DOI: 10.34616/fiuw.2020.1.101.113

Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis
2020, vol. 9 (1), 101–113

Paolo Janiszewski
*Uniwersytet Wrocławski*
*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*
*ORCID: 0000-0003-0323-2459*

# Aksjologiczne uwarunkowania uznania administracyjnego

## Axiological grounds of administrative discretionary power

**Streszczenie**

Tematem niniejszej pracy naukowej jest problemowa charakterystyka uznania administracyjnego z perspektywy kluczowych determinantów, którymi należy się kierować przy dekodowaniu normy prawnej będącej podstawą do działania organu administracji publicznej w granicach uznania administracyjnego. W toku rozważań wyznaczany zostaje zakres dozwolonych w postępowaniu administracyjnym działań podejmowanych przez organy administracji publicznej z perspektywy dogmatyki prawa konstytucyjnego, dogmatyki ogólnej teorii prawa, jak i dogmatyki prawa administracyjnego. Scharakteryzowane zostały przede wszystkim podstawy wykładni ukierunkowanej na realizację określonych wartości obowiązującego porządku prawnego w granicach uznania administracyjnego w konkretno-indywidualnym przypadku. Motywem przewodnim ujawniającym się w niniejszej pracy jest dążenie do wyjaśnienia miejsca Konstytucji RP w procesie stosowania przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym ze szczególną uwagą skoncentrowaną wokół roli zasad postępowania administracyjnego jako przykładów normatywizacji wartości o konstytucyjnej proweniencji.

**Słowa kluczowe**

uznanie administracyjne, dyskrecjonalność władzy publicznej, aksjologia porządku prawnego, wartości konstytucyjne, wartości prawa administracyjnego, zasady postępowania administracyjnego

**Abstract**

The main purpose of this paper is to analyze the most important issues concerning administrative discretionary power from the perspective of the constitutional law, administrative law and legal theory. The Author systematically explains all the most important principles of relevant determinants of a structure of administrative discretionary power, such as the interpretation of legal texts which enacts authorization of public administrative body to allow activities in administrative procedure. Following above-mentioned problems, the main points of interest for this paper are place and role of the constitution and its axiology, as well as axiology of the administrative law in correctly decoding the full legal norm from the legal text which allows public administrative body to use discretionary power in accordance with the law. Another important aspect of this paper are principles of administrative procedures which are excellent examples of normativization constitutional values. There should be no doubt that these principles shall not be treated as irrelevant in application of the law, and that is what the Author tries to prove.

**Keywords**

administrative discretionary power, discretionary power, axiology of the law order, constitutional values, administrative law axiology, principles of administrative procedure

## 1. Uwagi wprowadzające

Dyskrecjonalność władzy publicznej jest zagadnieniem wzbudzającym zainteresowanie nie tylko przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Problem ów poruszany jest bowiem także przez reprezentantów innych dyscyplin prawniczych[1]. Dzieje się tak, ponieważ przedmiotowa kwestia dotyka istoty niemal każdej gałęzi prawa. Co jednak znamienne dla prawa administracyjnego, władza dyskrecjonalna w jego obrębie nabiera szczególnego znaczenia, stwarza o wiele więcej problemów i wymaga zasadniczo bardziej dogłębnej analizy, jako że prawo administracyjne odznacza się szeregiem odmienności od innych gałęzi prawa. Owe specyficzne cechy, nazywane niekiedy aksjomatami[2] tego prawa, przyczyniają się do jego niespójności. Reguluje ono bowiem rozległe i zróżnicowane obszary życia społeczno-gospodarczego, co w literaturze przedmiotu nazywane jest jego *wielopłaszczyznowością*[3]. Do tego zespołu problemów, w które uwikłane jest prawo administracyjne, dochodzi również następny w postaci *wielowarstwowości* przepisów, które się nań składają[4]. Warto bowiem odnotować już na wstępie, że prawo administracyjne – jego materialna *warstwa* – nie zostało nigdy skodyfikowane. Często także nie pozostaje zharmonizowane z ogólnym systemem prawa[5]. Nadto, przedmiotowa kwestia zdaje się być ponad wszelką wątpliwość tematyką, w której spotykają się zagadnienia dotykające istoty wielu gałęzi prawa w sposób węzłowy, w tym prawa konstytucyjnego, jak i ogólnej teorii i filozofii prawa[6].

