

mgr Paweł Król

Katedra Prawa Administracyjnego UJ

## KONCEPCJA *DÉTournEMENT DE POUVOIR*

Streszczenie rozprawy doktorskiej

### I. WYBÓR TEMATU I CELE PRACY

1. Wszelka działalność administracyjna powinna posiadać odpowiednie uzasadnienie aksjologiczne i teleologiczne. Z drugiej strony naruszenie przez organy administracyjne celów i wartości o podstawowym znaczeniu powinno skutkować uznaniem takich działań za nieprawidłowe i prowadzić do ich wyeliminowania z obrotu prawnego. Należy bowiem przyjąć, że na prawo, obok jego litery, składają się również wartości właściwe dla demokratycznego państwa prawnego, pewne założenia aksjologiczne funkcjonujące w społeczeństwie, a także cele, które za pośrednictwem regulacji prawnych mają zostać osiągnięte. Wszystkie wymienione elementy powinny być uwzględniane podczas podejmowania rozstrzygnięć, zaś sądy administracyjne, sprawując kontrolę administracji publicznej, powinny badać, czy podjęte działanie i rozstrzygnięcie uwzględnia owe cele i wartości.

2. Mechanizmem, który pozwala – z jednej strony – kształtować działania administracyjne tak, by uwzględniały pożądane cele i wartości – z drugiej strony – służyć kontroli działań administracyjnych, w tym kontroli sądownoadministracyjnej takich działań pod względem szeroko rozumianej aksjologii i celowości, jest konstrukcja *détournement de pouvoir*.

3. Temat pracy brzmi: „Koncepcja *détournement de pouvoir*”.

Konstrukcję *détournement de pouvoir* ujmują holistycznie. Z jednej strony wyznacza kierunki działań administracyjnych, które powinny być zgodne z celem i „duchem” regulacji prawnych. Z drugiej strony umożliwia ocenę i eliminowanie z obrotu prawnego działań i rozstrzygnięć, które są sprzeczne w tak określonym wzorcu kontroli. Skarga na *détournement de pouvoir* jest konstrukcją typowo orzeczniczą, powstałą we Francji, bazującą na precedensach francuskich sądów administracyjnych, głównie zaś orzecznictwie Rady

Stanu. W orzecznictwie i doktrynie francuskiego prawa i postępowania administracyjnego skarga zarzucająca naruszenie celowości działań administracyjnych jest określana mianem *recours pour détournement de pouvoir*. W ramach podstawy anulacyjnej, jaką stanowi *détournement de pouvoir*, organ administracji publicznej podejmuje działanie i feruje rozstrzygnięcie zgodne z obiektywnym porządkiem prawnym, które nie uwzględnia jednak celów i wartości, dla jakich została wydana regulacja stanowiąca podstawę działania i rozstrzygnięcia. Akt administracyjny powinien być wydany w interesie wyznaczonym przez ustawę, inną regulację prawną lub w interesie niewyrażonym *expressis verbis* w przepisach prawnych. Jeżeli akt jest zgodny z normami: kompetencyjną, formalno- i materialnoprawnymi, lecz został wydany w innym celu niż wyznaczony przez ustawę lub pozaprawne zasady, wówczas można mówić o obejściu celu bądź nadużyciu upoważnienia ustawowego (*détournement de pouvoir*). W razie stwierdzenia takiego uchybienia, francuski sąd administracyjny uchyla zaskarżone działanie lub akt z mocą wsteczną.

4. Dotychczas w nauce prawa administracyjnego zagadnienie zgodności działań i rozstrzygnięć administracyjnych nie zostało kompleksowo opracowane. W popularnych w ostatnich czasach dyskusjach oraz opracowaniach na temat aksjologii prawa administracyjnego podkreśla się przede wszystkim konieczność uwzględniania przez organy administracji publicznej celów i wartości ustawowych oraz pozaprawnych. Pomijane są natomiast wątki związane z kontrolą działań i rozstrzygnięć administracyjnych przez pryzmat tak określonego wzorca kontroli. Tymczasem konstrukcja *détournement de pouvoir* umożliwia holistyczne podejście do zagadnienia aksjologii i teleologii działalności administracyjnej, gdyż kładzie nacisk zarówno na konieczność kierowania się przez organy pożądanymi celami i wartościami, jak również na możliwość oceny działalności administracyjnej przez pryzmat poświadczonych celów i wartości.

5. W pierwszej części pracy *détournement de pouvoir* zostało scharakteryzowane jako jedna z podstaw anulacyjnych w ramach skargi na nadużycie władzy we francuskim porządku prawnym. Pierwszym choć nie podstawowym celem pracy jest zatem przedstawienie rodowodu tej konstrukcji, określenie jej charakteru prawnego, a także przedstawienie elementów konstrukcyjnych *détournement de pouvoir*.

6. Zaprezentowanie francuskiego ujęcia skargi na *détournement de pouvoir* stanowi przyczynek do dalszych rozważań nad miejscem tej konstrukcji w prawie administracyjnym w ogólności oraz możliwością jej wykorzystania w systemach prawnych innych państw do ochrony szeroko pojętej aksjologii i teleologii prawa administracyjnego i administracji publicznej. Z jednej strony chodzi o wykazanie, że praktyka oraz nauka francuskiego prawa

administracyjnego zdiagnozowały problem, jakim jest istnienie szerokiej gamy rozstrzygnięć administracyjnoprawnych, które są sprzeczne z celami i wartościami, którym prawo administracyjne i administracja publiczna powinny służyć. Francuska praktyka wykształciła mechanizm przeciwdziałający tym sytuacjom w postaci skargi na *détournement de pouvoir*. Z drugiej strony w porządkach wielu państw, w których owe nieprawidłowe sytuacje mają miejsce, nie istnieją zinstytucjonalizowane konstrukcje przeciwdziałające tym sytuacjom. W drugiej części pracy będzie zatem chodziło o wskazanie możliwych „sposobów myślenia” o prawie, tak aby owe niekorzystne sytuacje eliminować z obrotu prawnego z wykorzystaniem już istniejących rozwiązań prawnych.

