

Mgr Karolina Sagan

Doktorantka Wydziału Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Źródła uznania administracyjnego oraz jego granice

Streszczenie

Niniejsze opracowanie skupia uwagę na niektórych zagadnieniach związanych z problematyką uznania administracyjnego. Fundamentalną kwestią wydaje się być zagadnienie dotyczące źródeł uznania administracyjnego. Bez wątpienia źródło uznania administracyjnego stanowić może jedynie upoważnienie zawarte przez ustawodawcę w akcie prawnym. Winno ono przy tym zostać wyrażone w sposób bezpośredni i wyraźny. Kolejnym zagadnieniem podjętym w opracowaniu jest istota uznania administracyjnego. Przejawia się w sytuacji wystąpienia stanu faktycznego, określonego w hipotezie normy prawnej, w której organ dysponuje możliwością wyboru jednego z co najmniej dwóch następstw prawnych. Kluczową w punktu widzenia problematyki podjętej w opracowaniu jest również kwestia „pojęć nieostrych” jako upoważnienia do uznania administracyjnego. Zawarcie przez ustawodawcę w akcie prawnym takich pojęć niewątpliwie rodzi po stronie organu pewien rodzaj swobody. Wydaje się, jednakże, że swoboda ta nie może być utożsamiana z uznaniem administracyjnym. Pozwala to bowiem wykazać, iż na poszczególnych etapach stosowania prawa organowi administracji przysługują różne rodzaje swobody.

Słowa kluczowe: uznanie administracyjne, pojęcia nieokreślone, norma prawna, wykładnia prawa, etapy stosowania prawa, upoważnienie do uznania administracyjnego.

Sources of an Administrative Recognition and Its Bounds

Abstract

The article aims at focusing on some problems connected with an administrative recognition. Its sources seem to be of a fundamental importance. It goes without saying that the only possible source of such a recognition may be legislator's authorization included into a legal act. Such authorization must be direct and clear. Another question touched upon in the article deals with the essence of an administrative recognition. It is shown in a situation

when there exists a condition determined in the hypothesis of a legal norm in which an organ has a possibility to choose at least two legal consequences. Criteria of so-called “fuzzy notions” being authorization for administrative recognition seems to also have considerable importance from the perspective of the problems discussed in the article. Including such notions into legal acts gives an organ a certain kind of freedom. Nevertheless this freedom may not be equal to administrative recognition. In this scope applying of a certain model of the usage of law seems to be justified.

Key words: *administrative recognition, fuzzy notions, legal norm, interpretation of law, phases of the usage of law, authorization for administrative recognition.*

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule uczyniono wybrane zagadnienia związane z instytucją uznania administracyjnego. Uwagę skupiono na dwóch tezach. Istotą pierwszej jest to, iż upoważnienie do uznania wynikać może jedynie z normy prawnej. Na tym polu przedstawione zostaną także zagadnienia związane z istotą uznania administracyjnego oraz formą upoważnienia do jego zastosowania. Druga teza odnosi się natomiast do tego, że zawarcie w tekście aktu prawnego pojęć nieostrych nie może być utożsamiane z upoważnieniem do uznania administracyjnego. W tym zakresie szczególną uwagę poświęcono modelowi stosowania prawa autorstwa J. Wróblewskiego.

Problematyka uznania administracyjnego pozostaje od dawna w kręgu zainteresowania doktryny. Nadal jednak istnieją kwestie, w których brak jest jednobrzmiącego stanowiska. Należą do nich, na przykład, podstawy uznania administracyjnego i przyczyny jego występowania, a także granice uznania administracyjnego. Wobec powyższego w niniejszym opracowaniu podjęto próbę rozstrzygnięcia niektórych z kwestii związanych z problematyką będącą przedmiotem rozważań.

Uzasadnionym jest w pierwszej kolejności udzielenie odpowiedzi, czym jest w istocie uznanie administracyjne. Oznacza ono wybór jednego ze sposobów działania przewidzianego w przepisach prawa. Istotą tej instytucji jest więc uprawnienie organu administracji do kształtowania w konkretnej sprawie skutków prawnych w granicach swobody, którą pozostawiają organowi przepisy prawa¹.

¹ I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i prawo” 1992, nr 10, s.37.

We współczesnej rzeczywistości nie budzi także wątpliwości kwestia podstaw uznania administracyjnego. Zagadnienie to wiązało się w przeszłości z rozbieżnymi poglądami i jako takie wymaga przedstawienia. Spory dotyczące podstaw uznania miały miejsce głównie w okresie międzywojennym. Wówczas to tradycyjne poglądy prezentowane między innymi przez W. L. Jaworskiego i J. S. Langroda ścierały się z poglądami przeciwnymi. Zdaniem W. L. Jaworskiego „działalność państwa, będąca administracją jest równorzędną z działalnością jednostki, a więc jest twórczą, ale w tej twórczej działalności jednak część jest tego rodzaju, że pociąga ze sobą skutki prawne, a druga część jest dla prawa obojętna. Otóż akt administracyjny wchodzi w grę tylko co do tej pierwszej części”². W ocenie W. L. Jaworskiego „Ważnem jest, żeby tego punktu, bardzo zasadniczego nie pomieszać z innym, mianowicie z kwestią, czy administracja państwowa jest tylko wykonywaniem ustaw, czy też jest twórcza”³. Zdaniem W. L. Jaworskiego istotą jest tutaj działalność wywołująca skutek prawny, która jednak nie jest wykonywaniem ustawy⁴.

