

Wojciech Dziędziak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

wojciech.dziedziazak@poczta.umcs.lublin.pl

O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa

*On the Discretionality of Public Administration
in the Process of Law Application*

STRESZCZENIE

W artykule zostało podjęte zagadnienie dyskrecjonalności (swobody decyzyjnej) administracji publicznej w procesach stosowania prawa. Prowadzone rozważania stanowią próbę ukierunkowania tej dyskrecjonalności poprzez wskazanie na dobro. Dobrem rzeczywistym, „dobrem samym w sobie”, jest człowiek, cel obiektywny, bezwzględny. Celem prawa, celem działania, jest człowiek i jego dobro skorelowane z dobrem wspólnym. Dlatego też wszelkie przejawy dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa (w tym uznanie administracyjne) winny być nakierowane właśnie na to dobro – dobro właściwe, dobro godziwe. Ono ukierunkowuje, ale i ogranicza dyskrecjonalność działań administracji.

Słowa kluczowe: dyskrecjonalność; swoboda decyzyjna; administracja publiczna; człowiek – dobro rzeczywiste; dobro godziwe

I.

Zanim przejdziemy do pewnych przejawów dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa, trzeba zastanowić się, co powinno tę dyskrecjonalność ukierunkowywać. I tu wskazać trzeba na dobro. To wartość fundamentalna, na której winno opierać się prawo. Ta wartość leżąca u podstaw prawa powinna (ma) być w całym porządku prawnym respektowana (tak w stanowieniu, jak i stosowaniu prawa)¹. Wskazanie na dobro jest wyraźnym i jasnym stano-

¹ W opracowaniu nie poruszamy aspektów proceduralnych. Sformalizowane procedury, zwłaszcza współcześnie, są ważne, jednak same w sobie nie są w stanie zapewnić, zagwarantować materialnie, treściowo dobrego prawa ani dobrych decyzji w procesach stosowania prawa.

wiskiem i może być rozwiązaniem jednego z podstawowych problemów, jakim jest zakres dyskrecjonalnej władzy w administracyjnym typie stosowania prawa.

Ale czym jest dobro, jak je rozumieć? Pytanie o dobro jest niezmiennie ważne i wciąż inspiruje poszukiwania człowieka. To samo zresztą można powiedzieć o prawie. Od ponad dwóch tysięcy lat, szczególnie w kręgu cywilizacji i kultury europejskiej, w tym kultury prawnej, istnieje przekonanie, że prawo ma być dobre. Dociekania na temat dobra z pewnością nie jest łatwo przeprowadzać. Starożytni myśliciele uważali je, podobnie jak dociekania na temat bytu, za przedsięwzięcie wielkie i trudne, określając je słowem *gigantomachia*².

Jeśli chodzi o rozumienie dobra (gr. *ἀγαθόν* [*agathón*], łac. *bonum*), zaznaczmy, że w filozofii odróżnia się dobro w sensie metafizycznym³ (sposób bytowania rzeczy), dobro moralne, dobro w sensie ekonomicznym (użyteczność rzeczy), a także estetycznym (doskonałość rzeczy). Jednak trzeba mieć na uwadze, że w filozofii twierdzono i twierdzi się nadal, iż podstawą wszelkiego rozumienia dobra jest dobro w sensie metafizycznym⁴.

Do pytania o dobro powrócimy.

Przejdźmy do zagadnień dyskrecjonalności. Czym ona jest? Ogólnie rzecz ujmując, przyjmujemy, że chodzi o różne przejawy swobody decyzyjnej podmiotów stosujących prawo. W literaturze niekiedy zamiennie używa się pojęć „dyskrecjonalność sędziowska” i „swobodne uznanie sędziowskie”, traktując je jako pojęcia tożsame⁵. Często używany jest też termin „aktywizm sędziowski”⁶. Oczywiście w odniesieniu do administracyjnego stosowania prawa należałoby mówić o aktywizmie organów administracji publicznej. Ale czy można współcześnie, analogicznie jak w sądowym stosowaniu prawa, używać terminu „aktywizm”? Teoretycznie tak, jednakże aktywizm mógłby być bardziej kojarzony (utożsamiany) ze swobodą i arbitralnością, czy wprost dowolnością działania administracji, współcześnie nieakceptowanymi, odrzucanymi. Nie wchodząc w szczegółowe dywagacje terminologiczne, zauważmy, że aktywizm czy też dyskrecjonalność same w sobie nie są gwarancją właściwych, stosownych działań, mogą one wspierać totalitaryzm czy różnego typu dyktatury.

² *Spór o dobro*, red. A. Maryniarczyk, K. Stępień, P. Gondek, Lublin 2012, s. 7.

³ Dobro w sensie metafizycznym to powszechna (transcendentalna) właściwość ukazująca każdy byt jako pochodny od woli twórcy lub Stwórcy i bytujący jako cel wszelkiego dążenia. Zob. A. Maryniarczyk, *Dobro*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, t. 2, Lublin 2001, s. 614.

⁴ Por. *ibidem*.

⁵ B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 57. Problematyka dyskrecjonalności sędziowskiej przez teoretyków prawa była poruszana już w latach 30. XX w., np. przez Hansa Kelsena czy Waltera Jellinka. *Ibidem*, s. 15.

⁶ W literaturze dotyczącej aktywizmu sędziowskiego napotkać można co najmniej kilkanaście jego definicji. O sędziowskim aktywizmie por. np. L. Morawski, *Kilka uwag w sprawie sędziowskiego aktywizmu*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawiecki, Warszawa 2010; A. Czarnota, L. Rodak, *Epistemologia, aktywizm sędziowski i dwie tradycje prawa*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*.

W opracowaniu będziemy posługiwać się terminem „dyskrecjonalność” rozumianym jako wszelkie przejawy swobody decyzyjnej⁷. Zdając sobie jednak sprawę z faktu, że swoboda ta może być wykorzystywana w celu realizacji różnych idei i wartości, koncentrujemy się na jej ukierunkowaniu. Będziemy mówili o dyskrecjonalności administracji⁸ rozumianej jako swoboda organu administracyjnego związana z procesami stosowania prawa⁹; swoboda w ramach prawa, a w sytuacjach wyjątkowych i bezwzględnie koniecznych – swoboda wychodząca poza prawo stanowione¹⁰. W tym szerokim rozumieniu dyskrecjonalności wyjście poza prawo stanowione byłoby możliwe tylko w nadzwyczajnych sytuacjach wtedy, gdy w ramach prawa w żaden sposób niepodobna, nie można podjąć decyzji dobrej. Chodzi o sytuacje, gdy regulacja prawna jest wysoce wadliwa i niedoskonała, po prostu jest zła, oczywiście zła, a w systemie prawa nie ma zasad, wartości, instrumentów dających możliwość podjęcia decyzji dobrej. To wyjście poza system prawa stanowionego dopuszczalne byłoby, rzecz jasna, tylko po to i dlatego, by decyzja była dobra¹¹. I nie chodzi tutaj o działanie niczym nieskrępowane

⁷ O dyskrecjonalności administracji publicznej por. *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.

⁸ Termin „dyskrecjonalność” został przeniesiony do prawa administracyjnego z dyscyplin sądowych.

⁹ Trzeba jednakże podkreślić, że można mówić o uprawnieniach dyskrecjonalnych (władzy dyskrecjonalnej) organów administracyjnych w zakresie tworzenia prawa. Dyskrecjonalność występuje np. w procesach stanowienia rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Na ten mało eksplorowany w nauce prawa administracyjnego temat zob. szerzej: P. Król, *Uznanie w tworzeniu prawa administracyjnego*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015. Por. także: D. Danecka, *Dyskrecjonalność w dyskursie administracyjno-prawnym, czyli...?*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, s. 113–114.