7. Niniejsza praca próbuje udowodnić tezę, że konstrukcja *détournement de pouvoir* ma charakter uniwersalny dla prawa i postępowania administracyjnego, w związku z czym może znaleźć zastosowanie w porządkach prawnych innych państw. Nadrzędnym celem pracy jest zatem umiejscowienie konstrukcji *détournement de pouvoir* w szerszym kontekście prawa administracyjnego, nie zaś proste jej scharakteryzowanie, które mogłoby być postrzegane jako „sztuka dla sztuki”.

## II. METODA BADAWCZA

1. Teoretycznoprawne rozważania nad uniwersalnością konstrukcji *détournement de pouvoir* zostały osadzone na tle analizy o charakterze dogmatycznoprawnym. Analizie zostały poddane polskie regulacje prawne odnoszące się do działalności administracji publicznej i jej kontroli. Refleksje o charakterze dogmatycznym i teoretycznoprawnym zostały zilustrowane przykładami zaczerpniętymi z praktyki oraz z legislacji administracyjnej. Teoretycznoprawne rozważania nad uniwersalnym charakterem *détournement de pouvoir* prowadzone są komplementarnie według trzech wyróżnionych przeze mnie płaszczyzn ontologicznych prawa, a to płaszczyzny formalno-językowej, aksjologicznej oraz psychologiczno-socjologicznej. Na każdej z wyróżnionych płaszczyzn staram się wskazać cechy i elementy, które stanowią o uniwersalnym charakterze konstrukcji *détournement de pouvoir*. Teoria prawa poszczególnym płaszczyznom ontologicznym przyporządkowuje odpowiadające im płaszczyzny metodologiczne badania prawa. Wyrażany często pogląd o złożoności ontologicznej czy przedmiotowej prawa, o tym że do prawa zaliczają się różne kategorie przedmiotów, prowadzi do prostych wniosków o pluralizmie metodologicznym. W związku z powyższym poszczególnym płaszczyznom ontologicznym prawa należy przypisać

odpowiadające im płaszczyzny metodologiczne. W niniejszej pracy zostały więc zastosowane, poza metodą formalno-dogmatyczną – metoda aksjologiczna, służąca do badania prawa przez pryzmat wiodących w nim wartości, a także metoda psychologiczno-socjologiczna, pozwalająca badać, w jaki sposób prawo jest odbierane przez poszczególne jednostki oraz grupy społeczne oraz jakie reakcje wywołuje.

2. Materiałem badawczym w niniejszej pracy, oprócz zespołu przepisów prawa administracyjnego *sensu largo*, tj. tekstów aktów normatywnych i orzecznictwa, stała się również doktryna prawnicza. W pierwszej części oparto się głównie na literaturze francuskojęzycznej dotyczącej zagadnienia *détournement de pouvoir*. W dalszej części wykorzystane zostały opracowania z zakresu polskiego prawa i postępowania administracyjnego, a także dorobek polskiej nauki teorii prawa.

### III. KONSTRUKCJA I ZAWARTOŚĆ PRACY

Rozprawa składa się z sześciu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem. Strukturę pracy determinuje przyjęty sposób prezentowania konstrukcji *détournement de pouvoir*, który miał wpływ na kolejność prezentacji poszczególnych zagadnień. Omawianie tematyki *détournement de pouvoir* rozpoczynam od stwierdzenia, że francuska myśl administracyjna zdiagnozowała problem, jakim była konieczność szerszej kontroli działalności administracyjnej niż tylko pod względem zgodności z prawem pozytywnym. W konsekwencji do francuskiego prawa administracyjnego zostały wprowadzone konkretne rozwiązania prawne. Rozwiązania tego typu lub zbliżone znalazły również wyraz w porządkach prawnych innych państw europejskich. Dopiero następnie przechodzę do omówienia zagadnienia *détournement de pouvoir* w polskiej myśli administracyjnej, by następnie umiejscowić je w prawie administracyjnym *in genere*. Zasadniczą część pracy kończy omówienie przejawów *détournement de pouvoir* w prawie administracyjnym, zwłaszcza polskim; innymi słowy, odpowiednie rozumienie istniejących rozwiązań prawnych może pozwolić na kontrolowanie, czy działania i rozstrzygnięcia organów administracji publicznej są zgodne z szeroko pojmowaną celowością i aksjologią prawa administracyjnego i administracji publicznej.

1. W rozdziale pierwszym, zatytułowanym „*Détournement de pouvoir* we francuskiej myśli administracyjnej”, omówiona została geneza i historyczny rozwój tej

konstrukcji prawnej. *Détournement de pouvoir* jako podstawa uchylecia wadliwego aktu administracyjnego, który nie realizuje wyznaczonego celu, pojawia się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym w latach 60. XIX wieku. Podstawowe znaczenie w tej mierze mają dwa orzeczenia Rady Stanu: orzeczenie z 24 lutego 1864 r. w sprawie *Lesbats* oraz orzeczenie z 26 września 1875 r. w sprawie *Pariset*.

W początkowym okresie rozwoju *détournement de pouvoir* sądy administracyjne nie posługiwały się tym pojęciem, lecz zwracały uwagę na poszczególne elementy konstrukcji. Podstawowy element stanowi rozbieżność między celem – wyznaczonym przez akt prawny stanowiący podstawę podjęcia działania i wydania rozstrzygnięcia bądź wynikającym z zasad pozaprawnych – a celem do którego rzeczywiście zmierzał organ administracji publicznej, podejmując działanie i ferując rozstrzygnięcie.

*Détournement de pouvoir* jako podstawa zaskarżenia i zarazem podstawa uchylania wadliwego aktu administracyjnego musi być osadzana w kontekście innych podstaw. W ramach skargi na nadużycie władzy skarżący może powoływać się na sześć podstaw anulacyjnych. Trzy pierwsze, wchodzące w zbiorczą kategorię tzw. legalności zewnętrznej to: 1) niewłaściwość organu; 2) wady formalne aktu; 3) wady proceduralne. Na pozostałe trzy podstawy anulacyjne, w ramach legalności wewnętrznej, składają się: 1) naruszenie normy prawnej; 2) naruszenie motywów prawnych i motywów faktycznych; 3) nadużycie upoważnienia bądź nadużycie procedury.

