

# **Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej**

Przejdź do produktu na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

# Wstęp

*„Tylko bogowie są w stanie wykonywać absolutną władzę dla dobra ogółu – ludzie nie mogą się bowiem oprzeć pokusie jej nadużycia”*

*Platon*

Uznanie administracyjne jest jednym z najbardziej osobliwych zjawisk kultury prawnej. Zarówno na poziomie teoretycznym, jak i w praktyce stosowania prawa, instytucja ta wywołuje szereg kontrowersji, które narastają wraz z ewolucją koncepcji państwa prawa, w szczególności zaś związane są z rozwojem niezależnego sądownictwa, sprawującego kontrolę nad działalnością administracji. Ekspansja zasady legalizmu, traktowanej jako fundamentalne pryncypium wyznaczające relacje pomiędzy władzą publiczną a podległymi jej podmiotami prawa, a także zakorzenienie w niej systemu ochrony praw człowieka, sprawiły, że po 1945 r. ambiwalentna natura uznania administracyjnego ujawniła się w liberalnych demokracjach w sposób szczególnie jaskrawy. W systemach opartych na koncepcji państwa prawa, w których regułą jest związanie działań władzy publicznej wyraźnymi przepisami prawa, instytucja prawna, *ex lege* gwarantująca organom administracji swobodę decyzyjną, musi jawić się jako swoisty paradoks. Luz decyzyjny nie jest w przypadku uznania administracyjnego wynikiem niedoskonałości tekstu prawnego czy błędów legislacyjnych – przeciwnie, jest to zamierzony i celowy zabieg zastosowany przez ustawodawcę, przybierający w istocie postać delegacji władzy. Uznaniowość stanowi rodzaj konstytucyjnego wyjątku wpisanego w koncepcję państwa prawa. Operowanie tym pojęciem ma wyłącznie sens w kręgu kultur polityczno-prawnych, w których działania władzy, co do zasady, mają swą podstawę w prawie. Na gruncie systemów, w których regułą jest woluntarystycznie pojmowany decyzyjonizm, pojęcie uznania administracyjnego czy dyskrecjonalności traci rację bytu.

Posługiwanie się przez ustawodawcę konstrukcją uznania administracyjnego uzasadnione jest zazwyczaj względami o charakterze pragmatycznym. Dążenie do zapewnienia aparatowi administracyjnemu efektywności i ela-

styczności prowadzi jednak często do kolizji z podstawowymi zasadami i wartościami systemu prawa, stawiając pod znakiem zapytania faktyczną realizację idei praworządności. Poza problemami praktycznymi, ujawniającymi się na tle rozstrzygnięć organów administracji oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych, uznanie administracyjne prowokuje wiele zajmujących pytań o charakterze teoretycznym, czy nawet filozoficznym. Jedną z najbardziej frapujących kwestii jest pytanie o legalność, czy też, szerzej rzecz ujmując, o legitymizację rozstrzygnięć organów administracji opartych na upoważnieniu do uznania. Czy związek takich aktów administracyjnych z prawem ma charakter jedynie formalny, czy też akty uznaniowe – by zyskać prawną legitymizację – powinny odpowiadać również określonym kryteriom materialnoprawnym? Czy stosując uznanie, organ administracyjny działa – w zakresie norm prawa materialnego – w przestrzeni pozaprawnej i czy w ogóle na poziomie wyboru decyzyjnego mamy do czynienia z procesem stosowania prawa? Czy uznanie umożliwia infiltrowanie systemu prawnego przez elementy zaliczane do sfery czystej polityki? Czy użyte w tekście prawnym sformułowanie „może”, czasem – w konkretnych, szczególnych okolicznościach faktycznych – należy rozumieć jako „powinien”? I wreszcie, czym właściwie jest uznanie administracyjne: konstrukcją teoretyczną, instytucją prawną, a może po prostu techniczną sztuczką legislacyjną? To tylko niektóre z wielu pytań, wokół których ogniskuje się niniejsza praca. Na część z nich udzielam odpowiedzi, rozstrzygnięcie innych przekracza zakres przedmiotowy tego opracowania. Ich abstrakcyjny, miejscami filozoficzny charakter sprawia, że problematyka uznania administracyjnego wykracza daleko poza obszar dogmatyki prawa administracyjnego i może być analizowana wyłącznie przy wykorzystaniu instrumentarium pojęciowego i argumentacyjnego oferowanego przez ogólne nauki prawne. Pojęcie uznania administracyjnego jest głęboko zdeterminowane przez czynniki teoretyczno i filozoficznoprawne, a próba rozwikłania nawet najbardziej praktycznych problemów powstających wokół tego zagadnienia, nie może udać się, jeśli ograniczy się ją do poziomu dogmatyki prawniczej. Uniwersalna natura pytań powstających wokół uznania administracyjnego nie powinna przy tym stanowić bariery dla przedstawicieli nauki prawa administracyjnego czy judykatury, bowiem kwestie te nabierają czysto praktycznego wymiaru w toku kontroli aktów uznaniowych sprawowanej przez sądy; problemy związane z uznaniem administracyjnym i jego sądową kontrolą mają bezpośredni wpływ na faktyczną realizację zasady legalizmu.

