

Władza dyskrejonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji

Abstrakt

Opracowanie dotyczy dyskrejonalnej władzy administracji publicznej i jej wpływu na sytuację prawną jednostek. Władza ta – ważna dla rządzących a jeszcze bardziej dla tych, którzy stykają się z jej rezultatami – budzi od lat wątpliwości i spory. Posługiwanie się tą władzą zdeterminowane jest różnymi czynnikami. Przede wszystkim jest ona obwarowana prawem: wymaga podstawy prawnej i musi mieścić się w jego granicach. Władza ta przyjmuje różną postać. Jej wyraz widoczny jest w wielu sferach aktywności (niekiedy bierności) administracji publicznej. Oparte na dobrym prawie, właściwe korzystanie z tej władzy może sprzyjać rządzącym, człowiekowi i społeczeństwu. Złe prawo i niewłaściwe czynienie z niej użytku podważa autorytet podmiotów powołanych do pełnienia służby publicznej. Co istotniejsze, godzi w dobro osób, które powinny być wspierane i chronione przez organy władzy dbającej uczciwie i rzetelnie o pomyślność jednostek i kreowanych przez nie wspólnot.

Słowa kluczowe

władza dyskrejonalna, uprawnienie dyskrejonalne, administracja publiczna, jednostka, wspólnota.

Szeroko rozumiana władza dyskrejonalna stanowiła zasłużenie przedmiot pogłębianych rozważań w piśmiennictwie naukowym¹. Szczególną rolę odgrywa ona w administrowaniu publicznym. Ta doniosła prawnie i praktycznie, wrażliwa społecznie problematyka – zwłaszcza oddziaływanie uprawnień dyskrejonalnych na pozycję jednostek – mieści się w rozległym kręgu zainteresowań, uwiecznionych bogatym dorobkiem, Czcigodnego Jubilata – Profesora Adama Błasia.

Byt prawny, postać, właściwości, granice i kontrola władzy dyskrejonalnej wywoływały (i budzą nadal) uzasadnione obawy, emocje i żarliwe spory. Już samo jej mgliste pojęcie nie jest jednakowo rozumiane. Zwykle łączono je z dysponowaniem przez organ administracji możliwością wyboru, uznaniowością, mniejszą czy większą sferą swobo-

¹ Zob. np. B. Wojciechowski, *Dyskrejonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004. Zagadnienia administracyjnej władzy dyskrejonalnej przedstawiła m.in. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, T. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 219 i n.

dy (samodzielności²). Władza ta – w wielu jej odsłonach, owiana swoistą skrytością³, podyktowana licznymi motywami, ukierunkowana na wielorakie cele, nie tak samo nazywana, postrzegana i oceniana – utrzymuje się od wieków. W każdym czasie czerpanie z niej wpływało, choć nie zawsze w ten sam sposób i z niejednakowym nasileniem, na pozycję jednostek i budowanych przez nie wspólnot.

Korzystanie z władzy dyskrecjonalnej⁴ jest ważne dla administracji, która – jak zauważa celnie Profesor A. Błaś – „z natury swej dąży do swobody, do poszerzania posiadania władzy dyskrecjonalnej, do uwalniania się od krępujących ją norm i do tworzenia własnych norm postępowania”⁵. Przede wszystkim jednak posługiwanie się tą władzą jest żywotne dla administrowanych, co nie znaczy poddanych bezgranicznej woli, narzuconej siłą dyktatu rządzących.

Wątpliwości związane z prawnymi racjami, charakterem i zakresem swobody władzy administracyjnej nasiliły się w okresie formowania koncepcji państwa prawnego. Wówczas też dużo miejsca poświęcono uznaniu administracyjnemu⁶, które – nie bez powodu – określano jako „bastion absolutyzmu” czy *questia diabolica*. Mimo kontrowersji towarzyszących zachowaniu uznaniowości w państwie związanym prawem opowiedziano się za jej utrzymaniem, pod warunkiem, że będzie ona konieczna, potrzebna i sprawowana na podstawie i w szrankach prawa. Już wtedy dominował pogląd, że nie ma władzy wolnej od prawa. To ono w głównej mierze decyduje, kiedy, kto, jak i po co ma nią rozporządzać.