¹⁰ Na szerokie rozumienie dyskrecjonalności pozwalają w zasadzie również analizy językowe. W języku potocznym określenie „dyskrecjonalny” – jak wskazuje B. Wojciechowski (*op. cit.*, s. 58) – oznacza w jednym z dwóch znaczeń: „[...] iż pozostawiono coś komuś do swobodnego uznania, do swobodnej oceny, coś nie jest do końca określone, nie jest ograniczone przez żadne przepisy”. W słownikach można napotkać rozumienie władzy dyskrecjonalnej oznaczające władzę organu mającego uprawnienia do podejmowania decyzji w konkretnych sprawach w sposób nieskrępowany przepisami prawnymi. Por. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, s. 13–14. W *Słowniku języka polskiego PWN* „dyskrecjonalny” w drugim znaczeniu oznacza „pozostawiony komuś do swobodnego uznania, do swobodnej oceny; nie określony, nie ograniczony przez żadne przepisy”, zaś „dyskrecjonalna władza” to „sfera działania, w której organ państwowy może rozstrzygać według swojego przekonania, w granicach tzw. swobodnego uznania”. Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1995, s. 457. Natomiast termin „swobodny” oznacza, że można postępować zgodnie z własną wolą, nie podlega się przymusowi, jest się nieskrępowanym, „swobodny w decydowaniu, w opiniach, w sądach”. Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1995, s. 350.

¹¹ Normy kompetencyjne stanowiące podstawę działania i upoważniające do wydania decyzji stosowania prawa zostają jednak zachowane.

i arbitralne. Wybór wiążący się z dyskrejonalnością oczywiście nie jest dowolny, lecz wyznaczony wartością, jaką jest dobro. Dobro właściwie rozumiane ukierunkowuje, ale i ogranicza możliwości decyzyjne organu¹². Wyakcentujmy: dobro wyznacza kierunek i jednocześnie granice dyskrejonalnej władzy podmiotów stosujących prawo w typie administracyjnym.

Swoboda decyzyjna jest czymś nieuniknionym w procesach stosowania prawa. Uniwersalną cechą (właściwością) tych procesów jest istnienie luzów decyzyjnych (swobody decyzyjnej)¹³. Organ nie działa w sposób czysto mechaniczny, ma pewien, mniejszy lub większy, często ukryty, zakres wolnej przestrzeni w wyborze decyzyjnym. Potwierdzają to chociażby następujące wypowiedzi. J. Zimmermann stwierdza:

[...] nawet przy bardzo ścisłym rozumieniu praworządności, rządów prawa, legalności czy państwa prawa, w którym – wydawałoby się – nie może być żadnego odstępstwa od normy prawnej – immanentnymi cechami administracji publicznej są elastyczność jej działania i pewna swoboda rozstrzygnięcia, zwłaszcza w zakresie [...] aktu administracyjnego¹⁴.

M. Oleś pisze: „Ostateczny byt i kształt działania organu administracji publicznej, podjętego w prawem przewidzianej formie, nie jest w pełni normatywnie zdeterminowany”¹⁵. A. Szot twierdzi, iż „we wszystkich procesach stosowania prawa w typie administracyjnym organ posiada przynajmniej minimalny zakres władzy dyskrejonalnej. Oznacza to, iż nie ma procesów, w których podmiot decyzyjny nie dysponowałby żadnym przejawem swobody decyzyjnej”¹⁶. Cytowany autor zwraca uwagę, że „rzeczywisty zakres swobody decyzyjnej administracji publicznej [...] niejako wymyka się prawodawcy”¹⁷.

Źródła luzu decyzyjnego są różne, a jednym z nich jest to, że prawo ze względu na swoje właściwości lingwistyczne, parafrazując J. Habermasa, jest w każdym momencie swojego istnienia niedokończonym projektem¹⁸. Zaakcentujmy, że prawodawca, nawet gdyby dołożył wszelkich starań, to nie jest w stanie wyeliminować swobody decyzyjnej już choćby z uwagi na jej tzw. naturalne źródła

¹² Można by mówić, choć jest to kwestia odrębna, wykraczająca poza ramy opracowania, iż przejawem dyskrecjonalności jest pozostawienie organowi wyboru co do samej zasadności podjęcia działania (wstrzymania się od działania). Por. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 97.

¹³ Luzy decyzyjne są właśnie przejawem władzy dyskrejonalnej w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej.

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 353.

¹⁵ M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 70.

¹⁶ A. Szot, *Swoboda decyzyjna w stosowaniu prawa przez administrację publiczną*, Lublin 2016, s. 23 (por. także s. 348).

¹⁷ *Ibidem*, s. 20.

¹⁸ L. Morawski, *op. cit.*, s. 93–94.

– język prawny ma „otwartą strukturę znaczeniową”¹⁹. Można mówić o naturalnych i nieusuwalnych źródłach swobody decyzyjnej. Ponadto luz decyzyjny może być i bardzo często jest dodatkowo przez prawodawcę rozszerzany przez wprowadzane świadomie i celowo konstrukcje w postaci klauzul generalnych, zwrotów ocennych (szacunkowych) czy konstrukcje decyzji uznaniowych. Można zatem wyróżnić dwa rodzaje źródeł dyskrecjonalności: naturalne i sztuczne²⁰. Szerszy lub węższy zakres luzu decyzyjnego wiąże się m.in. z luzem interpretacyjnym²¹, którego źródłem w znacznym stopniu jest wzmiankowana wyżej otwarta struktura znaczeniowa języka prawnego. Innym przejawem jest luz związany z decyzją ustalającą fakty²² (elementem władzy dyskrecjonalnej jest tzw. swobodna ocena dowodów)²³. Dodatkowo fakty w normie mogą być wyrażone w postaci stosunkowej lub oceniającej²⁴ (niekiedy wartościującej), co jest źródłem luzu decyzyjnego²⁵. Ponadto luz może wiązać się z decyzją walidacyjną. Można mówić o luzach walidacyjnych, interpretacyjnych, dowodowych, nawet subsumpcyjnych²⁶, a także w zakresie ustalenia konsekwencji prawnych²⁷. Podkreślają to A. Błaś i J. Jendrośka, pisząc: „We wszystkich fazach stosowania prawa zderza się w sposób nieunikniony imperium organu ze sferą praw i wolności jednostki, wszystkie fazy stosowania prawa w istocie implikują jakiś zakres dyskrecjonalnej

¹⁹ Do naturalnych źródeł luzu decyzyjnego zalicza się również brak możliwości wyczerpującego uregulowania wszystkich cech stosunków społecznych z uwagi na ich złożoność i dynamikę rzeczywistości społecznej.

²⁰ Można by też mówić o luzach niezamierzonych, niezależnych od woli prawodawcy, i luzach świadomie kreowanych, zależnych od jego woli. W ramach tego podziału luz zależny od woli prawodawcy (będący efektem świadomej działalności prawodawcy) może jawić się także jako luz naturalny. Ze względu na ramy opracowania nie analizujemy tych bardziej szczegółowych kwestii.

²¹ W literaturze formułowane są twierdzenia o „interpretacyjnej otwartości prawa”. Por. J. Stelmach, B. Brożek, *Sztuka negocjacji prawniczych*, Warszawa 2011, s. 15–16.

²² Szerzej o swobodzie decyzyjnej w procesie ustalania faktów sprawy zob. A. Szot, *Swoboda decyzyjna...*, s. 125–158.

²³ Por. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 268–270.

²⁴ Przykładowo: „szczególnie uzasadniony przypadek”, „nadzwyczajne okoliczności”, „uzasadniona przyczyna”.

²⁵ Por. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 42.

²⁶ Por. D. Danecka, *op. cit.*, s. 120; M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 271. Szerzej o swobodzie decyzyjnej w zakresie kwalifikacji i ustalenia konsekwencji prawnych: A. Szot, *Swoboda decyzyjna...*, s. 245–267.

²⁷ O swobodzie decyzyjnej w zakresie rozpoczęcia procesu stosowania prawa szerzej: A. Szot, *Swoboda decyzyjna...*, s. 87–123. Autor ten podejmuje również rozważania na temat swobody decyzyjnej w odniesieniu do uzasadnienia decyzji finalnej. Por. *ibidem*, s. 281–291.

aktywności administracyjnej”²⁸. E. Ochendowski wskazuje: „Luzy istnieją wszędzie, gdzie stosuje się prawo”²⁹.

