

PAWEŁ ARTYMIONEK

Uniwersytet Wrocławski
p.artymionek@prawo.uni.wroc.pl

Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997¹ r. w art. 177 stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. W rozumieniu powołanego przepisu w związku z art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne są sądami wyspecjalizowanymi, dla których ustawy zastrzegają sprawy określonego rodzaju. Art. 184 Konstytucji RP przekazuje do właściwości sądów administracyjnych w zakresie określonym ustawą kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola obejmuje również orzekanie w sprawach zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Dodatkowo Konstytucja RP do właściwości sądów administracyjnych przekazuje w art. 166 ust. 3 rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz w art. 165 ust. 2 powierza sądom ochronę samodzielności działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest określenie kryteriów kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne w zakresie skarg na decyzje organów administracji publicznej wydanych na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego. Dla właściwego poprowadzenia dalszego wywodu zauważyć należy, że na potrzeby niniejszego artykułu kontrola rozumiana będzie nie jako sprawdzenie prawidłowości działania organu administracji publicznej i porównanie go ze stanem pożądanym, bez możliwości

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

władczego wpływania na ową działalność², ale jako ciąg czynności sądu administracyjnego, które łączą cechy kontroli i nadzoru, tworząc swoistą formę właściwą dla sądów administracyjnych, która zwyczajowo jest nazywana kontrolą. Jak zauważyli T. Bigo i F. Longchamps, „kontrola” nie w pełni pasuje do działalności sądów administracyjnych, lecz działalności tej nie można też nazwać nadzorem, „ponieważ nie istnieje między podmiotami kontrolującym i kontrolowanym stosunek nadrzędności i zależności, a sąd nie ponosi żadnej odpowiedzialności za wyniki działalności organu kontrolowanego”³.

Decyzja uznaniowa a decyzja związana

Decyzja administracyjna jest jednostronnym „rozstrzygnięciem organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych”⁴.

Zarówno decyzja związana, jak i decyzja podjęta na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego są decyzjami administracyjnymi. Decyzja związana jest decyzją podjętą na podstawie przepisów prawa materialnego, które jasno wskazują, że kiedy zrealizuje się hipoteza normy prawnej, organ wyda decyzję określonej treści.

Decyzja uznaniowa oparta jest na tzw. uznaniu administracyjnym, czyli upoważnieniu organu administracji publicznej, wynikającym z przepisu prawa, do ustalenia takiej, a nie innej konsekwencji normy prawnej. M. Mincer sprowadza pojęcie uznania administracyjnego do ostatniego etapu stosowania prawa, jakim jest ustalenie konsekwencji prawnych. Uznanie występuje wówczas, gdy norma nie determinuje tych konsekwencji w sposób jednoznaczny, pozostawiając dokonanie wyboru organowi administracyjnemu. Uznanie dotyczy przyszłości. M. Mincer przyjmuje, że norma zbudowana jest z hipotezy i następstwa prawnego, uznanie więc przy takim przyjęciu oznacza przewidzianą w ustawie możliwość wyboru następstwa prawnego, dokonaną przez organ administracyjny⁵. Według E. Ochendowskiego uznanie administracyjne istnieje wtedy, gdy organy administracyjne do urzeczywistnienia stanu prawnego mogą wybierać między

² A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 10.

³ T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7, s. 23.

⁴ Wyrok NSA O/we Wrocławiu z 22 września 1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 75, s. 183.

