

## Wprowadzenie

---

Niniejsza monografia stanowi rezultat konferencji *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, która odbyła się 2 kwietnia 2014 r. w Poznaniu. Organizatorami konferencji były Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz działające przy niej Koło Naukowe Administratywistów „Ad rem”. Licznie zgłoszone referaty przekonały organizatorów, że dyskrecjonalność jest instytucją niezmiennie budzącą żywe dyskusje w doktrynie, zwłaszcza prawa administracyjnego. Oprócz referatów wygłoszonych w trakcie konferencji w monografii znalazły się także artykuły przesłane przez zainteresowanych tematyką autorów, którzy ze względu na ograniczenia czasowe nie zdolali zaprezentować swoich opracowań podczas konferencji.

Tematyka dyskrecjonalności była niejednokrotnie podejmowana w opracowaniach monograficznych. Wystarczy w tym miejscu przywołać choćby pozycję B. Wojciechowskiego *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne* (Toruń 2004) czy pracę zbiorową pod redakcją W. Staśkiewicza i T. Staweckiego *Dyskrecjonalność w prawie* (Warszawa 2010). Dotychczasowe opracowania dotyczą jednak dyskrecjonalności ujmowanej na gruncie teorii i filozofii prawa, ze szczególnym uwzględnieniem władzy dyskrecjonalnej, jaką dysponują sędziowie. Temat szeroko ujmowanej dyskrecjonalności występującej w stosowaniu i tworzeniu prawa przez organy administracji publicznej nie stanowił dotąd przedmiotu bliższych zainteresowań doktryny, która koncentrowała się raczej na jednym z jej aspektów, tj. uznaniu administracyjnym, coraz powszechniej rozumianym jako możliwość wyboru konsekwencji prawnych.

Niniejsza monografia ma na celu zapoznanie czytelnika z rozległą problematyką dyskrecjonalności na gruncie prawa administracyjnego, ujętą w trzy części. Pierwsza z nich została poświęcona zagadnieniom ogólnym, nawiązującym jednak ściśle do działań administracji publicznej. Część tę otwierają rozważania redaktorów naukowych opracowania dotyczące korelacji pomiędzy pojęciami dyskrecjonalności i luzów decyzyjnych. Dalej zawarto opracowania odnoszące się do luzów decyzyjnych występujących na etapie

tworzenia prawa administracyjnego, do relacji zachodzących pomiędzy dyskrecjonalnością a naczelnymi zasadami prawa europejskiego, takimi jak zasada transparentności czy zasada dobrej administracji, oraz fundamentalną, przyjętą w Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. W końcowych opracowaniach znalazły się ogólne rozważania na temat swobody wypowiedzi administracji publicznej oraz ewolucji znaczenia pojęcia dyskrecjonalności w polskiej literaturze przedmiotu.

Druga część została poświęcona zagadnieniu dyskrecjonalności w materialnym prawie administracyjnym. Już choćby obszerność tej części wskazuje na to, że pojęcie dyskrecjonalności jest w głównej mierze związane z prawem materialnym. Normy materialnego prawa administracyjnego zawierają wiele upoważnień do działania w sposób dyskrecjonalny, co niesłusznie jest utożsamiane z uznaniem administracyjnym czy też wręcz swobodnym uznaniem. Poruszone aspekty władzy dyskrecjonalnej dotyczą prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, działalności gospodarczej, zamówień publicznych, ubezpieczeń społecznych, zakładów publicznych, samorządów zawodowych, a także prawa ochrony przyrody. Na uwagę zasługuje artykuł dotyczący władzy dyskrecjonalnej w czeskim prawie wizowym, wykazujący, że pojęcie dyskrecjonalności jest obecne również w innych systemach prawnych, a przy tym budzi podobne wątpliwości oraz prowadzi do podobnych konkluzji.

W ostatniej, trzeciej części przedstawiono pojęcie dyskrecjonalności w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. W tej części analizom poddano w szczególności kwestię dopuszczalnej kontroli sądownoadministracyjnej nad rozstrzygnięciami organów administracji publicznej podejmowanymi w ramach szeroko pojmowanej władzy dyskrecjonalnej. Zagadnienie to jawi się jako szczególnie istotne z perspektywy skuteczności ochrony interesów obywatela przed takimi działaniami ze strony administracji publicznej. Zaprezentowane w opracowaniach analizy dosyć zgodnie wskazują na to, że zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie dąży się do rozszerzenia możliwości kontrolnych nad działaniami dyskrecjonalnymi administracji w celu zapewnienia jak najpełniejszej realizacji podmiotowego prawa do sądu, a także ochrony obywatela przed jednostronnymi działaniami organów administracji. Tematyka ta została poruszona m.in. w aspekcie prawnoporównawczym – orzecznictwa sądów polskich i angielskich, a także w zakresie dopuszczalności wszczynania postępowania, wymierzania sankcji administracyjnych oraz (bardziej szczegółowo) w postępowaniu z zakresu pomocy społecznej, podatkowym i egzekucyjnym.

Opracowania były przygotowywane na konferencję o ściśle określonej tematyce. Elementem wspólnym, pojawiającym się w większości z nich, są

---

ogólne rozważania na temat dyskrecjonalności działań administracji. Dla nieuwważnego czytelnika części wstępne poszczególnych opracowań mogą zawierać uwagi stanowiące zbędne powtórzenia. Szczegółowa analiza poglądów poszczególnych autorów wskazuje jednak na to, że osiągnięta zgodność co do kwestii zasadniczych jest często jedynie pozorna, gdyż poglądy poszczególnych autorów wykazują daleko idące różnice, uzasadniające kontynuowanie badań nad dyskrecjonalnością działań administracji. Potrzebne są przede wszystkim dalsze analizy porządkujące kwestie terminologiczne oraz zmierzające do ustalenia poszczególnych rodzajów działań dyskrecjonalnych, zwłaszcza jeśli zważyć na konieczność zróżnicowanego sposobu podejścia do kontroli tychże działań.

*prof. UAM dr hab. Krystian Ziemiński  
mgr Maria Jędrzejczak*