W obszarze funkcjonowania administracji publicznej pierwszoplanowym determinantem, obok unormowań konstytucyjnych, będących m.in. czynnikiem wyznaczającym i stabilizującym jej zadania⁷, jest prawo administracyjne. Nie zmieniając swej nazwy, prawo to – w różnym czasie i przy odmiennych uwarunkowaniach – podlegało daleko idącym

² O samodzielności administracji pisał A. Błaś. Zob. m.in.: *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI, s. 7–11; *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2073, „Prawo” 1998, t. CCLXIII, s. 39 i n.

³ W ujęciach leksykografów wyraz dyskrecjonalny oznacza poufny lub pozostawiony komuś do swobodnego uznania, oceny; bez ograniczeń prawnych – np. *Słownik Języka Polskiego*, T. II, red. W. Doroszewski, Warszawa 1960, s. 514. Słowo dyskrecja, -cja łączone jest z rozsądkiem, rozważą; z umiejętnością zachowania tajemnicy – A. Bańkowski, *Etymologiczny Słownik Języka Polskiego*, T. 1, Warszawa 2000, s. 318; M.S.B. Linde, *Słownik Języka Polskiego*, T. I, Lwów 1854, s. 586.

⁴ Wcześniej często utożsamiano ją ze swobodą. Szerzej A. Błaś, *Miedzy swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2154, „Prawo” 1999, t. CCLXVI, s. 23–32.

⁵ A. Błaś, *Ochrona praw podmiotowych jednostki wobec decyzji administracyjnej uznaniowej nie podlegającej merytorycznej kontroli sądu administracyjnego*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002*, Rzeszów 2002, s. 15.

⁶ Szerzej I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 32 i n.

⁷ Podobnie A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 145, 154.

przeobrażeniom implikowanym przeistaczającą się rzeczywistością, a w niej zmienianym modelem i rolą uwikłanej ideologicznie władzy. Doświadczenia minionych lat wykazały, jak często wypaczano jej sens, odchodząc od myśli przewodniej przyświecającej ukształtowaniu prawa administracyjnego w jego nowoczesnej postaci. Prawo to powstało z potrzeby stworzenia podstaw i granic prawnych działania administracji. Miały one zabezpieczać obywateli przed apodyktycznymi, samowładnymi rządami. Jak pisał Profesor A. Błaś, klasyczne prawo administracyjne „rodziło się z idei ochrony jednostki przed arbitralnością i samowolą władzy administracyjnej państwa policyjnego. Dlatego konstrukcje prawa administracyjnego tej epoki nastawione były na ideę pewności i przewidywalności działań władzy administracyjnej w jej stosunkach z jednostką. W logice prawa administracyjnego tworzonego wówczas zrozumiałe więc było ograniczenie uznaniowości (dyskrejonalności), eliminowanie dowolności i niczym nieskrępowanej swobody władz administracyjnych”⁸. Prawo to miało być hamulcem dla administracji postępującej wedle swego widzimisię, a zarazem siłą napędową jej pożądanej społecznie aktywności. Współcześnie, w dobie eksponowania praw i wolności jednostek oraz postrzegania coraz częściej unormowań prawnych przez pryzmat ochrony praw podmiotowych (tzw. rewolucja praw), waga prawa i rola administracji nabiera wyjątkowego znaczenia, nie omijając uprawnień dyskrejonalnych. Trudno osiągnąć sprawność i efektywność administrowania publicznego bez możliwości posłużenia się nimi. Trafnie pisał Profesor A. Błaś, że uprawnienia te nieprzerwanie rozszerzane przez ustawodawstwo administracyjne i „pojmwane szeroko jako swoboda organu administracji publicznej w wykonywaniu normy prawa, są uzasadnione i akceptowane w nauce prawa administracyjnego od zarania jej dziejów [...] Praktyka wykonywania uprawnień dyskrejonalnych administracji publicznej przyjmuje coraz bardziej zróżnicowane postacie o nierzadko zaskakujących skutkach”⁹. Jest ona obecna w procesach tworzenia, stosowania i realizacji prawa, stając się nieodłącznym, nierzadko zakamuflowanym, atrybutem zarządzania publicznego.