⁵ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 63–64, jak również M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 260–261.

różnymi rozwiązaniami. Uznanie występuje, gdy norma nie determinuje w sposób jednoznaczny skutku prawnego, lecz pozostawia dokonanie takiego wyboru organowi, ustawa pozwala więc na wybór następstwa prawnego pomiędzy przynajmniej dwiema możliwościami⁶. A. Błaś, definiując uznanie administracyjne, jego istotę widzi w tym, że organ administracyjny w warunkach określonych w hipotezie normy prawnej ma wybór między różnymi sposobami zachowania: może samodzielnie ustalić kryteria rozstrzygnięcia i na ich podstawie ustalić treść rozstrzygnięcia. A. Błaś zwraca uwagę, iż źródłem wielu postaci samodzielności organu administracyjnego, w tym uznania administracyjnego, jest blankietowa norma prawna. Uznanie administracyjne oznacza „samodzielność, którą organowi administracyjnemu udziela norma prawna blankietowa, rozumiana jako norma posiadająca w pełni rozwiniętą hipotezę, a której dyspozycja przybiera formę dysjunktywną, co oznacza, iż organ administracyjny ma wybór między różnymi sposobami zachowania się”⁷.

Z punktu widzenia procedury administracyjnej, różnice pomiędzy decyzją związaną a uznaniową nie są znaczne, jednak zostały zauważone w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy administracyjne zwracają uwagę, że decyzje wydane na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego muszą być szczególnie uzasadnione. „Organ podatkowy, wydając niekorzystną dla podatnika decyzję ze sfery uznania administracyjnego, ma wynikający z art. 7 Kpa szczególny obowiązek wykazania w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia, dlaczego nie załatwiono sprawy w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela. Uzasadnienie takiej decyzji nie może być w takich sprawach lakoniczne, oparte na sformułowaniach niewyjaśniających motywów takiego a nie innego rozstrzygnięcia”⁸. W innym orzeczeniu NSA stwierdził: „Zgodnie z art. 107 par. 3 Kpa organ administracji jest obowiązany podać w uzasadnieniu faktycznym swej decyzji m.in. dowody, na jakich się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności. Dopełnienie tego obowiązku nabiera szczególnej wagi wówczas, gdy organ administracji ustala kandydata na wieczystego użytkownika nieruchomości spośród kilku ubiegających się osób, kierując się tylko uznaniem ze względu na brak kryteriów prawnych wyboru. W takim wypadku organ jest obowiązany szczególnie wyjaśnić motywy, jakimi się kierował przy rozstrzyganiu sprawy”⁹. Podobnie orzekł NSA oz. w Katowicach w wyroku z 14 maja 1997 r. w którym podkreśla, że „Decyzje uznaniowe wymagają również wnikliwego i logicznego uzasadnienia”¹⁰.

⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2001, s. 190–191.

⁷ A. Błaś, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2007, s. 324.

⁸ Wyrok NSA z 21 kwietnia 1994 r., SA/Po 3423/93, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 3, poz. 59, Legalis.

⁹ Wyrok NSA z 22 października 1981 r., I SA 2147/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 104.

¹⁰ Wyrok NSA, I SA/Ka 145/96, Legalis.

Dopuszczalność sądowej kontroli decyzji uznaniowej w ujęciu ewolucyjnym

Omawiając kryteria kontroli sądów administracyjnych decyzji uznaniowych, należy się zastanowić nad samą możliwością przeprowadzenia takowej kontroli. W aktualnym stanie prawnym i koncepcjach wykształconych przez doktrynę prawa administracyjnego nie ma już wątpliwości co do samej dopuszczalności kontroli. Jednak w ubiegłym wieku pojawiło się wiele koncepcji odmawiających sądom administracyjnym prawa kontrolowania decyzji wydanych na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego. Nie wchodząc w szczegóły rozważań historyczno-teoretycznych, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii, które stały się podwaliną obecnych koncepcji uznania administracyjnego.

W okresie międzywojennym obowiązywała ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3 sierpnia 1922 r.¹¹, która w art. 3 lit. b) wprost wyłączała spod kontroli Trybunału sprawy uznania administracyjnego w granicach pozostawionych temu uznaniu. Mimo tak jednoznacznej normy ustawowej większość autorów okresu międzywojennego interpretowała powyższy przepis bardzo wąsko, wskazując, że kontroli nie podlega rozstrzygnięcie co do celowości, motywacji, jaką kierował się organ, rozstrzygając daną sprawę administracyjną. Trybunał mógł badać, czy zachowane zostały prawne granice uznania administracyjnego. Tak orzekał również NTA, dopuszczając rozpatrywanie skarg na decyzje wydane na podstawie upoważnienia do uznania. Wychodzono z założenia, że uznanie nie jest swobodną działalnością organu administracji, lecz podobnie jak każda inna działalność administracji podlega granicom wyznaczonym przez prawo. Wyjątkiem pozostaje pogląd M. Zimmermanna, który w oparciu o swoją tezę istnienia lub nieistnienia generalnej normy nakazującej organowi administracyjnemu działanie zgodnie z interesem publicznym, stwierdził, że kontrola legalności aktów uznania administracyjnego jest „pojęciowo niemożliwa”¹².

