeśli organ oceni materiał zgodnie z tymi kryteriami, to takiej oceny nie może skutecznie zakwestionować strona ani sąd administracyjny, ponieważ zasada swobodnej oceny dowodów skierowana jest do organu, a nie do strony czy sądu. W związku z tym władza dyskrecyjna płynąca z tej zasady przysługuje organowi, a sąd tylko sprawdza, czy organ nie przekroczył granic swobodnej oceny dowodów, tzn. czy ocena nie miała cech dowolności, co ma miejsce w szczególności, gdy organ bierze pod uwagę tylko niektóre dowody lub jego ocena pozostaje w sprzeczności z zasadami logicznego rozumowania²².

¹⁸ O pojęciach niedookreślonych w języku potocznym, literackim i prawnym zob. I. Kuc, *Klauzule generalne „interesu społecznego” i „słusznego interesu strony” jako kolizyjne wartości podlegające ochronie prawnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] L. Zacharko, red., *Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, Katowice 2016, s. 95–96.

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

²⁰ Por. A. Wróbel, Komentarz do art. 78 k.p.a., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020 i wyrok WSA w Krakowie z 6 marca 2018 r., II SA/Kr 1701/17.

²¹ Por. P. Przybysz, Komentarz do art. 80 k.p.a., [w:] tenże, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, H. Knysiak-Sudyka, Komentarz do art. 80 k.p.a., [w:] H. Knysiak-Sudyka, red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019 oraz powołane tam poglądy doktryny i judykatury.

²² Zob. wyroki WSA w Krakowie z 25 stycznia 2019 r., II SA/Kr 1393/18 i z 3 lipca 2020 r., II SA/Kr 26/20.

Uznanie administracyjne

Na ostatnim etapie stosowania prawa – już po dokonaniu subsumcji ustalonego stanu faktycznego pod zdekodowaną normę prawną – organ może napotkać dwie różne sytuacje. Norma prawna może z góry określać konsekwencje stanu faktycznego albo może pozwalać organowi na wybór skutku prawnego tego stanu – wtedy będziemy mieli do czynienia z uznaniem administracyjnym. Zgodnie z powszechnie akceptowaną definicją Z. Janowicza, uznanie administracyjne jest więc przyznaną organowi administracji publicznej możliwością wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę, a równowartościowych prawnie rozwiązań, przy czym wybór ten nie jest zupełnie dowolny i swobodny, ale ograniczony przez ustawodawcę w samej normie wprowadzającej uznanie²³. Równie trafna jest definicja zawarta w wyroku NSA z 15 grudnia 2008 r.²⁴, zgodnie z którą uznanie administracyjne jest prawnie dopuszczalną przez przepis prawa materialnego możliwością alternatywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zgodnie z celem danej ustawy.

Decyzje oparte na uznaniu administracyjnym nie podlegają pełnej kontroli sądowej, bowiem jej zakres wyznacza kryterium legalności²⁵, zaś istotą uznania administracyjnego jest oparcie rozstrzygnięcia nie tylko na czynnikach prawnych, ale w określonym przez prawo zakresie, także pozaprawnych – słusznościowych, celowościowych, moralnych i innych²⁶. Dlatego sądowa kontrola decyzji swobodnych obejmuje postępowanie, poprawność oceny materiału dowodowego, uzasadnienie i granice zewnętrzne uznania, a więc to, czy organ zmieścił się w dopuszczonych ramach, wybrał jeden z dopuszczalnych wariantów rozstrzygnięcia i czy przy tym wyborze uwzględnił odpowiednie kryteria²⁷. Te kryteria, którymi organ ma się kierować, nazywamy dyrektywami wyboru konsekwencji i składają się na nie, oprócz kryteriów wskazanych w samej normie wprowadzającej uznanie, także zasady konstytucyjne czy cele i wartości stojące za danym aktem prawnym²⁸.

²³ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 270–271, za: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 395.

²⁴ I OSK 622/08.

²⁵ P. Artymoniek, *Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2013, CCCXV/1, s. 12 i nn.

²⁶ M. Jędrzejczak, *Spotkanie dyskrecjonalności administracyjnej z dyskrecjonalnością sędziowską*, [w:] B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka (red.), op. cit., s. 519–520.