Uznanie administracyjne jest również, rzecz jasna, zjawiskiem wykraczającym poza obszar polskiej kultury prawnej. Spotkać je można we wszyst-

kich zachodnich systemach prawnych, kształtowanych w wielu przypadkach pod wpływem wielowiekowej tradycji w toku stosunkowo stabilnego, ewolucyjnego rozwoju. Wzmianki dotyczące problemów związanych z korzystaniem przez władzę wykonawczą z kompetencji o dyskrecjonalnym charakterze można odnaleźć w piśmiennictwie antycznych filozofów polityki, czy u zarania nowożytności – w podejmowanych w angielskim oraz francuskim piśmiennictwie prawniczym i filozoficznym z XVII i XVIII w. próbach zakwestionowania zasady „*princeps legibus solutus*”, stanowiącej podstawę rządów absolutystycznych. Niezależnie jednak od faktu silnego zdeterminowania uznania administracyjnego przez czynniki kulturowe i historyczne, jest ono zjawiskiem w znacznej mierze uniwersalnym, wykraczającym poza granice poszczególnych kultur prawnych, co uzasadnia praktyczną przydatność jego badania przy użyciu metod komparatystycznych.

Przedmiotem niniejszej pracy jest zagadnienie sądowej kontroli rozstrzygnięć opartych na konstrukcji uznania administracyjnego ujmowane w perspektywie komparatystycznej. Pogłębiona analiza koncepcji doktrynalnych i sądowych, odnoszących się do problematyki uznaniowości w prawie administracyjnym zaprezentowana została w kolejnych rozdziałach. W tym miejscu niezbędne jest jednak poczynienie wstępnych rozróżnień terminologicznych, mających na celu sprecyzowanie zakresu przedmiotowego niniejszej pracy.

W samym jej tytule – Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej – zawarte są wskazówki dotyczące trzech istotnych kryteriów, wyznaczających obszar przeprowadzonych i zaprezentowanych w niniejszej pracy badań.

Po pierwsze, zajmuję się w niej – co do zasady – ściśle rozumianym uznaniem administracyjnym, a nie problemem dyskrecjonalności w ogóle. Pojęcie dyskrecjonalności ugruntowane w polskiej nauce prawa obejmuje wszelkie sytuacje, w których proces stosowania prawa nie jest zdeterminowany wyraźnymi instrukcjami zawartymi w tekście prawnym<sup>1</sup>. O dyskrecjonalności *sensu largo* mówi się zarówno w odniesieniu do zagadnień związanych z wykładnią prawa, jak i w przypadku kwestii związanych ściśle z jego aplikacją. W tym obszarze mieszczą się m.in. problematyka wykładni zwrotów niedookreślonych, klauzul generalnych, czy kwestie związane z wszelkimi luzami decyzyjnymi na poziomie stosowania prawa, np. w ramach postępowania dowodowego przy ustalaniu stanu faktycznego załatwianej przez organ sprawy. Problemy