Luz decyzyjny, jak już wspomniano, wiąże się z uznaniem administracyjnym³⁰ i ten luz jest oczywiście świadomie i celowo założony przez ustawodawcę (luz jawny) oraz pozwala organowi na pewien wybór rozwiązywania. Dodajmy, że uznanie administracyjne jest jednym z przejawów władzy dyskrecjonalnej, można też powiedzieć, że jest szczególną postacią (jedną z form) dyskrecjonalności³¹. I ten przewidziany prawem przejaw swobody organu, ten założony wybór uznaniowy, powinien być, gdy organ wydaje rozstrzygnięcie, wykorzystany tak, by decyzja była dobra. Tu organ może wykorzystać reguły celowości, odniesione, rzecz jasna, do danego dokładnie i prawidłowo ustalonego stanu faktycznego. Organ powinien tutaj odwołać się do *ratio legis*, jak również *ratio iuris*. Decyzja uznaniowa może też wykorzystywać klauzule odsyłające³² i można mówić o ukierunkowaniu luzu przez klauzulę dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji RP rozumianą jako podstawowa metaklauzula konstytucyjna (metaklauzula systemu prawa). W ramach uznania powinno się (trzeba) uwzględnić odesłanie do słusznego interesu obywateli zawarte w art. 7 k.p.a.³³, które z uwagi na kryterium słuszności³⁴ należałoby rozumieć nie jako odniesione do korzyści, użyteczności, lecz nakierowane na dobro człowieka. Zaakcentujmy, że uznanie w żadnym razie nie oznacza dowolności. Oczywiście decyzja podjęta w ramach uznania administracyjnego musi być bardzo starannie i wyczerpująco uzasadniona. Uzasadnienie powinno wskazywać przesłanki faktyczne i prawne, motywy wyboru danego rozstrzygnięcia oraz jego celowość. Podkreślić też trzeba, że organ, gdy działa na podstawie uznania, to jego obowiązkiem jest staranne i dokładne ustalenie stanu faktycznego. B. Wojciechowski pisze: „Organ administracyjny, nawet umocowany do uznaniowego rozstrzygnięcia w danym przypadku, ma obowiązek zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym (co stanowi realizację

²⁸ Cyt. za: M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 266.

²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 207.

³⁰ O różnych koncepcjach uznania administracyjnego zob. M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 237–256.

³¹ Dyskrecjonalność jest pojęciem szerszym niż uznanie administracyjne.

³² L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 45–46. Por. także: A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015, s. 176.

³³ Nie ma wątpliwości, że konstrukcja ta może odnosić się do obywatela, choć w przepisie mowa jest o interesie obywateli. W art. 154 i 155 k.p.a. przy nadzwyczajnych sposobach wzruszenia decyzji administracyjnych występuje „interes strony”.

³⁴ O rozumieniu słuszności i prawa słusznego zob. W. Dziedziak, *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015.

zasady prawdy obiektywnej)³⁵. Autor ten podkreśla, że realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności³⁶. Oczywiście zasada prawdy materialnej (obiektywnej) jest naczelną zasadą postępowania administracyjnego, mającą kapitalny wpływ na ukształtowanie całego postępowania.

W podsumowaniu powyższych rozważań wyakcentujmy, że dyskrecjonalność wiąże się z wyborem, ale wybór ten nie jest dowolny, lecz ma być wyznaczony wartością, jaką jest dobro. Ale czy dobro rzeczywiście może wyznaczać kierunek i jednocześnie granice dyskrecjonalnej władzy podmiotów stosujących prawo w administracyjnym typie? Czy można je odnieść do administracji i jej decyzji? Czy dalsze rozważania dotyczące administracji to potwierdzą? I przede wszystkim co/kto jest tym dobrem, jak je rozumieć? Na to pytanie w następnej części opracowania trzeba odpowiedzieć.

II.

Prowadząc rozważania o administracji (o dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa), trzeba zapytać o cel, do którego ma ona zdążać. Co jest celem działań administracji? Zaczniemy od podstaw, od etymologii słowa „administracja”. Ma ono co najmniej kilkanaście znaczeń, lecz niemal wszystkie pozostają w związku z jego źródłosłowem, tj. połączeniem łacińskiego *ministrare* (‘służyć’) z umacniającym elementem służebności czy charakteru wykonawczego przedrostkiem *ad*³⁷. Podkreślmy też, że słowo „minister” pochodzi od łacińskiego *minister*, oznaczającego sługę (pomocnika, wykonawcę³⁸), zaś polskie słowo „ministerialny”, czyli dotyczący urzędu, pochodzi od *ministerium*, oznaczającego służbę, urząd, posługę³⁹.

Początkowo, jak pisze J. Filek:

[...] kiedy administracja stanowiła narzędzie realizowania woli panującego, była głównie służbą wobec jego woli. Począwszy od Oświecenia, jej głównym zadaniem stało się zarządzanie sprawami państwa, a więc jej istotą stała się służba wobec państwa. Z czasem, kiedy administracja zaczęła uwzględnić w obszarze podejmowanych przez siebie działań oraz decyzji stanowisko obywateli, coraz mocniej akcentowana zaczęła być jej służebność wobec społeczeństwa⁴⁰.

³⁵ B. Wojciechowski, *Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 501.

³⁶ Por. *ibidem*, przypis 45.

³⁷ Por. J. Filek, *Co to jest dobra administracja?*, [w:] *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007, s. 18.

³⁸ *Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1979, s. 310.

³⁹ Por. J. Filek, *op. cit.*, s. 18; *Słownik łacińsko-polski*, red. M. Plezia, t. 3, Warszawa 2007, s. 499.

⁴⁰ J. Filek, *op. cit.*, s. 18.

Administracja oznacza służbę. A co oznacza słowo „służba”? Jest to m.in. „działanie dla jakiejś idei, poświęcenie się jakiejś sprawie”⁴¹, „zabieganie o czyjeś dobro”⁴². W pokrewnych „służbie” terminach: „posługa”, „posługiwać”, „posługiwanie” – zawierają się pozytywne konotacje etyczne⁴³. A. Dylus, pisząc o zapoznanej cnotie służby, podkreśla, że służba jest wyrazem miłości. Autorka ta pisze: „Służba jako wyraz miłości może mieć heroiczne, ale i bardzo zwyczajne oblicze. Może polegać po prostu na rzetelnym zaangażowaniu się w pracę zawodową”. I dalej dodaje: „W przypadku urzędnika oznacza to, że człowieka po drugiej stronie okienka nie traktuje się jako natrętnego petenta, ale jako kogoś wyjątkowego”⁴⁴.

Administracja jest służbą. Służbą wobec kogo? Człowieka. Administracja ma służyć człowiekowi, każdemu człowiekowi, szczególnie najślabszemu.

Administracja nie służy (nie ma służyć) panującemu, systemowi czy też takiemu czy innemu ustrojowi ani partii, lecz człowiekowi. To jest miara właściwa.

Administracja ma być zwrócona ku człowiekowi, a to wiąże się z tym, że ma ona iść z pomocą człowiekowi, ma go wspierać w rozwoju. Przypomnijmy, że słowo „służba” w jednym ze znaczeń to „zabieganie o czyjeś dobro”⁴⁵.

Celem działania administracji ma być człowiek i jego dobro skorelowane z dobrem wspólnym. To człowiek jest bowiem dobrem godziwym (*bonum honestum*), „dobrem samym w sobie”. Nawiązujemy tutaj do klasycznego w tradycji filozoficznej rozróżnienia (chodzi o wyróżnienie trzech wielkich dziedzin dobra), a podział ten ma już charakter etyczny, zgodnie z którym pierwszym i podstawowym wymiarem dobra jest dobro godziwe (*bonum honestum*). Człowiek jest zawsze dobrem godziwym, czyli takim dobrem, które jest celem obiektywnym, bezwzględnym. Bez respektowania tego dobra nie ma dobra wspólnego społeczności zorganizowanej w państwo. W działaniu, postępowaniu podmioty tworzące prawo i je stosujące mają kierować się dobrem godziwym; podejmując decyzje, należy wybierać właśnie to dobro. Ono jest miarą właściwą. Człowiek nie może zostać zredukowany do wymiaru dobra użytecznego (*bonum utile*) czy przyjemnego (*bonum delectabile*)⁴⁶. Gdy tak się dzieje, człowiek tym samym zostaje zinstrumentalizowany, zreicyzowany. W działaniach administracji człowiek nie może być traktowany jako narzędzie, jako środek w celu uzyskania jakiejś korzyści, nie może być też traktowany jako środek do jakichś celów w działaniach społecznych. Człowiek, będąc dobrem godziwym, domaga się bezwarunkowej afirmacji

⁴¹ *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 3, s. 244.