Z tego względu szczególnej roli nabiera postępowanie administracyjne i dozwolona działalność organu administracji publicznej w jego granicach. To bowiem w postępowaniu administracyjnym wyznaczona zostaje ostateczna linia demarkacyjna, której to organ w zakresie wykładni i aplikacji normy prawnej pod dany stan faktyczny prze-

[1] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 224–225.

[2] Pojęcie wprowadzone w: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013; por. też *idem, Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

[3] M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 224; Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 110.

[4] Por. M. Jaśkowska, *op. cit*., s. 224 i J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 19–22.

[5] J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 4, s. 18.

[6] Z tego też powodu przedstawiciele nauki mają niekiedy problemy z jej poprawnym zdekodowaniem z obowiązujących przepisów, jak chociażby: A. Hanusz, *Klauzule generalne w ordynacji podatkowej*, „Państwo i Prawo" 2016, nr 8, *passim*.

kroczyć nie może, gdyż, nieco uogólniając, jeśli wywoła to możliwość wpływu na treść rozstrzygnięcia – takie działanie organu poczytane będzie za nielegalne. Prezentowany powyżej pogląd nie wywołuje szczególnych kontrowersji w dogmatyce prawa administracyjnego. Nie od dziś bowiem wiadomo, że obecnie obowiązujący kodeks postępowania administracyjnego[7], a w szczególności sformułowane w rozdziale 2 działu I k.p.a. zasady ogólne, pełnią swoistą rolę – mają zastosowanie do całego funkcjonowania administracji publicznej[8]. Są to bowiem jedyne zasady znormatywizowane w obrębie prawa administracyjnego w polskim porządku prawnym[9]. Uzasadniane jest to w najrozmaitszy sposób. Jednak niech na potrzeby niniejszej pracy wystarczające pozostanie wykazanie, że część zasad ogólnych wyrażonych w normach rozdziału 2 działu I k.p.a. ma niewątpliwie nie formalnoprawny, procesowy, lecz materialnoprawny charakter[10]. Ujmując tenże problem nieco inaczej, część z zasad zaprezentowanych na kanwie przepisów procedury administracyjnej, nie odnosi się jedynie do czynności procesowych i ich przebiegu. Do takich zasad zalicza się chociażby zasada legalności, wyrażona w przepisie art. 6 k.p.a., czy – niewyrażona wprost – zasada kompetencyjności.

Z tego też względu uznanie administracyjne należy postrzegać jako swoistą kategorię mieszaną – niewątpliwie mającą prawnomaterialny rodowód, gdyż wywodzi się ono genetycznie z przepisów prawa substancjonalnego, jednakże jego ostateczny kształt uwidacznia się dopiero w postępowaniu administracyjnym. Potwierdzają to również obowiązujące unormowania, albowiem kontrola tegoż uznania przeprowadzana jest przez sąd administracyjny również w oparciu o przepisy procedury administracyjnej[11].

Z uwagi na te kwestie analizy wymaga tzw. sytuacja modelowa – abstrakcyjna i generalna, stwarzająca pewien wzorzec postępowania, pewien model, którym winien kierować się organ administracji publicznej przy dokonywaniu autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego, prowadzącej do załatwienia określonej, zawisłej przed nim, sprawy w granicach uznania administracyjnego. Skoro bowiem – jak już zostało wspomniane na wstępie – prawo administracyjne jest gałęzią prawa tak wysoce niezmierzoną, chaotyczną i skomplikowaną, nie sposób ująć szczegółowo jego całości takim krótkim opracowaniem, nawet postrzeganej wyłącznie przez pryzmat granic uznaniowości decyzji administracyjnych.

---

[7] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 149), dalej: k.p.a., kodeks postępowania administracyjnego.

[8] Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 41; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 134–135.

[9] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 41.

[10] *Ibidem*.

[11] Por. art. 145 § 1 pkt 1 lit. „c" ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2451).

