

Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej

Abstrakt

W opracowaniu zwrócona została uwaga na luz decyzyjny występujący w przepisach prawa, w ramach którego organom administracji ustawodawca pozostawia określoną swobodę działania. Luz ten mieści się w sferze uprawnień dyskrejonalnych administracji publicznej. Kształtował się na drodze ewolucyjnej wraz z kształtowaniem się prawa administracyjnego. Wyeliminowany był całkowicie w okresie państwa policyjnego. Pozostawiając luz decyzyjny, ustawodawca przenosi na poziom stosowania prawa interpretację zawartych w przepisach prawa zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych. Celem pozostawienia luzu decyzyjnego organom administracji jest zapewnienie sprawności ich działania, jednak organy te, działając w ramach luzu decyzyjnego, nie mogą przekroczyć granicy legalności działania i naruszać zasady proporcjonalności. Z działalnością administracji w ramach luzu decyzyjnego ściśle związana jest problematyka właściwego doboru kadr administracji publicznej, albowiem nieumiejętność stosowania przepisów zawierających luz decyzyjny prowadzić może w konsekwencji do dowolności w działaniach administracji, czyli działań nielegalnych.

Słowa kluczowe

luz decyzyjny, administracja publiczna, legalność działania, uprawnienia dyskrejonalne.

1. Luz decyzyjny, zwany też luzem normatywnym, zaliczyć można, obok uznania administracyjnego, do jednej z form władzy dyskrejonalnej administracji. Na temat zakresu tej władzy niejednokrotnie wypowiedział się w swych publikacjach Dostojny Jubilat, zwracając jednocześnie uwagę na pozycję jednostki wobec dyskrejonalnych uprawnień administracji. Podkreślał, że przyznanie administracji sfery uprawnień dyskrejonalnych powoduje, że sposób, zakres i zasady korzystania z podstawowych praw obywatela zależą często od ustaleń i decyzji organu administracyjnego. Występuje to wówczas, „gdy organ administracji samodzielnie (by nie powiedzieć swobodnie) ustala stan faktyczny w sprawie indywidualnej obywatela, gdy samodzielnie interpretuje przepisy prawa, samodzielnie ustala treść decyzji i gdy ta samodzielność wyraża się w tzw. dyskrejonalności, ściślej zaś, gdy władza polega na wykonywaniu dyskrejonalnych kompetencji. Dyskrejonalność jest sferą, w której może występować zetknięcie interesu publicznego z konstytucyjnym prawem czy wolnością obywatela. Ponieważ sferą tą włada organ a nie obywatel, może dojść do naruszenia istoty prawa czy wolności obywatela. Może też wystąpić rozbieżność w interpretacji prawa dokonanej przez organ administracji i prezentowanej przez obywa-

tela”¹. Dyskrecjonalne uprawnienia powodują więc, że administracji publicznej „zwykle jest pozostawione określenie organizacyjnych lub funkcjonalnych przesłanek, w jakich będzie przebiegała jej działalność, dróg i metod realizacji zadań, jakie zostały na nią nałożone, szczegółowych celów, jakie będzie starała się osiągnąć w ramach ustawy i wiele innych jeszcze okoliczności działania”². I chociaż „dyskrecjonalne uprawnienia są czymś trwale towarzyszącym administracji publicznej zarówno w państwie policyjnym, jak i w państwie prawa”³, to – jak podkreśla Jubilat – „w państwie prawa zakres i znaczenie dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej to kwestia niezwykle subtelna, gdyż idzie tu przede wszystkim o skutki wywołane tymi uprawnieniami w sferze konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki”⁴. Podejmując działania w ramach uprawnień dyskrecjonalnych, organy administracji wkraczają bowiem często w sferę praw i wolności obywatelskich. Dlatego też zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy zawarte w Rekomendacji z 11 marca 1980 r. (R/80) w sprawie wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji wskazują na zasady, które powinny być przestrzegane przez organy administracji korzystające z uprawnień dyskrecjonalnych. Według tych zasad organy powinny w sferze przyznanej im dyskrecjonalności zachowywać bezstronność oraz dokonać wyboru rozstrzygnięcia najbardziej właściwego, realizując cel wskazany w przepisach prawa. Zalecenia zapewniają też jednostce prawo kontroli decyzji uznaniowych przez sąd. Na zakres korzystania z uprawnień dyskrecjonalnych przez organy administracji zwracał też niejednokrotnie uwagę NSA, stwierdzając m.in., że nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie lub była sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę aktami międzynarodowymi, a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw⁵.

Realizując uprawnienia dyskrecjonalne, organy administracji publicznej dodatkowo pamiętać muszą, że granicę ich działań każdorazowo wyznaczają zasady praworządności i proporcjonalności. Są to również podstawowe zasady prawa unijnego. Zgodnie z zasadą proporcjonalności środki podejmowane przez kompetentne organy powinny zapewnić realizację celu i nie powinny przekraczać granic tego, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia. Zasada ta zakłada, że jeżeli istnieje wybór pomiędzy środkami, które nadają się do osiągnięcia danego celu, należy wybierać środki najmniej restrykcyjne, niedogodności zaś wynikające z ich zastosowania powinny pozostawać w odpowiedniej

¹ A. Błaś, *Europejskie standardy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej a problem praw człowieka i obywatela*, Zeszyty Naukowe WSAiZ w Przemyślu. „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2005, nr 1, s. 14.

² J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 83.

³ A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 23.

⁴ *Ibidem*, s. 23.

⁵ Np. wyrok NSA z dnia 26 listopada 1991 r., II SA 937/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 10.

relacji do urzeczywistnianego celu. Na stosowanie tej zasady w prawie polskim wskazywał niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny, podkreślając że zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa⁶.

2. Problematyka luzu decyzyjnego w działaniach administracji publicznej jest nierozzerwalnie związana z rozwojem prawa administracyjnego na przestrzeni lat oraz zmianami zachodzącymi w ustroju państwa i zakresie zadań administracji. Oznacza on zakres swobody podejmowania decyzji w procesie stosowania prawa. W doktrynie występuje podział luzu decyzyjnego na:

- luzy jawne, które występują w sytuacji, gdy prawodawca świadomie pozostawia podmiotom stosującym prawo pewną swobodę co do treści decyzji, jaką mają podjąć; w przepisach prawnych występują wówczas zwroty nieostre, zwane też niedookreślonymi, klauzule generalne czy też wskazane są nieprzekraczalne granice swobody rozstrzygnięcia;
- luzy utajone (ukryte), które powstają, w sytuacjach, gdy: teksty prawne są pisane w językach etnicznych, co nie pozwala na formułowanie wypowiedzi jednoznacznych; reguły wykładni nie są jednoznaczne, a nawet bywają sporne; w procesie ustalania faktów pozostaje pewien zakres swobody co do przyjęcia danych faktów za udowodnione; proces stosowania prawa opiera się nie tylko na przesłankach intelektualnych, ale także ocennych⁷.