⁴² Por. A. Dylus, *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, [w:] *Etos urzędnika*, s. 28.

⁴³ Por. *ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 31.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 28.

⁴⁶ O rozumieniu dobra użytecznego (*bonum utile*) i dobra przyjemnego (*bonum delectabile*) por. W. Dziędziak, *op. cit.*, s. 64.

cji. Człowiek jest dobrem ponadużytecznym. Jest celem sam w sobie⁴⁷. Dlatego wszelkie przejawy dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa (w tym uznanie administracyjne) winny być nakierowane właśnie na to dobro. Dyskrecjonalność, swoboda decyzyjna organu administracyjnego wiąże się z wyborem⁴⁸ i wybór ten ma być wyznaczony dobrem godziwym. Ono ukierunkowuje, ale i ogranicza możliwości decyzyjne organu.

Precyzując nieco, gdy mówimy o dobru, należy rozróżnić dobro – cel, a więc dobro samo w sobie (jak wiemy, jest nim człowiek), dobro godziwe (*bonum honestum*) od dobra człowieka, a więc od tego, co służy jego rozwojowi. Idzie o to, co służy wszechstronnemu, pełnemu rozwojowi człowieka (biologicznemu, psychicznemu i duchowemu)⁴⁹. I właśnie administracja ma organizować, zapewniać warunki i środki, które mają być przyporządkowane pełnym możliwościom rozwoju człowieka. Oczywiście rozwój ten wiąże się m.in. ze zdrowiem, wiedzą, wykształceniem, pracą i godziwym jej wynagrodzeniem, wolnością, własnością, bezpieczeństwem. Dobro człowieka warunkowane jest jego życiem (istnieniem) i wiąże się z rozwojem we wszystkich płaszczyznach materialno-duchowych. Chodzi o rozwój w stanie życia embrionalnego, następnie zaś po narodzeniu dalszy rozwój intelektualny, moralny, twórczy⁵⁰.

Trafnie konstatuje J. Zimmermann: „Dobro człowieka (jednostki) łączy się w prawie administracyjnym z dobrem wspólnym [...]”⁵¹. Autor ten przegląd podstawowych wartości w prawie administracyjnym (a ogólnie można przyjąć, że „prawo administracyjne zajmuje się właśnie administracją i że ona stanowi jego przedmiot”)⁵² zaczyna właśnie od dobra człowieka. Jak trafnie zauważa:

Prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury administracyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. służą temu

⁴⁷ Człowiek, jak zauważa również T. Chauvin, „jest podstawą (faktem uzasadniającym) wszystkich regulacji prawnych”. Zob. T. Chauvin, *Homo iuridicus. Człowiek jako podmiot prawa publicznego*, Warszawa 2014, s. 7.

⁴⁸ M. Zdyb stwierdza: „Każda decyzja człowieka, bez względu na to, czy będzie to decyzja dotycząca najdrobniejszych spraw życiowych, czy np. decyzje prawne podejmowane w zgodzie ze ściśle określoną, prawną procedurą działania i przy konieczności uwzględniania różnych uwarunkowań, będzie zawierać w sobie element wolnego wyboru, nawet jeżeli będzie to decyzja o tym, czy działać czy nie działać, czy wydać decyzję czy też nie, czy uznać, np. w sferze prawa, jakiś stan za wypełniającą dyspozycję normy prawnej, czy też nie”. Zob. M. Zdyb, *Istota decyzji*, Lublin 2003, s. 9.

⁴⁹ Rozwojowi temu służą rzecz jasna podstawowe prawa i wolności człowieka rozumiane integralnie, a więc także prawa ekonomiczne i socjalne.

⁵⁰ Rozwój osobowy człowieka – ta kategoria nie jest wyrazem jakiegoś partykularnego myślenia właściwego dla pewnych nurtów filozofii, to nie jest jakaś abstrakcja. Mówią o tym regulacje normatywne z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka na czele. Szerzej: W. Dziedzic, *op. cit.*, s. 65–66.

⁵¹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 119.

⁵² *Ibidem*, s. 29.

jedynemu celowi. [...] Dobro człowieka, jako wartość nadrzędna, powinno być zawsze uwzględniane w całym prawie administracyjnym, bez względu na jego wewnętrzne podziały. Paradoksalnie bowiem również prawo ustrojowe powinno mu służyć, gdyż jest przecież stanowione nie dla samej administracji, tylko po to, żeby działania administracji właśnie wobec człowieka były uporządkowane i efektywne. Oczywiście jednak występują w prawie administracyjnym regulacje specjalnie przewidziane dla ochrony dobra człowieka. Można je spotkać już w Konstytucji, w której przybierają formę wolności i swobód obywatelskich (publicznych praw podmiotowych). Można je oczywiście spotkać również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a także w ustawach i w aktach niższego rzędu. Jeżeli ustawodawca zwykły wprowadza unormowanie niesprzyjające dobru człowieka, można kwestionować konstytucyjność unormowania i jego zgodność z normami europejskimi⁵³.

W nauce prawa administracyjnego bywa jednak, że dobro wspólne utożsamiane jest z interesem publicznym, a dobro człowieka przekładane jest na interes indywidualny. Cytowany autor pisze, że administracja publiczna „wyróżnia się tym, że jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny, po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu) [...]”⁵⁴. J. Zimmermann podkreśla, że pojęcie interesu publicznego nie jest ostre: „W interesie publicznym leżą zatem postawy lub działania korzystne dla ogółu (społeczeństwa) i przeciwnie – działania dla ogółu niekorzystne są sprzeczne z interesem publicznym”⁵⁵. Ponadto podkreśla, że „Problemem jest jednak zwykle to, że interpretacja pojęcia interesu publicznego zależy od elementów i uwarunkowań politycznych”⁵⁶. Najczęściej jednak, jak akcentuje autor:

[...] stwierdza się, że interes publiczny nie ma generalnego, wszechobejmującego znaczenia opisowego i wymaga ciągłej redefinicji, ciągłej analizy i nieustannie nowego wartościowania, oceniania w niekończącym się procesie, dokonującym się wieloma kanałami i mechanizmami natury politycznej, organizacyjnej, za pomocą struktury organów państwa, struktury administracji, niezależnych ośrodków opiniotwórczych i za pomocą judykatury⁵⁷.

W pracy innych autorów czytamy, że „Emanację dobra wspólnego stanowi interes publiczny”⁵⁸. Także w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyj-

⁵³ *Ibidem*, s. 118–119.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 30. Z. Niewiadomski pisze, że administracja publiczna „jest sprawowana przez państwo (ewentualnie inne podmioty działające z upoważnienia państwa) w interesie ogółu, który dalej nazwiemy interesem publicznym bądź dobrem wspólnym. Niezależnie od szczegółowej treści tych pojęć, generalnie będzie chodziło o taką działalność, która przynosi korzyści ogółowi (wspólnocie, państwu). Jakkolwiek pojęcie interesu publicznego (dobra wspólnego) nie jest ostre, to dobrze oddaje istotę zagadnienia”. Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, s. 36.

⁵⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 30.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 307.

⁵⁸ Por. *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2015, s. 37. Również w pracach teoretyków prawa pisze się, że głównym celem administracji publicznej

nego bywa, że interes publiczny jest utożsamiany z dobrem wspólnym⁵⁹. Zagadnienie to wymagałoby odrębnego opracowania, ale już tu zaakcentujemy, że w naszym ujęciu nie sprowadzamy dobra wspólnego do kategorii interesów, korzyści. Pojęcie dobra wspólnego⁶⁰ nie jest synonimem interesu publicznego, społecznego czy ogólnego. Nie można zatem postawić znaku równości między dobrem a interesem. Ponadto podkreślmy, że gdy mówi się o interesie publicznym, dość często przeciwstawiany jest on interesowi indywidualnemu. My zaś, mówiąc o dobru wspólnym i dobru człowieka, kategorii tych nie konfliktujemy. Dobro człowieka łączymy z dobrem wspólnym.