---

<sup>1</sup> Por. Z. Kmieciak, J. Wegner-Kowalska, O ułomności sądowej kontroli uznania, PPP 2016, Nr 5, s. 18–19.

te – jakkolwiek bardzo zajmujące – pozostają z założenia poza obszarem moich zainteresowań badawczych w niniejszej pracy, choć z uwagi na naturę badań komparatystycznych w sposób nieunikniony pojawiają się na marginesie głównych rozważań. W innych systemach prawnych trudno jest bowiem znaleźć bezpośrednio odpowiedniki pojęcia uznania administracyjnego. Jedynie w przypadku niemieckiego obszaru kulturowego można mówić – i to z dużą ostrożnością – o analogii pojęcia *Ermessen* w stosunku do pojęcia uznania administracyjnego występującego w polskiej kulturze prawnej. Na gruncie systemów *common law* czy też prawa francuskiego, włoskiego oraz hiszpańskiego problematyka ściśle pojmowanej uznaniowości zająłaby istotnym stopniem z innymi przejawami władzy dyskrecjonalnej<sup>2</sup>. Z tych względów w analizowanym obszarze badawczym pojawiają się zjawiska prawne wykraczające poza wąskie rozumienie uznania administracyjnego, przyjmowane na gruncie polskiego prawa administracyjnego.

Przez uznanie administracyjne rozumiem – zgodnie z dominującym stanowiskiem polskiej doktryny prawa administracyjnego i orzecznictwa sądowego – sytuację, gdy obowiązująca norma prawna zawiera wyraźne upoważnienie do podjęcia przez organ administracyjny w konkretnym stanie faktycznym wyboru pomiędzy różnymi skutkami prawnymi. Innymi słowy, w przypadku zaistnienia zdarzeń prawnych mieszczących się w hipotezie normy prawnej, aktualizuje się dyspozycja tej normy, której istotą jest upoważnienie organu administracji do określenia konsekwencji prawnych w sposób samodzielny, choć nie dowolny. Zgodnie z niemal jednolitym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa, zarówno w kraju, jak i za granicą, przyjmuję, że poza obszarem uznania administracyjnego, mieści się zagadnienie zwrotów niedookreślonych, które przynależy do problematyki związanej z wykładnią prawa.

Zaakcentować trzeba także różnicę pomiędzy uznaniem administracyjnym a historycznym już pojęciem „swobodnego uznania”, do którego to terminu wciąż odwołuje się część judykatury. Jakkolwiek wydawałoby się, że wyrażenie

---

<sup>2</sup> Por. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998; D.J. Galligan, *Discretionary powers: A Legal Study of Official Discretion*, Oxford 2012; K.C. Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press 1969; K.C. Davis, *Discretionary Justice in Europe and America*, University of Illinois Press 1976; P. Cane, *Controlling Administrative Power: An Historical Comparison*, Cambridge 2016; K. Hawkins, *The Uses of Discretion*, Oxford 1992; W. Stańkiewicz, T. Stawewski (red.), *Dyskrecjonalność w prawie*, Warszawa 2010; B. Wojciechowski, *Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA. T. 4. *Wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 494–517.

„swobodne uznanie” – traktowane jako swoisty archaizm języka prawniczego – odgrywa obecnie rolę retorycznego ornamentu, to jednak tradycja swobodnego uznania jest nadal żywa w praktyce stosowania prawa i ma niepośledni wpływ na wzorce sądowej kontroli rozstrzygnięć uznaniowych. Na poziomie pojęciowym jednym z celów pracy jest oczyszczenie pojęcia uznania administracyjnego z elementów woluntarystycznych, genetycznie związanych z uznaniem swobodnym, co w konsekwencji ma umożliwić reinterpretację formuły jego sądowej kontroli, tak by odpowiadała ona wymogom zasady legalizmu osadzonej w pryncypiach demokratycznego państwa prawnego.