Po raz pierwszy pojęcie „*détournement de pouvoir*” do terminologii postępowania sądownoadministracyjnego wprowadził L. Aucoc. Zdefiniował on *détournement de pouvoir* jako wykorzystywanie przez urzędników administracji publicznej przyznaných im uprawnień w taki sposób, że podejmując akt administracyjny wchodzący w zakres ich kompetencji i w formie przepisanej przez prawo pozytywne, wydają go w celu bądź z pobudek innych niż te, dla których określona kompetencja została im powierzona.

Przedstawiciele doktryny w różny sposób rozumieli konstrukcję *détournement de pouvoir*. Niektórzy wiązali ją z działaniem organu, które jest sprzeczne z celami wyznaczonymi przez normę upoważniającą oraz z celami wynikającymi z norm prawnych stanowiących podstawę działania i rozstrzygnięcia (L. Aucoc, M. Beurdeley, M. Hauriou, H. Welter). Z kolei inni autorzy przedstawiali *détournement de pouvoir* jako środek procesowy zmierzający do kontrolowania „moralności administracyjnej”, pod którą to moralnością rozumieli obowiązek podporządkowania działalności administracyjnej dobru służby publicznej oraz pozaprawnym zasadom wynikającym z istoty administracji publicznej (M. Hauriou, H. Welter). Wśród przedstawicieli francuskiej nauki prawa administracyjnego byli

również tacy, którzy kwestionowali zasadność wyodrębniania w ramach skargi na nadużycie władzy podstawy anulacyjnej w postaci *détournement de pouvoir*, wskazując, że działanie i rozstrzygnięcie sprzeczne z duchem ustawy należy kwalifikować jako działanie sprzeczne z ustawą, przez co *détournement de pouvoir* jest wyłącznie pewną specyficzną formą nielegalności (A. de Laubadère, M. Waline, J. Appleton, R. Alibert).

W rozdziale pierwszym wskazuję również na odmiennność, jaka istnieje między skargą na nadużycie władzy, a skargą opartą na *détournement de pouvoir*. Ta pierwsza stanowi jedną z czterech rodzajów skarg dostępnych w ramach postępowania sądownoadministracyjnego we Francji (obok skargi pełnej jurysdykcji sądowej, skargi o uznanie legalności aktu oraz skargi w ramach postępowania karno-administracyjnego). Tymczasem *détournement de pouvoir* nie stanowi osobnej skargi, lecz jest jedną z podstaw anulacyjnych w ramach skargi na nadużycie władzy.

**2. Rozdział drugi został zatytułowany „*Détournement de pouvoir* we francuskim prawie administracyjnym”.** Został on poświęcony omówieniu, w jaki sposób teoretycznoprawna konstrukcja *détournement de pouvoir* została ujęta we francuskim prawie administracyjnym. Zwracam zatem uwagę na podstawowe elementy konstrukcyjne.

Po pierwsze, organ administracji publicznej musi podjąć określone działanie lub akt. Przy czym zakres kognicji francuskich sądów administracyjnych jest znacznie szerszy aniżeli zakres kognicji ich polskich odpowiedników. W konsekwencji we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego praktycznie każdy jednostronny akt wydany przez organ administracji publicznej podlega zaskarżeniu z powodu jego niezgodności z prawem, a tym samym również z powodu *détournement de pouvoir*.

Po drugie, działanie lub akt muszą być zgodne z obiektywnym porządkiem prawnym w tym sensie, iż są podjęte przez właściwy organ, przy prawidłowym zastosowaniu przepisów o charakterze formalno- i materialnoprawnym. Przesądzenie, czy działanie lub akt jest zgodne z obiektywnym porządkiem prawnym następuje co do zasady przez odniesienie ich do innych podstaw uchylenia aktu administracyjnego. Innymi słowy, w sytuacji gdy działanie lub akt nie zawiera którejkolwiek ze wskazanych wad, może być nieprawidłowe, gdy realizuje inne cele i wartości niż te, dla realizacji których organ został wyposażony w kompetencję, działanie lub akt są dotknięte wadą w postaci *détournement de pouvoir*.

Po trzecie, działanie lub akt muszą być sprzeczne z celem. W zakresie niezgodności z celem wyznaczonym przez ustawę wyróżnia się 3 odmiany takiej sprzeczności:

1. działanie sprzeczne z interesem ogólnym, gdzie administracja publiczna działa w interesie innym aniżeli interes publiczny, np. w interesie politycznym, osobistym, partykularnym;
2. działanie podjęte w interesie ogólnym, lecz innym aniżeli interes wyznaczony przez przepisy ustawy;
3. działanie podjęte w celu obejścia przewidzianego prawem trybu procesowego (tzw. nadużycie procedury).

Pośród granic *détournement de pouvoir*, można wskazać 3 podstawowe: 1) domniemanie legalności celu realizowanego przez administrację publiczną; 2) ekstensywne rozumienie celu; 3) poszukiwanie innej podstawy anulacyjnej (*détournement de pouvoir* jako *ultima ratio*). Wszystkie one wpływają na ograniczony zakres zastosowania *détournement de pouvoir*.

Na koniec rozważań w rozdziale drugim omawiam procedurę kontroli sądowoadministracyjnej. Kontrola sądowoadministracyjna w przypadku powołania *détournement de pouvoir* jako podstawy skargi na nadużycie władzy odznacza się cechami swoistymi. Dowodzenie, że organ administracji publicznej kierował się niewłaściwymi celami i wartościami, przeszło zasadniczą ewolucję w orzecznictwie Rady Stanu. Początkowo *détournement de pouvoir* mogło wynikać wyłącznie z aktu administracyjnego. Współcześnie może wynikać z całości akt sprawy administracyjnej, z powiązanych ze sobą domniemań (franc. *faisceau de présomptions*), a nawet z dostatecznie poważnych domniemań niezaprzeczonych przez organy administracji publicznej. Badanie działania lub aktu przez sąd pod kątem *détournement de pouvoir* polega na analizie celów i wartości, które stanowiły ich aksjologiczną i teleologiczną podstawę. Zabieg ten jest zadaniem niezwykle delikatnym, wymaga ze strony sądu czysto subiektywnej oceny działań administracyjnoprawnych. Niesie ze sobą również element psychologiczny, polegający na konieczności swoistego wejścia w wewnętrzne przekonania i pobudki, którymi kierował się autor działania lub aktu.