Władza dyskrejonalna to uprawnienie połączone z obowiązkiem praworządnego (formalnie i materialnie) i rozsądnego czynienia z niego użytku. Może ona przybierać niejedną formę, występuje w wewnętrznej i zewnętrznej sferze administrowania, w postępowaniu administracyjnym i poza nim. Jednym z jej najczęściej przywoływanych przejawów jest uznanie administracyjne (wcześniej nazywane swobodnym), w rozmaitych jego postaciach¹⁰. Zazwyczaj przyjmuje się, że uznanie to, zestawiane z aktem administracyjnym, sprowadza

⁸ A. Błaś, *Czynniki niepewności sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 39.

⁹ A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrejonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 23.

¹⁰ Zdaniem A. Błasia uznanie administracyjne jest niekwestionowaną postacią uprawnień dyskrejonalnych administracji publicznej, zob. A. Błaś, *Jednostka wobec...*, s. 24.

się do przyznanej organowi możliwości dokonania – na podstawie i w granicach powszechnie obowiązującego prawa (nie wynika ono jedynie z analogii, wykładni rozszerzającej czy innych argumentów) – wyboru optymalnej, w konkretnych okolicznościach, konsekwencji prawnej. Uznanie administracyjne, niekiedy utożsamiane z luzem decyzyjnym, nie może przerodzić się w dowolność. Ma to być wybór, dokonany spośród prawnie dozwolonych, najodpowiedniejszego (słusznego i sprawiedliwego) rozstrzygnięcia. Nie ma uznania „tam »gdzie mogłoby ono służyć niesłusznej sprawie«. Dlatego też organ administracji ma obowiązek wnikliwego uzasadnienia rozstrzygnięcia opartego na uznaniu administracyjnym (w ramach władzy dyskrecyjnej organu)”¹¹. Uznanie administracyjne obwarowane jest przepisami prawa, i to już ustawą zasadniczą, ale także innymi regulacjami formułującymi ogólne zasady postępowania administracyjnego¹². Rozstrzygnięcie uznaniowe musi wywierać właściwie interes publiczny i interes strony, kierując się przy tym proporcjonalnością przy ich uwzględnieniu¹³. Warte przywołania jest stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym, o ile ten ostatni można uznać za słuszny interes strony. Oznacza to, że w każdym przypadku organ ma obowiązek wskazać nie tylko, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, ale także że jest on na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”¹⁴.

Uznanie administracyjne, w jego najczęściej przyjmowanym ujęciu, nie jest jedynym wyrazem władzy dyskrecyjnej. Jest ona widoczna także w innych jej postaciach (nie ma tu pełnej jednomyślności poglądów). Dostrzegana jest m.in. w interpretacji tzw. pojęć nie-dookreślonych lub szacunkowych (porównawczych), zwanych też odesłaniami pozaprawnymi¹⁵. Szeroko pojmowane uprawnienia dyskrecyjne (w większym bądź mniejszym stopniu) towarzyszą wszystkim kategoriom (co nie znaczy w każdym, jednostkowym przy-

¹¹ Zob. wyrok TK z 3.06.2003 r., K 43/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 49 przywoływany np. w postanowieniu TK z 17 czerwca 2014 r. Ts 135/12, OTK-B 2014, nr 3, poz. 189.

¹² Na uwagę zasługuje np. art. 7 ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23), nakazujący uwzględnianie interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli. Przydatne są także standardy tzw. *soft law* zwłaszcza Rekomendacja z 1980 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dotycząca wykonywania dyskrecyjnych kompetencji władz administracyjnych. Szereg reguł korzystania z kompetencji dyskrecyjnych zawarto w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, uchwalonym w 2001 r. przez Parlament Europejski oraz Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2007 r. Prawo do dobrej administracji, stanowiącej m.in., że władza publiczna musi działać zgodnie z prawem; nie może posługiwać się arbitralnymi środkami nawet wtedy, gdy korzysta z uprawnień dyskrecyjnych.