Po drugie, ponieważ przedmiotem pracy jest sądowa kontrola uznania administracyjnego, a nie samo pojęcie uznania, zajmuję konsekwentnie pozycję pozwalającą na ujmowanie tej problematyki w perspektywie procesualistycznej. W mniejszym stopniu skupiam zatem uwagę na pojęciowych i teoretycznych kwestiach związanych z uznaniem administracyjnym, przede wszystkim analizując tę konstrukcję w powiązaniu z celami, funkcjami, wartościami i naczelnymi zasadami, wyznaczającymi ustrojową pozycję sądownictwa administracyjnego. Można to scharakteryzować jako podejście „od procesu do uznania”. Zgodnie z tą metodą punktem wyjścia do analizy kwestii uznania administracyjnego są konkretne problemy proceduralne ujawniające się w toku sądowej kontroli legalności decyzji uznaniowych. Na drugim biegunie w stosunku do takiego podejścia sytuuje się strategia badawcza, która wychodzi od teoretycznej analizy samego pojęcia uznania i na tej podstawie formułuje stanowisko w zakresie dopuszczalnych metod kontroli aktów uznaniowych przez sądy. Moim zamierzeniem jest skonstruowanie takiej argumentacji odnoszącej się do wzorców kontroli sądowej w sprawach uznaniowych, która mimo oparcia na ustaleniach komparatystycznych, będzie możliwa do zastosowania w praktyce orzeczniczej polskich sądów. Innymi słowy, postrzegam problem uznania administracyjnego z perspektywy sądu, który mierzy się z konkretnym problemem orzeczniczym powstającym na gruncie kontroli legalności rozstrzygnięcia uznaniowego.

Po trzecie osiłą pracy są przeprowadzone badania prawnoporównawcze, inspirowane celami w głównej mierze pragmatycznymi. Podstawowym motywem podjęcia zaprezentowanych w niniejszej pracy badań są konkretne problemy związane z kontrolą aktów uznaniowych ujawniające się na gruncie praktyki polskich sądów administracyjnych. Celem niniejszej pracy jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie: jaki model kontroli ma przyjąć polski sąd administracyjny, gdy dokonuje badania legalności rozstrzygnięcia uznaniowego? Sposób podejścia przez polskie sądy do kontroli aktów administracyj-

nych opartych na konstrukcji uznania administracyjnego ma charakter niejednolity. Choć wykształcono pewne wzorce kontroli, trudno jest mówić o jakiejś pogłębionej koncepcji uznaniowości czy gruntownie uzasadnionej metodzie sądowej kontroli rozstrzygnięć uznaniowych. Wyprzedzając nieco na potrzeby tego wstępu główny tok wywodu zaprezentowany w dalszych częściach pracy, wspomnieć w tym miejscu warto, że polskie sądy administracyjne co do zasady opierają się na bardzo wąskim, semantycznym, czy mówiąc inaczej, logiczno-formalnym, ujęciu problematyki uznaniowości, tkwiącym korzeniami w koncepcjach normatywistycznych czy pozytywnoprawnych. W efekcie zazwyczaj przyjmuje się, że samo użycie w tekście ustawy wyrażenia „może” (lub równoważnego), odniesione do sfery kompetencji organu, zrywa wszelkie materialnoprawne więzy ograniczające władzę administracyjną i sytuuje decyzyjną aktywność organu w zasadzie poza granicami prawa. Skutkiem takiego założenia, opierającego się na formalistycznie rozumianym pojęciu legalności, jest rozpowszechnione przekonanie o ograniczonym zakresie sądowej kontroli takich decyzji pod kątem ich zgodności z prawem. Dominuje przy tym tendencja do ujmowania problemu kontroli decyzji uznaniowych przez pryzmat zasady trójpodziału władzy i przyznawania pierwszoplanowego znaczenia konieczności sterylnego rozgraniczenia kompetencji przysługujących władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej; taka optyka przesuwana na dalszy plan kwestie związane z realizacją dyrektyw i wartości składających się na zasadę legalizmu w demokratycznym państwie prawnym.