**3. W rozdziale trzecim, zatytułowanym „*Détournement de pouvoir* w innych porządkach prawnych”, ukazuję, że konstrukcja ta funkcjonuje również, w kształcie tożsamym lub zbliżonym do francuskiej konstrukcji *détournement de pouvoir*, w innych porządkach prawnych. Jej prezentacja nie jest jednak prostym zagadnieniem. Po pierwsze, w porządkach prawnych niektórych państw, zwłaszcza kręgu kultury romańskiej, występują rozwiązania tożsame z francuską skargą na *détournement de pouvoir*. Z drugiej jednak strony, w porządkach prawnych niektórych europejskich państw, mimo że brak analogicznej**

konstrukcji, można odnaleźć rozwiązania prawne doń zbliżone. Po trzecie, mimo że w niektórych systemach normatywnych nie występują konstrukcje tożsame a nawet zbliżone do francuskiego rekursu z powodu *détournement de pouvoir*, jest jednak dostrzegalny silny wpływ myśli i dorobku francuskiej myśli prawniczej; innymi słowy, zauważalne są inne niż *détournement de pouvoir* konstrukcje i rozwiązania prawne, chociażby w zakresie organizacji władzy wykonawczej i sądowniczej.

**4. W rozdziale czwartym, zatytułowanym „*Détournement de pouvoir* w polskiej myśli administracyjnej”, przywołuję poglądy przedstawicieli polskiej myśli prawniczej ukazujące, jak rozumieli i jaką rolę przypisywali tej konstrukcji prawnej.**

W trakcie dyskusji nad kształtem systemu sądownoadministracyjnego po I wojnie światowej żywe były postulaty zaczerpnięcia pewnych rozwiązań francuskich. Za transponowaniem francuskich rozwiązań prawnych w zakresie sądownictwa administracyjnego na grunt polski opowiadał się w sposób najbardziej wyraźny J.S. Langrod, co znalazło wyraz w wielu jego pracach. Jedną z jego propozycji było wprowadzenie do polskiego sądownictwa administracyjnego skargi na *détournement de pouvoir*. Jego postulaty nie ograniczały się jednak tylko do przejęcia skargi opartej na zarzucie *détournement de pouvoir*. Za J.S. Langrodem pojęcie „*détournement de pouvoir*” tłumaczę jako „obejście upoważnienia” albo „nadużycie upoważnienia”.

Zagadnieniem *détournement de pouvoir* zajmował się również uczeń J.S. Langroda – Z. Nowotarski. W szczególności, odnosząc się do skargi na nadużycie władzy, nie wykluczał możliwości oparcia w polskim porządku prawnym skargi sądownoadministracyjnej na dalszych podstawach niż tylko naruszenie obiektywnego porządku prawnego.

Oprócz głosów pozytywnych, przemawiających za potrzebą i możliwością zbudowania polskiego systemu sądownictwa administracyjnego po I wojnie światowej w oparciu o wzorce francuskie, prezentowane były również głosy krytyczne. J. Panejko uważał, że nie jest możliwe transponowanie rozwiązań prawnych funkcjonujących we Francji do porządków prawnych żadnego z pozostałych państw europejskich. Jego zdaniem niektóre z porządków prawnych odznaczają się swoistymi cechami, zaś francuskie instytucje sądownoadministracyjne należą do takich właśnie specyficznych rozwiązań prawnych.

**5. W rozdziale piątym, zatytułowanym „Próba umiejscowienia *détournement de pouvoir* w prawie administracyjnym *in genere*”, odnoszę tę konstrukcję prawną do funkcjonujących w prawie administracyjnym koncepcji i konstrukcji prawnych; opisuję ją w**



ujęciu abstrakcyjnym, tak by ostatecznie sformułować zamkniętą definicję *détournement de pouvoir*.

Pojęcie *détournement de pouvoir* wykazuje silne związki z innymi pojęciami teoretycznoprawnymi służącymi do opisywania zależności, jakie występują między organami administracji publicznej a adresatami działań i rozstrzygnięć administracyjnych.

Po pierwsze, z problematyką kontroli celowości działań i rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej w sposób nierozdzielny wiąże się zagadnienie luzów decyzyjnych. Wykształcenie *détournement de pouvoir* jako jednej z podstaw wywiedzenia skargi sądowoadministracyjnej jest związane historycznie z konstrukcją swobodnego uznania. M. Hauriou wskazywał, że *détournement de pouvoir* jest sankcją „moralności administracyjnej”, przez którą rozumiał zakaz przekraczania przez organ wewnętrznych granic swobodnego uznania.

Po drugie, konotację aksjologiczną posiadają normy prawne w sytuacji, gdy przepisy prawa, z których wynikają, posługują się pojęciami nieokreślonymi. Przez pojęcia nieokreślone (nieostre) należy rozumieć takie, które nie są sformułowane w sposób precyzyjny, lecz wymagają w procesie stosowania prawa oceny stanu faktycznego przez pryzmat wartości, które w przepisach zawierających pojęcia nieostre są zakodowane.

Po trzecie, opisywaniu więzi istniejących między jednostką a organem administracji publicznej służą kategorie interesu: faktycznego, prawnego, prywatnego, a także kategoria publicznego prawa podmiotowego. Odnosząc potoczne rozumienie pojęcia interesu do więzi, jakie mogą łączyć obywatela z administracją publiczną, należy stwierdzić, że więzi te mogą przybierać różne formy. Generalnie, interes można określać jako relację pomiędzy obiektywnie istniejącym, zastanym i możliwym do zweryfikowania stanem rzeczy, a czyjąś obiektywną bądź subiektywną oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką może on przynieść – za pośrednictwem administracji publicznej – gdy ten stan zostanie osiągnięty.