Interes łączony jest z kategorią korzyści⁶¹. A nawet powiedzieć można, że jest zrelatywizowany do korzyści. Także znaczenia słownikowe łączą „interes” z pożytkiem, korzyścią, zyskiem, rzeczą opłacalną⁶². W jednym ze znaczeń „interes” to przedsięwzięcie przynoszące korzyść materialną⁶³. Zatem można powiedzieć, że interes wiąże się z myśleniem utylitarnym.

Dobra administracja to nie administracja panująca, władająca, lecz służąca. Administracja nie może dążyć do realizacji interesów indywidualnych, partykularnych lub partyjnych ani rzecz jasna własnych. Administracja ma przedkładać dobro człowieka nad interes osobisty, jednostkowy, partykularny. Raz jeszcze przypomnijmy, administracja pełni funkcję służebną. A ta wiąże się z tym, że ma iść z pomocą człowiekowi, ma go wspierać w rozwoju.

Urzędnik ma podejmować dobre decyzje, a decyzja to akt wyboru, intelektu i woli. Decyzja ma służyć dobru człowieka. A skoro tak, to pozytywna relacja kosztów i korzyści nie jest najważniejsza, nie o to chodzi w działaniu administracji. Granica między decyzją dobrą a złą winna być wyraźna. Ale decyzja

jest działanie „dla realizacji interesu publicznego, dla dobra wspólnego”. Zob. A. Szot, *Swoboda decyzyjna...*, s. 32. W innym miejscu autor wspomina o „kategorii »interesu publicznego« (»dobra wspólnego«)”. *Ibidem*, s. 44 (por. także: s. 36–37).

⁵⁹ Np. wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98.

⁶⁰ Najogólniej mówiąc, dobrem wspólnym (*bonum commune*) jest integralny, wszechstronny rozwój osoby ludzkiej i życie w warunkach odpowiadających godności ludzkiej. Natomiast od strony (w ujęciu) przedmiotowo-instytucjonalnej dobro wspólne to całość, całokształt warunków i instytucji służących rozwojowi osoby ludzkiej, czyniący realnym życie i rozwój człowieka. Szerzej: W. Dziedziak, *op. cit.*, s. 65–67.

⁶¹ Już Ulpian łączył interes publiczny i prywatny z korzyścią publiczną i prywatną. Jeśli chodzi o współczesną literaturę np. W. Jakimowicz pisze: „»Jest w interesie indywidualnym« bądź »jest w interesie ogółu« oznacza, że wyprowadzona z danego stanu obiektywnego określona korzyść przypada jednostce, względnie całemu społeczeństwu. Interes indywidualny jest zatem relacją pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce, a interes ogółu to relacja między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść ogółowi”. Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 115.

⁶² *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 1, s. 749.

⁶³ *Ibidem*.

może niestety być też zła. A kiedy jest decyzją złą? Gdy u podstaw jej podjęcia leży negacja dobra godziwego – zanegowanie tego celu, wykluczenie dobra rzeczywistego.

Podmiot stosujący prawo (urzędnik), a w rzeczy samej człowiek (być myślący), ma działać dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Ma mieć na względzie dobro zainteresowanego podmiotu i uwzględniać jednocześnie dobro wspólne⁶⁴. Zatem naczelną zasadą wszelkiej aktywności organów administracji publicznej jest działanie dla dobra człowieka i jednocześnie dobra wspólnego. W istocie przecież nie są one kontrydiktoryjne. Powoływanie się na dobro wspólne nigdy automatycznie nie wyłącza, nie neguje dobra człowieka i jego niezbywalnych praw. Zaakcentujmy, że dobro wspólne znajduje swoje wyjaśnienie i uzasadnienie ostatecznie w dobru człowieka. Należy zgodzić się z M. Zdybem, który pisze: „Na treść dobra wspólnego należy zawsze patrzeć przez pryzmat pojedynczego człowieka, albowiem państwo, społeczeństwo, grupa społeczna itd. są wprowadzicie układami społecznymi koniecznościowymi lub takimi mogą być, są też układami niezbędnymi dla pełnej realizacji człowieka, ale przy tym zawsze tylko tworami relacyjnymi”⁶⁵. A człowiek (osoba ludzka) jest bytem samoistnym, pełnym i niepowtarzalnym. Człowiek posiada własne, suwerenne istnienie.

III.

Przejdźmy jednak do kwestii spornej, do rzeczywiście trudnych decyzji. Co wtedy, gdy przepisy prawne, które miałyby być podstawą decyzji, są amoralne, złe? I podjęta decyzja też taką byłaby? Czy należy podjąć niemoralną, złą decyzję?⁶⁶ Czy poszukiwać trzeba decyzji dobrej, właściwej moralnie?⁶⁷ Ale jak? Choćby poprzez wykładnię celowościową⁶⁸ i uwzględnianie *ratio legis* oraz *ra-*

⁶⁴ Ochrona człowieka i jego dobra wiąże się z realizacją dobra wspólnego.

⁶⁵ M. Zdyb, *op. cit.*, s. 30.

⁶⁶ Możliwa jest sytuacja, że organ, pomimo prawnego obowiązku zajęcia się daną sprawą – z uwagi na dobro człowieka – by nie podejmować ewidentnie złej, niegodziwej decyzji, oczywiście wyznaczonej regulacjami prawnymi, powstrzymuje się od działania, pozostaje bierny.

⁶⁷ Warto zwrócić uwagę, że NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2010 r. (I OSK 107/10, LEX nr 744924) sformułował tezę: „[...] organy administracji publicznej związane są bezpośrednio Konstytucją, a w konsekwencji mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą”. Oczywiście stanowisko to nie jest powszechnie akceptowane przez doktrynę i orzecznictwo.

⁶⁸ Ustalenie znaczenia przepisu (tekstu prawnego) zawsze powinno wiązać się z odwołaniem do reguł celowościowych. Prymat wykładni celowościowej w prawie administracyjnym akcentuje W. Jakimowicz w pracy *Wykładnia w prawie administracyjnym* (Kraków 2006). Czyż działanie organu zgodne z literalnym brzmieniem przepisów, jeśli nie realizuje celów, dla których ustanowiono daną regulację bądź cel ten ewidentnie narusza, jest działaniem legalnym, czy będzie to decyzja zgodna z prawem? *Ratio legis est anima legis*. A cel ustawy jest przecież częścią większej

*tio iuris*⁶⁹, poprzez reguły systemowo-aksjologiczne⁷⁰, bardzo ważna jest wykładnia prokonstytucyjna (zgodność z konstytucyjną metazasadą prawa, zasadą dobra wspólnego⁷¹ z art. 1)⁷². Oczywiście poza wykładnią do dobrej decyzji prowadzić mogą wybory walidacyjne⁷³ (decyzja walidacyjna)⁷⁴, gdzie współpodstawą decyzji może być konstytucyjna metazasada dobra wspólnego (z art. 1 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej (z art. 2 Konstytucji) oraz zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (z art. 30 Konstytucji)⁷⁵. Istotna będzie wła-

całości – a więc celu prawa, którego w wykładni nie można ignorować. Na pełny sens, pełną treść, składa się też cel. I ważne jest to, by pamiętać, że niekiedy słowa niestety zaciemniają istotę rzeczy, słowa zasłaniają sens. Argumenty celowościowe mogą rzecz jasna korygować i weryfikować rezultaty wykładni językowej i zasadniczo właśnie o tę ich rolę tutaj chodzi.

⁶⁹ *Ratio iuris* całego systemu prawa jest człowiek. W prawie polskim wysłowiona w art. 1 Konstytucji RP zasada dobra wspólnego wskazuje – jak pisze M. Piechowiak – że „integralny rozwój jednostek stanowi *ratio iuris* całego systemu prawnego”. Zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 281. Ponadto cel ten można odczytać także z art. 30 Konstytucji RP.

⁷⁰ Reguły systemowo-aksjologiczne odwołują się do aksjologii systemu prawa. Chodzi o wykorzystanie zarówno zasad prawa do wykładni, jak i spójności aksjologicznej systemu prawa. Por. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 129–130. Szerzej o regułach systemowych w wykładni prawa administracyjnego i ich roli weryfikującej oraz uzupełniająco-korygującej por. *idem*, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 231 i n.