¹³ Zob. np. wyrok NSA z 22.06.2012 r., I OSK 182/12, LEX 1216546.

¹⁴ Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181, przywoływany wielokrotnie w wyrokach sądów administracyjnych, np. w wyroku NSA z 2.01.2014 r., II GSK 1632/12, LEX nr 1452707.

¹⁵ Zob. np. uchwałę 7 sędziów NSA z 18.11.2009 r., II OPS 4/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 5 oraz przywoływaną w nim monografię L. Leszczyńskiego, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.

padku) prawnych metod i form działania administracji (nie omijają również ich wyboru). Na wyróżnienie zasługują tu wielorako zróżnicowane czynności faktyczne administracji publicznej¹⁶. Rację ma Profesor A. Błaś twierdząc, że „we współczesnym państwie najszerze zakresy uprawnień dyskrejonalnych administracji publicznej wyrastają z norm prawa materialnego, które organy administracji publicznej konkretyzują nie w formie decyzji administracyjnej, lecz w formie czynności materialno-technicznych czynności faktycznych oraz czynności społeczno-organizatorskich”¹⁷, przy czym, jak się obecnie okazało, właśnie „niesformalizowane czynności materialno-techniczne i społeczno-organizatorskie [...] stanowią najdogodniejszy instrument kształtowania praw i wolności obywateli”¹⁸. Za ich pomocą determinowana jest nieraz – pośrednio lub bezpośrednio – sytuacja prawna jednostki¹⁹. Władza dyskrejonalna utożsamiana z legitymowanym ustawowo wyborem, w tym ocenie (kwalifikacji) lub osądzie organu, jest obecna w sferze prawa i w sferze faktów²⁰. Może być ona przydatna m.in. przy doborze sposobu, miejsca lub czasu wypełnienia zadań publicznych. Wiele przejawów tej władzy wymienia się w opracowaniach doktryny²¹ i w judykaturze²².

O rzeczywistym kształcie kompetencji dyskrejonalnych decydują w pierwszej kolejności dwa czynniki: prawo i postawa osób dysponujących tą władzą. W obu przypadkach realne zagrożenie stwarza m.in. upolitycznienie rządzących²³, jeśli jego wyrazem, co obserwujemy nieraz, jest zachowanie i służenie zdobytej władzy, a nie rozsądna troska o dobro wspólne. Nieprzekraczalne granice władzy dyskrejonalnej, choć często nieostre i płynne, wytycza przede wszystkim ustawodawca (zaopatrzony także w uprawnienia dyskrejonalne). Muszą to być granice sensowne, możliwie przejrzyste, szanowane przez tych, którzy zobligowani są do ich respektowania. Nie negując potrzeby wypo-

¹⁶ Problematyka czynności faktycznych była analizowana w wielu dziełach A. Błasia. Zob. np. *Studia z nauki...*, s. 24 i n.

¹⁷ A. Błaś, *Jednostka wobec...*, s. 26. Obszernie o działaniach faktycznych pisał A. Błaś, *Działania faktyczne administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, T. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 295–314.

¹⁸ A. Błaś, *Jednostka wobec...*, s. 26. Zob. też np. A. Błaś, *Wprowadzenie*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 15.

¹⁹ Szerzej A. Błaś, *Jednostka wobec...*, s. 26 i n. Podobnie J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 218.

²⁰ A. Błaś zajmował się m.in. granicami samodzielności w ustalaniu sytuacji faktycznych – *Ustalenie sytuacji faktycznych w procesie realizowania norm organizacyjno-strukturalnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1022, „Prawo” 1990, t. CLXVIII, s. 15–21.

²¹ Zob. np. A. Błaś, *Jednostka wobec...*, s. 25 i n. oraz *Czynniki niepewności...*, s. 52 i n. Zob. też M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 318 i n.

²² Np. w wyroku NSA z 18.11. 2014 r., II OSK 2799/14, LEX nr 1658019, napisano o pełnym zakresie władzy dyskrejonalnej gminy w przedmiocie zawarcia badanego porozumienia.