W dalszej kolejności zwracam uwagę, że *détournement de pouvoir* stanowi pojęcie heterogeniczne, które może być rozumiane co najmniej na kilka sposobów i może być rozumiane różnie w zależności do tego, do którego z podmiotów będzie odnoszone.

Dla organu administracji publicznej *détournement de pouvoir* stanowi zatem w pierwszej kolejności sytuację, w której podejmuje działanie lub akt zgodne z formalnie rozumianym prawem, narusza jednak cele i wartości, które powinny zostać osiągnięte. W dalszej kolejności należy wskazać, że sankcją *détournement de pouvoir* jest retroaktywne uchylene zaskarżonego działania lub aktu. Oznacza to, że na organie administracji publicznej ciąży generalny zakaz dopuszczania się *détournement de pouvoir*. Złamanie zakazu,

w przypadku objęcia działania lub aktu skargą sądowoadministracyjną, prowadzi do ich wyeliminowania z obrotu prawnego z mocą wsteczną. W odniesieniu do organów zakaz *détournement de pouvoir* – ale również inne podstawy oparcia skargi – określa zatem minimalne standardy, jakimi powinny kierować się przy podejmowaniu działań i ferowaniu rozstrzygnięć.

Z kolei dla podmiotu administrowanego skarga oparta na zarzucie *détournement de pouvoir* stanowi środek prawny umożliwiający zakwestionowanie działania lub rozstrzygnięcia oraz żądanie dokonania jego weryfikacji przez sąd. Skarżący zarzuca nadużycie upoważnienia przez wykorzystanie kompetencji do realizacji niewłaściwych celów i wartości.

Wreszcie dla sądu administracyjnego skarga na *détournement de pouvoir* stanowi impuls do przeprowadzenia kontroli zaskarżonego działania lub aktu oraz ewentualnego wyeliminowania ich z obrotu prawnego w przypadku stwierdzenia zaistnienia tegoż uchybienia.

Rozważania na temat znaczenia *détournement de pouvoir* dla: organu administracji publicznej, podmiotu administrowanego oraz sądu administracyjnego, pozwalają na postawienie tezy, że *détournement de pouvoir* może być rozpatrywane również w ujęciu statycznym oraz dynamicznym.

W ujęciu statycznym *détournement de pouvoir* to stan, w którym działanie lub akt o charakterze administracyjnoprawnym są dotknięte wadą polegającą na nieuwzględnieniu i nierealizowaniu właściwych celów i wartości. Z drugiej strony, działanie lub akt realizują inne, niewłaściwe cele i wartości, przy czym podejmując działanie lub rozstrzygnięcie, organ nie narusza jakichkolwiek powszechnie obowiązujących norm: kompetencyjnych, określających formy działania, materialnoprawnych i procesowych. Tak określony stan rzeczy, od chwili zakończenia przez organ administracyjny działania lub wydania aktu nie podlega zmianie. Stan ten ulega swoistej krystalizacji, przez którą należy rozumieć to, że nie może on już ulec zmianie. Organ administracji publicznej zakończył działanie lub postępowanie zmierzające do wydania aktu. O ile opisany stan rzeczy, tj. *détournement de pouvoir* w ujęciu statycznym, nie podlega dalszej zmianie, podlega jednak dalszej dynamizacji, gdy podmiot, do którego jest skierowane działanie lub rozstrzygnięcie, wystąpi ze skargą sądowoadministracyjną. Dynamizacja układu statycznego sprowadza się do wystąpienia przez podmiot zewnętrzny ze skargą, zaś w dalszej kolejności polega na przeprowadzeniu przez sąd kontroli zaskarżonego działania lub rozstrzygnięcia pod kątem jego zgodności z szeroko pojmowaną celowością.

Charakter *détournement de pouvoir* może budzić wątpliwości.

Po pierwsze, *détournement de pouvoir* stanowi sytuację, w której organ administracji publicznej, podejmując działanie i ferując rozstrzygnięcie, dokonuje prawidłowego zastosowania norm: kompetencyjnej, określającej prawne formy działania, materialnoprawnych oraz procesowych, wydaje podejmuje jednak działanie lub akt o charakterze administracyjnoprawnym dla realizacji odmiennych celów i wartości niż te, dla urzeczywistnienia których został wyposażony w kompetencję administracyjną. *Détournement de pouvoir* stanowi zatem sytuację składającą się z elementów prawnych i faktycznych. W tym znaczeniu pojęcie sytuacji będzie charakteryzować *détournement de pouvoir* w ujęciu statycznym.

Po drugie, w ujęciu dynamicznym *détournement de pouvoir* stanowi instytucję prawa procesowego. Oznacza bowiem skargę kierowaną do sądu administracyjnego opartą na zarzucie oparcia przez organ podjętego działania lub rozstrzygnięcia na niewłaściwych celach i wartościach, przy jednoczesnym prawidłowym zastosowaniu norm: kompetencyjnej, określających formy działania, formalno- i materialnoprawnych.

Po trzecie, *détournement de pouvoir* w ujęciu holistycznym (statyczno-dynamicznym) może być określane mianem konstrukcji prawnej. Pojęcie to wskazuje na złożony układ wzajemnie powiązanych elementów prawnych i faktycznych, który stanowi podstawę wniesienia skargi sądowoadministracyjnej. Pojęcie konstrukcji wskazuje zatem jednocześnie na określoną sytuację prawno-faktyczną oraz na skargę, która na powyższej sytuacji zostaje oparta.