⁷¹ O rozumieniu dobra wspólnego por. M. Piechowiak, *op. cit.*

⁷² Interpretacji dokonujemy w każdym przypadku stosowania prawa. W nauce prawa administracyjnego i orzecznictwie wywodzi się, że należy stosować wszystkie reguły (dyrektywy) wykładni, tj. językowe, systemowe i celowościowe. Por. M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 227. Por. także: W. Jakimowicz, *Determinanty wykładni w prawie administracyjnym w aspekcie problematyki stosowania prawa miejscowego*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Lokalny a uniwersalny charakter interpretacji prawniczej*, red. P. Kaczmarek, Wrocław 2009, s. 61.

⁷³ Organ na tym etapie dokonuje selekcji przepisów i może wybrać właściwy, taki a nie inny, przepis (przepisy). Podkreślić trzeba, że dla prawa administracyjnego charakterystyczne jest występowanie wielu rodzajów źródeł prawa o różnej mocy, o różnym zakresie szczególności, wydanych przez różne organy. Szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 46. Jak podkreśla L. Leszczyński (*Wykładnia systemowa przepisów...*, s. 243), „do rzadkości należą procesy decyzyjne, w których decyzja stosowania prawa podjęta jest na podstawie rekonstrukcji normy z jednego tylko przepisu materialnego”. Regułą przy stanach faktycznych bardziej złożonych jest odwoływanie się do kilku przepisów podstawowych, w stosunku do których inne przepisy mogą pełnić rolę uzupełniającą, dopełniającą i korygującą. Por. *ibidem*, s. 243–244.

⁷⁴ Może zdarzyć się tak, że okoliczności danego przypadku wywołają potrzebę rozciągnięcia bądź zawężenia zakresu zastosowania czy też normowania innej normy niż ta, która „rutynowo” była stosowana w podobnych, typowych sytuacjach.

⁷⁵ Art. 30 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka. Także *Preambula* „wzywa” wszystkich stosujących Konstytucję, „aby czynili to,

ściwie rozumiana klauzula odsyłająca: słuszny interes obywateli (z art. 7 k.p.a.)⁷⁶. Umieszczenie tej konstrukcji wśród zasad kodeksowych powoduje, że nakaz uwzględniania tego kryterium odnosi się do każdego aktu zastosowania materialnego i proceduralnego przepisu prawa administracyjnego⁷⁷. W ramach decyzji walidacyjnej istotne mogą być źródła prawa międzynarodowego⁷⁸ (również zwyczaj)⁷⁹ czy odpowiednie normy prawa unijnego⁸⁰, a także inne, wcześniejsze decyzje stosowania prawa (argument *per rationem decidendi*)⁸¹ mogą mieć znaczenie. Również luz związany z wyborem konsekwencji może być wykorzystany tak, by decyzja była dobra.

dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka⁷⁹, a poszanowanie jej mieli za jedną z niewzruszonych podstaw Rzeczypospolitej Polskiej. Por. *Wstęp do Konstytucji RP*.

⁷⁶ Nawiązując do wcześniejszych rozważań, wyakcentujmy, że odesłanie to, odniesione do danego stanu faktycznego, z uwagi na kryterium słuszności należałoby rozumieć nie jako odniesione do korzyści, użyteczności, lecz nakierowane na dobro człowieka (konkretne dobro człowieka).

⁷⁷ Por. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykłady w prawie administracyjnym*, s. 118. Por. także: A. Szot, *Słuszność a uznanie administracyjne*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2011, t. 15, s. 181. Ponadto, gdy zmierzamy do decyzji dobrej, pomocą mogą być metaklauzule odsyłające: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Te wykorzystane (zastosowane) jako konstytucyjne metaklauzule odsyłające, jak i klauzula słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), nadają aksjologiczny wymiar decyzji i mogą być znakomitą drogą prowadzącą do decyzji dobrej.

⁷⁸ Może chodzić o odwołanie się do zasad tego prawa, jak również zastosowanie przepisów prawa międzynarodowego dotyczących podstawowych praw i wolności człowieka. L. Leszczyński pisze, że „Ustalenie poziomu wykorzystania międzynarodowych, głównie europejskich, regulacji praw człowieka w praktyce administracyjnej nie jest łatwe. Nie tylko brak danych empirycznych, ale także brak publikacji decyzji administracyjnych powoduje konieczność oparcia twierdzeń na faktach częściowych oraz na intuicji i doświadczeniu. Pozwalają one na stwierdzenie raczej niewielkiego wykorzystania tych regulacji w rekonstrukcji normatywnych podstaw decyzji administracyjnych. Jeśli się pojawia, to dzieje się to w wyniku powołania regulacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez stronę. [...] Brak jest zatem samodzielnego wskazania przepisu oraz samodzielnego pogłębiania argumentacji rekonstrukcyjnej”. Zob. L. Leszczyński, M. Zirk-Sadowski, *Wybrane zagadnienia szczegółowe i porównawcze*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykłady w prawie administracyjnym*, s. 439. Ale właśnie w ujęciu nie opisowym, lecz normatywnym, takie wykorzystanie należy postulować wtedy, gdy prowadzi to do dobrej decyzji.

⁷⁹ Por. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania...*, s. 109.

⁸⁰ Trzeba pamiętać, że „Organ stosujący prawo, dokonując rozstrzygnięcia, powinien odmówić zastosowania normy prawa krajowego niezgodnej z prawem wspólnotowym. Powinien on albo wyszukać w krajowym porządku prawnym normę, która byłaby zgodna z prawem wspólnotowym, i na niej oprzeć swoją decyzję, albo tak zmodyfikować normę ustawową, aby była ona zgodna z prawem wspólnotowym”. Zob. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 350. Obowiązek odmowy zastosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem unijnym dostrzegają coraz częściej również sądy administracyjne. Por. A. Szot, *Swoboda decyzyjna...*, s. 196–198.

⁸¹ Chodzi zarówno o decyzje administracyjne, jak i decyzje (orzeczenia) sądowe: WSA, NSA, SN, TK, a także orzeczenia ETPC i TSUE.

Oczywiście wymienione możliwości zostały jedynie zasygnalizowane⁸².

Co jednak, gdyby w prawie: w konstytucji, aktach normatywnych, przepisach prawnych ani aktach orzeczniczych – nie było wyznaczników dających możliwość podjęcia decyzji dobrej? Dochodzimy do kwestii najtrudniejszej i najbardziej spornej. Wtedy decyzja także powinna być (ma być) dobra, oparta na wartościach niewyrażonych w prawodawstwie, ale istniejących jako wartości w takiej sytuacji zewnętrzne. Dobro godziwe – człowiek i jego przyrodzona (wrodzona) godność osobowa, nieutralna, niezniszczalna, od niego nieoddzielna, którą ma na mocy zaistnienia i ona właśnie jest źródłem wolności i praw człowieka – ma charakter przedprawny. Są one pierwotne wobec stanowionego prawa. Wówczas będą to kategorie spoza systemu prawa, wpływające z zewnątrz na ostateczny rezultat działania organu. Ale i tu, dodajmy, można mówić o elemencie legalności (zachowany jest element legalności) w postaci oparcia procesu decyzyjnego na obowiązujących przepisach prawnych (norma kompetencyjna i normy proceduralne). W takich nad wyraz trudnych sytuacjach można by poszukiwać oparcia (wsparcia) decyzji – chodzi o wybór walidacyjny i wpływ interpretacyjny – na niewyartykułowanych nośnikach prawa w postaci niepisanych (niesformalizowanych w przepisach), a właściwych dla kultury prawa stanowionego, wspartych tradycją, zasadach prawa, jak również na zasadach-postulatach (rozumianych np. jako cel, któremu prawo powinno służyć). Także podstawowe, uniwersalne zasady i normy moralne mogą być pomocą⁸³.

Nadto możliwe byłoby „dotworzenie” podstawy decyzji poprzez odwołanie się do wartości (zasad) konstytuujących prawo międzynarodowe⁸⁴. Można by także odwoływać się do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.⁸⁵, mimo że nie jest ona traktatem międzynarodowym, która artykułuje naturalne prawa⁸⁶

⁸² Jeśli chodzi o samodzielność wypełniania luk w prawie przez organ administracji publicznej, w tym o stosowanie w drodze analogii norm procesowych, por. A. Szot, *Swoboda decyzyjna...*, s. 202–206.