J. S. Langrod prezentował natomiast stanowisko, w myśl którego działalność administracji jest działalnością twórczą i jako taka nie stanowi jedynie wykonywania ustaw. W sytuacji więc gdy ustawa milczy, organ ma możliwość wydania decyzji. J. S. Langrod wskazywał przy tym jednocześnie, iż wydanie w takim przypadku decyzji mogło mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy nie wiązałoby się z naruszeniem interesu publicznego, ani też interesu indywidualnego jednostki⁵.

Wprawdzie spór w tym zakresie rozstrzygnięty został na niekorzyść przywołanych powyżej poglądów przedstawicieli polskiej doktryny prawa administracyjnego, jednak – w okresie późniejszym – pojawiła się nawiązująca do ich poglądów koncepcja prezentowana przez E. Smoktunowicza. Przewidywał on możliwość posługiwania się regulacjami o uznaniu administracyjnym – na zasadzie analogii – w przypadkach prawnie nieuregulowanych, gdyby to nie skutkowało działaniem na niekorzyść jednostki. E. Smoktunowicz uznawał przy tym, że może mieć to jednak miejsce wyłącznie co do przepisów z kręgu „twórczej działalności administracji”⁶. Koncepcja prezentowana przez E. Smoktunowicza nie znalazła jednakże uznania w oczach przedstawicieli doktryny.

² W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 93.

³ *Ibidem*, s. 93.

⁴ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s. 96.

⁵ J. Langrod, *Zagadnienia wybrane praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 91-93.

⁶ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s.142.

Zaprezentowane powyżej stanowiska stanowiły jednak wyjątek. Zarówno bowiem współcześnie, jak i w przeszłości (po roku 1945) przedstawiciele doktryny wyrażali zgodne stanowisko w zakresie tego, iż podstawę uznania administracyjnego stanowić musi przepis prawa stanowionego.

Zdaniem E. Iserzona w ustawie ma źródło zarówno ustawowe skrepowanie, jak również uznanie⁷.

S. Kasznica pod pojęciem uznania administracyjnego rozumiał „przysługującą władzy administracyjnej z mocy ustawy możliwość postępowania w pewnym kierunku według swojej woli.” Podkreślał jednak przy tym, że uznanie administracyjne jest zagadnieniem prawnym i w związku z tym jego granice wyznaczane są przez ustawę⁸.

J. Starościak stał na stanowisku, według którego „w wielu wypadkach konsekwencji nastąpienia tego stanu nie określa ustawa, nawet w przybliżeniu, przez co zaistnienie przewidzianego ustawą stanu faktycznego, nie musi powodować zawsze identycznych konsekwencji. Władza administracyjna może w niektórych wypadkach, bądź w ogóle nie podjąć żadnego działania, bądź też podejmując działanie, może je prowadzić ku celowi uznanemu przez siebie za właściwy i w tym braku ustawowego określenia skutku przy zaistnieniu pewnej przyczyny widzieć należy istotę swobodnego uznania władzy administracyjnej”⁹.

M. Mincer w swojej monografii stwierdziła, że „Faktycznie jednak Starościak szerzej rozumiał pojęcie uznania, aniżeli wynikałoby to z przyjętej definicji. Z punktu widzenia prawnego uznanie oznaczało dlań możliwość skonkretyzowania swoiście zbudowanej normy prawnej, z punktu zaś widzenia politycznego możliwość własnej oceny interesu publicznego. Zgodnie z tym widział Starościak upoważnienie do uznania również w przypadku występowania pojęć nieokreślonych typu interes publiczny czy dobro ogólne”¹⁰.

M. Zimmermann, formułując pogląd co do podstaw swobodnego uznania odwołał się do koncepcji państwa prawnego, gdzie każdy przejaw działalności organów administracji wynikać musi z ustawy. Prezentowane przez Niego stanowisko, według którego „wszelka działalność organów Państwa jako takich może być wykonywana tylko na podstawie prawnej, a jeśli nawet jest swobodna – to tylko na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia

⁷ E. Iserzon, *Swobodne uznanie a swobodna ocena*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 2-3, s. 89.

⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947 (pierwsze wydanie pod pseudonimem A. Łużycki, Warszawa 1943, opatrzone datą 1938), s. 133-134.

⁹ J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 41-42.

¹⁰ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 34.

ustawowego”, miało znaczący wpływ na rozwój doktryny¹¹. M. Zimmermann wyrażał swoje poglądy w sposób wyrazisty. Stwierdził na przykład, iż „Przyznając władzom administracyjnym jakieś prawo do swobodnego uznania oparte o inną podstawę niż uprawnienie ustawowe przekreślilibyśmy założenia państwa prawnego i wkroczylibyśmy na teren innego systemu prawnego”¹².