²³ Chodzi tu nie tylko o wykonywanie prawa, ale o udział administracji w jego tworzeniu: stanowieniu oraz „współdecydowaniu” (choćby poprzez zgłaszanie przyjmowanych bez większych zmian projektów rządowych) o kształcie regulacji uchwalanych przez parlament.

sażania administracji we władzę/uprawnienia dyskrecyjne²⁴, ważne jest zachowanie jego adekwatnego związku z akceptowanym społecznie celem. Przyznanie tej władzy nie może być rezultatem instrumentalizacji prawa wiodącej do osiągnięcia samowolnie podjętych zamysłów, za wszelką cenę. Zgadzam się z Profesorem A. Błasiem, że: „Traktowanie prawa powszechnie obowiązującego jako instrumentu realizowania bieżących i doraźnych celów organów administracyjnych, zwłaszcza zaś celów politycznych, sprawia, że prawo traci swój podstawowy przymiot, jakim jest trwałość stosunków społecznych. Prawo zinstrumentalizowane najczęściej niesie niestabilność, nieprzewidywalność i w konsekwencji – utratę zaufania obywateli do państwa i jego administracji”²⁵. Jest to zauważalne szczególnie w obrębie władzy dyskrecyjnej obciążonej pewnym ryzykiem i poczuciem niepewności²⁶ odczuwanymi przez administrację i odbiorców jej zachowań. Istotne jest również, by posiłkowanie się względną swobodą, wspartą niejednokrotnie władztwem publicznym, odpowiadało słusznym oczekiwaniom ogółu i jednostek, tudzież aprobowanym powszechnie wartościom i zasadom demokratycznego państwa prawnego²⁷.

Dyskrecyjna władza ma być pomocna nie dla samej administracji, ale głównie dla tych, na rzecz których ma ona dobrze działać. Władza ta może sprzyjać poprawie jakości rządzenia, w tym wpływać na zwiększenie przydatnej społecznie aktywności administracji. Może też szkodzić tej jakości lub skłaniać np. do podyktowanego jej wygodnictwem, względami politycznymi lub ekonomicznymi pozbywania się niechcianych działań bądź też przerzucania ich na inne podmioty (prywatne, społeczne). Z takimi sytuacjami spotykamy się m.in. w przypadku krytycznie ocenianego, choć opartego na ustawowym upoważnieniu, zastępowania zadań publicznych usługami publicznymi

²⁴ Terminy: „uprawnienia dyskrecyjne” i „władza dyskrecyjna” są terminami prawniczymi i prawnymi.

²⁵ A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 49.

²⁶ O niepewności sytuacji prawnej jednostki związanej m.in. z władzą dyskrecyjną pisano [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji...* Zdaniem J. Zimmermanna władza ta jest najbardziej znanym i oczywistym elementem niepewności, zob. J. Zimmermann, *Pewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 201. Jak zauważa A. Błaś, „współczesne prawo administracyjne materialne i ustrojowe nie jest już tak silnie i wyraźnie oparte na idei ochrony prawnej jednostki przed arbitralnością władzy administracyjnej [...] administracja i prawo administracyjne oparte są dziś na idei zmian, a nie na idei stabilności”, A. Błaś, *Wprowadzenie...*, s. 23. Pewność sytuacji prawnej jednostki postrzegana jest przez A. Błasia za klasyczną wartość (nieśtety nie zawsze szanowaną) prawa administracyjnego, A. Błaś, *Wprowadzenie...*, s. 16, 23, 27.