## 2. Istota uznania administracyjnego

Samo pojęcie uznania administracyjnego krystalizowało się na przestrzeni wielu wieków. Znamiennie ewoluowało pod kątem znaczeniowym – począwszy od całkowitej swobody w działaniu organów administracji publicznej w zakresie, który nie został jeszcze skrępowany prawem[12], poprzez odejście od tej swobody przy ocenie stanu faktycznego[13], aż do przyjęcia konstrukcji państwa prawnego i uzależnienia możliwości działania w ramach uznania administracyjnego jedynie wobec wyraźnej podstawy prawnej[14]. Sporne również było – i jest w zasadzie po dziś dzień – czy klauzule generalne i inne zwroty niedookreślone wchodzą w zakres uznania administracyjnego, czy też są to pojęcia odrębne, w wykładni których organ nie ma żadnej swobody interpretacyjnej[15].

Obecnie uznanie również nie jest definiowane przez ustawodawcę, mimo uczynienia już pierwszych prób w tym kierunku na gruncie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 9 projektu ustawy Przepisów ogólnych prawa administracyjnego[16], gdzie wskazywano, iż oznacza ono „kompetencję organu administracji publicznej do kształtowania rozstrzygnięcia sprawy według oceny celowości, dokonywanej na podstawie i w granicach przepisów prawa powszechnie obowiązującego". Mimo braku definicji legalnej, doktryna i orzecznictwo wydają się jednak coraz bardziej skłaniać do wąskiego pojmowania uznania administracyjnego[17], zgodnie z którym organ ma swobodę w zakresie wywiedzenia z prawidłowo zastosowanego przepisu prawa konsekwencji prawnych wobec adresata decyzji. Pomimo wyraźnego zarysowywania się takiej tendencji w doktrynie prawa administracyjnego uznanie administracyjne wciąż rozumiane jest w sposób zróżnicowany i niejednolity, poprzez wyróżnienie jego wąskiej, jak i szerokiej odmiany[18]. W ujęciu wąskim termin ów odnosi się do ostatniego etapu stosowania prawa i dotyczy wyłącznie skutków konsekwencji prawidłowo zinterpretowanego przepisu, z którego w toku wy-

[12] M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 237-238; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie",* Poznań 1959, s. 15 i 19 i powoływana w obu dziełach literatura.

[13] M. Jaśkowska, *op. cit.*, 238-239.

[14] Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…,* s. 47–48; M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 228.

[15] Por. A. Habuda, *Uznanie administracyjne w demokratycznym państwie prawa,* Acta Universitatis Wratislaviensis No 2278, „Przegląd Prawa i Administracji" XLVI, Wrocław 2001, s. 106; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 277–279.

[16] Komisyjny projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Druk sejmowy Nr 3942 Sejmu VI kadencji wpłynął 12 stycznia 2011 r., nigdy jednak nie został uchwalony, http://orka.sejm.gov.pl/ [dostęp 24 września 2020 r.].

[17] M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 272–274.

[18] Zob. m.in. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, *passim*; T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Kraków 2007, s. 159–161; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 94–101; A. Wiśniewski, *O standardach europejskich dotyczących uznania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze", tom XXVIII, 2012, Studia Prawnoadministracyjne, s. 387.

kładni organ administracji publicznej wywiódł w pełni kompletną normę prawną[19]. W ujęciu szerokim natomiast uznanie administracyjne dotyczy także swobody interpretacyjnej przy stosowaniu zwrotów niedookreślonych, w tym klauzul generalnych[20]. Niniejszy artykuł opowiada się oczywiście za przyjęciem jego wąskiej koncepcji z uwagi na postulat aksjologicznego uwarunkowania uznania administracyjnego stosowanego w toku postępowania administracyjnego. Szerokie rozumienie uznania administracyjnego byłoby nie do pogodzenia z przyjętymi w niniejszym artykule założeniami.