Zdaniem M. Mincer uznanie traktować należy jako „wynik określonego sformułowania przepisów prawnych. Wyprowadzać je jednak należy z normy prawnej jako pełnej wypowiedzi wyznaczającej sposób zachowania organu w określonych warunkach”¹³. Podstawę uznania – według M. Mincer – stanowić może natomiast wyłącznie „norma prawna i to norma konstruowana na podstawie przepisów odpowiedniej rangi. Mogą to być bowiem jedynie przepisy rangi ustawowej, bądź przepisy oparte na upoważnieniu ustawowym, Uznanie może bowiem w istotny sposób ograniczać uprawnienia obywatela”¹⁴.

W. Jakimowicz także opowiedział się za tym, że upoważnienie do uznania administracyjnego może wynikać jedynie z normy prawnej.¹⁵

W przeszłości funkcjonowały poglądy, w myśl których uznanie administracyjne stanowiło twórczą działalność, nieskrępowaną ograniczeniami prawnymi. Jako takiego jego podstaw nie doszukiwano się w prawie stanowionym. Rozpocynało się ono więc tam, gdzie kończyło się prawo¹⁶. Nastąpiła jednak ewolucja poglądów i koncepcja przywołana powyżej upadła stosunkowo szybko. Obecnie nie powinny pojawiać się wątpliwości co do tego, że „źródłem uznania administracyjnego może być wyłącznie bezpośrednie, wyraźne upoważnienie zamieszczone przez ustawodawcę w tekście obowiązującego aktu prawnego”¹⁷. Stanowisko takie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat ugruntowało się już w poglądach prezentowanych przez przedstawicieli doktryny. Wydaje się ono tym bardziej uzasadnionym w świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Znajduje ono także wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów¹⁸.

¹¹ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej ...*, s. 22.

¹² *Ibidem*, s. 20.

¹³ M. Mincer, *Uznanie ...*, s. 46.

¹⁴ *Ibidem*, s. 48.

¹⁵ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 5/2010, s. 42.

¹⁶ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 34.

¹⁷ *Ibidem*, s. 35.

¹⁸ *Ibidem*.

Kolejnym istotnym zagadnieniem związanym z problematyką uznania administracyjnego wydaje się być kwestia formy, jaką winno posiadać w tekście aktu prawnego upoważnienie do uznania. Zawarta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) stanowi jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz myśli doktryny z zakresu prawa konstytucyjnego zauważyć można, że z zasady tej wyprowadzono bardziej szczegółowe reguły, do których zaliczyć można między innymi zespół zasad przyzwoitej legislacji¹⁹. Trybunał Konstytucyjny prezentuje w tym zakresie utrwalony pogląd, w myśl którego przepisy winny być formułowane w sposób jasny, poprawny pod względem językowym i zrozumiały dla adresatów. Wyrażony on został na przykład w orzeczeniu z dnia 24 lutego 2003r. sygn. akt K28/02, w którym wskazano że „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”²⁰. W podobnym tonie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 21 marca 2001r. sygn. akt K.24/00, gdzie odnosząc się co do nakazu respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, stwierdził, że „zasady te obejmują między innymi

¹⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 62-63; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2000, s. 15.

²⁰ www.trybunal.gov.pl

wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie²¹.

Przyjąć więc należy, iż upoważnienie do uznania musi jednoznacznie wynikać z treści przepisów prawnych. Zasadnym jest w tym miejscu podjęcie rozważań co do tego, jaką formę przybrać może takie upoważnienie. Z pewnością istotnym dla tych rozważań jest przyjęcie pojęcia uznania administracyjnego jako możliwości wyboru skutku prawnego przy zaistnieniu określonego stanu faktycznego. Przyjęcie pojęcia uznania przedstawionego powyżej pozwala na wysnucie poglądu, według którego upoważnienie do uznania wiąże się ze strukturą normy prawnej. Założyć przy tym należy, iż norma ta zawiera dwa elementy – hipotezę i dyspozycję²².

W ślad za M. Ziemińskim uznać należy, iż hipoteza normy wyznacza zakres jej stosowania, a więc wskazuje zespół okoliczności, w których norma ta znajduje zastosowanie. Dyspozycja normy dotyczy natomiast zakresu normowania, czyli zachowań zakazanych i nakazanych przez normę²³.

Zwrócić należy w tym miejscu uwagę, że na zasadność odwołania się w tym zakresie do budowy normy prawnej wskazywało kilku przedstawicieli doktryny. Jak już mowa była w niniejszym opracowaniu, zdaniem J. Starościaka z uznaniem mamy do czynienia w sytuacji, gdy przy zaistnieniu stanu faktycznego określonego w ustawie, nie przewidziano

²¹ www.trybunal.gov.pl. Wyrok ten zawierał odwołanie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000r., sygn. akt K.7/99. Pokreślić przy tym należy, iż przywołane w niniejszym opracowaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają charakter przykładowy. Stanowisko w nich zaprezentowane stanowi natomiast wyraz poglądów konsekwentnie reprezentowanych przez Trybunał (tożsame stanowisko zaprezentowane zostało np. w wyroku z dnia 27 lipca 2006r. sygn. akt SK.43/04).

²² A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne ...*, s. 40.

²³ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2007, s. 115-117.

wynikających z niego konsekwencji²⁴. Wskazuje to w sposób pośredni na występowanie związku między uznaniem a budową normy prawnej.

