

Sprawozdanie z konferencji naukowej „Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym”, Poznań, 2 kwietnia 2014 r.

Tytułowa konferencja zorganizowana została przez Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu we współpracy z Kołem Naukowym Administratywistów UAM „Ad Rem”. Radę naukową konferencji tworzyli: Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji prof. UAM dr hab. Zbigniew Janku, Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, Kierownik Katedry Teorii i Filozofii Prawa prof. dr hab. Marek Smolak, zaś bieżącej organizacji podjęły się doktorantki: mgr Maria Jędrzejczak oraz mgr Lucyna Staniszevska, we współpracy z członkami Koła. Honorowy patronat nad konferencją objęli: Minister Administracji i Cyfryzacji, Wojewoda Wielkopolski, Marszałek Województwa Wielkopolskiego, Prezydent Miasta Poznania, Rektor UAM oraz Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UAM.

Zgodnie z intencją organizatorów konferencja miała za zadanie skonfrontować założenia instytucji dyskrecjonalności występującej w prawie administracyjnym z praktyką orzeczniczą w tym zakresie. Asumpt do podjęcia dyskusji nad nią stanowiło spostrzeżenie, że władza dyskrecjonalna – pozwalająca na uzyskanie niezbędnej elastyczności w procesie stosowania prawa – może jednocześnie prowadzić do arbitralności podejmowanych rozstrzygnięć, budzącej uzasadnione obawy zwłaszcza w kontekście ochrony praw jednostki – szczególnie akcentowanej w prawie europejskim. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż problematyka dyskrecjonalności była już przedmiotem rozważań polskich teoretyków i filozofów prawa¹, a poznańska konferencja stanowi świadectwo rozszerzenia się tej debaty na nauki prawnoadministracyjne, jakkolwiek problematyka np. uznania administracyjnego była już w niej od dawna obecna.

Organizatorzy postawili przed konferencją kilka celów szczegółowych. Pierwszy – wstępny – sprowadzał się do analizy przepisów prawa administracyjnego pod kątem wielości i różnorodności luzów posiadanych przez organy administracji publicznej. Drugi dotyczył relacji między swobodą działania organów a uprawnieniami kontrolnymi sądów i innych organów. Trzecim była próba odpowiedzi na pytanie, na ile skutecznie jednostka może być chroniona przed takimi działaniami

¹ Zob. K.J. Kaleta, S.J. Zabłocki, *XVIII Ogólnopolski Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa (Warszawa, 22–24 IX 2008)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4, s. 124–126.

ze strony administracji publicznej. Ostatnim celem spotkania było ustalenie stopnia urzeczywistnienia norm unijnych w tym zakresie.

Obrady zostały podzielone na trzy panele. W każdym z nich zostało wygłoszonych po pięć referatów, po których następowała dyskusja.

Pierwszy panel otworzył prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński, prezentując referat dotyczący relacji między samym pojęciem dyskrecjonalności a pojęciem luzów decyzyjnych w podejmowaniu rozstrzygnięć przez administrację publiczną. Prelegent zwrócił uwagę, że dyskrecjonalność może występować w procesie stosowania prawa na etapie oceny stanu faktycznego, ustalenia stanu prawnego, a także wyboru rozstrzygnięcia, zaś wolna jest od niej sama subsumpcja.

Drugie wystąpienie, zaprezentowane przez dr Dobrochnę Bach-Golecką (Uniwersytet Warszawski), dotyczyło relacji między dyskrecjonalnością a zasadą transparentności w europejskim prawie administracyjnym. Referentka przedstawiła stosowanie przez Komisję Europejską dyskrecjonalnych uprawnień dotyczących procedury naruszenia zobowiązań wynikających z Traktatów przez państwo członkowskie (art. 258–260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)) w kontekście ogólnej zasady poszanowania zasady otwartości „w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego” (art. 15 ust. 1 TFUE). Zaprezentowane zostały nowe metody stosowane przez administrację unijną, mające na celu zapewnienie poszanowania regulacji europejskich, związane z upublicznianiem i porównywaniem (*benchmarking*) działań poszczególnych państw członkowskich w ramach tzw. tabel rynku wewnętrznego (*internal market scoreboard*).

Trzeci referat, podejmujący temat dyskrecjonalności w samym dyskursie administracyjnoprawnym, wygłosiła mgr Daria Danecka (Uniwersytet Śląski w Katowicach). Wskazała ona, że pojęcia „dyskrecjonalność” oraz „uznanie administracyjne” są bardzo często w piśmiennictwie ze sobą utożsamiane. W świetle przedstawionych przez prelegentkę badań empirycznych można stwierdzić, że także sądy administracyjne raz identyfikują ze sobą oba terminy, zaś innym razem je rozróżniają, co powoduje rozbieżności w orzecznictwie. Zdaniem D. Daneckiej pojęcia te wymagają odróżnienia. Jak wskazała, termin „dyskrecjonalność” nie powstał w prawie administracyjnym, tylko został przeniesiony z dyscyplin sądowych („dyskrecjonalność sędziowska”) w celu zastąpienia krytykowanego „swobodnego uznania”. Referentka wyjaśniła, że z badań empirycznych wynika wzrost częstotliwości posługiwania się przez sądy pojęciem dyskrecjonalności, wcześniej wiązany wyłącznie z francuskim systemem prawa.