Wybór skutków prawnych, wynikający z uznania administracyjnego, jeśli – rzecz jasna – opowiemy się za jego wąskim rozumieniem, nigdy nie może być całkowicie dowolny. Organ administracji publicznej nie może dokonać w pełni swobodnego, oderwanego od całego porządku prawnego i realizowanego przezeń systemu wartości, wyboru tychże konsekwencji prawnych. Nie może zatem nie urzeczywistnić zasady sprawiedliwości społecznej, nie uczynić zadość zasadzie demokratycznego państwa prawnego – w ramach poruszania się w granicach uznania administracyjnego. Wybór ów winien być każdorazowo stymulowany wartościami. W tle bowiem każdej instytucji prawnej, przy założeniu prawodawcy racjonalnego, leży zawsze jakiś zespół wartości[21]. Granice uznania administracyjnego powinny być zatem wyznaczone w oparciu o wzorce o wysoce aksjologicznym nasyceniu. Podobną koncepcję zaprezentowano już w latach 80. XX w. – czyli w początkach współczesnego sądownictwa administracyjnego – zarówno w doktrynie[22], jak i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego[23].

## 3. Wartości polskiego prawa administracyjnego

### 3.1. Uwagi ogólne

Prawo administracyjne, co nie ulega wątpliwości, prezentuje wartości, jakie wyznacza prawo systemu państwowego w ogólności, które statuowane są głównie normami konstytucyjnymi, jak i niewątpliwie ma ono swą własną aksjologię, która „leży u podstaw jego wyodrębnienia i dotyka jego istoty”[24]. Jeśli bowiem pojmujemy prawo administracyjne w sposób systemowy – jako wewnętrznie powiązany, spójny i uporządkowany zbiór norm prawnych – nie możemy nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że posiada ono własną aksjologię, decydującą o jego tożsamości, wyodrębniającą je jako unikal-

[19] M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 252.

[20] *Ibidem*.

[21] J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 13.

[22] M. Mincer, *op. cit.*, *passim*.

[23] Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1983 r. (SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57) i wyrok SN z dnia 7 czerwca 2001 r. (III RN/105/00, OSP 2002, nr 11, poz. 149), cytowane poniżej.

[24] J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Wartości…*, s. 12.

ną gałąź prawa. Wartości te – zarówno konstytucyjne, jak i własne – wiążą organ działający w postępowaniu administracyjnym w ramach – choć nie tylko – uznania administracyjnego. Dzieje się tak wobec zasady państwa prawnego. Zasada ta wymaga, by organ w procesie konkretyzacji danej normy w prawnej formie decyzji administracyjnej dokonał jej wykładni w oparciu o te wartości. Dla poparcia tego jakże śmiałego argumentu wskazać należy, że przedmiotowa kwestia poruszona została już kilkukrotnie przez dogmatyków prawa administracyjnego. Mimo początkowej niechęci przedstawicieli nauk szczególnych do zajmowania się tego typu problematyką, ostatnimi czasy zdaje się ona przeżywać swój renesans. Podobne stanowisko zaprezentowane zostało np. przez J. Zimmermanna: „Jest tak i być powinno w demokratycznym państwie prawnym, które jest wartością nadrzędną, a której realizacja wymaga, by prawo takiego państwa oparte było na takich samych wartościach”[25].

### 3.2. Rola i znaczenie wartości konstytucyjnych wobec postępowania administracyjnego

Wartości konstytucyjne, zewnętrzne wobec prawa administracyjnego jako gałęzi prawa, jako nadrzędne wobec niego z racji hierarchii źródeł prawa, determinują jego strukturę formalną i materialną w sposób szczególny[26]. Owa determinacja uwidacznia się wprost podręcznikowo w większości zasad postępowania administracyjnego, które są wdzięcznym przykładem normatywizacji wartości konstytucyjnych. Z tego też względu należy przedstawić próbę unikalnego podziału tychże zasad, który uparcie nasuwa się przy wnikliwej analizie zarówno przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej[27] czy Konstytucji[28].

Część bowiem zasad, jak przed chwilą zostało wspomniane, ma proweniencję iście konstytucyjną. Można więc o nich mówić jako o konstytucyjnych zasadach ogólnych lub zasadach ogólnych *sensu largo* (np. zasada praworządności, zasada instancyjności, wysłuchania stron, adekwatności, proporcjonalności, równego traktowania, rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony itd.). Ponadto wyróżnić można także zasady ogólne o ustawowej proweniencji, czy inaczej – zasady ogólne *sensu stricto*, tradycyjnie rozumiane (np. zasada trwałości decyzji administracyjnych, zasada pisemności, zasada wyjaśnienia zasadności przesłanek itp.). Do tychże dwóch pojęć dochodzi pojęcie trzecie w postaci zasad szczególnych, mających węższy zakres zastosowania,

[25] *Ibidem*, s. 13.