Analizując przypadki występowania luzów decyzyjnych, J. Łętowski wskazywał na trzy sytuacje zachowania się organów administracji: 1) przepis prawa może nakazywać organowi administracji pewne zachowanie w konkretnej sprawie, czyli z góry określać treść tego zachowania, co określał jako zasadę zgodności; 2) organ administracji musi w pewnej sferze działać z zachowaniem pewnych rygorów, np. w określonej formie działania, jednakże przepis prawa nie determinuje samej treści tego działania, np. treści decyzji administracyjnej, co oznacza że przepis prawa ustanawia tu pewną sferę dyskrecjonalnych uprawnień dla administracji (zasada delegacji); 3) organ administracji jest upoważniony w warunkach określonych przez przepis do wydania pewnych aktów prawnych, które muszą odpowiadać pewnym warunkom co do formy i zawartości, ale ich treść nie jest w całości i z góry określona⁸.

Przyjmując powyższy podział, należy zauważyć, że w początkowym okresie rozwoju prawa administracyjnego administracji przekazywane były uprawnienia według

⁶ Z uzasadnienia do orzeczenia TK z 31 stycznia 1995 r., K 9/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 2.

⁷ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 46–47.

⁸ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 25.

zasady delegacji. Pozostawiono jej szeroką sferę władzy dyskrecjonalnej, wywodzącej się z prawa, ale przez prawo nieograniczonej. Można tu mówić nawet o działaniu według swobodnego uznania. Jako klasyczny przykład podawany jest Landrecht pruski z 1794 roku, w którym zatroskany o dobro swoich poddanych monarcha oświecony szczegółowo regulował najbardziej intymne zachowanie rodzinne swoich poddanych. Głosił więc np. nakaz karmienia dzieci piersią matczyną⁹. Działalność organów administracji w państwie policyjnym oparta była o instrukcje panującego. Zgodnie z głoszoną ideologią celem państwa była szczęśliwość ogólna, „szczęśliwym miał być każdy obywatel z osobna, a suma szczęścia wszystkich dawała szczęśliwość ogólną. Obywatel państwa policyjnego miał stać się szczęśliwym na rozkaz. O jego szczęściu decydowała wola i zapatrywanie monarchy na szczęście”¹⁰.

Normę prawną w państwie policyjnym stanowiło oświadczenie panującego, niezwykle zmienne w swej treści. Normy te zawierały tylko obowiązki dla jednostki, nie dając im praw. Wydawane akty prawne szczegółowo reglamentowały stosunki publiczne i społeczne poddanych, łącznie ze sferą ich życia prywatnego¹¹. Administracja, traktowana jako domena monarchy, ujęta była w rygory niedostępnego dla poddanego prawa wewnętrznego i przez to nieświadomego jego sytuacji prawnej. Nie istniały też żadne prawa pozwalające domagać się informacji o działaniach administracji, a wszelkie próby kojarzone były z anarchią i nieposłuszeństwem wobec panującego¹². Cały aparat administracyjny zależny był wyłącznie od panującego. Obowiązywała zasada bezwzględnego posłuszeństwa.

Przełom w prawie administracyjnym i funkcjonowaniu administracji nastąpił w wyniku wielkiej rewolucji francuskiej. Związanie administracji publicznej prawem stało się

⁹ Celem ich było stworzenie uniwersalnego zbioru całego prawa materialnego obowiązującego w Prusach i uporządkowanie w ten sposób całego prawa pruskiego. Landrecht obejmował zatem prawo cywilne, prawo karne, prawo państwowe, prawo administracyjne, a także lenne i kościelne. W efekcie liczył 19 187 artykułów (w tym ok. 15 tys. paragrafów obejmujących prawo prywatne. Objętość Landrehtu wynikała tak z przyjętej metody kazuistycznego uregulowania wszelkich możliwych rozwiązań, co miało zapobiec uczynom sporom oraz wątpliwościom orzecznictwa sądowego, a także skłonności monarchii absolutnej do ścisłej reglamentacji życia swych obywateli. Landrecht pruski sankcjonował patriarchalny model relacji społecznych, czyli oficjalnie podporządkowywał kobiety mężczyznom. Kobieta, która wchodziła w związek małżeński, przechodziła z władzy ojca pod władzę męża. Odzwierciedleniem tej zmiany była obligatoryjna zmiana nazwiska kobiety na nazwisko męża. Mężowi przyznano prawo do podejmowania decyzji w imieniu swoim i żony, przy czym poczyniono założenie, że interesy małżonków nie bywają rozbieżne: „Mąż jest głową towarzystwa małżeńskiego, i głos jego stanowczym w interesach wspólnych”. Majątek po ślubie stawał się wspólny, jednak tylko mężczyzna miał prawo do zarządzania nim. Mężczyzna był zobowiązany do „stosownego” utrzymania żony. Podobnie mąż mógł reprezentować w sądzie żonę, która jako kobieta nie miała prawa reprezentować samej siebie w sądzie. Kobieta była pozbawiona władzy nad dziećmi na rzecz ich ojca (https://pl.wikipedia.org/wiki/Landreht_pruski).

¹⁰ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 13.

¹¹ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 19.

¹² J. Korczak, *Jawność jako nowa jakość działań administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 201.

w okresie kształtowania formalnego państwa prawa jednym z głównych jego filarów jako porewolucyjnej reakcji na nieograniczoną władzę monarchy¹³. Prawo stało się od tego czasu podstawową zasadą charakteryzującą państwo prawne. Normy prawa nabierały zaczęły charakteru dwustronnie obowiązującego, obowiązywały już nie tylko obywateli (którymi stali się poddani), ale i organy administracji. To oznaczało, że administracja nie mogła już ingerować w prawa obywateli w sposób dowolny, w dowolnych formach i w dowolnych przypadkach. Ingerencję organów administracji ograniczono przez wskazanie sfer i form im zabronionych. Podstawową funkcją, jaką spełniała wówczas administracja, była funkcja reglamentacyjna¹⁴ realizowana w postaci aktów administracyjnych jednostronnie nakładających na obywateli pewne obowiązki lub pozbawiających ich uprawnień.