Kolejne wystąpienie – mgra Pawła Króla (Uniwersytet Jagielloński) – dotyczyło dotychczas niezauważanej w nauce problematyki uznania w procesie tworzenia prawa. Zdaniem referującego z dyskrecjonalnością organu stanowiącego prawo mamy do czynienia przy takich sformułowaniach prawnych, jak „może wydać”, „może uregulować”, „może ustalić” – „w drodze rozporządzenia/uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego”. Ponadto, w jego ocenie, władzę dyskrecjonalną na tym etapie należy utożsamiać z możliwością formułowania ocen wartościujących, wskazujących na potrzebę wydania aktu prawnego lub też jej brak. Uprawnienia dyskrecjonalne tego rodzaju autor wystąpienia określił mianem uznania prawotwórczego. Wskazał również, że luz decyzyjny istnieje także w dwóch kolejnych fazach procesu tworzenia prawa, tj. na etapie podejmowania decyzji o terminie wydania

aktu prawnego i podczas kształtowania materialnej treści nowej regulacji prawnej. Uprawnienia dyskrecjonalne tego rodzaju określił – odpowiednio – mianem: władzy dyskrecjonalnej w terminie wydania aktu prawnego oraz władzy dyskrecjonalnej w ukształtowaniu treści aktu prawnego.

Pierwszy panel zamknęło wystąpienie mgra Dawida Gregorczyka (Uniwersytet Śląski w Katowicach), w którym przedstawił on dyskrecjonalność administracji jako gwarancję realizacji demokratycznego państwa prawnego. W ocenie referenta rozszerzenie pola dyskrecjonalności administracji, w szczególności poprzez stanowienie pojęć nieostrych i klauzul generalnych, stwarza elastyczne ramy rozwoju praktyki stosowania prawa w kierunku zasady demokratycznego państwa prawnego przez administrację i sądownictwo sprawujące wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę administracji. Zaaprobował zatem korzystanie przez ustawodawcę z klauzul generalnych.

Kolejny panel obrad rozpoczął się od wystąpienia dr Małgorzaty Janiszewskiej-Michalskiej (Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu) dotyczącego potrzeby dyskrecjonalności w działalności organów nadzoru budowlanego. Prelegentka wskazała, że organy nadzoru budowlanego stanowią fachowy pion administracji publicznej – potrafią więc ocenić, czy wykonywane roboty budowlane należy bezzwłocznie wstrzymać (ze względów technicznych), czy też można inwestorowi robót budowlanych pozostawić doprowadzenie robót do stanu zgodnego z prawem w sposób przez niego wybrany. Aby jednak fachowi pracownicy organu mogli wykorzystywać posiadaną w tym zakresie wiedzę, ustawodawca powinien zagwarantować im możliwość korzystania z niej w praktyce działania – a zatem sferę dyskrecjonalności.

Drugi referat w tym panelu, na temat problemu dyskrecjonalności przy ustalaniu współuczestników w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy (przygotowany wspólnie z prof. UMK dr hab. Agnieszką Skórą), wygłosił mgr Łukasz Młynarkiewicz (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu). Przyjął on, że kompetencja dyskrecjonalna jest synonimem uznania administracyjnego. Jak wskazał, z przeprowadzonych analiz wynika wniosek, iż organ nie dysponuje nią w zakresie wyznaczenia współuczestników postępowania o ustalenie warunków zabudowy.

Następne wystąpienie zaprezentowali dr Maciej Kruś (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) oraz dr hab. inż. arch. Adam Nadolny (Politechnika Poznańska), którzy podjęli próbę odpowiedzi na pytanie, czy konkurs urbanistyczny mógłby być jednym z instrumentów ustalania przeznaczenia terenu i warunków jego zabudowy. Podnieśli oni, że obecnie funkcjonujące reguły konkursów, wynikające z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, służą jedynie wyborowi zwycięskiej pracy w konkursie urbanistycznym oraz nagradzaniu jej autorów. Nie dotyczą natomiast zagadnień związanych z rozstrzygnięciem za pomocą instrumentów publicznoprawnych o przeznaczeniu terenu i warunkach jego zabudowy. W praktyce powoduje to, że zwycięskie prace – zawierające szczegółową koncepcję urbanistyczną – są niewykorzystywane. W kontekście przewidywanej reformy planowania przestrzennego i powołując się na doświadczenia zagraniczne, referenci opowiedzieli się za wprowadzeniem prawnego instrumentu zatwierdzania zwycięskich prac urbanistycznych jako aktów prawa miejscowego, po czym zaprezentowali możliwe warianty takiego rozwiązania.