W tym dominującym nurcie praktyki orzeczniczej polskich sądów administracyjnych pojawiają się jednak pewne wyłomy; w wyjątkowych sytuacjach, a także w niektórych dziedzinach materialnego prawa administracyjnego, rozstrzygnięcia sądów zbliżają się do modelu merytorycznej kontroli decyzji uznaniowych. Próby te są jednak zazwyczaj kamuflowane, stąd też nie towarzyszy im głębsza refleksja teoretyczna. Inaczej rzecz przedstawia się w orzecznictwie sądów we Francji, USA, w Zjednoczonym Królestwie, Hiszpanii czy we Włoszech, a także w Niemczech i Austrii. Przede wszystkim problematyka dyskrecjonalności władzy administracyjnej traktowana jest w tych porządkach prawnych jako problem ogólnoprawny, czy wręcz zagadnienie o charakterze polityczno-ustrojowym. Podczas gdy w polskiej judykaturze odwołania do koncepcji granic uznania przybierają zazwyczaj postać figury retorycznej czy toposu argumentacyjnego, za którymi nie idzie żadna pogłębiona analiza tego pojęcia, w obcych systemach prawa ujmuje się problematykę legalności uznaniowych rozstrzygnięć administracyjnych w powiązaniu ze zjawiskiem nadużycia władzy albo obejścia prawa publicznego przez organ. Zagadnienie są-

dowej kontroli uznania administracyjnego traktowane jest jako wyzwanie dla kultury praworządności i ujmowane jest przede wszystkim w perspektywie relacji władza-jednostka. Ponadto we wskazanych systemach prawnych w toku kontroli uznania administracyjnego dominują wątki argumentacyjno-dyskursywne, podczas gdy w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych badanie legalności ma charakter przede wszystkim formalny. Można mówić w tym przypadku nawet o pewnym zamknięciu argumentacyjno-dyskursywnym w zakresie pojęcia uznania administracyjnego, które dominuje w polskiej judykaturze. Wzorce sądowej kontroli administracyjnych rozstrzygnięć uznaniowych, wypracowane w systemach prawnych należących do romańskiego, anglo-amerykańskiego i niemieckiego kręgu kulturowego, stanowią ciekawą alternatywę dla polskich rozwiązań, co uzasadnia podjęcie w tym obszarze badań o charakterze komparatystycznym. Jak podkreśla *M. Martinek*, „z komparatystyką prawniczą nie należy mylić znajomości prawa obcego, czyli samego ustalenia i wiedzy na temat pozytywnych norm, artykułów czy ustępów jednego lub więcej zagranicznych systemów prawnych w zakresie konkretnego zagadnienia prawnego”<sup>3</sup>. Cel pracy jest zatem przede wszystkim pragmatyczny, ukierunkowany na dostarczenie polskiej praktyce orzeczniczej nowych argumentów, wzbogacających pojęcie uznania administracyjnego oraz przedstawienie alternatywnych modeli i wzorców sądowej kontroli rozstrzygnięć uznaniowych.

Czwartym założeniem, które nie wynika bezpośrednio z tytułu pracy, lecz wiąże się z samą naturą badań komparatystycznych, jest przyjmowana w tej pracy perspektywa kulturowa. Akcentuję kontekst funkcjonowania badanej konstrukcji prawnej, poszukując jej głębokiego zakorzenienia w konkretnej kulturze prawno-politycznej. Ukształtowane w danym państwie poglądy nauki i praktyki prawa na zagadnienie administracyjnej władzy dyskrecyjnej, w szczególności zaś jej zakresu i dopuszczalnych mechanizmów kontroli sądowej, stanowią wypadkową czynników umiejscowionych na styku sfery prawa i polityki. Są one ponadto ściśle związane z historią instytucji prawno-politycznych, odzwierciedlając zazwyczaj ewolucję i charakter relacji pomiędzy egzekutywą a władzą sądowniczą. W przypadku problematyki sądowej kontroli uznania administracyjnego zjawisko silnego zdeterminowania koncepcji uznania przez czynniki o charakterze polityczno-ustrojowym rysuje się, o czym była już mowa powyżej, ze szczególną wyrazistością. Niniejsza praca wyrasta przy tym z głębokiego przekonania, że prawo jest przede wszystkim kulturotwórczą

---

<sup>3</sup> *M. Martinek*, Jakie korzyści płyną z komparatystyki prawniczej?, Warszawa 2016, s. 9.



aktywnością społeczną, której zasadniczym instrumentem są praktyki argumentacyjne. Jej istotą jest nieustanny dialog pomiędzy dyskursem naukowym i dyskursem praktycznym, którego dynamiczny charakter sprawia, że konkluzje rzadko kiedy zyskują status ostatecznego słowa.