Powyższe przeobrażenia stanowiły początek tworzenia państwa prawnego, w którym podkreślano niezbędność przestrzegania przez wszystkie organy państwa przepisów prawa pozytywnego, jednak nie wnikając w treść tych przepisów. Rozumienie praworządności jako przestrzeganie przez wszystkie organy państwa przepisów prawa pozytywnego, bez względu na ich treść, spowodowało wykształcenie się modelu urzędnika, którego wartość oceniano z punktu widzenia sprawności wykonywania ustaw poprzez wydawanie w trybie i formie określonych proceduralnie, zdeterminowanych szczegółowymi i kategorycznymi przepisami, decyzji administracyjnych¹⁵. Do 2. połowy XIX wieku wszystkie w zasadzie sprawy administracyjne załatwiał biurokratyczny aparat urzędniczy. Ministrowie podejmowali decyzje nawet w błahych sprawach, co powodowało poważne opóźnienie w wydawaniu decyzji oraz częste niedostosowanie decyzji do warunków lokalnych, których urzędnicy na stopniu centralnym nie mogli należycie poznać¹⁶. Wypracowany został weberowski model instytucji opartej na hierarchii organizacyjnej, ścisłym podziale pracy, podporządkowaniu zachowań pracowników bezosobowym przepisom, ścisłej specjalizacji pracowników¹⁷. Cechą tego modelu było stworzenie hierarchicznego aparatu o dokładnie wyznaczonych w sensie prawnym kompetencjach, bezosobowy porządek prawny, oparcie funkcjonowania administracji na ścisłych procedurach prawnych oraz dążenie do podporządkowania wszelkich zachowań jednostki normom prawnym. Zasada zgodności w pełni determinowała działania administracji. Głównym warunkiem skutecznych działań administracji było ściśle wypełnianie przez urzędników postawionych przed nimi zadań według ściśle, czyli szczegółowo i rygorystycznie, określonych reguł działania zawartych w normach prawnych. Model

¹³ G.L. Seidler [et al.], *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 1993, s. 91–92.

¹⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 116.

¹⁵ M. Zdyb, *Zarys historii myśli organizatorskiej*, Lublin 1987, s. 242.

¹⁶ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 116.

¹⁷ A. Błaś, *Biurokracja a demokratyczne państwo prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja (Bureaucracy)*, Rzeszów 2006, s. 87.

ten, określany biurokracją, był wówczas synonimem idealnej administracji i wychodził naprzeciw potrzebom formalnego państwa prawa, jego zawężonym, w stosunku do dzisiejszych, funkcji realizowanych w stabilnym otoczeniu¹⁸. Biurokracja według M. Webera miała być obiektywną wartością w działaniu administracji, a w rzeczywistości wykształciła formalizm w jej działaniu, który w efekcie stał się wadą administracji i który uniemożliwiał naruszanie podstawowych wartości społecznych w imię prawa.

Od końca XIX wieku rozpoczął się stały wzrost zadań administracji w wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Działania administracji zaczęły wykraczać poza sferę reglamentacyjną i obejmowały też sferę organizatorską, planującą, świadcząca, gospodarczą. Zadania w tych sferach nie mogły już być realizowane tylko poprzez decyzje administracyjne. Jednocześnie administracja zaczęła działać w szybko zmieniających się warunkach, czyli w otoczeniu dynamicznym, co było wynikiem zachodzących przekształceń społeczno-gospodarczo-politycznych¹⁹. W tej sytuacji zaczęto dążyć do zapewnienia sprawnego i skutecznego jej działania, gdyż formalistyczne związanie administracji prawem obniżało efektywność tego działania. Następowало więc odejście od zasady zgodności (nadmiernego formalizowania przepisów) w kierunku zapewnienia sprawności i legalności działania²⁰. Wymuszało to rozpoczęcie procesu zmian w przepisach prawa administracyjnego, gdyż przepisy, które w tak zmiennych warunkach otoczenia nakazywałyby określenie formy, treści i sposobu działania administracji, naruszałyby jej organizacyjną elastyczność i legalizowałyby niesprawność. Jak wskazywał J. Łukasiewicz, zejście poniżej określonego optimum formalizacji stwarza warunki naruszania prawa, choć zwiększa elastyczność działania administracji. Powyżej optimum formalizacji powstają zaś warunki obniżenia skuteczności²¹.

W powyższej sytuacji względy sprawnościowe przemawiały za tym, by z procesu formalizacji wyłączyć sposoby działania administracji, pozostawiając jej „luz” w doborze środków działania. Nie oznaczało to jednak, by środki te były „prawnie obojętne”²². Były one prawem regulowane bez potrzeby formalizowania kryteriów ich doboru, częstotliwości użycia oraz miejsca i czasu²³.

Jak z powyższego widać, określone sposoby regulowania prawem zachowań administracji wiążą się ściśle z ewolucją funkcji administracji i modelami administracji, co

¹⁸ Szerzej J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 583 i n.

¹⁹ E. Ura, *Działalność administracji w warunkach luzu decyzyjnego a gwarancje prawne ochrony praw i wolności obywatelskich*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w procesie transformacji ustrojowej*, Rzeszów 1997, s. 73.

²⁰ J. Łukasiewicz, E. Ura, *Konstrukcja luzu normatywnego w kontekście warunków stosowania prawa przez administrację publiczną*, Zeszyty Naukowe UMCS „Annales”, sectio G Ius 1996, vol. XLIII, s. 330.

²¹ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990, s. 141.

²² J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 6, s. 10.

²³ J. Łukasiewicz, E. Ura, *op. cit.*, s. 330 i n.

wynikało z przeobrażeń ustrojowych. Monarchia absolutna związana była z silną centralizacją i umacnianiem władzy panującego. Państwo policyjne prowadziło do wszechwładzy panującego i jego administracji. Obowiązująca teoria *ius politiae* była podstawą ingerencji w życie poddanych w imię ich dobra lub interesu publicznego, co powodowało również możliwość wkraczania w sferę ich praw i obowiązków²⁴. W kolejnym etapie ewolucji stworzono państwo prawne z obowiązującym weberowskim modelem funkcjonowania administracji, co w konsekwencji – wobec zmieniającego się otoczenia funkcjonowania administracji – spowodowało utrwalenie się formalizmu. Biurokracja w istocie stała się wyznacznikiem hamującym nowe wyzwania stojące przed administracją w odmiennych warunkach społecznych i gospodarczych. Wprowadzanie luzu decyzyjnego w przepisach prawa miało zatem sprzyjać sprawnemu działaniu administracji w zmiennych warunkach społeczno-gospodarczych i przy szerokim zakresie jej zadań. W ten sposób stworzono możliwość elastycznego dostosowania przepisu do potrzeb rozstrzygnięcia konkretnych przypadków²⁵.

