

Dr. Wilhelm Binder

b. sędzia Najw. Trybun. Administracyjnego

Granice swobodnego uznania władz administracyjnych*

Nasza ustawa o N. T. A., wzorując się naogół na staroaustrjackiej ustawie o Trybunale administracyjnym, wyłączyła kontrolę działań administracji na zasadzie uznania swobodnego z pod orzecznictwa Trybunału, jednak o tyle tylko, o ile działania takie pozostają w granicach temu uznaniu pozostawionych.

Ustalenie tych granic było jedną z najbardziej spornych kwestyj judykatury austriackiej Trybunału, która począwszy od poddawania kontroli, czy postępowanie w sprawach uznania swobodnego było prawidłowe, aż do bezwzględnej odmowy ochrony prawnej, nawet w wypadkach, w których władzą kierowały inne względy, aniżeli te, które norma prawna miała na oku i od usiłowań ustalenia granic zakreślonych swobodnemu uznaniu aż do stwierdzenia, że obrona praw indywidualnych nie da się pogodzić z zasadą swobodnego uznania, z czego wynikła negacja jednego z tych postanowień podstawnych ustawy przedstawia istny kalejdoskop sprzecznych orzeczeń.

Ta rozbieżność judykatury staroaustrjackiej, trudności określenia granic temu uznaniu pozostawionych, wreszcie niemożność pogodzenia ochrony praw subiektywnych z zakazem kontroli w wypadkach ich pogwałcenia, przy stosowaniu do danego wypadku swobodnego uznania, były główne powody, które spowodowały autorów czechosłowackiej ustawy o tamtejszym Trybunale administracyjnym (wzorowanym podobnie jak nasza ustawa na ustawie staroaustrjackiej) do wyeliminowania z ustawy postanowienia wyłączającego sprawę swobodnego uznania z pod orzecznictwa Trybunału.

W ten sposób ujęta kwestja dała czechosłowackiemu Trybunałowi administracyjnemu swobodę ruchu i możność rozważania, czy zaskarżony akt administracyjny nie jest dotknięty nielegalnością lub wadliwością postępowania, czy władza

* Wyjątek z opracowanego komentarza do Ustawy o Najw. Trybunale Administracyjnym.

administracyjna nie przekroczyła granic swobody, które jej zakresliły ustawy i czy nie kierowały nią inne względy, aniżeli owe, które norma prawna miała na oku.

Jedno z pierwszych orzeczeń tego sądu, a mianowicie z 21. stycznia 1919, l. 191 jest dowodem, że sprawiedliwość na wyeliminowaniu zakazu rozpatrywania spraw, w których władze działały na zasadzie swobodnego uznania, nic nie straciła.

W orzeczeniu tem objwiono następujące zapatrywanie prawne.

„Chociaż sprawy swobodnego uznania są wyjęte z pod właściwości czechosłowackiego Trybunału administracyjnego, nie obejmuje to uprawnienia Trybunału do zastąpienia swobodnej oceny władz swobodną oceną Trybunału, albo do poddania badaniu celowości ich orzeczenia. Trybunał może w każdym wypadku tylko rozważać, czy orzeczenie nie jest dotknięte nielegalnością lub wadliwością postępowania. Ma on badać, czy władza administracyjna nie przekroczyła granic swobody, które jej zakresliły całość intencji ustawodawczej i istota sprawy, a w szczególności, czy przy swem orzeczeniu władzą nie kierowały inne względy, aniżeli owe, które norma prawna miała na oku.”

Nadmienić także wypada, że sądownictwo administracyjne pruskie, a zwłaszcza Wyższy Sąd administracyjny w Berlinie, sprawy swobodnego uznania czyniło zasadniczo przedmiotem swych rozważań, i że ograniczenie kontroli takich spraw nie jest znane francuskiemu Conseil d'Etat.

Stosownie do różnic, jakie pod względem jakościowym i ilościowym zachodzą między normami prawnymi, dzieli nauka i praktyka działanie organów państwowych, wykonujących administrację w szrankach tych norm prawnych, na 3 kategorie: działania ustawowo skrepowane, działania na zasadzie uznania związanego i działania na zasadzie uznania swobodnego.

Działania ustawowo skrepowane (gesetzliche Gebundenheit) są takie, co do których normy prawne nie pozostawiają organowi administracji swobody ruchów, ani co do wykładni normy, ani co do określenia stanu faktycznego, który podpada pod normę prawną.

Działania na zasadzie uznania związanego (gebundenes Ermessen) dopuszczają pracy twórczej organu administracji w kierunku bądź wykładni normy prawnej, bądź oceny wyników ustalenia stanu faktycznego pod normę podpadającego, bądź też w jednym i drugim kierunku.

Działań wreszcie na zasadzie swobodnego uznania (freies Ermessen) dokonują organy administracji na podstawie wyraźnego lub domniemanego w ustawie zawartego upoważnienia do stanowienia aktu administracyjnego wedle swego mniemania w tym kierunku, jaki w danym wypadku i zakresie wymaga interes publiczny państwa.

Herrnritt w dziele „Grundlagen des Verwaltungsrechtes” określa granice określone swobodnemu uznaniu i błędy zachodzące przy jego stosowaniu w sposób następujący:

„Związanie władzy przepisami o postępowaniu administracyjnym także przy zarządzeniach w sferze swobodnego uznania — oraz związanie władzy faktycznymi stosunkami, od których istnienia zawisł akt administracyjny, należący zresztą do zakresu swobodnego uznania, stanowią zewnętrzne granice działania w sferze swobodnego uznania; ich przekroczenie pociąga za sobą uchylenie zaskarżonego aktu z powodu nielegalności.”

„Wewnętrzne granice działania określa prawo strony od słuszności (Richtigkeit) i braku błędów (Fehlerfreiheit) przy stosowaniu swobodnego uznania. Błędem może być to stosowanie w podwójnym kierunku. Jeżeli organ władzy przy działaniu na zasadzie swobodnego uznania nie kierował się najważniejszym celem państwowym osiągnięcia dobra ogólnego, wówczas zachodzi nadużycie (Misbrauch) swobodnego uznania. Inny błąd polega w tem, że organ władzy orzekającej, pomylił cel normy prawnej, upoważniającej go do działania na zasadzie swobodnego uznania, czyli innemi słowami użył do swej decyzji, powziętej na zasadzie swobodnego uznania w mylnej ocenie celu normy prawnej fałszywego motywu, w takich wypadkach zachodzi z b o c z e n i e (Abirrung) swobodnego uznania”.

Tak określone działania błędne władzy przy wykonywaniu uprawnień swobodnego uznania odpowiadają pojęciom, które francuski Conseil d'Etat określa jako „excès de pouvoir” względnie jako „détournement de pouvoir” ze skutkiem, że kasuje akty administracyjne dotknięte temi błędami.

Tylko taka wykładnia granic pozostawionych swobodnemu uznaniu, zbliżająca się do zasad uznanych przez świetnie rozbudowane sądownictwo administracyjne francuskiego Conseil d'Etat da naszemu Trybunałowi możność wyjścia z koła błędnego, w którym gubiła się judykatura staroaustrjackiego Trybunału administracyjnego.