Pogląd taki wyraził także T. Bigo, wskazując, że w normach upoważniających do uznania (określił je mianem norm blankietowych) obok hipotezy o kształcie nie odbiegającym od innych norm, zawarto dyspozycję, która daje organowi możliwość wyboru pomiędzy przynajmniej dwoma skutkami prawnymi²⁵.

Podobnie M. Jaśkowska odwołuje się do budowy normy prawnej i doszukuje się uznania administracyjnego w dyspozycji normy prawnej²⁶.

Również M. Mincer wyraziła pogląd, iż pojęcie uznania winno zostać odniesione do struktury normy prawnej²⁷. Wskazywała Ona przy tym, że „hipoteza odnosi się w tym przypadku do określenia stanu faktycznego, w stosunku do którego może istnieć możliwość swobodnej oceny dowodów. Uznanie dotyczy natomiast następstwa prawnego sformułowanego w formie alternatywy”²⁸.

Wydaje się, że pogląd ten zasługuje na aprobatę. Skoro bowiem za istotę uznania przyjmujemy możliwość wyboru skutku prawnego, przy wystąpieniu określonego stanu faktycznego, to nie powinno budzić wątpliwości, że upoważnienie do uznania zawarte jest w dyspozycji normy prawnej.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, uznać należy, że upoważnienie do uznania wystąpi wtedy, gdy przy zaistnieniu określonego w hipotezie normy stanu faktycznego, organ dysponuje możliwością wyboru jednego z co najmniej dwóch następstw prawnych. Upoważnienie do uznania może zostać przez ustawodawcę wyrażone w różny sposób. Wydaje się, że najczęściej stosowaną metodą jest użycie słowa „może”. Jego zawarcie skutkuje tym, że organ może, ale nie musi wydać rozstrzygnięcia określonej treści (np. jeżeli organ może przyznać stronie jakieś uprawnienie, czy też świadczenie, to może tego uprawnienia lub świadczenia również nie przyznać). Przy zaistnieniu określonego w hipotezie normy stanu faktycznego organ administracji dokonuje więc wyboru jednego z dopuszczalnych skutków prawnych.

²⁴ J. Starościak, *Swobodne uznanie...*, s. 41-42.

²⁵ T. Bigo, *Kontrola Uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 14 A. 1959, s. 55.

²⁶ M. Jaśkowska, *Instytucje prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, tom I, Warszawa 2010, s. 252.

²⁷ M. Mincer, *Uznanie...*, s. 42.

²⁸ *Ibidem*, s. 52.

Należy jednak w tym miejscu w sposób wyraźny zaznaczyć, iż dokonanie wyboru jednego z dopuszczalnych następstw prawnych nie może nosić znamion całkowitej dowolności. Organ związany jest bowiem przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ administracji jest więc zobowiązany do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w sposób zgodny z regulacjami w nim zawartymi i rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej (chyba, że Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje inny sposób załatwienia sprawy)²⁹.

Upoważnienie do uznania może zostać wyrażone także poprzez wyliczenie konsekwencji prawnych, które mogą nastąpić przy zaistnieniu określonego w hipotezie normy stanu faktycznego, przy jednoczesnym pozostawieniu przez ustawodawcę organowi wyboru jednego z dopuszczalnych skutków prawnych³⁰.

Zważyć przy tym należy, iż treść art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje w sposób wyraźny, iż na organie administracji ciąży obowiązek zakończenia sprawy. Wskazuje on bowiem, że „organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”³¹.

Wobec powyższego zgodzić się więc należy z M. Mincer, która wskazała, iż „uznanie nie oznacza również możliwości wyboru pomiędzy działaniem a niedziałaniem. Organ ma obowiązek ustosunkowania się do danej sprawy, pozostaje mu jedynie wybór określonego zachowania (rozstrzygnięcia)”³². Organ rozpoznający daną sprawę może bowiem, przy zaistnieniu przewidzianego w normie prawnej stanu faktycznego, dokonać – w ramach uznania administracyjnego – wyboru jednego z dopuszczalnych następstw prawnych, nie może natomiast w ogóle nie wydać rozstrzygnięcia w sprawie.

Kolejnym istotnym zagadnieniem, które poruszone zostanie w niniejszym opracowaniu, jest kwestia określeń (zwrotów) nieostrych (niedookreślonych). Kwestia badania, czy zawarcie w tekście aktu prawnego pojęcia nieostrego stanowić może upoważnienie do uznania administracyjnego czy też nie, od dawna pozostawała bowiem w kręgu zainteresowań doktryny. Nawet dziś brak jest w tym zakresie całkowicie jednolitego stanowiska.

W okresie międzywojennym przeważały poglądy, według których wystąpienie pojęć nieostrych rodziło po stronie organu administracji pewną swobodę, nie stawiano jej jednak na

²⁹ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 43- 44.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Dz. U. 2013, poz. 267 z późn. zm.