3. W dynamicznym, zmieniającym się otoczeniu przepisy powinny być na tyle ogólne, by stwarzały określone możliwości wyboru sposobu ich realizacji przez adresatów, do których są kierowane. Zbyt szczegółowe przepisy szybko tracą swą aktualność, stają się konserwatywne wobec stale rozwijającego się życia społecznego. Luz decyzyjny stał się więc niejako koniecznością sprawnego funkcjonowania administracji. Jeśli prawodawca nie zamierza pozostawić luzu decyzyjnego, to celem jego staje się dążenie do jednakowego stosowania prawa. Tworząc zaś luz normatywny (decyzyjny), racjonalizuje proces stosowania prawa, przesuując rozpoznanie uwarunkowań stosowania prawa ze sfery legislacji do sfery wykonania²⁶.

Według M. Król luz decyzyjny jest zakresem swobody w danej sytuacji decyzyjnej i polega na prawnej możliwości wyboru przez decydenta jednego wariantu działania spośród określonego zbioru działań wyznaczonego przez daną normę prawną²⁷. R. Piszko wskazuje, że w większym stopniu wystąpi on w przypadku klauzul generalnych funkcjonalnych²⁸. D. Dąbek zwraca uwagę, że: „W samym pojęciu «dyskrecjonalność» mieszczą się wszystkie sposoby przyznania przez prawo organowi stosującemu prawo elastyczności, pozostawienia mu w pewnym zakresie luzu decyzyjnego”²⁹. Luz ten wymaga wykładni prawa przez organ stosujący prawo, wyznacza relację między podmiota-

²⁴ Szerzej Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 2002, s. 28–29.

²⁵ J. Łukasiewicz, E. Ura, *op. cit.*, s. 330 i n.

²⁶ E. Ura, *Działalność administracji...*, s. 74.

²⁷ M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 6, s. 62–72.

²⁸ R. Piszko, *Odesłania, klauzule generalne, luzy decyzyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 1–2, s. 231.

²⁹ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 59.

mi stosującymi prawo a tworzącymi przepisy prawne³⁰. „Tam, gdzie prawodawca świadomie przyznaje normatywny luz, świadomie godzi się, że decyzja zostanie przesunięta z podstawy prawa pozytywnego na określone kryteria, co do zasady pozaprawne, głównie aksjologiczne, których stosowanie również jednak zawsze określone jest przez prawo pozytywne na podstawie zasad lub dyrektyw”³¹. Z władzą dyskrejonalną wiąże się pozostawienie przez prawo możliwości wyboru działania i jego form³², dlatego pozostawiając luz decyzyjny (będący elementem dyskrejonalności), prawodawca zobowiązuje organ stosujący prawo do dokonania interpretacji przepisu i na tej podstawie formułowania wniosków.

L. Leszczyński dzieli źródła luzu decyzyjnego na takie, które istnieją niezależnie od prawodawcy, i takie, które wynikają ze świadomych konstrukcji prawodawczych³³. Do pierwszej kategorii zalicza luz decyzyjny wyrażający się w rozciąganiu zakresu zastosowania normy prawnej na sytuacje, których prawodawca nie przewidział lub nie mógł przewidzieć, oraz w korzystaniu z wartości (ocen społecznych, które ustalone mogą być głównie na płaszczyźnie refleksji intuicyjnej lub ocen środowiskowych, a także artykułowania własnych preferencji). Źródłem tego luzu jest też właściwość języka prawnego, prowadzącego do luzu semantycznego. Jako przykład podaje stanowisko NSA zawarte w uzasadnieniu do uchwały w składzie 7 sędziów z 10 kwietnia 2006 r., stwierdzające, że: „W sytuacji gdy nowa ustawa nie reguluje kwestii [...] «lukę» tę powinny wypełnić w drodze wykładni organy stosujące prawo”³⁴.

W drugiej grupie znajdują się przepisy zawierające tzw. zwroty nieostre, zwane też niedookreślonymi, lub klauzule generalne. Pojęcia nieostre zdaniem M. Wyrzykowskiego stanowią „taką konstrukcję zwrotu zawartą w wypowiedzi normatywnej, w której hipoteza czy też dyspozycja są niedookreślone, tzn. gdy pewne elementy sytuacji faktycznej lub pewne elementy dyspozycji nie są bezpośrednio i wyczerpująco ustalone, lecz pozostawione ocenie stosującego prawo. Pojęcie nieostre jest najczęściej normatywnym elementem abstrakcyjnie określonej hipotezy, z którą ustawodawca łączy określone dyspozycje”³⁵. Zwroty nieostre, jak podkreśla D. Dąbek, nie mogą być interpretowane w sposób abstrakcyjny, lecz przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych konkretnej sprawy i kontekstu normatywnego, w którym to pojęcie funkcjonuje (odwo-

³⁰ *Ibidem*, s. 323.

³¹ A. Kotowski, *Dyskrejonalność władzy administracyjnej – próba nowego ujęcia*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, Warszawa 2014, t. 6, s. 69–70.

³² Z. Duniewska, *Z problematyki uznaniowego umorzenia zaległości podatkowej (w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 119.

³³ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania...*, s. 41–46.

³⁴ I OPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 71.

³⁵ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

łują się do sfery językowej). Przy ustalaniu tego kontekstu niezbędne jest stworzenie hierarchii aktualnych priorytetów społecznych i gospodarczych³⁶. Autorka dalej wywodzi, że „prawodawca każdorazowo staje zatem przed dylematem wyboru między tak ścisłym określeniem przedmiotu regulacji, jak to tylko możliwe, albo przekazaniem dokładnego dookreślenia treści przepisu podmiotom stosującym prawo. Wybór drugiego z możliwych rozwiązań jest nastawiony na podział pracy między prawodawcą a organami stosującymi prawo. Prawodawca deleguje tym organom część kompetencji, bo nie widzi ani konieczności, ani możliwości szczegółowej regulacji wszystkich przypadków, gdyż można to zrobić lepiej, rozstrzygając konkretne przypadki. [...] odwołuje się więc do pojęć niedookreślonych bądź to w sytuacji, gdy nie jest możliwe doprecyzowanie znaczenia danego zwrotu w samym tekście prawnym, bądź też gdy nie widzi takiej potrzeby, żywiąc przekonanie, że same reguły semantyki doprowadzą do takiego samego rozstrzygnięcia tzw. podobnego przypadku”³⁷.