Uznanie administracyjne stanowi od lat przedmiot zainteresowania polskiej nauki prawa. Z oczywistych względów szczególne miejsce problematyka ta zajmowała w prawie administracyjnym, przy czym uwaga badaczy skupiała się przede wszystkim na zagadnieniach teoretycznych i materialnoprawnych, w mniejszym zaś stopniu dotyczyła procesualnych, praktycznych kwestii związanych z sądową kontrolą decyzji uznaniowych. Wynika to, jak się wydaje, w znacznej mierze ze specyficznego ukształtowania polskiego systemu prawa administracyjnego. W porządku prawnym II Rzeczypospolitej decyzje uznaniowe wyłączone były spod kognicji Najwyższego Trybunału Administracyjnego, po wojnie zaś – aż do początku lat osiemdziesiątych – nie istniało w Polsce sądownictwo administracyjne. Trudno się zatem dziwić, że również doktryna nie prowadziła pogłębionych analiz tego problemu, który w tym kontekście musiał jawić się jako zagadnienie o charakterze abstrakcyjnym<sup>4</sup>. Jak wskazuje *J. Zimmermann*, „zagadnienie swobodnego uznania, podobnie jak problematyka publicznych praw podmiotowych lub sądownictwa administracyjnego, nie były w zasadzie poruszane przez wiele lat funkcjonowania Polski Ludowej, zwłaszcza w latach pięćdziesiątych. Są to zagadnienia wprost i żywotnie dotyczące praw obywatelskich i funkcjonowania administracji publicznej wobec obywatela, całkowicie niezgodne z ówczesną oficjalną ideologią. Jednocześnie rzeczywistość prawna tego okresu była odległa od idei państwa prawa (...) i przez cały ten czas zagadnienia tu omawiane miały w istocie charakter abstrakcyjny, a spory ich dotyczące mogły wydawać się akademickie lub tylko historyczne. W latach osiemdziesiątych, na fali reaktywowanego sądownictwa administracyjnego, w polskiej nauce prawa administracyjnego zaczęto szerzej zajmować się zagadnieniami uznania administracyjnego, wprowadzając bardzo istotne rozróżnienie terminologiczne między «swobodnym uznaniem» a «uznaniem»”<sup>5</sup>. Kwestie związane z sądową kontrolą uznania administracyjnego podejmowano przy tym zwykle jedynie na marginesie ogólnej problematyki uznaniowości.

---

<sup>4</sup> *J. Zimmermann*, Słowo wstępne do *M. Zimmermann*, Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”, Warszawa 2009, s. 35.

<sup>5</sup> *J. Zimmermann*, Słowo wstępne, s. 35.

W przedwojennym piśmiennictwie o uznaniu administracyjnym – w kontekście jego sądownoadministracyjnej kontroli – pisał przede wszystkim *T. Hilarowicz*<sup>6</sup>. Z opracowań innych autorów szeroki zakres oddziaływania na polską naukę prawa administracyjnego miały prace *W.L. Jaworskiego*<sup>7</sup> oraz *J.S. Langroda*<sup>8</sup>. Po wojnie z kolei ukazały się prace *T. Bigo*<sup>9</sup>, *J. Starościaka*<sup>10</sup> i *M. Zimmermanna*, które do tej pory pozostają najważniejszymi opracowaniami dotyczącymi omawianego tematu w polskiej nauce prawa administracyjnego. Inną monografią, wydaną znacznie później, a tworzącą kanon polskiej literatury naukowej traktującej o uznaniu administracyjnym, jest praca *M. Mincer*, pt. *Uznanie administracyjne*<sup>11</sup> z 1983 r. Z nowszych opracowań na uwagę zasługują prace *K. Nowackiego*<sup>12</sup>, *A. Habudy*<sup>13</sup> oraz *A. Nałęcza*<sup>14</sup>, a także obszerny rozdział dotyczący uznania administracyjnego w Systemie prawa administracyjnego, autorstwa *M. Jaśkowskiej*<sup>15</sup>. Osobne miejsce zajmuje literatura dotycząca instytucji uznaniowych w poszczególnych gałęziach prawa, m.in. w prawie podatkowym<sup>16</sup>.