[26] P. Dobosz, *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości...*, s. 50.

[27] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2169), dalej: ordynacja podatkowa.

[28] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 487 z późn. zm.), dalej: Konstytucja.

wobec konkretnej instytucji postępowania administracyjnego, np. zasady postępowania dowodowego.

I tak: zasady ogólne ustawowe muszą być podporządkowane z uwagi na hierarchię źródeł prawa zasadom konstytucyjnym, z kolei zasady ustawowe szczególne muszą być podporządkowane zarówno zasadom ogólnym konstytucyjnym, jak i zasadom ogólnym ustawowym, z racji tego, że to one kształtują system prawa administracyjnego czy też jego postępowania. Odstępstwa od nich dopuszczalne są jedynie w razie wyraźnej dyspozycji ustawodawcy w tym zakresie i pod warunkiem, że dane unormowanie jest zgodne z podstawowymi założeniami porządku prawnego, wyrażonymi w Konstytucji. W przypadku braku ww. przesłanek organ w drodze wykładni winien pogodzić obie zasady, dokonując ważenia wartości, które w konkretno-indywidualnej sprawie za nimi stoją. Nie może zatem nie zauważyć mającego zastosowanie w sprawie unormowania konstytucyjnego, zwłaszcza zasady konstytucyjnej – kreującej przecież ramy obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Winien traktować je jako punkt wyjścia dla dokonania wykładni wszelkich przepisów prawa stanowiących podstawę rozstrzygnięcia[29].

### 3.3. Rola orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego w kształtowaniu się koncepcji uznania administracyjnego

Wobec wyroków, jakie zapadały na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i Sądem Najwyższym, zasady postępowania administracyjnego nabierają szczególnego znaczenia w kontekście aksjologii i jej wpływu na uznanie administracyjne przy dekodowaniu z niego zakresu swobody, jaką posiada organ administracji publicznej w konkretnej sprawie, w której ma obowiązek wydać rozstrzygnięcie. NSA w wyroku z dnia 11 czerwca 1981 r. stwierdził, wiernie cytując, że: „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 KPA. […] 3. Wyrażona w art. 7 KPA zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, tj. do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy. 4. Organ administracji publicznej, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 KPA – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organ administracji publicznej wynikających z przyznanych mu upraw-

[29] Tożsame stanowisko wyraził J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 46.

nień i środków". Z kolei Sąd Najwyższy, przy rozpatrywaniu rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w wyroku z dnia 7 czerwca 2001 r. przyjął, co następuje: „Zawarte w decyzji administracyjnej organu inspekcji weterynaryjnej określenie środków likwidacji choroby zakaźnej zwierząt podlega merytorycznej ocenie NSA". Zatem – mimo że wybór środków oparty jest na uznaniu organów inspekcji weterynaryjnej – sąd jest obowiązany dokonać kontroli we wskazanym zakresie[30]. Kontrolę taką winien przeprowadzić z perspektywy analizy danej sytuacji faktycznej i prawnej, motywując ją właśnie wartościami stojącymi w tle danej instytucji prawnomaterialnej. Skoro bowiem kontrola sądowa we wskazanym zakresie jest obowiązkiem sądu administracyjnego, musi on opierać się na jakimś normatywnym wzorcu w jej toku. Nie sposób przy jego tworzeniu pominąć unormowań *stricte* konstytucyjnych ani tych znormatywizowanych w obrębie kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza jego zasad ogólnych. Z kolei przepisy kreujące wartości prawa administracyjnego prezentowane w ww. źródłach prawa są zredagowane w sposób na tyle abstrakcyjny i generalny, że niepodobna dokonywać ich konkretyzacji bez oparcia na regulacjach materialnego prawa administracyjnego. Wzorzec substancjonalny winien zostać stworzony w oparciu m.in. o cel zarówno danej instytucji, jak i aktu prawnego, w obrębie, którego został wykreowany. W ten sposób możliwe będzie odkodowanie pełnej normy prawnej statuującej uznanie administracyjne zgodne z założeniami aksjologicznymi i teleologicznymi danego przepisu, zespołu przepisów oraz całego systemu prawa. Taka kontrola będzie czyniła zadość wymogom demokratycznego państwa prawnego oraz wyrażonej konstytucyjnie i ustawowo zasadzie legalizmu. Skłaniać również będzie organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne do wnikliwszej analizy motywów stojących za wyborem takich, a nie innych konsekwencji prawnych, wynikających z uznania administracyjnego. Tym samym ów wybór nie będzie w pełni dowolny i niepoparty żadnymi argumentami natury prawnej.