Klauzule generalne zbliżone są do pojęć prawnych niedookreślonych. Wyróżniają się spośród zwrotów niedookreślonych tym, że odsyłają do systemu ocen czy norm o charakterze pozaprawnym, a ustalenie ich treści następuje dopiero na etapie stosowania prawa, odwołując się do zwyczajów, ocen systemowych, jednostkowych ocen szankowych³⁸. Pozostawienie klauzul generalnych jest celowe, związane z polityką prawodawczą, np. zaspokajanie niezbędnych potrzeb³⁹, moralne i materialne dobro Narodu⁴⁰, interes społeczny, interes Skarbu Państwa⁴¹, bezpieczeństwo publiczne⁴², ważne powo-

³⁶ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 358.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ L. Leszczyński, *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986, *passim*.

³⁹ Art. 3 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.) stanowi: „Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”.

⁴⁰ Preambuła do ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487) stanowi: „Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje”.

⁴¹ Np. w art. 37 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2016 r., poz. 586) określono, że: „Kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych [...] za zgodą Dyrektora Generalnego, może nabywać stanowiące własność osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, lasy, grunty przeznaczone do zalesienia lub inne grunty lub nieruchomości, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa”. Klauzule „interes państwa”, „interes społeczny” czy „słuszny interes obywateli” zawiera też ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23), np. w art. 7, 108.

⁴² Np. art. 8 ust. 1 ustawy z 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Świątowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz. U. z 2016 r., poz. 393) wskazuje: „W celu realizacji zadań [...] Policja, na wniosek [...] może dokonywać sprawdzenia osoby zarejestrowanej jako wolontariusz współpracujący przy ich organizacji w zakresie możliwości stwarzania przez tę osobę zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas Świątowych Dni Młodzieży”; art. 31 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r., poz. 161 z późn. zm.) określa, że: „Cudzoziemcowi odmawia się

dy⁴³. L. Leszczyński określa klauzule generalne jako będące zwrotami odsyłającymi do norm, reguł i zasad mających uzasadnienie aksjologiczne albo do abstrakcyjnych zjawisk, stanów, rzeczy, wartości, które są efektem ukształtowanych ocen (dobro, cel, interes)⁴⁴. Z. Zdyb uznaje, że szczególne znaczenie mają klauzule generalne, które mogą mieć istotny wpływ zwłaszcza na ograniczenie treści interesu indywidualnego (np. interes społeczny, społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa, dobro ogółu)⁴⁵. Klauzula generalna nie zwalnia jednak z konieczności realizowania zasady prawdy obiektywnej. Zawarte w przepisach klauzule generalne nie mogą być źródłem potencjalnym naruszenia prawnych interesów jednostki⁴⁶.

Do używania w przepisach prawa pojęć nieostrych i klauzul generalnych odsyła wprost § 155 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej⁴⁷, wskazując, że „jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrych, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia”. Na zastosowanie przez ustawodawcę tego typu zabiegu można podać przykład jednej z ostatnich ustaw uchwalonych przez Sejm obecnej kadencji, tj. ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁸. Ustawa ta wprowadza, w okresie 5 lat od dnia wejścia jej w życie, wstrzymanie sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu z wyjątkami dotyczącymi nieruchomości wskazanych w art. 2 ust. 1, a dodatkowo w ust. 2 stanowi, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, może wyrazić zgodę na sprzedaż nieruchomości lub ich części innych niż wymienione w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Dodatkowo należy zauważyć, że poza szerokim luzem decyzyjnym pozostawionym *de facto* dwom organom: Prezesowi Agencji na etapie zwracania się z wnioskiem do ministra o zgodę i ministrowi wyrażającemu zgodę (bez określenia formy tej zgody), związanym z interpretacją klauzuli „względny społeczno-gospodar-

uznania za obywatela polskiego, w przypadku gdy: [...] nabycie przez niego obywatelstwa polskiego stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

⁴³ Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 10), zmiany imienia lub nazwiska można dokonać wyłącznie z ważnych powodów.

⁴⁴ L. Leszczyński, *Klauzule generalne...*, s. 15 i n.

⁴⁵ M. Zdyb, *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, Zeszyty Naukowe UMCS „Annales” sectio G Ius 1991, vol. XXXVIII, s. 347.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 348.

⁴⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zmienione rozporządzeniem PRM z dnia 5 listopada 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1812).

⁴⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 585.

cze”, również w ust. 1 pozostawiono luz decyzyjny dla Prezesa Agencji, gdyż zawarto tu zwrot niedookreślony „niezbędne grunty”⁴⁹.

Podobnego, do wcześniej przedstawionego, podziału luzu decyzyjnego (normatywnego) dokonał A. Wróblewski. Autor wskazuje, że nie wszystkie sytuacje luzu są działaniami prawodawcy. Po pierwsze – może wystąpić sytuacja wadliwości językowej, wymuszająca wykładnię będącą konsekwencją błędów językowych, np. w wyniku używania wieloznacznych sformułowań, wadliwej konstrukcji przepisów o charakterze złożonym. Po drugie – występują sytuacje „niedostosowania dynamicznego”, w których wykładnia prawna nie jest zamierzona przez prawodawcę, lecz wynika z narastającego niedostosowania przepisów prawnych do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Występuje to wówczas, gdy przepisy prawne względnie dobre, dostosowane do określonego przedziału czasu, przestają być funkcjonalne w sytuacji dość znacznych przemian społeczno-gospodarczych. Prawodawca świadomie reaguje luzem zamierzonym bądź dostosowanie przepisów do zmieniającego się otoczenia pozostawia wykładni. Po trzecie – może wystąpić sytuacja zamierzonego luzu, jeśli prawodawca celowo pozostawia luz normatywny organom stosującym prawo przez użycie zwrotów oceniających, które w danym kontekście pozwalają na różne ich rozumienie⁵⁰.