W okresie Polski Ludowej, w związku z nieistnieniem sądownictwa administracyjnego, koncepcje doktryny prawa administracyjnego miały charakter postulatów w toku dyskusji nad utworzeniem sądownictwa administracyjnego. Znaczący wpływ wywierały poglądy J. Starościaka, którego zdaniem wzrost roli administracji w Polsce powoduje wzrost znaczenia decyzji opartych na uznaniu. Im większy jest natomiast zakres uznania, tym ściślejsza powinna być sprawowana nad nim kontrola¹³. Zdaniem J. Starościaka najlepszym rozwiązaniem jest poddanie kontroli sądowej legalności decyzji administracyjnej z wyłączeniem celowości, ponieważ wkroczenie sądu w sferę celowości powodowałoby zastąpie-

¹¹ Dz.U. 1922 Nr 67, poz. 600.

¹² M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 227.

¹³ J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 105.

nie uznania organu uznaniem sądu¹⁴. Podobne tezy formułowali też inni autorzy okresu PRL: T. Bigo¹⁵, S. Jędrzejewski¹⁶ czy L. Bar¹⁷.

Współczesne poglądy na kwestię dopuszczalności kontroli sądowej decyzji uznaniowej, formułowane po utworzeniu NSA, są jednolite w kwestii dopuszczalności sądowej kontroli decyzji uznaniowych. Nikt nie neguje już samej dopuszczalności kontroli. Różnice istnieją jedynie w zakresie kryteriów kontroli.

Podobnie orzekały sądy, dopuszczając kontrolę decyzji uznaniowych co do zgodności z prawem. NSA w wyroku z 11 czerwca 1981 r. podkreślał: „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 [...]. 4. Organ administracji, 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 organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków”¹⁸.

Ustawodawca w art. 52 § 1 i 2 ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uregulował przesłanki dopuszczalności wniesienia skargi na decyzję administracyjną do sądu administracyjnego, zawężając kontrolę sądową tylko do decyzji ostatecznych. Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, czyli w sytuacji, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia: zażalenie, odwołanie czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Takie uregulowanie wskazuje, że ustawodawca kontrolę sądową traktuje jako rodzaj kontroli nadzwyczajnej, która nie ma na celu wyřeczania odwoławczych organów administracji publicznej i zastępowania odwołania skargą do sądu administracyjnego.

Porównując decyzję związaną (*sensu stricto*) z decyzją wydaną na podstawie uznania administracyjnego z punktu widzenia dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, należy stwierdzić, że nie ma pomiędzy nimi żadnej różnicy. Przepis prawa nie wyłącza dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji podjętej na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego¹⁹. Tylko bezpośrednie wyłączenie kontroli decyzji uznaniowych zawarte w przepi-

¹⁴ *Ibidem*, s. 127.

¹⁵ T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 14A, 1959, s. 65.

¹⁶ S. Jędrzejewski, *W sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Nowe Prawo” 1972, nr 4, s. 548.

¹⁷ L. Bar, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, PiP 1973, z. 3, s. 12–13.

¹⁸ Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 57.

¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 363.

sach powszechnie obowiązujących mogłoby ograniczyć właściwość sądów administracyjnych do badania tylko decyzji związanych.