²⁷ Zob. A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 112; M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 284; wyrok WSA w Gdańsku z 24 marca 2009 r., I SA/Gd 599/08; wyrok NSA z 16 listopada 1999 r., III SA 7900/98; wyrok NSA z 23 września 1987 r., II SA 468/87; wyrok NSA z 25 lutego 2002 r., V SA 1766/01.

²⁸ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 80–81 i M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 274 i nn.

Władza dyskrecjonalna organów administracji publicznej w Europie

W większości państw europejskich władzę dyskrecjonalną rozumie się szeroko i nie przykładą tak dużej wagi do rozgraniczenia jej poszczególnych rodzajów, w szczególności nie ma tak diametralnej różnicy między uznaniem administracyjnym a innymi rodzajami władzy dyskrecjonalnej²⁹. Jak to ujął A. Banaszkiewicz „znacznie mniej jest prawa, a znacznie więcej administracji”³⁰.

Sytuacja jest zróżnicowana także w prawie europejskim, gdzie funkcjonują dwa sposoby rozumienia uznania administracyjnego³¹. Pierwszy, zbliżony do ujęcia ścisłego, funkcjonującego w Polsce, charakterystyczny jest dla Rady Europy i wynika m.in. z Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 marca 1980 r., nr R/80/2 dotyczącej wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji³². Ujęcie drugie, szerokie, charakterystyczne jest dla prawa UE. W doktrynie wskazuje się jednak, że koncepcja przyjęta w prawie UE nie przystaje do żadnej z koncepcji narodowych, gdyż stworzono w tym zakresie nowe podejście do szeroko rozumianej sfery swobodnego decydowania administracji³³.

Władza dyskrecjonalna organów administracji publicznej w prawie unijnym

W orzecznictwie TSUE pojęcia uznania używa się do określenia swobody towarzyszącej procesowi stosowania prawa w ogólności³⁴. Ponadto w prawie UE pojęcie uznania odnosi się także do swobodnego działania na podstawie przepisów, które tradycyjnie zaliczylibyśmy do innej gałęzi prawa niż prawo administracyjne³⁵, a także do swobody sądów, a nie tylko organów administracji³⁶. Jest

²⁹ Ibidem, s. 242 i 249.

³⁰ A. Banaszkiewicz, *Prawnomiędzynarodowe źródła prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2005, t. CCXCV, s. 61.

³¹ M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), op. cit., s. 308.

³² Ibidem.

³³ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 133–134.

³⁴ M. Jaśkowski, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 374.

³⁵ A. Nałęcz, *Uprawnienia dyskrecjonalne administracji – Polska i Unia Europejska*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 363–364, za: M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 309.

³⁶ M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 310.

ono rozumiane szeroko i oprócz możliwości wyboru konsekwencji prawnych obejmuje pewien zakres swobody występujący przy interpretacji przepisu³⁷ oraz ustalaniu stanu faktycznego³⁸.

Charakterystyczne w prawie UE jest właśnie przyznanie organowi marginesu uznania w przypadku konieczności złożonych analiza społecznych, gospodarczych czy technicznych³⁹. Jak wskazał TS w wyroku z 21 lipca 2011 r.⁴⁰, sąd Unii nie może zastępować swoją oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, oceny przeprowadzonej przez instytucje Unii, które są jedynymi organami, którym Traktat powierzył to zadanie.

Jednakże również w prawie UE uznanie ma zawsze charakter ograniczony⁴¹. Uznanie ograniczone jest m.in. celem normy je przyznającej. Jeżeli więc przepisy określają cel, jaki ma być realizowany w związku z wykonywaniem danych kompetencji, wykonywanie przez organ uznania powinno ograniczać się do podejmowania środków prowadzących do osiągnięcia tego celu, a w każdym razie niesprzecznych z nim⁴².

Ograniczenie uznania stanowią także zasady ogólne prawa⁴³, a w szczególności zasada proporcjonalności i zasada równości⁴⁴ oraz dyrektywy wyboru konsekwencji⁴⁵. Ponadto ograniczenia uznania wyprowadza się z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴⁶ i Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej⁴⁷.