³² M. Mincer, *Uznanie...*, s. 67.

równi z zawarciem w tekście aktu prawnego wyraźnego upoważnienia do uznania. Nie wysnuto wówczas wniosków co do odmienności różnego rodzaju swobody, jaka może zostać przyznana organom administracji, których przyjęcie prowadzić mogłoby do konkluzji, że występowania pojęć nieostrych nie można poczytywać jako upoważnienia do uznania³³. Dla kompleksowego przedstawienia tej problematyki zasadnym wydaje się zaprezentowanie niektórych przynajmniej poglądów przedstawicieli doktryny, i tak na przykład T. Hilarowicz uważał że zawarcie w akcie prawnym określeń nieostrych skutkuje tym, iż od uznania organu administracji zależy czy w konkretnym przypadku należy uznać stan prawny za istniejący.³⁴ Nie stawiał on jednak znaku równości pomiędzy zawarciem w akcie prawnym określeń nieostrych a wystąpieniem w akcie prawnym upoważnienia do wyboru, czy działać w tym czy innym kierunku (tj. z uznaniem właściwym).

Zdaniem T. Hilarowicza pomiędzy uznaniem właściwym a zawarciem w akcie prawnym określeń nieostrych występuje różnica jakościowa, natomiast pomiędzy uznaniem właściwym a zwykłą interpretacją ustawy występuje różnica ilościowa³⁵. Analizując pogląd prezentowany przez T. Hilarowicza, nie sposób nie zauważyć, że z jednej strony zawarcie w akcie prawnym określeń nieostrych rodzi – Jego zdaniem – po stronie organu wystąpienie pewnej swobody, z drugiej natomiast nie utożsamiał On zawarcia tych określeń z uznaniem administracyjnym. Stwierdzić więc należy, iż pogląd przez Niego wyrażony nie był do końca jednoznaczny.

W. L. Jaworski także stał na stanowisku, iż zastosowanie określeń nieostrych skutkuje wystąpieniem po stronie organu administracji swobody³⁶. Jego zdaniem zastosowanie określeń nieostrych nie stanowiło jednak upoważnienia do uznania. Jak już mowa była w niniejszym opracowaniu, stał On stanowisku, że uznanie występuje w przypadku działania administracji w zakresie nieuregulowanym ustawami.

W późniejszym okresie (chodzi tu o okres Polski Ludowej) również pojawiały się na tym polu poglądy, które w sposób niedostateczny uzasadnione były przez autorów.

Na uwagę zasługuje stanowisko prezentowane przez J. Starościa. Odnosząc się do określeń nieostrych, dokonywał On rozróżnienia dwóch grup tych określeń. Do pierwszej z nich zaliczał na przykład „interes publiczny”, „bezpieczeństwo publiczne” oraz „dobro ogólne”. Zawarcie tych określeń w akcie prawnym uważał J. Starościa za upoważnienie do

³³ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne ...*, s. 48.

³⁴ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 208.

³⁵ *Ibidem*, s. 218.

³⁶ W. L. Jaworski, *Nauka prawa...*, s. 124.

uznania. Wskazywał przy tym, iż związanie władzy administracyjnej do działania w zgodzie z interesem publicznym pozostawia po stronie władzy administracyjnej swobodę działania zależnie od tego, co władza ta uzna za interes publiczny. Stwierdził także, iż można w takiej sytuacji mówić o tworzeniu związania władzy administracyjnej przez uznanie. Do drugiej kategorii określił nieostrych zaliczył J. Starościak wyrażenia utarte w języku potocznym, których znaczenie rodzi wątpliwości w praktycznym stosowaniu prawa. W tej grupie zawarł w swojej monografii J. Starościak na przykład „przedmioty charakterystyczne dla danej epoki”, „piękny krajobraz” czy też pojęcie „młodociany”. W ocenie J. Starościaka użycie takich pojęć, tj. pojęć nieprecyzyjnych pod względem fachowym czy technicznym, nie może stanowić upoważnienia do uznania. Podsumowując swoje rozważania J. Starościak wskazał, iż użycie pojęć ogólnych, nieprecyzyjnych nie rodzi dla władzy administracyjnej upoważnienia do uznania, stanowi bowiem wyłącznie podstawę do interpretacji technicznej³⁷.

Odnosząc się do poglądu wyrażonego w tej kwestii przez J. Starościaka należy zwrócić uwagę, iż dokonał On jedynie podziału określił nieostrych na dwie grupy ze wskazaniem, które z tych pojęć stanowią – Jego zdaniem – upoważnienie do uznania. Nie wskazał przy tym w sposób szczegółowy kryteriów, jakimi kierował się przy ustalaniu kategorii określił nieostrych. Co więcej, w swojej monografii wyraził negatywny pogląd co do tego, aby interpretowanie ustawy mogło stanowić podstawę uznania. Stał bowiem na stanowisku, według którego „Interpretacja ustawy jest jedynie logicznym rozwinięciem zawartych już w ustawie postanowień. Interpretacja nie może być zatem uznana za samodzielną podstawę tak przy wydawaniu jakiegokolwiek aktu administracyjnego, jak i przy wyciąganiu konkretnych wniosków z przepisu prawa”³⁸. Twierdzenie to pozostaje natomiast w sprzeczności z poglądem, że zastosowanie w akcie prawnym pojęć takich jak np. „interes publiczny” rodzi upoważnienie do uznania. Czym innym niż interpretacją jest bowiem ustalenie znaczenia tego pojęcia. W poglądach J. Starościaka brak także wyraźnego wskazania przyczyn, dla których interpretacja jednych pojęć prowadzi – zdaniem Starościaka – do wystąpienia uznania administracyjnego, podczas gdy interpretacja innych stanowi jedynie techniczną ocenę i podstawą uznania być nie może. Z przywołanych powyżej względów uznać należy, iż stanowisko J. Starościaka w zakresie określił nieostrych jako podstawy uznania nie jest do końca przez autora uzasadnionym. Nie jest także do końca konsekwentnym.