### 3.4. Normatywizacja wartości konstytucyjnych w obrębie prawa administracyjnego

Granice zatem uznania administracyjnego rekonstruuje się m.in. w oparciu o regulacje konstytucyjne. Potwierdza to nie tylko linia orzecznicza, ale i działania ustawodawcy. Niektóre bowiem regulacje kodeksowe, jak chociażby zasada praworządności, są powtórzeniami ich odpowiedników zawartych w Konstytucji. Inne, jak zasada proporcjonalności, dodana ostatnią dużą nowelą[31] do kodeksu postępowania administracyj-

[30] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2016, s. 412.

[31] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), która weszła w życie 1 czerwca 2017 r.

nego, nie była uregulowana *expressis verbis*. Wypracowało ją orzecznictwo, z kolei ustawodawca pokusił się o znormatywizowanie tejże zasady i wartości się za nią kryjących do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Taka normatywizacja wartości z wielu względów jest pożądana, zwłaszcza w prawie administracyjnym. Organ bowiem oraz jego aparat pomocniczy w postaci urzędu nie zawsze zdaje sobie sprawę z obowiązującej linii orzeczniczej czy uregulowań konstytucyjnych, traktując je jako pewien niebywale abstrakcyjny i niemający *in concreto* zastosowania twór. Uchwalenie konkretnego przepisu wyrażającego daną wartość wydaje się z tej perspektywy niezwykle istotne, choć dość wtórne, jednak niezaburzające dotychczasowej linii orzeczniczej i potrzeby dalszego opierania się w procesie wykładni przepisów prawa o unormowania konstytucyjne. W ocenie Autora, wobec kontrowersji, jakie wywołują w doktrynie, warte podkreślenia są powyższe słowa. Nie zachodzi potrzeba ani konieczność zastosowania przez organ administracji publicznej przepisu Konstytucji wprost – czyli bezpośrednio. W omawianych przypadkach bowiem organ działający w postępowaniu administracyjnym – czy to ogólnym, czy szczególnym – dokonuje autorytatywnej konkretyzacji norm administracyjnego prawa materialnego, wywodząc z nich skutki prawne wobec adresata decyzji. Natomiast takich przepisów Konstytucja zwyczajnie nie zawiera[32]. Nie sposób zatem wydać decyzję administracyjną wyłącznie na podstawie uregulowań rangi konstytucyjnej. Warto ponadto zauważyć rzecz następującą – organ administracji publicznej związany jest nie tylko normami ustawowymi i konstytucyjnymi podczas orzekania. Wiążą go również wszelkie inne przepisy bezwzględnie obowiązujące, a na dodatek również jest związany wykładnią, którą przyjął jego organ nadrzędny[33]. Nie zamyka to jednak drogi do współstosowania Konstytucji wraz z normami prawa materialnego w sposób, jaki został opisany na kanwie niniejszego artykułu[34].

### 3.5. Konkluzje

Wszystkie wyżej wymienione ustalenia doprowadzają do dość oczywistego, zdaje się, wniosku, mianowicie, że zasady postępowania administracyjnego mają charakter dyrektywalny nie tylko wobec interpretacji prawa procesowego. Potwierdzają to nie tylko powyższe argumenty. Takie zdanie bowiem wyraził również Naczelny Sąd Administracyjny, np. w wyroku z dnia 4 czerwca 1982 r. (sygn. akt I SA 258/82), gdzie obrazowo stwierdził, że wiele z zasad postępowania administracyjnego stanowi „wskazówki

[32] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 45.