²⁷ Zdaniem A. Błasia dyskrecyjne uprawnienia administracji publicznej stanowią jeden z kluczowych problemów demokratycznego państwa prawnego, A. Błaś, *Dyskrecyjne uprawnienia administracji publicznej*, [w:] Z. Janku (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999, s. 45.

bądź prywatnymi²⁸. Przeczące służbie publicznej uwalnianie się z zadań publicznych (uznawanych za dobra publiczne²⁹) ukierunkowanych na zapewnianie zaspokajania podstawowych potrzeb zbiorowych i indywidualnych wypacza obraz dobrej administracji, która w sposób legalny, uczciwy i rzetelny ma dbać o bezpieczeństwo i dobrostan obywateli. Zajmując się rolą administracji w warunkach gospodarki rynkowej, Profesor A. Błaś słusznie twierdził, że „Administracja publiczna oraz prawo regulujące jej działania pełnią przede wszystkim funkcje stabilizacyjne (utrwalają ład społeczny, gospodarczy) oraz ochronne (wspierają rozmaite wartości istotne ze społecznego punktu widzenia i chronią te wartości). Administracja publiczna swymi działaniami utrwała wartości fundamentalne, takie jak pewność w stosunkach między obywatelami, pewność sytuacji prawnej obywatela, gwarantuje ład społeczny, prawa i wolności obywatela oraz sprawiedliwość społeczną”³⁰. Lekceważenie przez władzę potrzeb i możliwości obywateli niweczy sens jej działania. Sprawia, że ludzie zamiast korzystać z jej należnego im wsparcia, stają się ofiarami wymagającymi ochrony przed jej poczynaniami.

Prawidłowo obudowane prawnie, przykładowe korzystanie z uprawnień dyskrejonalnych może być elementem dobrej administracji pomagającym rządzącym, człowiekowi i zbiorowości, wzmacniających się wzajemnie. Wadliwie uregulowane prawnie lub niewłaściwie wykorzystywane uprawnienia (np. odbiegające od prawnego zamysłu ich przyznania) godzą w autorytet organów władzy, a przede wszystkim w dobro tych, którym mają one służyć. Każda władza może deprawować. Groźba ta nasila się przy władzy dyskrejonalnej stwarzającej zagrożenie naruszenia norm etycznych i prawnych, nie wyłączając łamania zasad konstytucyjnych. Na niebezpieczeństwo sprzeniewierzenia się narażone są w szczególności zasady: legalności, jawności życia publicznego, zaufania do prawa i organów państwa³¹, dobrej administracji, pewności prawa³², proporcjonalności³³ lub równości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odstępstwa od równego

²⁸ O tego typu zagrożeniach pisał A. Błaś. Zob. np. *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 354 i n.; *Współczesne problemy prawa...*, s. 45 i n. Rację ma A. Błaś, pisząc, że „organizacja państwa i samorządu najlepiej zabezpiecza zaspokojenie wielorakich zbiorowych potrzeb ludności [...] Państwo i samorząd terytorialny właśnie do wypełniania tej misji zostały powołane”, A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu...*, s. 367.

²⁹ Pisał o tym niejednokrotnie A. Błaś. Zob. np. *Zadania administracji publicznej...*, s. 150 i n.

³⁰ A. Błaś, *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. Rocznice utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Prawo” 2005, t. CCXCV, s. 78–79.

³¹ O zasadzie zaufania do państwa, uznanej za jedną z fundamentalnych zasad państwa prawnego, pisał A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu...*, s. 357 i n.

³² Jak zauważa A. Błaś, „Pewność prawa to nie tylko stabilność przepisów prawa, która w określonej sytuacji ekonomicznej może być trudna do osiągnięcia, ale także warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli”, *Wprowadzenie...*, s. 21.

³³ Szerzej H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrejonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego”, 2010, nr 1, s. 9–24.