Kontrowersje związane z zagadnieniem rozstrzygnięć uznaniowych ekspozowane są w propedeutyce prawniczej, przy czym autorzy podręczników z zakresu wstępu do prawoznawstwa czy logiki prawniczej, z uwagi na charakter tych publikacji, nie mają, rzecz jasna, ambicji, by gruntownie omawiać to zagadnienie; uznanie w decyzjach administracyjnych czy sądowych traktowane

---

<sup>6</sup> *T. Hilarowicz*, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.

<sup>7</sup> *W.L. Jaworski*, *Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

<sup>8</sup> *J.S. Langrod*, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925.

<sup>9</sup> *T. Bigo*, *Kontrola uznania administracyjnego*, *Gazeta Administracji* 1959, Nr 14A, s. 65.

<sup>10</sup> *J. Starościak*, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.

<sup>11</sup> *M. Mincer*, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.

<sup>12</sup> *K. Nowacki*, *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Wrocław 1986.

<sup>13</sup> *A. Habuda*, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004.

<sup>14</sup> *A. Nałęcz*, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.

<sup>15</sup> *M. Jaśkowska*, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, w: *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), *SPA. T. 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.

<sup>16</sup> Najważniejsze miejsce zajmuje w tej grupie prac monografia *J. Orłowskiego*, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005. Ponadto warto wymienić pracę *S. Presnarowicza*, *Ulgi i zwolnienia uznaniowe w Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2002. Problematyka uznaniowych decyzji podatkowych omawiana jest również w ogólnych opracowaniach dotyczących Ordynacji podatkowej, m.in. *R. Dowgier*, *Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych*, w: *L. Etel*, *System prawa finansowego*, t. 3, *Prawo daninowe*, Warszawa 2009, a także w artykułach naukowych, m.in. *R. Dowgier*, *Uznanie w prawie podatkowym*, *Przegląd Naukowy Disputatio* 2011, t. 12, Nr 1–2.

jest raczej jako swego rodzaju osobliwość prawna. Problematyka dyskrecjonalności w prawie omawiana jest również na gruncie teorii i filozofii prawa<sup>17</sup>.

Z uwagi na charakter niniejszej pracy osobnego omówienia wymaga ta część piśmiennictwa, która problematykę uznania administracyjnego ujmuje z perspektywy komparatystycznej. W pierwszej kolejności wymienić należy pracę o władzy dyskrecjonalnej i jej sądowej kontroli, autorstwa *A. Stępkowskiego*<sup>18</sup>. Opracowanie to, choć wykorzystuje narzędzia komparatystyczne, ma charakter przede wszystkim teoretyczny i filozoficzno-prawny, a jego autor ujmuje problematykę uznania administracyjnego również w jej aspektach politycznych. W niewielkim natomiast stopniu praca ta skupia się na praktycznych problemach polskiej procedury sądowno-administracyjnej w kontekście kontroli decyzji uznaniowych. Nieocenioną wartością tego opracowania jest wyczerpujące omówienie roli zasady proporcjonalności w europejskim porządku prawnym, stąd też zagadnienie to omawiam jedynie na marginesie głównych rozważań, koncentrujących się na innych wątkach związanych z sądową kontrolą uznania administracyjnego. Wspomniane powyżej teoretyczne zorientowanie omawianej monografii, daje podstawę do przyjęcia założenia, że pole badawcze dotyczące sądowej kontroli uznaniowych decyzji administracji pozostaje niezagospodarowane, jeśli idzie o zagadnienia ściśle związane z praktyką orzeczniczą polskich sądów administracyjnych. Na założeniu tym opieram przekonanie o potrzebie zajęcia się problematyką sądowej kontroli uznania administracyjnego właśnie od strony praktycznej.