Podsumowując, większość autorów, począwszy od autorów z okresu obowiązywania ustawy o NTA, przez okres nieistnienia sądownictwa administracyjnego, po obecnie obowiązujący stan prawny, nie podważała możliwości sprawowania kontroli przez sądy administracyjne decyzji podjętych na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego. W okresie braku sądownictwa administracyjnego doktryna formułowała postulaty *de lege ferenda*, które znalazły swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i przepisach prawa. Koncepcje negujące możliwość przeprowadzenia kontroli sądowej uznania administracyjnego należy potraktować jako wyjątki, gdyż nie znalazły one odzwierciedlenia w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Kryteria kontroli decyzji uznaniowych

W aktualnym stanie prawnym i dorobku nauki prawa administracyjnego nikt już nie neguje dopuszczalności kontroli sądu administracyjnego decyzji wydanych na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego. Różnice w poszczególnych poglądach sprowadzają się do kryteriów, według których sądy administracyjne mogą ingerować w treść decyzji uznaniowej. Kryterium legalności nie neguje praktycznie nikt. Rozbieżności pojawiają się przy badaniu celowości decyzji uznaniowych.

Kryterium zgodności z prawem

Decyzje wydane na podstawie uznania administracyjnego podlegają kontroli sądów administracyjnych z punktu widzenia ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Sąd bada, czy organ przy wydawaniu decyzji uznaniowej nie przekroczył granic wyznaczonych mu przez obowiązujące przepisy. Sąd w szczególności sprawdzi: czy „decyzję uznaniową wydał organ właściwy w sprawie oraz czy strona miała zapewniony udział w postępowaniu i przeprowadzeniu dowodów. Chociaż wydanie decyzji, czy to uprawniającej, czy też nakładającej obowiązek, normodawca pozostawia wprawdzie uznaniu organu, ale możliwość działania uzależnia od zaistnienia określonych warunków, sąd będzie miał obowiązek sprawdzić, czy te warunki miały istotnie miejsce. Także dowolna ocena dowodów zebranych w sprawie lub wydanie rozstrzygnięcia wbrew ustalonemu stanowi faktycznemu dają podstawę do pełnej ingerencji sądu”²⁰.

²⁰ J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, PiP 1980, z. 3, s. 14–15.

Kryterium legalności zostało określone przez M. Mincer, która uważa, że sąd w procesie kontroli decyzji uznaniowych powinien zbadać: istnienie i prawidłowość podstawy prawnej, przestrzeganie przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz właściwość organu wydającego decyzję. M. Mincer wskazuje jednoznacznie, że kontrola sądu „powinna sięgać tak daleko, jak daleko można oceniać decyzję według kryteriów wynikających z prawa”²¹.

Zastosowanie kryterium legalności w kontroli decyzji wydanych na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego sprawowanej przez sądy administracyjne wynika już z przepisów ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²². Art. 3 § 1 przywołanej ustawy stanowi, że „Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie”. Kontrola zgodności z prawem decyzji uznaniowej obejmuje sprawdzenie zgodności decyzji ze wszystkimi przepisami prawa materialnego oraz procesowego, jakie mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. W orzecznictwie podkreśla się zarówno znaczenie przepisów prawa materialnego: „Organ państwowy, działając w granicach uznania administracyjnego, zanim podejmie rozstrzygnięcie i zadecyduje, w jakim zakresie uczyni użytek ze swych uprawnień, ma obowiązek wyjaśnić wnikliwie i wszechstronnie stan faktyczny sprawy, a przed wydaniem decyzji rozpatrzyć stan faktyczny w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w sprawie”²³, jak i prawa procesowego: „W postępowaniu w sprawach zobowiązań podatkowych rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego nie stanowi podstawy do obligatoryjnego zawieszenia postępowania, lecz pozostawione jest ocenie organu podatkowego. Powoduje to, że Sąd, badając legalność tego rodzaju postanowienia, podobnie jak przy okazji badania legalności innych orzeczeń wydawanych w ramach tzw. uznania administracyjnego, ocenia jedynie, czy zachowane zostały przepisy postępowania”²⁴.