[33] *Ibidem*.

[34] Podobnie: J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 45-47; A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 50–51.

dla interpretacji prawa materialnego". Ponadto dogmatyka prawa administracyjnego zdaje się nie mieć w tej kwestii większych wątpliwości. Jak stwierdzono przed laty, zasadom postępowania administracyjnego „należy przyznać znaczenie dyrektywalne, wynikające z tego, że stanowią one materiał normatywny, który w interpretacji prawa procesowego, jak również materialnego, odgrywa istotne znaczenie, przesądzając o treści szczegółowych rozwiązań prawnych"[35]. Oznacza to, że wszelkie wątpliwości dotyczące wykładni i stosowania prawa materialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym winny być dokonywane w oparciu o te właśnie zasady, wyrażone w rozdziale 2 działu I k.p.a.

## 4. Aksjologiczny i teleologiczny kształt granic uznania administracyjnego

Powyższe ustalenia oznaczają, że organ administracji publicznej skrępowany jest – przy dokonywaniu wyboru konsekwencji prawych w toku postępowania administracyjnego – wartościami, które reprezentuje system prawny w ogólności, jak i wartościami reprezentowanymi przez prawo administracyjne, w tym postępowanie administracyjne. Nie ulega wątpliwości zatem, że organ nie ma uprawnienia do dokonywania konkretyzacji normy prawnej w ramach uznania administracyjnego w oderwaniu od obowiązującego porządku prawnego, w oderwaniu od celu danego unormowania, od wartości, które ono chroni czy realizuje. Ustawodawca bowiem, skoro jest ustawodawcą racjonalnym, w konkretnym celu ustanowił dany przepis i przyznał organowi pewną swobodę w zakresie wyznaczenia konsekwencji prawnych. Uelastycznił on prawo, hipoteza bowiem, którą należałoby objąć wszystkie stany faktyczne, w przeciwnym razie byłaby niezwykle kazuistyczna czy nawet niemożliwa do zredagowania i mogłaby *in concreto* w indywidualnym przypadku nie odegrać roli, którą dla niej przewidziano, doprowadzając tym samym do sytuacji skrajnie niesprawiedliwych, sprzecznych z założeniami danego uregulowania oraz – w konsekwencji – całego systemu prawnego. W celu uniknięcia tego typu zdarzeń ustawodawca zdecydował się na elastyczność danego unormowania, by było ono dopasowane każdorazowo przez organ do konkretnego stanu faktycznego i w zgodzie z nim – oraz aktualnym stanem prawnym – zastosowane. Organ winien zatem ocenić z perspektywy systemowej i teleologicznej przyczynę obowiązywania danego przepisu i jego rolę w danym akcie prawnym oraz całym porządku prawnym. W przedmiotowej kwestii kluczową rolę odgrywa orzecznictwo sądów admi-

[35] W. Piątek, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 625.

nistracyjnych[36], które wielokrotnie wypowiadało się na przestrzeni kilkudziesięciu ostatnich lat o roli i istocie uznania administracyjnego. Poza orzeczeniami wymienionymi i zacytowanymi powyżej, również współcześnie sądownictwo administracyjne podtrzymuje powyższe stwierdzenia, uznając je za aktualne[37].

