

Problem uznania administracyjnego w ujęciu Profesora Tadeusza Bigi

Gdy Tadeusz Bigo podejmował badania nad uznaniem administracyjnym, dość powszechnie sądzono, że normy prawa powszechnie obowiązującego znacząco otwierają organom administracyjnym pole swobody działania, także swobodnej wykładni, np. wtedy, gdy ustawodawca posługuje się zwrotami niedookreślonymi. Organy administracyjne dysponują też prawem swobodnego ocenienia, np. wtedy, gdy od ich woli zależy, czy działać w pewnym kierunku czy nie¹. Pierwsze prace naukowe na temat „swobody” i związania prawem działalności administracyjnej w niemieckiej, austriackiej, włoskiej i polskiej pochodzą z przełomu XIX i XX w. W nauce francuskiej zagadnienia te ujmowano jako postacie zróżnicowanej władzy dyskrejonalnej administracji.

W. Jellinek (Tübingen 1913) sądził, że swoboda administracji nie dotyczy tylko procesu podejmowania decyzji, ale interpretowania wszelkich pojęć wieloznacznych. Jak pisał – o ile w treści normy prawnej konkretyzowanej przez organ administracyjny znalazło się pojęcie wieloznaczne, to jest to równoznaczne z udzieleniem upoważnienia do swobodnego rozstrzygnięcia². B. Wasiutyński pisał, że w istocie w każdym akcie administracyjnym urzędy mają pozostawioną pewną władzę dyskrejonalną, jeżeli nie co do samego przedsięwzięcia czynności, to przynajmniej co do czasu ich przedsięwzięcia³. W.L. Jaworski twierdził, że ustawa jest jedynie odniesieniem dla działań organu administracyjnego, bo urzędnik działać ma twórczo, podobnie jak jednostka⁴.

Celowo przytaczam tu poglądy panujące w dawnej nauce prawa administracyjnego, gdyż w opozycji do tych poglądów budował swoją konstrukcję uznania Tadeusz Bigo. Autor ten pisał, że poglądy zarówno Jellinka, jak i Jaworskiego idą za daleko, że pojęcia uznania nie można rozszerzać na całą twórczość organów administracyjnych⁵. Gdyby

¹ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 206.

² W. Jellinek, *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung*, Tübingen 1913, s. 132.

³ B. Wasiutyński, *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1923, r. III, z. 4, Poznań, s. 592.

⁴ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 123.

⁵ T. Bigo, *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Prawo III, seria A, nr 10, s. 10-11.

bowiem swobodę w prowadzeniu twórczej działalności rozszerzać na wszystkie procesy (konkretyzowania), realizowania norm prawnych przez organy administracji, wówczas każda norma prawna znalazłaby się w gestii organu administracyjnego. Organ administracyjny mógłby decydować „swobodnie”, jak interpretować normę prawną i jak ją realizować (w jakim zakresie, w jakim terminie, wg jakich zasad i wg jakiej procedury). T. Bigo pisał, że nie można dopuścić do tego, żeby organ administracyjny mógł wymodelować sobie normę prawną prawa powszechnie obowiązującego, bo za pomocą interpretacji administracyjnej mogłoby dojść do administracyjnego zmodernizowania woli ustawodawcy. T. Bigo wskazywał, że zawsze istnieje takie niebezpieczeństwo, gdy konkretyzację normy ustawowej pozostawi się swobodzie administracji. Do modelowania woli ustawodawcy według woli władzy wykonawczej nie można dopuszczać, wzmacniając ideę swobodnej i twórczej działalności administracyjnej.

Dochodzimy tu do zasadniczych elementów uznania administracyjnego w ujęciu Tadeusza Bigi. Autor ten wyszedł z założenia, że działalność administracyjna jest zeterminowana normami ustawowymi mającymi charakter blankietowy i nieblankietowy. Uznanie administracyjne należy wiązać wyłącznie ze stosowaniem przez organ administracyjny norm blankietowych. Swoboda interpretacyjna czy wykładnia organu administracyjnego znajdują się poza uznaniem administracyjnym⁶.