Kryterium celowości

Kontrola decyzji uznaniowych sprawowana na podstawie kryterium celowości budzi rozbieżności w doktrynie prawa administracyjnego. W większości poglądów wskazuje się, że celowość rozstrzygnięcia wydanego na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego może być badana jedynie, gdy cel stosowania normy określony został w przepisie upoważniającym do uznania. Tak wypowiedział się J. Świątkiewicz: „Względy celowości, a więc polityka administracyjna, mogą wyznaczać mierniki oceny sądu tylko w takim zakresie, w jakim

²¹ M. Mincer, *op. cit.*, s. 152–153.

²² *Ibidem*.

²³ Wyrok NSA z dnia 14 maja 1997 r., I SA/Ka 145/96, Legalis.

²⁴ Postanowienie NSA w Warszawie z 22 kwietnia 1998 r., III SA 231/97.

znajdują wyraz w sformalizowanym przepisie prawa. Przepisy prawa są bowiem formą realizacji polityki, natomiast nie zawsze polityka jest realizowana w tej formie”²⁵. Podobnie A. Matan zwrócił uwagę, że sąd, badając przepisy prawa materialnego, powinien sprawdzić, czy nie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego oraz czy nie naruszono „społeczno-prawnego celu danego przepisu materialnego”²⁶.

Wiele wypowiedzi doktryny dotyczących kontroli decyzji wydanych na podstawie uznania administracyjnego według kryterium celowości przybiera postać postulatów *de lege ferenda*. J. Łętowski zwrócił uwagę, że administracja publiczna w coraz większym stopniu ingeruje w życie obywateli, ponieważ zwiększa się skomplikowanie życia społecznego i gospodarczego. Według autora w tym nowym świecie przewartościować trzeba pojęcia praworządności i kontroli zgodności działania administracji z prawem. Zwiększające się kompetencje organów powinny pociągać za sobą poszerzenie zakresu kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, również o zasady słuszności i sprawiedliwości²⁷.

J. Łętowski, zastanawiając się nad powodem tradycyjnego ograniczenia zakresu kontroli sprawowanej przez sądy nad decyzjami uznaniowymi, zwrócił uwagę na „zakaz współadministrowania” przez sądy, co od początków sądownictwa stanowiło jeden z jego konstrukcyjnych filarów. Obawiano się, że sądy będą ingerowały w „swobodne decydowanie, a ingerencja sądowa w jej [administracji — przyp. P.A.] działanie — czymś wyjątkowym, co powinno być ograniczone”²⁸.

Poglądy M. Mincer na kryterium celowości sprowadzają się do podobnych konkluzji. Uważa ona, że kontrola sądu „nie powinna oceniać prawidłowości decyzji według pozaprawnych kryteriów celowości”²⁹. Kontrola powinna być sprawowana na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w sytuacjach gdy celowość wynika z normy prawnej, to również ona podlega badaniu przez sąd. M. Mincer wskazuje, że to nie kryterium celowości wymaga wzmocnienia, gdyż ten aspekt uwzględniany jest w ramach kontroli instancyjnej. Według autorki wzmocnienia wymaga kontrola legalności, dlatego też do tej podstawy powinna ograniczać się kontrola sądu administracyjnego³⁰.

²⁵ J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 14.

²⁶ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 96.

²⁷ J. Łętowski, *W sprawie zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego*, PiP 1982, z. 5, s. 36–37.

²⁸ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 168–169.

²⁹ M. Mincer, *op. cit.*, s. 153.

³⁰ *Ibidem*, s. 151–153.

Podsumowanie

Dopuszczalność kontroli decyzji uznaniowych, sprawowanej przez sądy administracyjne, nie budzi już wątpliwości. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi umożliwiają złożenie skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne, nie przewidując żadnych wyłączeń w stosunku do decyzji uznaniowych. „[...] w działaniach administracji publicznej demokratycznego państwa prawa nie może być sfery, która nie byłaby związana prawem i która byłaby wyłączona spod kontroli sądowej. Jest dziś oczywiste, że blankietowe normy prawa administracyjnego materialnego, zawierające konstrukcje prawne tzw. uznania administracyjnego, otwierają pole do niedopuszczalnych z punktu widzenia prawa powszechnie obowiązującego zakresów samodzielności organów administracyjnych”³¹.