### 4.1. Znaczenie aksjologicznie i teleologicznie uwarunkowanych granic uznania administracyjnego

Powyższe zagadnienia wydają się mieć kluczowe znaczenie. Nie tylko wobec obowiązywania zasady państwa prawnego. Dzieje się tak również z uwagi na kumulację ról decydenta i podmiotu reprezentującego interes państwa przez organ administracji publicznej czy organ podatkowy. Jak słusznie podnosi się w doktrynie[38], organ pozostaje *iudex in causa sua* w postępowaniu administracyjnym. Trzeba bowiem zauważyć, że decyzja, którą wydaje organ administracji publicznej wobec adresata, wiąże nie tylko ów podmiot zewnętrzny wobec administracji, lecz również organ, który należy traktować w tym przypadku jako Państwo czy też jego przedstawiciela[39], gdyż niewątpliwie korzysta on z dobrodziejstw sfery *imperium*, jak chociażby z władztwa. Jak przed laty E. Iserzon stwierdził: „Organ administracji państwowej w procesie administracyjnym odgrywa podwójną rolę. Na tym polega swoistość procesu administracyjnego. Organ jest jednocześnie stroną, ponieważ on właśnie reprezentuje interes państwa, i sędzią, jako że orzeka o prawie […]”[40]. Przystoi jednak podkreślić, by przytoczone tezy nie wprowadzały w błąd syntetycznością ich przedstawienia[41], że wyrażają one pewne, acz daleko idące, uproszczenie, podkreślające jedynie możliwość wystąpienia ewentualnych niebezpieczeństw związanych z ww. kwestiami. Nie prezentują natomiast w żadnym razie poglądu, jakoby organ administracji publicznej orzekający w postępowaniu administracyjnym, był jednocześnie stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Takie pomieszanie ról procesowych w konkretnej już sprawie – z wielu względów – byłoby z procesowego punktu widzenia nie do zaakceptowania[42].

---

[36] Zob. T. Bąkowski, *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego*, [w:] T. Bąkowski. K. Grajewski, R. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa: II konferencja naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska, Gdańsk, 17-18 września 2007*, Warszawa 2008, s. 188.

[37] Zob. zwłaszcza wyroki NSA: z dnia 2 marca 2016 r., II FSK 2474/15, CBOSA; z dnia 17 maja 2016 r., II FSK 963/14, CBOSA; z dnia 3 sierpnia 2016 r., II FSK 3507/14, CBOSA.

[38] Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 61; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 226.

[39] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania…*, s. 61.

[40] E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 208–209.

[41] Krytykę takiego sformułowania podniósł m.in. Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 189, przyp. 471.

[42] Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 156; a także: uchwała 7 sędziów NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15, CBOSA.

## 5. Zakończenie

Dokonując krótkiego podsumowania wszystkich podniesionych w niniejszym artykule kwestii, skrępowanie organu w jego swobodzie dokonywania wyboru pomiędzy konsekwencjami prawnymi, w przypadku gdy przepis prawa materialnego mu na to zezwala, wydaje się w pełni uzasadnione nie tylko względami natury prawnej, lecz i praktycznej. Organ przyjmuje bowiem zawsze nadrzędną wobec jednostki pozycję w postępowaniu administracyjnym – ogólnym, szczególnym, w tym egzekucyjnym – co z punktu widzenia wolności i praw obywatelskich wydaje się wysoce niebezpieczne. Sądy administracyjne, zwłaszcza NSA, który odgrywa w tej materii rolę kluczową, winny subtelnie strofować organy orzekające w ramach uznania administracyjnego. Nie można bowiem tracić z pola widzenia zasad, które kształtują polski porządek prawny, nadają mu odpowiednie ramy, poza które nie sposób wyjść w demokratycznym państwie prawnym, które samo w sobie jest zasadą i wartością nadrzędną, a którego fundamentalną rolą jest zapewnianie jednostce ochrony.

## Bibliografia

### Orzecznictwo i uchwały

Wyrok SN z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN/105/00, OSP 2002, nr 11, poz. 149.

Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1983 r., SA 820/81, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2 marca 2016 r., II FSK 2474/15, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17 maja 2016 r., II FSK 963/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r., II FSK 3507/14, CBOSA.

### Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2016.

Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Kraków 2007.

Bąkowski T., *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego*, [w:] T. Bąkowski. K. Grajewski, R. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa: II konferencja naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska, Gdańsk, 17-18 września 2007*, Warszawa 2008.

Dobosz P., *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015.

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Habuda A., *Uznanie administracyjne w demokratycznym państwie prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2278, „Przegląd Prawa i Administracji" XLVI, Wrocław 2001.

Hanusz A., *Klauzule generalne w ordynacji podatkowej*, „Państwo i Prawo" 2016, nr 8.

Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.

Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015.

Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

Mączyński A., Łyszkowska A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.

Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.

Piątek W., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.

Świątkiewicz J., *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 4.

Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.

Wiśniewski A., *O standardach europejskich dotyczących uznania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze", t. XXVIII, 2012, Studia Prawnoadministracyjne.

Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Poznań 1959.