⁸³ J. Boć akcentuje, że prawo powszechnie obowiązujące nie może uchylić lub znieść prawa moralnego. Żaden akt stosowania prawa powszechnie obowiązującego nie jest w żaden sposób objęty względem prawa moralnego. Prawo moralne jest źródłem norm etycznych pracownika administracji publicznej. Szerzej: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 274. Zatem urzędnik, gdy to bezwzględnie konieczne, przywracałby w decyzji zasady tego prawa, prawa moralnego.

⁸⁴ Taką rolę może pełnić odwołanie się do powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego. Por. L. Leszczyński, M. Zirk-Sadowski, *op. cit.*, s. 442.

⁸⁵ Na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych personalista Jacques Maritain postawił w centrum dyskusji godność każdej osoby ludzkiej i przyczynił się do uznania tej kategorii za podstawę międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. O wpływie filozofii personalistycznej J. Maritaina na Powszechną Deklarację Praw Człowieka por. F.J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001, s. 128–130.

⁸⁶ Deklaracja została przyjęta 48 głosami. Znamienne jest, że byłe państwa komunistyczne, w tym Polska, wstrzymały się od głosu. Sama nazwa dokumentu: Deklaracja – wskazuje na to, że

i przywołuje kategorię przyrodzonej godności człowieka⁸⁷, a pomyślana była jako „wspólny standard dla wszystkich ludzi i narodów”.

Możliwość podjęcia dobrej decyzji ponadto mogłaby wiązać się przykładowo z wykładnią funkcjonalną. Zdaniem niektórych wykładnia ta daje możliwość odwołania się do pozaprawnych systemów normatywnych. Elementem kontekstu funkcjonalnego – jak pisał J. Wróblewski – „są również pozaprawne oceny i reguły społeczne”⁸⁸. Wykładnia funkcjonalna – jak niekiedy pisze się w literaturze przedmiotu – daje możliwość uwzględniania ocen i wartości pozaprawnych. Można przyjąć, że składnikiem kontekstu funkcjonalnego są właśnie pozaprawne oceny, normy i wartości. Zatem można przyjmować, że w wykładni funkcjonalnej chodzić może o wartości przypisywane nie prawodawcy – w sytuacji braku takiej możliwości z uwagi na ich niewystępowanie w systemie prawa – ale „wartości interpretatora” (wartości przyjęte przez interpretatora, którym jest podmiot stosujący prawo)⁸⁹.

prawa w niej wyrażone istnieją realnie, że jej treść ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Deklaracja nie ustanawia, nie tworzy praw człowieka, a jedynie potwierdza, właśnie tylko deklaruje. H. Waśkiewicz (*Prawo naturalne – prawo czy norma moralna*, „Roczniki Filozoficzne” 1970, t. 18, z. 2, s. 15) pisze, że Deklaracja „opiera się na prawie naturalnym i obowiązuje mocą prawa naturalnego”. Moc prawnie wiążąca Deklaracji jest jednak przedmiotem sporów. Niektórzy przyjmują, że ma charakter niewiązący, ale są też stanowiska odmienne. Deklaracja, jak się twierdzi, stanowi aneks do Karty Narodów Zjednoczonych (np. C. Pelloux), rozwinięcie postanowień Karty w odniesieniu do praw człowieka (np. M.M. Silber) lub jej wykładnię autentyczną w tym zakresie (np. L.B. Sohn czy uważany za „ojca” Deklaracji – R. Cassin, który był jej głównym redaktorem). Szerzej: K. Motyka, *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 2001, s. 34–35. Normy Deklaracji uznawane są też bądź za prawo zwyczajowe, bądź za zasady ogólne prawa, stanowiące źródło prawa międzynarodowego. Por. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 61. Por. także: R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 114.

⁸⁷ *Preambula* Deklaracji zaczyna się następująco: „Zważywszy, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie [...]”, a art. 1 głosi: „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w godności i prawach. Są one obdarzone rozumem i sumieniem oraz powinny postępować w stosunku do siebie wzajemnie w duchu braterstwa”. J. Stelmach pisze, że „Deklaracja Powszechna Praw Człowieka w zasadzie odwoływała się do klasycznej (neotomistycznej) konstrukcji prawa natury”. Zob. J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 65. Trzeba również podkreślić, że Deklaracja w *Preambule* głosi, że tak pojęte prawa człowieka powinny być „chronione przez przepisy prawa”. *Preambula* również w dalszej części odwołuje się do godności: „[...] zważywszy, że ludy Narodów Zjednoczonych potwierdziły w Karcie swą wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość osoby ludzkiej”.

⁸⁸ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 145.

⁸⁹ Jeśli chodzi o funkcje w wykładni prawa administracyjnego, L. Leszczyński zauważa, że polega ona na „najbardziej wyraźnym (w porównaniu do wszystkich innych reguł wykładni) potencjalnym odejściu od rezultatu procesu prawodawczego. Prawodawca występuje tu jedynie jako twórca tekstu, który jest pierwotnym punktem odniesienia. Wszystko inne zależy od podmiotu interpre-

Podmiot stosujący prawo winien w takich nadzwyczajnych i koniecznych sytuacjach wyjść poza obszar regulowany prawem pozytywnym, biorąc pod uwagę to, że przecież nie jest ono celem, lecz środkiem, a jeśli środek ten zawodzi, właśnie z uwagi na służbę człowiekowi ma podjąć decyzję dobrą, respektującą uniwersalne prawa i wolności człowieka i będącą jednocześnie wyrazem afirmacji jego przyrodzonej godności osobowej.

Należy zaakcentować, że działalność administracyjna ma również wymiar moralny. Nie jest neutralna wobec wartości, i to wartości rozumianych substancjalnie. Stosowanie prawa wiąże się z koniecznością przestrzegania uniwersalnych, elementarnych wartości i norm moralnych. Trzeba pamiętać, że człowiek jest podmiotem moralnym i z odpowiedzialności tego rodzaju (tj. moralnej)⁹⁰ nie zwalnia go zasłona przepisów prawnych⁹¹. Nie można tej odpowiedzialności komuś innemu przekazać. Można by tutaj mówić o odpowiedzialności za decyzję i wobec innych, i przed samym sobą⁹². W tym kontekście warto przytoczyć myśl D. Lyonsa:

tującego przepis”. Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 290. Autor ten argument z funkcji (funkcjonalny) wiąże z przewidywanymi i pożądanymi skutkami.

⁹⁰ Dodajmy, że odpowiedzialność moralna jest często określana „etyką sumienia”. Por. T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 130. Ale pamiętać trzeba, że sumienie jest też terminem prawnym. Znaczenie odpowiedzialności moralnej, odpowiedzialności przed własnym sumieniem, w odniesieniu do administracji publicznej akcentuje T. Barankiewicz. Autor ten podkreśla „pierwotne poczucie odpowiedzialności moralnej”; trafnie też zauważa, że „jakiegokolwiek zastępowanie indywidualnej odpowiedzialności moralnej odpowiedzialnością zawodową czy prawną, w duchu kodyfikacji i legalizmu, byłoby niezgodne z powszechnym faktem pierwotnego doświadczenia odpowiedzialności moralnej”. *Ibidem*, s. 134. Píše również: „Posłuszeństwo wobec różnego rodzaju standardów odpowiedzialności nigdy nie zwalnia urzędnika od odpowiedzialności osobistej przed własnym sumieniem”. *Ibidem*. Przytoczmy jeszcze jedną myśl T. Barankiewicza: „Profesję wykonuje konkretna osoba, która działając zawodowo, szczególnie zaś rozstrzygając zawodowe dylematy moralne, musi jednocześnie zawsze pytać: kim jestem? Jaki jest sens mojej pracy w kontekście całego życia? Jaki jest cel mojego zawodowego działania”. *Ibidem*, s. 187.

