

ADAM SZOT

Słuszność a uznanie administracyjne

Fairness and administrative discretion

SŁUSZNOŚĆ W PROCESACH STOSOWANIA PRAWA

Zagadnienia wpływu słuszności na prawo i procesy jego tworzenia oraz stosowania rozpatrywać można z różnych punktów widzenia.¹ W kontekście stosowania prawa na szczególną uwagę zasługują dwie perspektywy. Pierwsza jest związana z określeniem wpływu reguł słuszności (lub ich odpowiedników) na treść decyzji stosowania prawa, czyli z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, kiedy i w jakim stopniu słuszność wpływa na wydawane decyzje.² Druga dotyczy oceny już podjętych decyzji pod kątem ich zgodności z regułami słuszności.³ W tym przypadku analizie poddawany jest efekt końcowy procesu decyzyjnego. Słuszność jest jednym z wymogów aksjologicznych, jakie stawia się decyzjom stosowania prawa, co powoduje konieczność dokonywania pewnych merytorycznych ustaleń tego kryterium. Wiąże się to z pewnym aksjologicznym uwikłaniem prowadzonych rozważań.⁴ Z tego względu oraz z uwagi na fakt, iż ocen tych można dokonywać dopiero po zakończeniu procesu stosowania prawa, w kontekście niniejszej pracy bardziej wartościowy wydaje się pierwszy z zaprezentowanych powyżej punktów widzenia.

¹ Szerzej na ten temat zob.: H. Piętka, *Słuszność w teorii i w praktyce*, Warszawa 1929, s. 156–301; I. Kamiński, *Słuszność w prawie – szkic prawno-porównawczy*, Kraków 2003, *passim*; J. Wróblewski, *Słuszność w systemie prawa polskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 1, *passim*; idem, *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 203–232.

² J. Wróblewski, *op. cit.*, s. 98.

³ Jest to oceniająco-postulatywny punkt widzenia – szerzej *ibidem*, s. 98.

⁴ Więcej na temat materialnego i formalnego ujęcia słuszności zob. *ibid.*, s. 99. Autor zauważa, że merytoryczne określenie słuszności jest wielostronnie historycznie zdeterminowane. Szerzej na temat różnych ujęć słuszności od czasów antycznych do myśli kantowskiej zob.: H. Piętka, *op. cit.*, s. 25–155.

W zależności od źródła normatywnej podstawy decyzji oraz fazy procesu stosowania prawa słuszność może odgrywać różną rolę. Organ przed wydaniem decyzji musi przeprowadzić szereg rozumowań, które nie są wolne od wartościowania. W ciągu całego procesu będzie on dokonywał wielu ocen, opierając się na rozmaitych kryteriach. W ten sposób słuszność może w różny sposób wpływać na ustalenie stanu faktycznego, różna może być jego rola jako argumentu walidacyjnego oraz derywacyjnego. W różnym stopniu może również oddziaływać na kwalifikację stanu faktycznego oraz ustalenie konsekwencji prawnych.

Celem niniejszej pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, kiedy i w jaki sposób słuszność może wpływać na treść decyzji podejmowanych w administracyjnym typie stosowania prawa w ramach uznania administracyjnego.

UZNANIE ADMINISTRACYJNE

W poglądach doktryny wyodrębnić można dwa ujęcia uznania administracyjnego: wąskie oraz szerokie. Przedstawiciele pierwszego z nich upatrują sfery działania organu objętego uznaniem na etapie ustalania konsekwencji prawnych konkretnego stanu faktycznego. W szerszym ujęciu natomiast pojęciem tym obejmuje się również interpretację pojęć nieostrych.⁵ Wydaje się jednak, iż współcześnie doktryna i orzecznictwo przyjęły węższe rozumienie tego terminu, odchodząc trwale od koncepcji utożsamiania uznania administracyjnego z interpretacją pojęć i zwrotów nieostrych⁶. W przypadku uznania administracyjnego organ po dokonaniu kwalifikacji stanu faktycznego może wybrać rozwiązanie optymalne ze względu na przyjęty punkt widzenia.

Chronologicznie rzecz ujmując, wybór ten jest dokonywany w końcowych fazach procesu decyzyjnego. Nie można go mylić ze swobodną oceną dowodów ani swobodą interpretacji.⁷ Użycie przez prawodawcę w przepisach prawnych zwrotów niedookreślonych daje wprawdzie organowi pewien zakres luzu decyzyjnego, nie stanowi jednak podstawy do nadania rozstrzygnięciu charakteru uznaniowego w sensie doboru rozstrzygnięcia.⁸ Interpretacja pojęć nieostrych związana

⁵ Szerzej A. Ostrowska, *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego*, [w:] *Wykładnia prawa – odrębności w wybranych gałęziach prawa*, L. Leszczyński (red.), Lublin 2006, s. 21.

⁶ Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 246. Zob. również m.in. wyrok NSA z 21.10.2010, sygn. akt I OSK 827/10, system informacji LEX nr 602347; wyrok WSA w Rzeszowie z 16.12.2000, sygn. akt I SA/Rz 715/10, system informacji Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej CBOSA); wyrok WSA w Lublinie z 12.03.2009, sygn. akt II SA/Lu 55/09, system informacji LEX nr 543776; postanowienie NSA z 18.02.2009, sygn. akt I OSK 405/08, system informacji LEX nr 557039.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 364.