Czwarty referat panelu, na temat dyskrecjonalności rozstrzygnięć Rady Ministrów dotyczących zasadniczego podziału terytorialnego państwa, przedstawił mgr Sebastian Gajewski (Uniwersytet Warszawski). Wskazał on, że czynniki zasadniczego podziału terytorialnego mają charakter pojęć niedookreślonych, co zapewnia Radzie Ministrów szeroki margines swobody, choć nie dowolności. Występujący postawił tezę, że dyskrecjonalność Rady Ministrów w analizowanym zakresie znajduje uzasadnienie w normach konstytucyjnych, a ponadto że kontrola korzystania z niej – sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny – jest dostatecznie skuteczna i nie wymaga zmian.

Referat zamykający drugi panel wygłosił mgr Aleksander Jakubowski (Uniwersytet Warszawski). Podjął w nim problem dyskrecjonalności w zakładach administracyjnych (publicznych), który zobrazował na przykładzie uczelni wyższych. Prelegent wskazał, że rzeczzone zakłady są tą przestrzenią administracji, w której w najszerszym stopniu organy cieszą się władzą dyskrecjonalną w odniesieniu do jednostki. W jego ocenie – ze względu na specyfikę zakładów – swoboda ta jest konieczna, jednak jej nadmierne rozmiary stanowią zagrożenie zarówno dla praw jednostek, jak i dla sprawności działania samych zakładów. Z tego powodu wyraził postulat, aby kwestie związane z korzystaniem z usług zakładu były w sposób bardziej wyczerpujący regulowane przez ustawodawcę, zaś sama praktyka w tym zakresie poddana skutecznej kontroli sądów administracyjnych.

Ostatni panel konferencji rozpoczęło wystąpienie dra Pawła Daniela (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu) dotyczące racjonalności jako kryterium sądowej kontroli władzy administracji w orzecznictwie sądów angielskich i polskich. Prelegent wyjaśnił, że w systemie angielskim przesłanka kontrolna „racjonalności” została wprowadzona orzeczeniem w sprawie *Associated Provincial Picture House Ltd v. Wednesbury Corporation*. Zgodnie z nią decyzja może być uchylona ze względu na swoją nieracjonalność, jeżeli sąd dojdzie do przekonania, że jest ona tak dalece obarczona tą cechą, iż nikt racjonalny nigdy by jej nie podjął. Myśl ta była następnie rozwijana i modyfikowana w kolejnych judykatach. Jak wskazał P. Daniel, w przypadku sądowej kontroli organów administracji publicznej sprawowanej przez polskie sądy administracyjne także możliwe jest zastosowanie kryterium racjonalności podejmowanych działań (wywodzonego z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)) jako wyznaczonej granicy uznania administracyjnego.

Kolejny referat – mgra Wiktora Trybki (Uniwersytet Wrocławski) – traktował o obowiązkach organu administracji publicznej korzystającego z uznania administracyjnego, przedstawionych na tle zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Występujący szeroko omówił ograniczenia dyskrecjonalności organów administracji, jakie wynikają z poszczególnych zasad ogólnych k.p.a.

Trzecie wystąpienie w tym panelu, autorstwa mgr Anety Jagusiak (Uniwersytet Łódzki), dotyczyło kwestii przekraczania ram uznania administracyjnego przez organy administracji publicznej w procesie stosowania prawa – przedstawionej na przykładach zaczerpniętych z orzecznictwa sądów administracyjnych. Swoje rozważania prelegentka nakierowała na zależności występujące pomiędzy budową normy prawnej a uznaniem i negatywnymi skutkami pojawiającymi się w następstwie nieprecyzyjnych, niejasnych sformułowań ustawodawcy. Jak wyjaśniła, mimo dorobku literatury i orzecznictwa w kwestii uznania administracyjnego korzystanie z niego wciąż sprawia problemy w praktyce działania organów administracji.

Następny referat, wygłoszony przez Mateusza Buszkiewicza (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), podejmował zagadnienie umorzenia kosztów egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W ocenie prelegenta stanowi ono przejaw dyskrecjonalności organu, gwarantowanej przez art. 64e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Skuteczną ochronę przed nadużywaniem przez organy przyznanych im luzów decyzyjnych, jak wykazał referent na przykładach orzeczniczych, stanowi sądownictwo administracyjne.

Ostatni referat – zamykający zarówno panel, jak i całą konferencję – wygłosiła w języku angielskim mgr Alžbeta Kondelová (Uniwersytet Masaryka w Brnie), podejmując problematykę granic dyskrecjonalności w postępowaniu o przyznanie wizy czeskiej. Prelegentka wskazała, iż organy w tym postępowaniu cieszą się prawie całkowitą dyskrecjonalnością, zwłaszcza ze względu na to, że ich decyzje dotyczące przyznania wizy są wyłączone spod kontroli sądów. Zasygnalizowała jednak, iż sytuacja ta może się zmienić po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 grudnia 2013 r., sygn. C-84/12 w sprawie *Koushkaki*.

Zaprezentowane referaty stanowiły tylko część wszystkich zgłoszonych organizatorom. Planowane jest jednak wydanie publikacji pokonferencyjnej, która będzie zawierać komplet przedłożonych opracowań w tytułowym przedmiocie, spełniających wymagania określone przez animatorów wydarzenia. Zapewni to pożądane utrwalenie i rozpowszechnienie wyników badań naukowych nad interesującym problemem dyskrecjonalności w prawie administracyjnym.