traktowania podmiotów podobnych, także przy korzystaniu z uprawnień dyskrecjonalnych, „muszą: po pierwsze, pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami sprawiedliwości społecznej”³⁴. Wskazane niebezpieczeństwa wymuszają, by prawo z należytą starannością regulowało motywy, podstawy, granice i dopuszczalne przejawy władzy dyskrecjonalnej oraz, by zagrożona bądź dotknięta samowolą administracji jednostka dysponowała skutecznymi gwarancjami prawnymi jej ochrony³⁵. Nadużycie władzy dyskrecjonalnej, i to zarówno w działaniach władczych, jak i niewładczych, narusza niejednokrotnie (wprost albo w efekcie ubocznym) interesy prawne i prawa jednostek. Może też godzić w podstawowe prawa i wolności człowieka, dlatego też zwłaszcza w tym obszarze konieczne są wzmocnione limitacje, nie wykluczając rezygnacji z upoważnienia administracji publicznej do posilkowania się władzą dyskrecjonalną³⁶. Natura tej władzy sprawia, że w jej obliczu ochrona zbiorowości i jednostek podlega znacznemu ograniczeniu. Zakres i formy tej ochrony są zróżnicowane. Zależą od postaci władzy dyskrecjonalnej, obszaru jej występowania i konsekwencji z niej płynących. Jednym ze skuteczniejszych środków ochrony jest kontrola sądowa, w odniesieniu do administracji publicznej sprawowana głównie przez sądy administracyjne. Charakter tego wymiaru sprawiedliwości i specyfika władzy dyskrecjonalnej wykluczają poddanie jej pełnej kontroli. Nie obejmuje ona wszystkich (nie zawsze ujawnionych) przejawów tej władzy i całościowej oceny sposobu z niej korzystania. Najczęściej stykamy się z kontrolą decyzji uznaniowych dokonywanej przy uwzględnieniu ich podstawy prawnej i zachowania wymaganych prawnie granic, to jest nieprzekroczenia dopuszczalnej prawnie swobody³⁷. W judykaturze podkreśla się, że sądowa kontrola decyzji uznaniowych nie uwzględnia celowości wyboru konkretnego rozstrzygnięcia, ale jedynie zbadanie, czy wybór ten nie nosi cech dowolności. „Przedmiotem oceny sądu, jest więc kwestia, czy organ zebrał w sprawie cały materiał dowodowy

³⁴ Wyrok TK z 15.04.2002 r., K 23/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 19. W wyroku tym zajmowano się m.in. ustaleniem przez radę gminy wysokości diet radnych, przyjmując, że jest to działanie w ramach władzy dyskrecjonalnej.

³⁵ O skutecznych gwarancjach prawnych, ale także działaniu bez nadużyć ekonomicznych, politycznych, etycznych pisał A. Błaś, *Dyskrecjonalne uprawnienia...*, s. 47 i n.

³⁶ Na zagrożenia te zwracał uwagę A. Błaś. Zob. np.: *Dyskrecjonalne uprawnienia...*, s. 49–50; *Niewładcze formy działania...*, s. 232 i n.

³⁷ Zob. np. wyrok NSA z dnia 19 listopada 1999 r., III SA 7961/98, LEX nr 1692436. Na kontrolę zachowania granic uznania administracji wskazywano w setkach orzeczeń sądów administracyjnych.

i dokonał wyboru sposobu jej rozstrzygnięcia po rozważeniu istotnych okoliczności sprawy, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnił w sposób wymagany przepisami prawa”³⁸. Słusznie twierdzi Profesor A. Błaś, że „Uznaniowość toruje [...] drogę woluntarystycznym orzeczeniom administracyjnym i wypada w tym miejscu zauważyć, że sądowa kontrola decyzji administracyjnych o charakterze uznaniowym nie obejmuje treści takich decyzji, sądy administracyjne nie kontrolują merytorycznie decyzji, badają jedynie, czy nie zostały przekroczone granice uznania administracyjnego”³⁹.

Przy pozostałych postaciach władzy dyskrejonalnej rola sądów administracyjnych, mimo rozszerzania zakresu ich właściwości, jest jeszcze bardziej ograniczona. Bez wątpienia problem kontroli władzy dyskrejonalnej i odpowiedzialności za niewłaściwe czynienie z niej użytku zasługuje na wzmożoną czujność i uwagę. Jak już wspomniałam, w każdej działalności pojawia się ryzyko zrobienia błędu (z niejednej przyczyny, świadomego bądź nieświadomego). Niebezpieczeństwo jego popełnienia wzrasta przy posługiwaniu się władzą dyskrejonalną. Prawo niestety sprzyja przede wszystkim tym, którzy ją sprawują⁴⁰.