W piątym rozdziale sygnalizuję również zagadnienie tzw. obszarów *détournement de pouvoir*, wyróżniając *détournement de pouvoir* w ujęciu wąskim oraz szerokim. Powyższy podział wiąże się nierozdzielnie ze sferą aktywności administracji publicznej, w której na obywatela nakładane są obowiązki, oraz sferą, w której korzysta on z prawnie zagwarantowanej możliwości działania w granicach dopuszczonych przez prawo. Z jednej strony organy administracji publicznej mogą nakładać na obywateli różne obowiązki i zakazy, ingerujące w sferę prawnie zagwarantowanej możliwości działania; jeżeli organ feruje nakazy lub zakazy kierując się niewłaściwymi celami i wartościami, dopuszcza się *détournement de pouvoir* w ujęciu wąskim. Z drugiej strony w wielu sytuacjach jednostki mogą domagać się od administracji publicznej pewnych działań, zaś organy są obowiązane postąpić zgodnie z treścią norm prawnych; jeżeli organ podejmuje rozstrzygnięcie – zgodne z literą prawa pozytywnego – pomija jednak pożądane cele i wartości, dopuszcza się *détournement de pouvoir* w ujęciu szerokim; w istocie, aby uchronić się przed zarzutem *détournement de*

*pouvoir* w ujęciu szerokim organ powinien, uwzględniając właściwe cele i wartości, zmodyfikować treść prawa pozytywnego, tak by wydać rozstrzygnięcie słuszne, sprawiedliwe, racjonalne.

Rozważania zawarte w rozdziale piątym prowadzą do sformułowania definicji *détournement de pouvoir*. Można przyjąć, że: *détournement de pouvoir* to złożona sytuacja prawna i faktyczna polegająca na tym, że działanie lub akt o charakterze administracyjnoprawnym, zgodne z obiektywnym porządkiem prawnym, realizują inne cele i wartości niż te, które wynikają z ustaw bądź formuł pozaprawnych, stanowiąca podstawę wywiedzenia przez podmiot, do którego jest zaadresowane działanie lub akt, skargi sądowoadministracyjnej, a zarazem sprawiająca, że skarga jest skuteczna, przez co należy rozumieć, że obliguje sąd administracyjny do przeprowadzenia sformalizowanego postępowania zmierzającego do skontrolowania zaskarżonego działania, czynności lub aktu pod względem szeroko rozumianej celowości oraz jego wyeliminowania z obrotu prawnego.

**6. Rozdział szósty pracy został zatytułowany „Przejawy *détournement de pouvoir* w prawie administracyjnym”.** Na potrzeby niniejszego rozdziału przez prawo rozumiem dopiero swoiste połączenie bytów idealnych (tj. znaczeń, sensów, przeżyć psychicznych pod wpływem prawa, wartości, ocen) oraz bytów realnych (zjawisk znaków prawnych, tekstów prawnych, zjawisk przeżyć i zachowań się pod wpływem prawa, zjawisk wartościowania i oceniania). *Détournement de pouvoir* wykazuje silne związki z różnymi przedmiotami, które intuicyjnie można wiązać z prawem. Rozważania na temat prawa, tego jak prawo było i jest postrzegane w teorii prawa prowadzą mnie do wniosku, że na prawo – *sensu largissimo* – składają się również cele i wartości odnoszone do prawnie zdeterminowanych działań administracyjnoprawnych.

Omawiając przejawy *détournement de pouvoir* w prawie administracyjnym na płaszczyźnie statycznej, w pierwszej kolejności odnoszę się do obszarów tradycyjnych.

W sytuacji, gdy jednostka domaga się, aby jej sprawa stała się przedmiotem badania i rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej – opierając żądanie w tym zakresie wyłącznie na interesie prawnym – organ może załatwić sprawę w taki sposób, jaki w granicach prawa, uzna za najbardziej optymalny. Podejmując działanie oraz wydając rozstrzygnięcie, organ powinien kierować się celami i wartościami, bez względu na ich prawny lub pozaprawny charakter. W konsekwencji rozstrzygnięcie, które zostało podjęte – bądź z całkowitym pominięciem celów i wartości, bądź dla realizacji celów i wartości

odmiennych niż te, które leżały w zamyśle prawodawcy – nosi wszelkie znamiona nadużycia upoważnienia.

Obszary tradycyjne *détournement de pouvoir* można również charakteryzować przez pryzmat publicznych praw podmiotowych.

Na wstępie odnoszę się do publicznych praw podmiotowych o charakterze wolnościowym – chociaż mają co do zasady charakter negatywny, władze państwowe mogą ingerować: a) już w samą możliwość korzystania z publicznego prawa podmiotowego o charakterze wolnościowym, b) a także w zakres i sposób korzystania z tego prawa. Ingerując w możliwość, zakres lub sposób korzystania z prawa podmiotowego, organy administracji publicznej podejmują w tym przedmiocie określone działania i rozstrzygnięcia. Przechodząc do istoty *détournement de pouvoir sensu stricto* w odniesieniu do publicznych praw podmiotowych o charakterze wolnościowym, należy podkreślić dwie rzeczy:

- z jednej strony organ administracji publicznej może:
  - a) w przypadku publicznych praw podmiotowych o charakterze wolnościowym wynikających wprost z prawa powszechnie obowiązującego zakazać, w drodze aktu administracyjnego, korzystania z tego prawa,
  - b) w przypadku publicznych praw podmiotowych o charakterze wolnościowym wynikających z indywidualnego aktu administracyjnego konstytutywnego o charakterze uznaniowym, określić w tym akcie zakres i sposób korzystania z tego prawa, a tym samym ograniczyć zakres wolności, ewentualnie cofnąć przyznany zakres wolności,
- z drugiej strony organ administracji publicznej ingerując w możliwość korzystania z publicznych praw podmiotowych lub kształtując, ewentualnie cofając zakres wolności, powinien kierować się celami i wartościami, które wynikają – bądź z aktów prawnych, bądź z formuł pozaprawnych – i które składają się na porządek prawny *sensu stricto, sensu largo* lub *sensu largissimo*.