W związku z przyjęciem w prawie unijnym szerokiego pojęcia uznania, kontroli sądu nie podlega w pełni wykładnia pojęć niedookreślonych⁴⁸. Z tego samego powodu niepełna jest kontrola sądu nad gromadzeniem i oceną przez organ materiału dowodowego. Jeśli chodzi o samą prawidłowość ustaleń, to co do zasady może zostać ujawniona w postępowaniu sądowym, natomiast

³⁷ Np. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 22 października 1996 r. w sprawie T-266/94, *Foreningen af Jernskibs – og Maskinbyggerier i Danmark i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:1996:153.

³⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29 października 1980 r. w sprawie 138/79, *SA Roquette Freres przeciwko Radzie wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1980:249.

³⁹ Zob. M. Jaśkowski, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 379–381 i powołane tam orzecznictwo.

⁴⁰ W sprawie C-15/10, *Etimine SA przeciwko Secretary of State for Work and Pensions*, ECLI:EU:T:2011:504.

⁴¹ M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 310.

⁴² M. Jaśkowski, op. cit., s. 384.

⁴³ Ibidem, s. 389.

⁴⁴ M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, red., *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 312.

⁴⁵ M. Jaśkowski, op. cit., s. 388.

⁴⁶ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391.

⁴⁷ Dz. Urz. UE C 285 z 29.9.2011, s. 3. Zob. M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 312.

⁴⁸ Ibidem, s. 394.

sądowej kontroli wymyka się uznanie organu w przypadku dokonywania złożonych ocen⁴⁹. Jak zwraca uwagę M. Jaśkowski, luz decyzyjny towarzyszący ustalaniu stanu faktycznego rozciąga się na interpretację pojęć szacunkowych⁵⁰.

Zakres kontroli sądowej decyzji uznaniowych w prawie UE ma ograniczony charakter i jest zależny od kontrolowanego etapu stosowania prawa⁵¹. Wskazuje się na uzasadniony charakter kompetencji uznaniowych i konieczność ich re-spektowania przez sądy⁵².

Kryterium „oczywistego błędu” i formuła *Tetra Laval*

Szczególne znaczenie w sądowej kontroli kompetencji uznaniowych ma kryterium „oczywistego błędu” i formuła *Tetra Laval*. Koncepcje te znajdują zastosowanie w przypadku konieczności dokonania przez organ złożonych ocen⁵³. Jak wskazuje G. Gerapetritis, stanowią one „zawór bezpieczeństwa” w systemie, w którym organy dysponują wyspecjalizowanym aparatem, służącym m.in. do konstruowania pozornie legalnych aktów, mogących uniknąć tradycyjnych „pułapek” kontroli sądowej⁵⁴.

Rzecznik generalny M. Poiares Maduro, opisując kryterium „oczywistego błędu” wskazał, że „Chociaż chodzi tu o należący do orzecznictwa standard, którego kształt Trybunał określa przy okazji każdej sprawy, z systematycznej analizy jego orzecznictwa wynika, że oczywisty błąd jest przede wszystkim błędem ewidentnym. (...) uważna lektura wspólnotowego orzecznictwa pokazuje, że ogólnie rzecz ujmując, błąd nie jest ewidentny, jeżeli nie jest bezsporny: gdy pozostaje jakaś wątpliwość, gdy skarżącemu nie uda się wykazać, że organ, któremu wytoczony został przed Trybunałem proces jest w błędzie; jeśli innymi słowy organ wspólnotowy «mógł» wydać rozpatrywany akt, tj. jeśli mógł mieć rację, skarga zostaje odrzucona. Oczywisty błąd jest także błędem poważnym, jako że błąd osiągający pewną określoną wagę staje się przez to ewidentny. Jeżeli pojmować je w ten sposób, pojęcie „oczywisty błąd w ocenie” nie odbiega zbyt od pojęć „*reasonableness*” czy „*unreasonableness*”, które dla sądów brytyjskich stanowią wyznacznik zgodności z prawem dyskrejonalnych aktów

⁴⁹ Ibidem, s. 395.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 314.

⁵² L. Azoulaï, *The Court of Justice and the Administrative Governance*, „European Law Journal” 2001, vol. 7, nr 4, s. 429–430, za: M. Jaśkowski, op. cit., s. 392.

⁵³ M. Jaśkowski, op. cit., s. 396.