Powyższe refleksje nie wyczerpują oczywiście problematyki administracyjnej władzy dyskrejonalnej w relacji do pozycji jednostki. Stanowią jedynie próbę zasygnalizowania jej doniosłości i przypomnienia ogromnych zasług, jakie m.in. w tym zakresie przypisać należy Jubilatowi Profesorowi Adamowi Błasiowi. W Jego wielowątkowych opracowaniach zawsze ważni są przede wszystkim ci, którzy na co dzień stykają się z różnymi rezultatami tej władzy. Niejednokrotnie nie świadczą one o właściwie wypełnianej misji publicznej, przecząc dobremu rządzeniu, zasadom praworządności, logicznemu myśleniu i ludzkiej przyzwoitości. Nie służą one pomyślności administrowanych, a samej władzy, zapatrzonej w siebie i bagatelizującej racje tych, których dobro zobowiązana jest skutecznie chronić, umacniać i pomnażać.

³⁸ Wyrok NSA z 27.06.2012 r., II GSK 820/11, LEX nr 1217425.

³⁹ A. Błaś, *Wprowadzenie...*, s. 15. Zob. też A. Błaś, *Ochrona praw...*, s. 10–17.

⁴⁰ W orzecznictwie SN dotyczącym dyskrejonalnej władzy sędziów przyjmowano wprost, że przy wykonywaniu władzy dyskrejonalnej wręcz „niezbędny jest pewien margines błędu. Popęlnienie takiego błędu, wyklucza postawienie sądowi zarzutu naruszenia prawa w sposób oczywisty, co powoduje, że błąd taki nie może rodzić odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkodę wyrządzoną orzeczeniem sądowym”. Zob. np. wyrok SN z dnia 15 kwietnia 2015 r., IV CNP 44/14, LEX nr 1745830. Specyfika administracyjnej władzy dyskrejonalnej, wsparta dopuszczalnym marginesem błędu, sprzyja unikaniu przez organy administracji odpowiedzialności nie tylko odszkodowawczej.

Discretionary power of the public administration and a legal situation of an individual – some considerations

Abstract

This paper concerns discretionary power of the public administration and its influence on the legal situation of individuals. The power, important for those governing and even more important for those who encounter its results, has aroused doubts and disputes for a long time. Application of this power is determined by various factors. First of all, it is determined by law; it requires legal grounds and must be in its limits. The discretionary power assumes various forms. Its expression is seen in many spheres of activity (sometimes passivity) of the public administration. Based on good law, proper use of this power may aid those governing, a human being and the society. Bad law and its misuse undermines respect of the entities appointed to act in the public capacity. What is more, it endangers the welfare of people who should be supported and protected by the authority bodies which honestly and reliably take care of welfare of individuals and communities created by them.

Keywords

discretionary power, discretionary entitlements, public administration, individual, community

Wykaz literatury

- Bańkowski A., *Etymologiczny Słownik Języka Polskiego*, T. 1, Warszawa 2000
- Błaś A., *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. Rocznice utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Prawo” 2005, t. CCXCV
- Błaś A., *Dyskrecjonalne uprawnienia administracji publicznej*, [w:] Z. Janku (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999
- Błaś A., *Działania faktyczne administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, T. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001
- Błaś A., *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 2154, „Prawo” 1999, t. CCLXVI
- Błaś A., *Niewładcze formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, T. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013
- Błaś A., *Ochrona praw podmiotowych jednostki wobec decyzji administracyjnej uznawanej nie podlegającej merytorycznej kontroli sądu administracyjnego*, [w:] E. Ura

- (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002, Rzeszów 2002
- Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002
- Błaś A. *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI
- Błaś A., *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2073, „Prawo” 1998, t. CCLXIII
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Błaś A., *Ustalenie sytuacji faktycznych w procesie realizowania norm organizacyjno-strukturalnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1022, „Prawo” 1990, t. CLXVIII
- Błaś A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2002
- Błaś A. (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014
- Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10
- Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrejonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego”, 2010, nr 1
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000
- Linde M.S.B., *Słownik Języka Polskiego*, t. I, Lwów 1854
- Słownik Języka Polskiego*, t. II, red. W. Doroszewski, Warszawa 1960
- Wojciechowski B., *Dyskrejonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013