W dalszej kolejności wyodrębniam trzy kategorie publicznych praw podmiotowych, które wykazują ze sobą związki. Są to: a) publiczne prawo podmiotowe polegające na roszczeniu o zaniechanie ingerencji w sferę przyznanego uprzednio stanu prawnego; b) publiczne prawo podmiotowe polegające na roszczeniu o modyfikację stanu prawnego; c) a także publiczne prawo podmiotowe polegające na roszczeniu o odpowiednie ukształtowanie stanu prawnego. Organ administracji publicznej może wywodzić cele i wartości, które powinny ukierunkowywać działania prawodawcze nie tylko z samej treści upoważnienia, lecz również: a) z tytułu aktu prawnego, b) jego preambuły o ile akt ją posiada, c) z tytułów

poszczególnych jednostek systematyzacyjnych zawierających upoważnienia, d) z całości uregulować danego aktu prawnego, e) jak również z uregulowań innych aktów powiązanych systemowo z ustawą upoważniającą. Uważam, że cele i wartości mogą być wyrażone *expressis verbis* lub wynikać z powyższych źródeł w sposób tylko dorozumiany. Liczne cele i wartości będą wynikać również z kategorii interesu publicznego, który organ ma obowiązek brać pod uwagę i wywierać nie tylko w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, lecz również w innych sferach swojej aktywności. W kontekście wskazanych publicznych praw podmiotowych organ powinien nie tylko odszukać właściwą warstwę aksjologiczną i teleologiczną uzasadniającą podjęcie działań prawodawczych, lecz również powinien tak ustalonymi celami i wartościami bezwzględnie się kierować, co z kolei wywiera bezpośredni wpływ na kształt regulacji prawnych.

W ostatniej kolejności odnoszę się do publicznego prawa podmiotowego do odpowiedniego ukształtowania wewnętrznej struktury administracji publicznej. Kształtując tę strukturę, co należy rozumieć szeroko, właściwe organy administracji publicznej powinny brać pod rozwagę kontekst aksjologiczny i teleologiczny tego typu działań, czynności i aktów. Działania, czynności i akty o charakterze ustrojowym powinny gwarantować sprawne działanie organów i urzędów je obsługujących, efektywne realizowanie zadań publicznych oraz zaspokajanie potrzeb społecznych. Pominięcie tych determinant, podejmowanie działań, czynności i aktów, które pogarszają, a nawet paraliżują funkcjonowanie organów, realizowanie zadań i zaspokajanie potrzeb społecznych, motywowanie ich partykularnymi, moralnie niskimi pobudkami, należy oceniać jako *détournement de pouvoir sensu stricto*.

Przechodząc do szerokiego ujęcia obszarów *détournement de pouvoir* wskazuję, że w szerokim ujęciu obszarów tej konstrukcji prawnej pełni zasadniczo odmienną rolę od jej klasycznego ujęcia. Choć *détournement de pouvoir sensu largo* nierozzerwalnie wiąże się z aktywnością administracyjnoprawną, zmusza do swoistego spojrzenia na omawianą problematykę „od drugiej strony”, tj. od strony podmiotu zewnętrznego w stosunkach z administracją publiczną. *Détournement de pouvoir* w szerokim ujęciu służy eliminowaniu z obrotu prawnego przez organy administracji publicznej tych wszystkich sytuacji, w których podmioty administrowane w nieusprawiedliwiony sposób dopuszczają się obejścia prawa przedmiotowego, bądź też dopuszczają się nadużycia przysługujących im praw podmiotowych. Nie zawsze bowiem ustawodawca przewiduje instrumenty służące eliminowaniu powyższych sytuacji. *Détournement de pouvoir* w szerokim ujęciu jest zatem instytucją materialno-procesową, która służy eliminowaniu wskazanych sytuacji, kwalifikowanych jako niekorzystne. Jeżeli podmiot administrowany nadużywa prawa

podmiotowego, dopuszcza się nieuprawnionego obejścia prawa przedmiotowego, organ powinien – opierając się na pożądanym celach i wartościach – wydać rozstrzygnięcie odmiennej treści niż wynikałoby to z czysto literalnej treści przepisów prawa.

Konstrukcja jurydyczna *détournement de pouvoir* – w ujęciu szerokim bądź wąskim – ma w prawie polskim „miałkie” podstawy. Podstawą do jej konstruowania mogą być zwłaszcza zasady ogólne prawa i postępowania administracyjnego.

Pierwsza z zasad, tj. zasada uwzględnienia z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony, wymaga, by prowadząc jakiegokolwiek postępowanie, *sensu stricto* bądź *sensu largo*, organ administracji publicznej zgodnie z treścią tej zasady wyważył między interesem publicznym oraz interesem indywidualnym, tak by ostatecznie zdecydować o tym, któremu z nich zostanie przyznany prymat, ewentualnie, jakie koncesje w urealnieniu któregoś z interesów zostaną poczynione na rzecz drugiego. Najistotniejszego charakteru nabiera sama kategoria „interesu publicznego”. W praktyce organ administracji publicznej powinien przeprowadzić zmuszony proces myślowy: 1) po pierwsze, organ powinien ustalić okoliczności konkretnej, załatwianej przez siebie sprawy; 2) po drugie, w oparciu o tak ustalone realia organ powinien ustalić cele i wartości mieszczące się w kategorii interesu publicznego; 3) po trzecie, organ powinien dostosować treść podejmowanego działania lub rozstrzygnięcia do ustalonych w ten sposób okoliczności konkretnej sprawy wzbogaconych o cele i wartości mieszczące się w kategorii interesu publicznego.

Obowiązek przeprowadzenia podobnego procesu myślowego wynika również z zasady budzenia zaufania. Charakter pogłębiający zaufanie obywateli wobec władzy publicznej mają takie działania lub rozstrzygnięcia administracyjnoprawne, które gwarantują, że sprawa administracyjna *sensu largo* bądź *sensu stricto* zostanie rozstrzygnięta zgodnie z przepisami prawa, sprawiedliwie i szybko. Jednocześnie obowiązek sprawiedliwego postępowania i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej ma bardzo silne zakotwiczenie aksjologiczne i teleologiczne. Organ administracji publicznej musi uwzględnić cele i wartości, tak by podjęte działanie lub rozstrzygnięcie było sprawiedliwe.