³⁷ J. Starościak, *Swobodne uznanie ...*, s. 61-65.

³⁸ *Ibidem*, s. 65.

Stanowisko prezentowane przez W. Langa i A. Delorme'a przewidywało podział uznania na uznanie swobodne i skrępowane. Ich zdaniem użycie określeń nieostrych rodziło po stronie organu administracji możliwość korzystania z uznania skrępowanego, ponieważ organ posiadał wówczas pewną swobodę działania. Według Ich poglądów skutkowało to poddaniem w takiej sytuacji działania organu administracji kontroli ze strony sądownictwa administracyjnego. Uznawali jednak jednocześnie, iż kontrola taka nie była dopuszczalna w sytuacji, gdyby w akcie prawnym upoważniono organ do działania zgodnie z „interese publicznym” czy też „interese społecznym” – nie nadając tym pojęciom określonej treści³⁹. Pogląd ten również uznać należy za nie do końca zrozumiały i niekonsekwentny. Z jednej strony dopuszcza on możliwość sądowej kontroli działań administracji w sytuacjach wystąpienia określeń nieostrych, z drugiej natomiast strony wyłącza z kręgu tej kontroli pojęcia interesu publicznego oraz interesu społecznego.

Dokonując analizy dorobku doktryny, spotkać można również stanowiska, w myśl których zawarcie w tekście aktu prawnego określeń nieostrych stanowi upoważnienie do uznania. Jak wspomniał w swojej monografii A. Nałęcz, warto zwrócić uwagę, iż w okresie międzywojennym nie prezentowano poglądów, które stawiałyby znak równości pomiędzy swobodą związaną z zastosowaniem określeń nieostrych a swobodą wynikającą z wyraźnego upoważnienia do uznania zawartego w akcie prawnym. Nie podjęto jednak wówczas próby szczegółowego badania różnic pomiędzy tymi rodzajami swobody⁴⁰.

W późniejszym okresie występowały natomiast poglądy stawiające na równi stosowanie określeń nieostrych i zawieranie w akcie prawnym wyraźnych upoważnień do uznania. Przykład tego stanowić może stanowisko W. Reissa. Jego zdaniem podstawę swobodnego uznania stanowić może określenie stanu faktycznego w sposób „ogólnikowy”, przez zastosowanie określeń typu „względny dobro publicznego”⁴¹.

Również J. Boć i T. Kuta w swoim opracowaniu dopuścili występowanie upoważnienia do uznania także w drodze zastosowania określeń nieostrych. Wskazali Oni bowiem przykłady zwrotów stanowiących upoważnienie do uznania, wśród których – poza zwrotami typu „organ może” – znalazł się na przykład zwrot „przy rozstrzygnięciu sprawy

³⁹ W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień tzw. swobodnego uznania (w związku z wprowadzeniem sądowej kontroli administracji)*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 4-5, s. 741-742.

⁴⁰ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 53-54.

⁴¹ W. Reiss, *Prawo administracyjne z zarysami. Część I. Nauka administracji*, Toruń 1946, s. 118.

organ obowiązany jest kierować się interesem społecznym”, czy też „organ wyda decyzję, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie wzgląd bezpieczeństwa publicznego”⁴².

Zdaniem Z. Duniewskiej zawarcie w akcie prawnym pojęć nieostrych (np. „ważne względy”) stanowi wyraz uznania administracyjnego w jego szerokim rozumieniu⁴³.

Przywołane powyżej poglądy przedstawicieli doktryny nie zostały jednak uzasadnione w sposób przekonujący do ich podzielenia.

Celem rzetelnego przedstawienia kwestii określić nieostrych jako podstawy uznania, koniecznym jest przedstawienie stanowisk odmiennych (tj. odrzucających określenia nieostre jako upoważnienie do uznania). Pierwsze poglądy o takim nastawieniu prezentowane były w okresie międzywojennym.

Stanowisko takie prezentował na przykład T. Bigo, który nie dopuszczał upoważnienia do uznania w drodze zastosowania określeń nieostrych. Jego zdaniem zasadniczo istnieć mogą różnorakie interpretacje pojęcia niedookreślonego, jednakże w określonym stanie faktycznym – z prawnego punktu widzenia – właściwa będzie wyłącznie jedna z nich”⁴⁴.

Istotnym w tym zakresie wydaje się stanowisko wyrażone przez M. Zimmermanna. Odrzucił on bowiem w sposób wyraźny określenia nieostre jako upoważnienie do uznania. Jego zdaniem „w znaczeniu prawnym swobodne uznanie będziemy mieli tylko tam, gdzie mamy do czynienia z prawną możliwością decydowania w sposób w oznaczonych granicach nieskrępowany przez „zewnątrzne” normy ogólne. Użycie wyrażenia o nie dość pewnie określonych granicach może dać pole do wątpliwości, jak daną kwestię rozumiał ustawodawca, co podpada pod dane określenie, jak należy je interpretować itd. Trudności te jednak istnieją przy stosowaniu każdej normy przez jakikolwiek organ państwowy”⁴⁵. Wskazał on także, iż „przyjęcie tezy, że niedookreśloność treści pewnego wyrażenia w ustawie jest równoznaczne z udzieleniem władzy orzekającej prawa decydowania według swego zapatrywania, oznacza przede wszystkim relatywizację swobodnego uznania. Swobodne uznanie istniałoby wtedy o tyle, o ile istniałyby wątpliwości co do zakresu danej nazwy”⁴⁶. Zimmermann podniósł nadto, iż „nazwy nieoznaczone mogą być przedmiotem

⁴² J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, Cz. I, Wrocław 1980, s. 119.