Zatem w każdym przypadku rolę klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych jest, jak podkreśla I. Bernatek-Zagała, stwarzanie swobody decyzyjnej dla podmiotu stosującego prawo, są one narzędziem umożliwiającym indywidualizację rozstrzygnięć na podstawie przepisów prawnych, mających z natury rzeczy formułę ogólną. Autorka uważa nawet, że zamierzonym skutkiem stosowania klauzul generalnych w demokratycznym państwie prawa powinno być łagodzenie rygoryzmu prawa⁵¹. Można zatem powiedzieć, że klauzule generalne i zwroty niedookreślone są wyznacznikiem luzu decyzyjnego (normatywnego), a granicą przy ich interpretacji jest zawsze legalność działania administracji. Luz decyzyjny pozostawiony w przepisach nie oznacza bowiem dowolności jego interpretacji w procesie stosowania prawa. Zwraca na to uwagę wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., stwierdzający, że użycie klauzul generalnych czy pojęć niedookreślonych „nie jest równoznaczne z przyznaniem podmiotom stosującym prawo absolut-

⁴⁹ Art. 2 ust. 1 pkt 3 stanowi, że wyjątek od zasady zakazu sprzedaży gruntów nie dotyczy domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami.

⁵⁰ A. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia...*, s. 10 i n.

⁵¹ I. Bernatek-Zagała, *Swoboda decyzyjna organów państwowych na przykładzie klauzul generalnych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4, s. 106. Autorka uważa, że „treść klauzul generalnych może i powinna być swobodnie interpretowana także przez innych adresatów normy prawnej, niż jedynie przez organy stosujące prawo, to jest przez strony procesu decyzyjnego: pozwanych i powodów, przez oskarżonego i pokrzywdzonego, a także przez osoby stojące przed urzędnikiem administracji, np. w procesie sporządzenia pism procesowych, odwołań od decyzji, także na podstawie przepisów prawnych, które zawierają klauzule generalne”.

nej i pozostającej poza wszelką kontrolą swobody, prowadzącej do podnoszonej dowolności rozstrzygnięć⁵². Również sądy administracyjne od samego początku ich utworzenia podkreślają, że używanie zwrotów niedookreślonych przez prawodawcę nie oznacza dowolności ich interpretacji w procesie stosowania prawa. Wskazać można chociażby na wyroki NSA: z dnia 25 lutego 1983 r., zgodnie z którym „Naczelny Sąd Administracyjny jest upoważniony do kontroli zgodności z prawem także tych decyzji administracyjnych, które są wydawane na podstawie przepisów zawierających tzw. wyrażenia nieostre. Sąd ma obowiązek zbadać i ocenić, czy organ administracji państwowej prawidłowo zinterpretował pojęcie nieostre na tle stanu faktycznego w konkretnej sprawie⁵³; z dnia 1 marca 1983 r.: „określenie w przypadkach uzasadnionych szczególnymi względami społecznymi i gospodarczymi jest określeniem nieostрым i nie daje przesłanek do zobiektywizowania warunków, w których możliwe jest zastosowanie tego przepisu. Oznacza to, że ocena taka powinna być dokonana przez właściwy organ administracji państwowej w sposób zindywidualizowany, przy zastosowaniu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a zwłaszcza wyważenia słusznego interesu jednostki [...] z interesem społecznym (art. 7 k.p.a.)⁵⁴; z dnia 13 stycznia 1984 r.: „Skoro wymienione pojęcia nieostre występują w normie prawnej, a zgodność zaskarżonych decyzji z treścią norm prawnych jest przedmiotem kontroli sądowo-administracyjnej, to prawidłowość interpretacji, to jest ustalenia znaczenia tych pojęć i oceny opisanego przy ich użyciu stanu faktycznego konkretnej sprawy, podlega pełnej kontroli NSA [...]. Z natury zaś pojęć nieostrych, nie dających się określić za pomocą kryteriów prawnie zdefiniowanych, wynika konieczność odwołania się do założeń aksjologicznych systemu prawnego⁵⁵, czy też wyrok z późniejszego okresu działalności orzeczniczej NSA, tj. z dnia 26 listopada 2001 r., wskazujący, że: „słowa «w uzasadnionych przypadkach» należą do kategorii pojęć nieostrych lub niedookreślonych, co z natury rzeczy wiąże się z pozostawieniem organowi administracji tzw. luzu decyzyjnego, to jest swobody wyboru rozstrzygnięcia. Taka swoboda nie może oznaczać dowolności, a dokonany wybór powinien być dostatecznie uzasadniony przesłankami zindywidualizowanymi. Wykazanie takich przesłanek zawiera uzasadnienie zaskarżonej decyzji⁵⁶. Jak zaznacza Z. Kmiecik, każdy przypadek przekroczenia granic swobodnej interpretacji pojęć nieostrych prowadzić może do naruszenia prawa i prawnie chronionych interesów jednostki⁵⁷. Dlatego słuszny jest wniosek P. Ruczkowskiego, że „w demokratycznym państwie prawnym

⁵² SK 14/98, OTK 1999, nr 7, poz. 163.

⁵³ II NSA 2075/82, OSPiKA 1983, nr 7–8, poz. 143.

⁵⁴ I SA 108/83, OSPiKA 1983, nr 10, poz. 216.

⁵⁵ SA/Wr 701/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 73.

⁵⁶ OSA 5/01, LEX nr 50459.

⁵⁷ Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 VII 1983 r., SA/Wr 361/83, OSPiKA 1984, nr 7–8, s. 345.*

wszystkie formy luzu decyzyjnego muszą posiadać wymiar normatywny, gdyż nie występuje sfera wolna od prawa, w obrębie której proces administrowania miałby być swobodną, nieskrępowaną prawem działalnością⁵⁸. J. Zimmermann zauważa dodatkowo, że: „Administracja publiczna, która oczywiście w państwie prawnym jest całkowicie prawem związana, nie może funkcjonować bez tego rodzaju luzów, a istnienie tych luzów jawi się jako immanentna cecha prawa administracyjnego upoważniającego administrację do działania⁵⁹. Niemniej aktualna pozostaje myśl C. Beccaria, że: „Nie ma nic bardziej niebezpiecznego, niż ogólnie przyjęty aksjomat, iż trzeba się kierować duchem prawa. Równa się to zniesieniu grobli wstrzymującej burzliwy potok sądów dowolnych⁶⁰”.