⁵⁴ G. Gerapetritis, *Proportionality in administrative law: judicial review in France, Greece, England and the European Community*, Ateny 1997, s. 194–195, za: M. Jaśkowski, op. cit., s. 396.

administracyjnych. Zresztą nie jest to z pewnością przypadek, że w niektórych wyrokach Trybunał, przypominawszy o ograniczeniu swej kontroli w danej dziedzinie do oczywistego błędu w ocenie, odrzucał zarzut, ponieważ wspólnotowy organ «mógł w rozsądny sposób» dojść do kwestionowanej oceny, ponieważ ocena ta była «rozsądnie dopuszczalna». Pojęcie to jest również pokrewne z koncepcją arbitralności, stosowaną zwłaszcza w prawie niemieckim⁵⁵. Rzecznik generalna J. Kokott zwraca uwagę, że „Dla ustalenia, iż miał miejsce oczywisty błąd w ocenie, nie wystarcza jednak to, że Sąd jest innego zdania niż Komisja. Jeśli bowiem na podstawie okoliczności i dowodów można by dojść do różnych wniosków, to nie jest możliwe prawne zakwestionowanie tego, że Komisja zdecydowała się na jeden z nich, nawet jeśli nie jest to wniosek, który preferowałby Sąd. Oczywisty błąd w ocenie ma miejsce dopiero wtedy, gdy wyciągnięte przez Komisję wnioski są nieuzasadnione w kontekście okoliczności i dowodów, tzn. jeśli brak jest dla nich odpowiedniej podstawy”⁵⁶.

Za doprecyzowanie i zaostrzenie kryterium „oczywistego błędu” w kierunku bardziej intensywniej kontroli sądowej uważa się formułę *Tetra Laval*⁵⁷. Sformułował ją TS w wyroku z 15 lutego 2005 r.⁵⁸ wskazując, że „Jeśli nawet Trybunał uznaje, że Komisji przysługują pewne granice uznania w dziedzinie ekonomicznej, nie oznacza to, że sędzia wspólnotowy powinien powstrzymać się od kontroli interpretacji danych natury ekonomicznej dokonanej przez Komisję. W istocie sędzia wspólnotowy powinien dokonać zwłaszcza weryfikacji nie tylko materialnej dokładności przytoczonego materiału dowodowego, jego ścisłości i spójności, ale także kontroli tego, czy te materiały stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy może on stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na jego podstawie”.

Jak wskazuje rzecznik generalna J. Kokott, w świetle formuły *Tetra Laval* „błędem byłoby przyjąć, że swobodne uznanie Komisji od początku zakazywałoby sądowi wspólnotowemu dokonywania własnej oceny okoliczności faktycznych oraz dowodów. Przeciwnie, własna ocena sądu wspólnotowego jest konieczna, gdy należy ustalić, czy okoliczności będące podstawą decyzji Komisji były dokładne, ścisłe, spójne i odpowiednie, a także czy te okoliczności mogą stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych przez Komisję. W przeciwnym razie sąd wspólnotowy w ogóle nie mógłby rozsądnie orzekać, czy Komisja utrzymała się w granicach przyznanego jej swobodnego uznania, czy też popełniła oczywisty

⁵⁵ Opinia z 21 maja 2008 r. w sprawie C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine i inni przeciwko Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable i Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, ECLI:EU:C:2008:292.

⁵⁶ Opinia z 17 września 2009 r. w sprawie C-441/07, *Komisja Europejska przeciwko Alrosa Company Ltd*, ECLI:EU:C:2008:728.

⁵⁷ M. Jaśkowski, op. cit., s. 399.

⁵⁸ W sprawie C-12/03 P, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Tetra Laval BV*, ECLI:EU:C:2005:87.

błąd w ocenie. Granice kontroli sądowej decyzji Komisji (...) Sąd przekracza dopiero wtedy, gdy na podstawie okoliczności faktycznych i sytuacji dowodowej można wydać różne oceny, Komisja zdecydowałaby się na jedną z nich, a Sąd zastąpiłby opinię Komisji swoją własną opinią”⁵⁹. Zdaniem H. Legała władza uznaniowa nie przysługuje organowi w zakresie zbierania danych ani postępowania zgodnie z naukową metodą dowodzenia – ogranicza się ona do wyboru optymalnego podejścia do analizy danej sytuacji lub zjawiska⁶⁰. W ocenie P. Mengozziego nie jest dopuszczalne zastąpienie własną oceną sytuacji gospodarczej oceny dokonanej przez instytucje, natomiast dopuszczalne jest przeprowadzenie kontroli kwalifikacji prawnej materiału dowodowego o charakterze gospodarczym dokonanej przez instytucje⁶¹.