Problemem luzów decyzyjnych w działalności administracji zajmował się *Z. Kmieciak*, prezentując z perspektywy prawnoporównawczej dyrektywę wyznaczającą sposób korzystania z przyznaných administracji uprawnień dyskrecjonalnych<sup>19</sup>. Niezwykle wartościowy dla poznania specyfiki instytucji uznaniowych w systemie niemieckiego prawa administracyjnego jest artykuł *K. Gębali*<sup>20</sup> z 2011 r. O uznaniu w prawie niemieckim traktuje również fragment podręcznika *H. Maurera* pt. Ogólne prawo administracyjne<sup>21</sup>. Na bogatym ma-

---

<sup>17</sup> Por. *M. Król*, Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa, PiP 1979, Nr 4, s. 62; *B. Wojciechowski*, Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretyczno-prawne, Toruń 2004; *A. Kozak*, Granice prawniczej władzy dyskrecjonalnej, Kolonia Limited 2002, s. 101; *L. Leszczyński*, Stosowanie generalnych klauzul odsyłających, Kraków 2001.

<sup>18</sup> *A. Stępkowski*, Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie, Warszawa 2010.

<sup>19</sup> *Z. Kmieciak*, Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000, s. 99–120.

<sup>20</sup> *K. Gębala*, Uznanie administracyjne w systemie prawa niemieckiego, PiP 2011, Nr 1.

<sup>21</sup> *H. Maurer*, Ogólne prawo administracyjne, tłum. i red. *K. Nowacki*, Wrocław 2003.

teriale o charakterze komparatystycznym opierają się również wspomniane na wstępie trzy monografie: *J. Starościaka*, *M. Zimmermanna* i *M. Mincer*. Z kolei szerokie spektrum poglądów francuskiej administratywistyki na naturę władzy dyskrecyjnej zaprezentowano w artykule *M. Sobola*<sup>22</sup> z 2012 r. Cenne ustalenia komparatystyczne z zakresu badań nad sądową kontrolą uznania administracyjnego przedstawiono w artykule *Z. Kmieciaka* i *J. Wegner-Kowalskiej* z 2016 r.<sup>23</sup>

Niniejsza książka stanowi zmodyfikowaną wersję mojej rozprawy doktorskiej pt. *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej*. Pragnę w tym miejscu wyrazić słowa wdzięczności Panu Prof. zw. dr hab. *Zbigniewowi Kmieciakowi*, dziękując za opiekę naukową i wsparcie, bez których ukończenie niniejszej pracy nie byłoby możliwe. Niezwykle cenne były dla mnie również wskazówki dotyczące struktury pracy zawarte w recenzjach sporządzonych w przewodzie doktorskim przez Panią Prof. zw. dr hab. *Hannę Knysiak-Sudykę* oraz Pana Prof. zw. dr hab. *Marka Szewczyka*.

Materiał źródłowy, na którym oparte zostały ustalenia przedstawione w niniejszej książce, został zgromadzony, m.in. w trakcie kwerend bibliotecznych zrealizowanych w marcu 2016 r. w *Bibliothèque Nationale de France* i *Bibliothèque Cujas* (Paryż, Francja), a także w marcu 2017 r. w *Biblioteca Complutense* (Madryt, Hiszpania) oraz w *Institute of Advanced Legal Studies Library* (Londyn, Wielka Brytania). Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1.6.2020 r.

---

<sup>22</sup> *M. Sobol*, Władza dyskrecyjnalna w poglądach francuskiej nauki prawa administracyjnego, *PiP* 2012, Nr 5, s. 73–85.

<sup>23</sup> *Z. Kmieciak*, *J. Wegner-Kowalska*, O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego, *PPP* 2016, Nr 5, s. 17–32.

[Przejdź do księgarni →](#)