⁹¹ Istotne jest też to, że człowiek nie żyje w próżni i jego decyzje podlegają osądom moralno-etycznym. Prawo, normy, przepisy – nie ponoszą odpowiedzialności, nie one, rzecz jasna, są podmiotem moralnym.

⁹² W przypadku *Gesetzliches Unrecht* obowiązkiem urzędnika jest wybrać, w myśl postulatów słuszności, rozstrzygnięcie według takiej normy, którą sprawiedliwy i racjonalny, kierujący się dobrem i respektujący godność człowieka ustawodawca ustanowiłby dla tej kategorii stanów faktycznych, do których konkretny *casus* się zalicza. Zatem gdy ustanowione prawo jest rażąco niesprawiedliwe, niegodziwe, niesłuszne, jest formą bezprawia, stosujący prawo musi jakby stanąć w miejsce prawodawcy, zastąpić go, aby nie popaść w konflikt z oczywistą treścią norm moralnych, a może także swoim sumieniem, by ochronić swe człowieczeństwo. Alternatywą wobec urzędowego nieposłuszeństwa niesprawiedliwemu prawu, przybierającemu postać postępowania na wzór usuwania luki w prawie, jest też dobrowolna czy wręcz manifestacyjna rezygnacja ze stanowiska skorelowanego z aktami stosowania prawa.

Przed wszystkim nie możemy zakładać, że dany urzędnik ma jakikolwiek obowiązek wierności prawu. Zależy to np. od tego, czy dobrowolnie podjął się on stosowania prawa. Jeśli urzędnik został zmuszony do służby przez opresywny reżim, który chce wykorzystać poważanie, jakim się on cieszy, to zapewne nie złożył ważnej moralnie obietnicy bycia wiernym prawu, nawet jeśli został zmuszony, by dać słowo. Z tego, że ktoś zajmuje urząd publiczny, nie można wnioskować, iż jest on moralnie zobowiązany do bycia wiernym prawu. Jeśli tak, to urzędnik, który ma wyegzekwować niesprawiedliwe prawo, może nie mieć żadnego dylematu moralnego. Może narazić się na ryzyko, jeśli zdecyduje się podważyć niesprawiedliwe prawo, lecz jego odejście od prawa nie naruszy automatycznie jakiejś zasady moralnej, w tym także zasady sprawiedliwości. [...] jeśli urzędnik ma ogólny obowiązek posłuszeństwa prawu, to możemy zakładać, że ma ono moralne granice. Jeżeli prawo, które ma on egzekwować, jest w dostatecznym stopniu niemoralne, to nie ma moralnych argumentów na rzecz tego, aby musiał go przestrzegać – nawet jeśli szczerze podjął się stosować prawo w jego istniejącym kształcie⁹³.

Urzędnik musi poszukiwać dobrej decyzji. Ma być otwarty na człowieka. Ta otwartość jest istotnym wymogiem zawodowego profesjonalizmu. Praca w administracji powinna być rozumiana i traktowana jako służba drugiemu człowiekowi. Skoro administracja jest służbą, to jej działania nie mogą być tylko automatycznym, mechanicznym stosowaniem prawa. J. Zimmermann pisze, że organ administracyjny „nie jest automatem i zmuszony jest zawsze podjąć rozstrzygnięcie w jakiejś, nigdy niemogącej się powtórzyć, sytuacji faktycznej i prawnej”⁹⁴. Urzędnik powinien realizować swoje powołanie życiowe, pracę traktować jako powierzoną misję i ma podejmować decyzje, które służą życiu i rozwojowi człowieka. Oczywiście podjęcie w trudnych sytuacjach decyzyjnych dobrej decyzji nie jest łatwe, wymaga wysiłku. Jednakże poprzez takie decyzje podejmujący je realizuje się, doskonali, spełnia się jako człowiek.

* * *

Podsumowując rozważania, trzeba najpierw podkreślić, że z konieczności prowadzony wywód był nieco ogólny, ale jednak – jak się wydaje – rudymentalny, zasadniczy, podniesiono najważniejsze kwestie⁹⁵.

W konkluzji wyakcentujemy, że działanie administracji ma być bezinteresowne i nakierowane na dobro godziwe. To człowiek i jego dobro skorelowane z dobrem wspólnym jest racją działania i celem prawa, celem działania administracji. Podkreślimy, celem realizowanym przez administrację ma być służba człowiekowi. To człowiek jest dobrem godziwym, dobrem rzeczywistym i obdarzony jest godnością wrodzoną, wsobną, neutracalną, niezniszczalną. Ta godność osobowa jest nienabywalna, od człowieka nieoddzielna, wiąże się z samą istotą człowieka.

⁹³ D. Lyons, *Etyka i rzędy prawa*, Warszawa 2000, s. 81–82.

⁹⁴ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 353.

⁹⁵ Rozważania prowadzono głównie z perspektywy filozoficzno-prawnej.

Człowiek ma ją na mocy zaistnienia⁹⁶. Wszelkie przejawy dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa (w tym uznanie administracyjne) winny być nakierowane właśnie na to dobro – dobro właściwe, dobro realne, dobro godziwe.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Barankiewicz T., *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Chauvin T., *Homo iuridicus. Człowiek jako podmiot prawa publicznego*, Warszawa 2014.
- Czarnota A., Rodak L., *Epistemologia, aktywizm sędziowski i dwie tradycje prawa*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staškiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010.
- Danecka D., *Dyskrecjonalność w dyskursie administracyjnoprawnym, czyli...?*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.
- Dylus A., *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, [w:] *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.
- Dziedzic W., *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Filek J., *Co to jest dobra administracja?*, [w:] *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Jakimowicz W., *Determinanty wykładni w prawie administracyjnym w aspekcie problematyki stosowania prawa miejscowego*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Lokalny a uniwersalny charakter interpretacji prawniczej*, red. P. Kaczmarek, Wrocław 2009.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Korybski A., Leszczyński L., *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015.
- Król P., *Uznanie w tworzeniu prawa administracyjnego*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.
- Leszczyński L., *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Leszczyński L., *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Leszczyński L., *Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.

⁹⁶ Godność nie jest czymś dodanym do człowieka, ale wiąże się z samym faktem bycia człowiekiem.

- Leszczyński L., *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001.
- Leszczyński L., Zirk-Sadowski M., *Wybrane zagadnienia szczegółowe i porównawcze*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Lyons D., *Etyka i rzędy prawa*, Warszawa 2000.
- Maryniarczyk A., *Dobro*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, t. 2, Lublin 2001.
- Mazurek F.J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.
- Morawski L., *Kilka uwag w sprawie sędziowskiego aktywizmu*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawiecki, Warszawa 2010.
- Motyka K., *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 2001.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Oleś M., *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2015.
- Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1995.
- Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1995.
- Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1979.
- Słownik łacińsko-polski*, red. M. Plezia, t. 3, Warszawa 2007.
- Spór o dobro*, red. A. Maryniarczyk, K. Stępień, P. Gondek, Lublin 2012.
- Stelmach J., Brożek B., *Sztuka negocjacji prawniczych*, Warszawa 2011.
- Stelmach J., Sarkowicz R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998.
- Szot A., *Sluszność a uznanie administracyjne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, t. 15.
- Szot A., *Swoboda decyzyjna w stosowaniu prawa przez administrację publiczną*, Lublin 2016.
- Waśkiewicz H., *Prawo naturalne – prawo czy norma moralna*, „Roczniki Filozoficzne” 1970, t. 18, z. 2.
- Wieruszewski R., *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Wojciechowski B., *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004.
- Wojciechowski B., *Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., I OSK 107/10, LEX nr 744924.
- Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98.
- Zdyb M., *Istota decyzji*, Lublin 2003.
- Ziemski K., Jędrzejczak M., *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zirk-Sadowski M., *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.

SUMMARY

The article discusses the issue of discretionality (discretion of decision) of the public administration in the processes of law application. The discussion is an attempt to direct this discretionality by pointing to the good. The real good, "good in itself" is the man, the objective and absolute purpose. The purpose of the law, the objective of action is the man and his good correlated with the common good. Therefore, all manifestations of discretionality of public administration in the processes of law application (administrative discretion) ought to be directed at this good – the good proper and fair. It directs, but also limits discretionality of administrative actions.

Keywords: discretionality; discretion of decision; public administration; the man – the real good; fair good