⁴³ Z. Duniewska, *Istota i granice dyskrecyjnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LIX, 1999, s. 24.

⁴⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne polskie, Zeszyt 1a. Część ogólna i organizacja władz*, Lwów 1928, s. 30-33.

⁴⁵ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 83-84.

⁴⁶ *Ibidem*.

badania z punktu widzenia legalności aktu. Skoro zatem władza administracyjna uzna, że w danym wypadku zachodzi np. użyteczność publiczna, sąd zaś administracyjny będzie innego zdania, może uchylić akt z powodu jego nielegalności. Przy aktach swobodnego uznania natomiast jest kontrola legalności pojęciowo wykluczona”⁴⁷.

Także współcześnie większość przedstawicieli doktryny prezentuje poglądy, w myśl których zawarcie w tekście aktu prawnego określeń nieostrych nie stanowi upoważnienia do uznania administracyjnego.

Na uwagę zasługują tutaj wywody M. Mincer, która poświęciła tej kwestii wiele uwagi. W swoich rozważaniach posłużyła się Ona „modelem decyzyjnym stosowania prawa” stworzonym przez J. Wróblewskiego. Zdaniem M. Mincer „model ten odzwierciedla bowiem problemy występujące przed organem w trakcie dostosowywania normy prawnej do konkretnego przypadku”⁴⁸.

Według J. Wróblewskiego w procesie stosowania prawa wyróżnić należy cztery etapy:

1. Pierwszy obejmuje ustalenie przepisu prawa, jaki w danym przypadku obowiązuje oraz ustalenie jego znaczenia w takim stopniu, jaki niezbędny jest do wydania decyzji administracyjnej. Na tym etapie wykładni do organu administracji należy ustalenie znaczeń pojęć (terminów) zawartych w tekście aktu prawnego, w tym również pojęć nieokreślonych (np. „porządek publiczny”);
2. Na etapie drugim zachodzi tzw. „swobodna ocena dowodów”. W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy oraz przyjętą teorię dowodów organ administracji uznaje, które fakty zostały udowodnione;
3. Etap trzeci polega na subsumcji faktu uznanego uprzednio za udowodniony „pod” znajdujące w danej sprawie zastosowanie przepisy prawa;
4. Na etapie czwartym organ administracji ustala – na podstawie znajdującego zastosowanie w danej sprawie przepisu prawa – konsekwencje (skutki) prawne uznania określonego faktu za udowodniony⁴⁹.

M. Mincer wskazała przy tym, iż w pierwszym z wymienionych etapów występować może po stronie organu duży zakres swobody, który jest skutkiem przede wszystkim sposobu

⁴⁷ *Ibidem*, s.85.

⁴⁸ M. Mincer, *Uznanie...*, s. 54.

⁴⁹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 50-57, tenże, *Stosowanie prawa przez organy administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 12, s. 16-18.

formułowania przepisów prawnych. Zawierają one bowiem czasami pojęcia wieloznaczne (występuje więc tutaj kwestia tzw. pojęć nieokreślonych). Nie ma jednak zdaniem M. Mincer przesłanek pozwalających na rozróżnienie zakresu swobody występującego w przypadku interpretacji pojęć nieokreślonych, od zakresu swobody występującego przy interpretacji innych zwrotów czy wyrażen zawartych w tekście aktu prawnego. Między pojęciami określonymi i nieokreślonymi zachodzi bowiem wyłącznie różnica ilościowa. Odkrycie znaczenia jednych i drugich jest natomiast celem interpretacji.

Odnosząc się do drugiego etapu, M. Mincer wyraziła pogląd, iż występujące na tym etapie luzy decyzyjne nie mogą być uznawane za uznanie administracyjne. Na tym etapie dokonywana jest bowiem przez organ ocena rzeczywistości (tzn. tego co jest), uznanie zaś odnosi się do wyboru skutku prawnego (tzn. tego co powinno być). M. Mincer stwierdza przy tym, iż na etapie swobodnej oceny dowodów zakres swobody organu administracji jest znacznie ograniczony, bowiem przebieg ustalania faktów został „w znacznej mierze zinstytucjonalizowany i to w drodze unormowania prawnego”.

Co do zasady niemal całkowicie organ administracji pozbawiony jest – zdaniem M. Mincer – swobody na etapie subsumcji.

Z pojęciem uznania zdaniem M. Mincer mamy natomiast do czynienia na czwartym etapie. O uznaniu można mówić w sytuacji, gdy norma prawna nie wskazuje w sposób jednoznaczny konsekwencji i w sposób jednoznaczny upoważnia organ administracji do dokonania wyboru skutku prawnego⁵⁰.