4. Z pojęciem luzu decyzyjnego wiąże się też ściśle zagadnienie uznania administracyjnego. Analiza pojęcia dokonywana przez M. Jańkowską wskazuje, że jego zakres, podobnie jak luzu decyzyjnego, ulegał ewolucji. Ewolucja ta skutkowałą przyjmowaniem zróżnicowanej terminologii dla poszczególnych etapów tej ewolucji, jak: „swobodne uznanie”, „uznanie administracyjne⁶¹”. Swobodne uznanie oznaczało ten zakres działalności administracji, który nie został jeszcze określony prawem, a uprawnienia do działania w nim miały wypływać z istoty samej administracji. Zasadnicze zmiany nastąpiły w państwie prawa, w którym wszelkie działania administracji i jej wkraczanie w sferę prawną obywatela musi mieć swą podstawę ustawową.

Według autorki uznanie występuje w ostatnim etapie stosowania prawa, jakim jest ustalenie konsekwencji prawnych. O ile luz decyzyjny występuje na etapie swobodnej oceny określonej rzeczywistości dokonywanej przez organ stosujący prawo, o tyle uznanie „Występuje [...] wówczas, gdy norma prawna nie determinuje tych konsekwencji w sposób jednoznaczny, lecz wyraźnie pozostawia dokonanie takiego wyboru organowi administracyjnemu. W przeciwieństwie do pozostałych form władzy dyskrecjonalnej uznanie dotyczy zatem przyszłości. Przedmiotem jego nie jest ani ustalenie znaczenia tekstu prawnego, ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego. Zakres swobody jest więc tutaj dość znaczny, choć niekiedy ograniczany tzw. dyrektywami wyboru konsekwencji, poprzez które ustawodawca udziela organowi wskazówek,

⁵⁸ P. Ruczkowski, *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, [w:] D.R. Kijowski, [et al.] (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 60.

⁵⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 204.

⁶⁰ C. Beccaria, *O przestępstwach i karach (Dei delitti e delle pene, 1764)*, w przekładzie E.S. Rappaporta, Warszawa 1959 [za:] M. Szerer, *Kultura i prawo*, Warszawa 1981, s. 16.

⁶¹ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 8; M. Jańkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 237 i n.; por. też I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 32 i n.; T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 158 i n.

jak należy dokonywać wyboru”⁶². To różni uznanie od innych form władzy dyskrecjonalnej. Podstawę prawną uznania stanowi norma prawna, konstruowana na podstawie przepisu, przyznająca organowi administracyjnemu możliwość wyboru następstwa prawnego. Przepisy w różny sposób formułują stosowne upoważnienia. Najczęściej spotyka się zwroty typu „organ może”, „jest dopuszczalne”, „dopuszcza się”⁶³. Przykładem norm wskazujących jednocześnie na uznanie (ustalenie konsekwencji prawnych) i zawierających luz decyzyjny (poprzez interpretację zwrotów niedookreślonych) są przepisy nowej (można powiedzieć głośniejszej z uwagi na wymiar polityczny i społeczny) ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci⁶⁴, zwanej „ustawą 500+”. Zgodnie z art. 4 ustawy celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych (ust. 1). Świadczenie wychowawcze przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka (ust. 2). W przypadku, gdy osoba, o której mowa w art. 4 ust. 2, marnotrawi wypłacane jej świadczenie wychowawcze lub wydatkuje je niezgodnie z celem [wskazany zakres luzu decyzyjnego – przyp. EU], organ właściwy przekazuje należne osobie świadczenie wychowawcze w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług [wybór konsekwencji prawnej – przyp. EU; art. 9]. Podobnie art. 10 stanowiący, że „Organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, może umorzyć kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty [uznanie – przyp. EU], jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” [luz decyzyjny – przyp. EU].

5. Przedstawiając zagadnienie luzu decyzyjnego jako elementu uprawnień dyskrecjonalnych administracji publicznej, należy też zadać sobie pytanie, czy luz ten powinien być pozostawiony w każdej sferze działalności administracji. Pytanie to jest tym bardziej zasadne, że analiza przepisów zawarta zwłaszcza w ustawach uchwalanych w szybkim tempie legislacyjnym prowadzi do wniosku, że zakres luzu decyzyjnego jest poszerzany. Tym samym poszerzany jest zakres władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej. Tymczasem w tych przypadkach, w których działania administracji wkraczają bezpośrednio w sferę praw i wolności jednostki, luz decyzyjny powinien być minimalizowany. Zbyt szeroki prowadzi do naruszenia granicy jej działania, którą jest legalność. Aktualność w tym zakresie zachowuje stanowisko J. Starościaka, że szczegółowo powinny być regulowane sprawy leżące na styku interesów obywatela i interesu

⁶² M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 258.

⁶³ *Ibidem*, s. 277 i n.

⁶⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 195.

społecznego, by w tym zakresie nie było żadnych nieporozumień⁶⁵. Również M. Wyrzykowski zauważał, że wprowadzenie pojęć nieostrych do języka prawnego rodzi obawy, gdyż po pierwsze – posługiwanie się pojęciami o dużym stopniu nieostrości rodzi niebezpieczeństwo przesunięcia się punktu ciężkości w określaniu treści interesu jednostkowego z organu ustawodawczego na organy administracji rządowej i samorządowej, co w skrajnej postaci oznaczać może faktyczne prawotwórstwo tych ostatnich, zwłaszcza przy ograniczonej kontroli sądowej, a po drugie – przy nadmiernej ogólności sformułowań prawnych i dużej ich nieostrości możliwe jest nadawanie cech legalności działaniom organów administracji, które w innych okolicznościach byłyby najwyżej faktycznymi oddziaływaniami instrumentalnymi. Sytuacje tego typu będą szczególnie niebezpieczne wtedy, gdy stworzą warunki do takiego rozciągania prawa, które pozwoli faktycznie każde działanie organu administracji określić jako prawne, a przez to usprawiedliwić każdą nieprawość organu administracji w stosunku do jednostki wywodzącej z tak wyrażonej normy prawnej swój interes prawny. Rodzić to może problem instrumentalnego traktowania praworządności⁶⁶.

Natomiast tam, gdzie administracja prowadzi typowe działania organizatorskie i gospodarcze, w sferze zadań planistycznych, świadczących – luz należałoby poszerzać, zwiększając tym samym sprawność jej działania. Również sprawy wewnętrznej organizacji administracji powinny być regulowane ogólnie, co pozwala na dostosowywanie się administracji do zmiennych potrzeb i uniknięcie konieczności zbyt częstego nowelizowania ustaw.