Podsumowanie

Podsumowując, rozróżnienie form władzy dyskrejonalnej organów administracji publicznej w polskim systemie prawnym skutkuje różnym zakresem ich sądowej kontroli, natomiast szerokie rozumienie uznania administracyjnego w prawie unijnym, obejmujące także wykładnię pojęć niedookreślonych i ocenę materiału dowodowego w przypadku dokonywania złożonych ocen, powoduje, że organ dysponuje większą swobodą niż w prawie polskim i swoboda ta, w pewnym zakresie wymyka się kontroli sądowej.

Istotną różnicę między dwoma systemami stanowi pozostawienie instytucjom unijnym pewnego marginesu swobody przy wykładni nacechowanych technicznie lub ekonomicznie pojęć niedookreślonych, w który sąd nie powinien ingerować, podczas gdy w polskim systemie prawnym sąd jest uprawniony zastąpić wykładnię pojęcia niedookreślonego dokonaną przez organ własną wykładnią, co uzasadnia się tym, że pojęcia niedookreślone również są pojęciami prawnymi, a ich wykładnia jest immanentną częścią wykładni prawa w ogóle.

Druga różnica dotyczy głębokości ingerencji sądu w ocenę materiału dowodowego przez organ. Pewien zakres swobody organu w tym zakresie jest cechą charakterystyczną systemu unijnego, natomiast polskie sądy administracyjne,

⁵⁹ Opinia z 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-413/06 P, *Bertelsmann AG i Sony Corporation of America przeciwko Independent Music Publishers and Labels Association (Impala)*, ECLI:EU:C:2007:790.

⁶⁰ H. Legal, *Standards of Proof and Standards of Judicial Review in EU Competition Law*, [w:] *Annual Proceedings – Fordham Corporate Law Institute 2006*, vol. 32, s. 7, za: M. Jaśkowski, op. cit., s. 405.

⁶¹ Opinia z 14 kwietnia 2011 r. w sprawach C-191/09 P i C-200/09 P, *Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska przeciwko Interpipe Nikopolisky Seamless Tubes Plant Niko Tube ZAT (Interpipe Niko Tube ZAT) i Interpipe Nizhnedneprovsky Tube Rolling Plant Vat (Interpipe NTRP VAT)*, ECLI:EU:C:2011:245.

choć również nie zastępują, a jedynie kontrolują ocenę dokonaną przez organ, nie wskazują wprost, że w danej sprawie organ ma prawo przyjąć różne oceny stanu faktycznego, z których każda będzie uprawniona, gdy jej wadliwość nie będzie jednoznaczna. Wprawdzie formuła *Tetra Laval* zaostcza kryteria kontroli sądowej w tym zakresie, jednak również przy jej uwzględnieniu dostrzec można większą ostrożność, z jaką TSUE podchodzi do ingerencji w ustalenia faktyczne instytucji unijnych.

W świetle powyższych rozważań uprawniony wydaje się wniosek, iż jak wynika z poczynionych rozważań, w prawie UE, z uwagi na szerokie rozumienie uznania administracyjnego, również formy władzy dyskrejonalnej występujące na innych etapach stosowania prawa niż ustalenie konsekwencji prawnych mogą powodować, że więcej niż jedno rozstrzygnięcie organu będzie legalne, natomiast w polskim systemie prawnym inne formy władzy dyskrejonalnej niż wąsko rozumiane uznanie administracyjne uelastyczniają normę prawną, gdyż pozostaje ona aktualna w zmieniających się realiach społeczno-gospodarczych, nie uprawniając jednocześnie organu do podjęcia rozstrzygnięcia o różnej treści w tej samej sprawie.

Bibliografia

Literatura

- Artymoniek P., *Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2013, CCCXV/1.
- Banaszkiewicz A., *Prawnomiędzynarodowe źródła prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki red., *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Prawo” 2005, t. CCXCV.
- Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A.P., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013.
- Duniewska Z., *Władza dyskrejonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., red., *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Wykłady w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015.

- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Jaśkowski M., *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Jędrzejczak M., *Spotkanie dyskrecjonalności administracyjnej z dyskrecjonalnością sędziowską*, [w:] B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024.
- Jędrzejczak M., *Władza dyskrecjonalna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021.
- Jędrzejczak M., *Wpływ europeizacji prawa na standardy ochrony jednostki przed władzą dyskrecjonalną organów administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 4.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Król P., *Uznanie w tworzeniu prawa administracyjnego*, [w:] K. Ziemiński, M. Jędrzejczak (red.), *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, Poznań 2015.
- Kuc I., *Klauzule generalne „interesu społecznego” i „słusznego interesu strony” jako kolizyjne wartości podlegające ochronie prawnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] L. Zacharko (red.), *Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, Katowice 2016.
- Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.
- Przybysz P. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Wojciechowski B., *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2014.
- Ziemiński K., Jędrzejczak M., *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych*, [w:] K. Ziemiński, M. Jędrzejczak (red.), *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, Poznań 2015.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, reprint, Warszawa 2009.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29 października 1980 r. w sprawie 138/79, *SA Roquette Freres przeciwko Radzie wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1980:249.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21 lipca 2011 r. w sprawie C-15/10, *Etimine SA przeciwko Secretary of State for Work and Pensions*, ECLI:EU:T:2011:504.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 lutego 2015 r. w sprawie C-12/03 P, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Tetra Laval BV*, ECLI:EU:C:2005:87.

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 22 października 1996 r. w sprawie T-266/94, *Foreningen af Jernskibs – og Maskinbyggerier i Danmark i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:1996:153.

Wyrok NSA z 23 września 1987 r., II SA 468/87.

Wyrok NSA z 20 listopada 1990 r., II SA 759/90.

Wyrok NSA z 16 listopada 1999 r., III SA 7900/98.

Wyrok NSA z 25 lutego 2002 r., V SA 1766/01.

Wyrok NSA z 15 grudnia 2008 r., I OSK 622/08.

Wyrok WSA w Gdańsku z 24 marca 2009 r. I SA/Gd 599/08.

Wyrok WSA w Krakowie z 6 marca 2018 r., II SA/Kr 1701/17.

Wyrok WSA w Krakowie z 25 stycznia 2019 r., II SA/Kr 1393/18.

Wyrok WSA w Krakowie z 3 lipca 2020 r., II SA/Kr 26/20.

Opinie rzeczników generalnych TS

Opinia rzecznik generalnej J. Kokott z 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-413/06 P, *Bertelsmann AG i Sony Corporation of America przeciwko Independent Music Publishers and Labels Association (Impala)*, ECLI:EU:C:2007:790.

Opinia rzecznika generalnego M. Poaires Maduro z 21 maja 2008 r. w sprawie C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine i inni przeciwko Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable i Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, ECLI:EU:C:2008:292.

Opinia rzecznik generalnej J. Kokott z 17 września 2009 r. w sprawie C-441/07, *Komisja Europejska przeciwko Alrosa Company Ltd*, ECLI:EU:C:2008:728.

Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego z 14 kwietnia 2011 r. w sprawach C-191/09 P i C-200/09 P, *Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska przeciwko Interpipe Nikopolsky Seamless Tubes Plant Niko Tube ZAT (Interpipe Niko Tube ZAT) i Interpipe Nizhnedneprovsky Tube Rolling Plant Vat (Interpipe NTRP VAT)*, ECLI:EU:C:2011:245.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391.

Forms and judicial review of discretionary powers of public administration authorities

Abstract

Discretionary power allows public administration to carry out its tasks in a more flexible and individualised manner and to take into account dynamic socio-economic changes. However, in order for the discretionary power not to constitute a threat to the rights and freedoms of the individual, its judicial review is crucial. Polish doctrine and jurisprudence distinguishes three types of discretionary power in the process of applying the law: interpretation of indeterkinate legal concepts, assessment of evidence and administrative discretion. The manner and scope of their judicial review varies. By contrast, in EU law there is a broad understanding of administrative discretion, including the interpretation of indeterminate legal concepts and the assessment of evidence, which affects the manner and scope of judicial review. The purpose of this article is to compare the forms and judicial review of discretionary power in the two systems.

Keywords: discretionary powers, indeterminate legal concepts, administrative discretion, assessment of evidence, judicial review.