Według Tadeusza Bigi normy blankietowe to te normy prawne, a) które nie zawierają hipotezy określającej warunki działania, b) w których hipoteza jest niepełna, to znaczy nie określa warunków działania w sposób wyczerpujący, c) w których przy rozwiniętej w pełni hipotezie, dyspozycja ma formę dysjunktywną, wtedy organ administracyjny w warunkach określonych w hipotezie ma wybór między różnymi sposobami zachowania się. Stosowanie norm prawnych blankietowych różni się od norm prawnych ściśle wiążących, to znaczy norm zawierających w pełni rozwiniętą hipotezę i jednoznaczną dyspozycję. Decyzja oparta na normie blankietowej jest rezultatem nie tylko sądów poznawczych (jak w przypadku stosowania norm nieblankietowych), ale także wynikiem sądów wartościujących. To wartościowanie jest właśnie istotnym elementem pojęcia swobodnego uznania⁷.

Jak napisał obrazowo Tadeusz Bigo, przy stosowaniu norm blankietowych, organ administracyjny jest pozostawiony samemu sobie, to on ma wytworzyć wolę państwa, gdyż norma blankietowa tej woli nie stworzyła.

Dokonywanie wyboru przez organ administracyjny między różnymi sposobami zachowania się nie jest dowolne, gdyż organ administracyjny jest obowiązany działać

⁶ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 67.

⁷ T. Bigo, *Trzy sugestie...*, s. 10.

zgodnie z interesem publicznym, co wynika wprost z norm ustawowych określających stosunek urzędnika do państwa.

Wybór, jakiego organowi administracyjnemu udziela norma blankietowa, nie może być zachętą do nadużywania swobodnego uznania, ani też bodźcem do orzecznictwa wspomagającego resztki absolutyzmu⁸.

Pozornie rozwiązaniem problemu nadużywania swobodnego uznania mogłaby być kontrola sądowa uznania. Do tego jednak nie można dopuścić, gdyż kontrola ta byłaby korygowaniem sądów wartościujących dokonywanych przez administrację, czyli umożliwiałaby ingerencję bezpośrednią w sferę administracji. Sądowa kontrola uznania administracyjnego stwarzałaby możliwość powstawania dwutorowej polityki administracyjnej – polityki organu i polityki powstającej jako korekta sądu. Tadeusz Bigo uważał, że skasowalibyśmy w ten sposób granicę między sądami i administracją. Sąd nie może bowiem narzucać organowi administracyjnemu wykonującemu normę blankietową własnych sądów wartościujących. Z tych samych powodów sąd nie może tworzyć własnej wykładni pojęć nieoznaczonych. Interpretacja i wykładnia tych pojęć – jak wcześniej pisał autor, nie należy do uznania administracyjnego. Gdyby udzielić kredytu teorii i pojęć nieoznaczonych i praktykę administracyjną i sądową skierować na jej tory, rychło mogłoby to doprowadzić do powszechnej relatywizacji znaczenia obowiązujących norm prawnych⁹.

Nie bez uzasadnienia uznanie administracyjne winno być ściśle związane z wykonywaniem jedynie norm blankietowych.

Idzie bowiem o to, by uniemożliwić organom administracyjnym traktowanie jako uznaniowych stosowania wszystkich norm prawnych, a więc także tych, które ściśle wiążą administrację. Organ administracyjny nie może władać każdą normą prawa administracyjnego, nie może traktować każdej normy prawnej uznaniowo. Byłaby to jakaś postać patologii administracji. W jakiejś mierze postacią patologii jest skrajnie uznaniowa instrumentalizacja norm prawnych blankietowych i nieblankietowych dokonywana przez organy administracyjne.

Bibliografia

Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, z. 14A, Wrocław 1959.

⁸ *Ibidem*, s. 11.

⁹ *Idem*, *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, z. 14A, Wrocław 1959, s. 62.

Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.

Bigo T., *Trzy sugestie w sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Prawo III, seria A, nr 10.

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

Jellinek W., *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitsserwägung*, Tübingen 1913.

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Wasiutyński B., *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, r. III, z. 4, Poznań 1923.

* * *

Streszczenie: Wąskie pojmowanie uznania administracyjnego ma zabezpieczać przed współczesnymi interpretacjami uznania torującymi drogę instrumentalizacji norm prawa powszechnego prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: norma blankietowa, uznanie, instrumentalizacja norm prawa administracyjnego.