6. Ostatni aspekt związany z działaniem administracji w warunkach luzu decyzyjnego (normatywnego) sprowadza się do, mówiąc ogólnie, jakości kadr administracji. Wszystkie organy administracji publicznej wykonują swoje zadania przy pomocy urzędników, funkcjonariuszy, pracowników zatrudnionych w poszczególnych urzędach i jednostkach⁶⁷. To, w jakim zakresie organy te korzystają z uprawnień dyskrecjonalnych i czy ich działania nie prowadzą do nadużyć, do dowolności w interpretacji przepisów, zależy w głównej mierze od tego, jakie służby, jacy funkcjonariusze, urzędnicy i pracownicy są zatrudnieni w urzędach. Trafnie zauważa J. Szreniawski, że granice uznania administracyjnego są ściśle powiązane z polityką administracyjną państwa, albowiem jest to określona sfera, w której urzędnik upoważniony jest do dokonania wykładni ustawy, czyniąc to w imieniu i na rachunek państwa, przy zwiększonej własnej odpowiedzialności⁶⁸. Tak samo prawidłowość, legalność i skuteczność działań organów administracji zależy od wiedzy, przygotowania, doświadczenia zawodowego i życiowego oraz często rozsądku pracownika administracji. Istotne jest przy tym, by uprawnienia dyskre-

⁶⁵ J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 53–54.

⁶⁶ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 51.

⁶⁷ Szerzej E. Ura, *Prawo urzędnicze*, wyd. 3, Warszawa 2011.

⁶⁸ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 105.

cyjonalne, zarówno w ramach luzu decyzyjnego, jak i uznania, wykonywane były na podstawie rzetelnie ustalonego stanu faktycznego, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności i przy eliminowaniu tzw. faktów interpretowanych, selekcyonowanych i tworzonych na potrzeby procesu administracyjnego. „Niedopuszczalna jest wszelka instrumentalizacja faktów przez organ administracyjny, a także manipulacja faktami dokonywana w celu obejścia prawa, jednostronnej, urzędowej interpretacji prawa w celu ustalenia rozstrzygnięcia odpowiadającego jedynie pewnej opcji politycznej, stanowiska lub oficjalnej opinii w rozstrzyganej sprawie”⁶⁹. W tym jednak przypadku warunkiem koniecznym jest dążenie do podnoszenia wiedzy i umiejętności pracowników administracji, albowiem im większy luz decyzyjny pozostawiony jest w przepisach prawa, tym lepsze (w znaczeniu ogólnym) muszą być kadry. Działając bowiem w ramach luzu decyzyjnego, mają obowiązek wniknąć w cel ustawodawcy, by nie przekroczyć granic działania administracji. Zresztą, i wówczas gdy nie ma luzu lub jest on zminimalizowany, nie mogą wykonywać zadań mechanicznie. Takie, ściśle literalne stosowanie prawa może bowiem też prowadzić do naruszenia praworządności „zgodnie z prawem”⁷⁰. Praktyka wskazuje jednak, że w zakresie doboru kadr administracji dominuje zasada łupów danej rządzącej opcji politycznej, a nie zasada stałości kadr i ich kompetencji.

The discretionary powers of public administration

Abstract

The study highlighted the freedom of decision-making occurring in the law, under which the administrative authorities were given a certain freedom of action. This freedom is situated in the area of discretionary powers of public administration. It was formed in the evolution of administrative law. It was completely eliminated during the period of a police state. With this freedom, our legislator allowed the interpretation of vague phrases and general clauses. The aim of it is to ensure the efficiency of the authorities, but these bodies can not exceed the limit of legality of action and violate the principle of proportionality. This freedom of decision-making is connected with the proper selection of public administration staff because the inability to apply the provisions may lead to arbitrariness in the activities of the administration, or illegal activities.

Keywords

freedom of decision-making, public administration, the legality of the action, discretion.

⁶⁹ A. Błaś, *Dyskrecjonalne uprawnienia administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] Z. Janku (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Prof. Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999, s. 48.

⁷⁰ E. Ura, *Działalność...*, s. 75.

Wykaz literatury

- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007
- Beccaria C., *O przestępstwach i karach (Dei delitti e delle pene, 1764)*, w przekładzie E.S. Rappaporta, Warszawa 1959
- Bernatek-Zagula I., *Swoboda decyzyjna organów państwowych na przykładzie klauzul generalnych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4
- Błaś A., *Biurokracja a demokratyczne państwo prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja (Bureaucracy)*, Rzeszów 2006
- Błaś A., *Dyskrecjonalne uprawnienia administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] Z. Janku (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Prof. Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999
- Błaś A., *Europejskie standardy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej a problem praw człowieka i obywatela*, Zeszyty Naukowe WSAiZ w Przemyślu „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2005, nr 1
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010
- Duniewska Z., *Z problematyki uznaniowego umorzenia zaległości podatkowej (w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1996
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939
- Kmiecik Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 VII 1983 r., SA/Wr 361/83*, „OSP i KA” 1984, nr 7–8
- Korczak J., *Jawność jako nowa jakość działań administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004
- Kotowski A., *Dyskrecjonalność władzy administracyjnej – próba nowego ujęcia*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, Warszawa 2014, t. 6

- Król M., *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 6
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 2002
- Leszczyński L., *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990
- Łukasiewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990
- Łukasiewicz J., Ura E., *Konstrukcja luzu normatywnego w kontekście warunków stosowania prawa przez administrację publiczną*, Zeszyty Naukowe UMCS „Annales”, sectio G Ius 1996, vol. XLIII
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983
- Piszko R., *Odesłania, klauzule generalne, luzy decyzyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 1–2
- Ruczkowski P., *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, [w:] D.R. Kijowski [et al.] (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Seidler G.L. [et al.], *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 1993
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972
- Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000
- Ura E., *Działalność administracji w warunkach luzu decyzyjnego a gwarancje prawne ochrony praw i wolności obywatelskich*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w procesie transformacji ustrojowej*, Rzeszów 1997
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, wyd. 3, Warszawa 2011
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007
- Wróblewski J., *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 6
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Zdyb M., *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, Zeszyty Naukowe UMCS „Annales” sectio G Ius 1991, vol. XXXVIII
- Zdyb M., *Zarys historii myśli organizatorskiej*, Lublin 1987
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013