Decyzja uznaniowa nie różni się pod względem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne od decyzji związanej. Sąd administracyjny w obu przypadkach sprawuje kontrolę zgodności z prawem wydanej decyzji, bada więc, czy organ przy wydawaniu decyzji przestrzegał wszystkich przepisów prawa oraz czy nie przekroczył swoich kompetencji. Argument, że decyzje uznaniowe nie podlegają kontroli co do słuszności rozstrzygnięcia, nie pozwala na odróżnienie ich od decyzji związanych, gdyż te również nie podlegają badaniu co do ich słuszności. W stosunku do obu rodzajów decyzji rozstrzygnięcia sądu mają charakter jedynie kasacyjny, a nie reformatoryjny.

Sąd administracyjny, przeprowadzając kontrolę decyzji uznaniowej, sprawdzi, czy organ administracji publicznej nie przekroczył podstaw oraz granic uznania administracyjnego³². Przez kontrolę podstaw uznania rozumiemy sprawdzenie, czy organ administracji był w ogóle upoważniony do wydania decyzji na podstawie uznania administracyjnego, czy upoważnienie do uznania znajduje się w przepisach prawa. Kontrola granic polega na zbadaniu, czy organ przy wydawaniu decyzji uznaniowej przestrzegał wszystkich przepisów prawa materialnego i procesowego. Badaniu podlega również przeprowadzona przez organ interpretacja przepisów przeprowadzona w celu odczytania normy prawnej.

Odnosząc się do kryterium celowości kontroli decyzji uznaniowych, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że mimo braku podstaw do badania celowości decyzji uznaniowych w przepisach ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne orzekają, w coraz większym stopniu odno-

³¹ A. Błaś, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz (red.), Kraków 2001, s. 67.

³² J. Jagielski, *Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej*, „Kontrola Państwa” 2003, nr 1, s. 16.

sząc się do celowości wydanej decyzji i rozciągając do granic możliwości pojemność kontroli co do zgodności z prawem. Wprowadzenie kontroli na podstawie kryterium celowości wymagałoby przeprowadzenia w przepisach prawa zmian zarówno ustrojowych, jak i procesowych. Może się jednak okazać *de lege ferenda*, że takie wprowadzenie zmian w przepisach nie będzie potrzebne. Należy się bowiem zgodzić z J. Łętowskim, że we współczesnym prawie administracyjnym zacierą się granica między legalnością i celowością, celowość często zostaje bowiem ujęta w ramy prawne, tam gdzie ustawodawca sam określa cel, jakiemu służyć ma stosowanie prawa przez organ władzy publicznej³³.

Criteria of review adopted by administrative courts to examine discretionary decisions

Summary

The article concerns the criteria of review adopted by administrative courts to examine decisions issued by public authorities at their administrative discretion. The author presents views of legal commentators and judicial decisions with respect to administrative law and the case law of administrative courts, specifically investigating the current views. The author reflects on whether it is essentially admissible to review a discretionary decision. He also shows the differences and similarities between a mandatory decision and a discretionary decision and answers the following question: Is it admissible to review a discretionary decision by an administrative court on the basis of the criterion of expediency? Is the court only authorized to consider the criterion of legality?

According to the main conclusions of the article, there are no differences between a mandatory decision and a discretionary decision as far as the review by the administrative courts is concerned; the criterion of expediency is permitted if such a criterion emanates from the regulations empowering the authority to make discretionary decisions; it has also been observed that administrative courts increasingly expand the review capacity to ensure compliance with the law, so that any such review could also be used to verify the correctness of the discretionary decision which has been issued.

Keywords: discretionary decision, administrative decision, administrative court review, criteria of review adopted by administrative courts, public authority supervision

³³ J. Łętowski, *Prawo...*, s. 167.