Zdaniem J. Borkowskiego zawarcie w tekście aktu prawnego pojęć nieostrych nie stanowi upoważnienia do uznania administracyjnego. Odwołał się tu Autor przede wszystkim do pojęcia „interesu publicznego”, uznając, że „należy wskazać co konkretnie w danej sprawie stanowi dobro publiczne, czy i w jaki sposób rozstrzygnięcie danej sprawy zależy od sprecyzowanych konkretnie wymagań interesu publicznego”⁵¹. J. Borkowski stoi więc na stanowisku, iż zawarcie w akcie prawnym pojęć nieostrych wiąże się z dokonaniem wykładni przy zaistnieniu określonego stanu faktycznego, nie stanowi natomiast upoważnienia do uznania administracyjnego⁵².

W. Jakimowicz także stanął na stanowisku, że uznanie administracyjne nie może być utożsamianie z wykładnią prawa, obejmującą również pojęcia nieokreślone⁵³.

⁵⁰ M. Mincer, *Uznanie...*, s. 55-63.

⁵¹ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 80.

⁵² *Ibidem*, s. 79-80.

⁵³ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice...*, op. cit., s. 43.

A. Habuda wyraził pogląd, zgodnie z którym swoboda mogąca wystąpić na etapie oceny stanu faktycznego nie może być identyfikowana z uznaniem administracyjnym. Jako argument mogący przemawiać za takim stanowiskiem wskazuje On to, że w państwie prawa uznanie nie może stanowić przejawu dowolności organu administracji, winno być bowiem ukierunkowane na wykonanie woli Prawodawcy⁵⁴.

Za nieuprawnione uznał identyfikowanie zawarcia w akcie prawnym pojęć nieokreślonych z upoważnieniem do uznania także P. Artymionek⁵⁵.

Powyższy przegląd wybranych stanowisk przedstawicieli doktryny pozwala przypuszczać, że kwestia pojęć nieokreślonych jako upoważnienia do uznania administracyjnego nadal stanowić będzie pole do dyskursu. Niewątpliwym jest, iż zawarcie w akcie prawnym określeń nieostrych rodzi po stronie organu administracji pewną swobodę w zakresie ich interpretacji. Uznać jednak należy, iż zawarcie w akcie prawnym pojęć nieokreślonych nie może być utożsamiane z upoważnieniem do uznania administracyjnego. Nie jest bowiem uzasadnionym stawianie na równi różnych rodzajów swobody, jakimi dysponuje organ administracji.

Niewątpliwie uzasadnionym jest tutaj odniesienie się – w ślad za M. Mincer – do modelu stosowania prawa. Umożliwia to bowiem w sposób wyraźny wskazanie, iż na poszczególnych etapach jego stosowania organowi administracji przysługują różne rodzaje swobody. Ustalenie znaczeń pojęć zawartych w tekście aktu prawnego następuje na etapie wykładni przepisów i swobodnej oceny dowodów, natomiast z uznaniem administracyjnym mamy do czynienia na etapie wyboru przez organ skutków prawnych faktów uznanych za udowodnione.

Zwrócić także należy uwagę na argument wysnuwany przez A. Nałęcza, zdaniem którego różnica pomiędzy interpretacją pojęć nieostrych a uznaniem administracyjnym przejawia się w także zakresie kontroli rozstrzygnięć organów administracyjnych przez sądy administracyjne. Zawarcie w akcie prawnym określeń nieostrych nie wyłącza ich bowiem z zakresu kontroli sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na rozstrzygnięcie organu administracji pod kątem prawidłowości ich interpretacji przez organ, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie. „Wyrażenia nieostre, nawet zaczerpnięte z języka potocznego, poprzez ich użycie w tekście aktu prawnego stają się wyrażeniami prawnymi i podlegają wykładni przez

⁵⁴ A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004, s. 29.

⁵⁵ P. Artymionek, *Uznanie administracyjne a pojęcia niedookreślone w prawie podatkowym*, 7 września 2010 r., www.edukacjaprawnicza.pl

sąd administracyjny dokonujący kontroli legalności aktu administracyjnego”⁵⁶. Dokonując wykładni pojęcia nieostrego, organ administracji winien wyłącznie ustalić, czy występują okoliczności mieszczące się w zakresie danego pojęcia nieostrego⁵⁷.

Podsumowując zawarte w niniejszym opracowaniu rozważania, uznać należy, iż źródło uznania administracyjnego stanowić może wyłącznie bezpośrednie i wyraźne upoważnienie ustawodawcy zawarte w tekście obowiązującego aktu prawnego. Podjęte rozważania pozwalają także na przyjęcie stanowiska, według którego nie jest uzasadnionym utożsamianie zawarcia przez ustawodawcę w tekście aktu prawnego pojęć nieostrych z upoważnieniem do uznania. Zwrócić należy przy tym uwagę na odwoływanie się na tym polu do modelu stosowania prawa. Pozwala to bowiem w sposób wyraźny wykazać, że wykładnia pojęć zawartych w tekście aktu prawnego (a więc również ustalenie znaczenia pojęć nieokreślonych) dokonywana jest na innym etapie stosowania prawa, niż ma to miejsce w przypadku uznania administracyjnego.

⁵⁶ A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 62.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 62-63.