W rozdziale szóstym, jako osobne źródło, z którego należy po stronie organów administracji publicznej wywodzić obowiązek działania zgodnie z określonym systemem celów i wartości, wskazuję Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. „Dobra praktyka administracyjna” jest pojęciem szerszym niż przestrzeganie przepisów prawa. „Dobra administracja” czy też „dobra praktyka administracyjna” bez wątplenia obejmuje obowiązek działania na podstawie prawa oraz obowiązek przestrzegania jego przepisów, gdyż trudno wyobrazić sobie, by w państwie demokratycznym i praworządnym działania

i rozstrzygnięcia naruszające prawo mogły być oceniane jako „dobre”. Z drugiej jednak strony, na organach ciąży obowiązek uwzględniania i realizowania różnorodnych celów i wartości. Tym samym przestrzeganie obiektywnego porządku prawnego jest niewystarczające do skonstatowania, że działanie lub rozstrzygnięcie jest „dobre”, że mamy do czynienia z „dobrą administracją” i z „dobrą praktyką administracyjną”. Tym samym dobra administracja oraz dobra praktyka administracyjna powinny charakteryzować się nie tylko czysto literalnym stosowaniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, lecz także wzbogaceniem podejmowanych działań i rozstrzygnięć o warstwę aksjologiczną i teleologiczną.

Na koniec w rozdziale szóstym – odnosząc się do ujęcia dynamicznego – omawiam problematykę kontroli sądownoadministracyjnej działań i rozstrzygnięć dotkniętych *détournement de pouvoir* w ujęciu statycznym. W polskim systemie kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Przepisy przesądzają jednoznacznie, że kontrola działań i aktów podejmowanych przez organy administracji publicznej odbywa się pod względem legalności. Podobnie, polskie sądy administracyjne wykluczają w tym zakresie jakiegokolwiek koncesje na rzecz innych kryteriów oceny. Sądy wykluczają zasadniczo możliwość kontrolowania, czy działania lub akty realizują społecznie ważne i społecznie pożądane cele i wartości, czy są słuszne, sprawiedliwe, użyteczne, zgodne z zasadami zdrowego rozsądku, itp. W tym stanie rzeczy pogłębionej refleksji wymaga sposób rozumienia kryterium zgodności z prawem, a właściwie sposób rozumienia pojęcia „prawo”. Skoro kontrola sądownoadministracyjna odbywa się pod względem zgodności z prawem, a przepis ten nie zawęża kategorii „prawa” wyłącznie do prawa stanowionego, lecz mówi ogólnie o prawie, to tym samym pojęciem „prawa” można objąć również prawo *sensu largissimo*, czyli cele i wartości wynikające z regulacji prawnych, z samej istoty prawa administracyjnego i administracji publicznej, a także z zasad współżycia społecznego oraz formuł sprawiedliwości, słuszności, itp.

#### IV. PODSUMOWANIE

*Détournement de pouvoir* ma charakter heterogeniczny i może być rozpatrywane w kilku ujęciach i kilku wymiarach. *Détournement de pouvoir* w ujęciu statycznym oraz w ujęciu dynamicznym krzyżują się z *détournement de pouvoir* rozpatrywanym w wymiarze organu administracji publicznej, podmiotu administrowanego oraz sądu administracyjnego.



Każde z ujęć *détournement de pouvoir* występuje we francuskim systemie prawa administracyjnego, gdzie konstrukcja ta powstała i rozwinęła się.

W zaprezentowanej formie, uwzględniającej wszystkie jej ujęcia, konstrukcja *détournement de pouvoir* występuje również w porządkach prawnych niektórych innych europejskich państw. Ogólne założenia pozostają niezmiennie i niezależnie od systemu prawnego *détournement de pouvoir* to złożona sytuacja prawna i faktyczna polegająca na tym, że działanie lub akt, zgodne z obiektywnym porządkiem prawnym, realizują inne cele i wartości niż te, które leżą w interesie publicznym, i wynikają: z regulacji prawnych, z samej istoty prawa administracyjnego i administracji publicznej, a także z zasad współżycia społecznego oraz formuł sprawiedliwości, słuszności, itp., stanowiąca podstawę wywiedzenia przez podmiot, do którego było zaadresowane działanie lub akt, skargi sądowoadministracyjnej, a zarazem sprawiająca, że skarga jest skuteczna.

O ile ogólne założenia konstrukcji *détournement de pouvoir* pozostają niezmiennie zarówno we francuskim systemie prawnym, jak również w systemach prawnych innych państw europejskich, o tyle podstawy jurystyczne konstrukcji w różnych systemach różnią się między sobą: raz podstawą konstrukcji są normy prawa sędziowskiego, innym razem przepisy prawa pozytywnego. W konsekwencji należy stwierdzić, że *détournement de pouvoir* może z powodzeniem funkcjonować zarówno w systemach prawnych, w których konstrukcje prawne opierają się na działalności orzeczniczej sądów i prawie sędziowskim, jak również w systemach prawnych, w których konstrukcje prawne wynikają z przepisów prawa pozytywnego.

Konstrukcja bazująca na francuskiej koncepcji *détournement de pouvoir* znajduje zastosowanie również w porządkach prawnych, w których nie została wyraźnie przewidziana, czy to w prawie sędziowskim, czy to w prawie pozytywnym. Organy administracji publicznej, podejmując działania lub akty o charakterze administracyjnoprawnym, są obowiązane kierować się celami i wartościami mieszczącymi się w kategorii interesu publicznego, unikając zarazem przesłanek naruszających ten interes. Cele i wartości, o których mowa w tym miejscu, składają się na porządek prawny *sensu largissimo*. W konsekwencji niezależnie od tego, w jaki sposób została skonstruowana norma odniesienia – nawet jeśli kontrola sądowoadministracyjna jest sprawowana wyłącznie pod względem zgodności z prawem – sąd jest władny oceniać, czy zaskarżone działanie lub akt są zgodne z szeroko rozumianą celowością.

14.06.2017 Pened k17