⁸ A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 23.

jest z koniecznością dokonania wykładni takiego pojęcia, co z kolei ma miejsce we wcześniejszych etapach procesu stosowania prawa. Jednak fakt odbywania się tych czynności w różnych fazach procesu decyzyjnego nie oznacza, że nie są one ze sobą powiązane. Niejednokrotnie formuła upoważniająca do uznania administracyjnego jest uzupełniona warunkami określonymi w postaci zwrotów nieostrych i ich realizacja jest praktycznie uzależniona od ich interpretacji.⁹ Może nawet wystąpić zjawisko ograniczenia uznania administracyjnego przez użycie tych pojęć.

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż uznanie administracyjne rozumiane jest jako możliwość wyboru konsekwencji prawnych aktu administracyjnego. Innymi słowy, jest to uprawnienie organu do dyskrejonalnego działania.¹⁰ Polega ono na przyznaniu organowi administracji możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez prawo, a równoważących prawnie rozwiązań. Taka sytuacja ma miejsce, kiedy norma prawna nie określa jednoznacznie skutku prawnego jakiegoś stanu faktycznego, ale w sposób wyraźny pozostawia wybór takiego skutku administracji. Wybór ten nie jest jednak zupełnie dowolny, ograniczony bowiem został przez ustawodawcę w samej normie wprowadzającej uznanie¹¹, zależy też od konkretnego stanu faktycznego. Należy również pamiętać, iż nie ma aktów całkowicie uznaniowych, można jedynie oceniać, jakie elementy aktu pozostawione są uznaniu.¹²

WPLYW SŁUSZNOŚCI NA UZNANIE ADMINISTRACYJNE

Podjmując decyzję w ramach uznania administracyjnego, organ – sięgając do różnych kryteriów – zmierza do wydania „najlepszej z możliwych decyzji” w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. W doktrynie istnieje spór o to, jaki charakter powinny mieć te kryteria. Według jednych, samodzielne wartościowanie organu może się opierać na miernikach znajdujących się „poza normą prawną”, co oznacza, że organ administracyjny może je dobierać według własnego subiektywnego przekonania. Według innych autorów, samodzielne wartościowanie organu administracyjnego jest związane z przyjęciem tylko takich kryteriów, które są zawarte w systemie prawa. Rola organu administracji sprowadza się tu jedynie do wyinterpretowania poszukiwanych kryteriów z norm obowiązującego

⁹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 369.

¹⁰ Szerzej B. Wojciechowski, *Dyskrejonalność sędziowska – studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 89.

¹¹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 364.

¹² M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 143. Tak samo m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 17.03.2009, sygn. akt IV SA/Gl 688/08, system informacji LEX nr 544198.

prawa.¹³ Zgodnie z pierwszym z prezentowanych stanowisk podmiot decyzyjny może odwołać się do dowolnego kryterium, niezależnie od tego, czy prawodawca inkorporował je do systemu prawnego, czy też jest ono poza nim. W drugim przypadku chodzi natomiast o odnalezienie tego kryterium w aksjologii systemowej.

Niezależnie jednak od tego, czy słusność uznamy za wartość systemową, czy też nie, analizując jej wpływ na wybór konsekwencji w decyzjach opartych na uznaniu administracyjnym, można wskazać na dwie podstawowe sytuacje decyzyjne, w których może znaleźć się organ stosujący prawo, a w ich ramach kilka szczegółowych przypadków.

Pierwsza sytuacja będzie miała miejsce, gdy do słusności odsyła norma prawna stanowiąca podstawę wydania decyzji w ramach uznania administracyjnego. Będzie ona jednocześnie w ten sposób ograniczała zakres swobody podmiotu decyzyjnego poprzez ukierunkowanie jego działań. Warto jednocześnie zaznaczyć, iż sytuacja ta może mieć miejsce zarówno w przypadku odesłania bezpośredniego, jak również pośredniego. Z uwagi na sposób tego odesłania można wyodrębnić dwa szczegółowe przypadki. Pierwszy, gdy prawodawca w tekście prawnym wprost odwołuje się do słusności jako kryterium, które organ musi uwzględniać lub którym musi się kierować, podejmując decyzję.¹⁴ Podmiot decyzyjny będzie wówczas związany tym wskazaniem, a jego ewentualne pominięcie będzie oznaczało naruszenie normy prawnej. W zależności od tego, czy słusność będzie wskazana jako jedyne kryterium doboru konsekwencji, czy też będzie współwystępować razem z innymi, różny będzie jej wpływ na ostateczną treść decyzji.

Drugi przypadek będzie miał miejsce, gdy prawodawca odnosi się do słusności w sposób pośredni poprzez odesłanie do innych wartości funkcjonalnie powiązanych ze słusnością na przykład „zasad współżycia społecznego”.¹⁵ W tym przypadku norma nie będzie odwoływać się wprost do słusności, jednak organ stosujący prawo, z uwagi na wystąpienie klauzul generalnych odwołujących się do tych innych wartości, posłuży się również tym kryterium. Będzie on tu dysponował większym zakresem swobody decyzyjnej niż w pierwszym przypadku. Inna może być również rola słusności jako kryterium wyboru konsekwencji.

¹³ Zob. A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010, s. 326.

¹⁴ W polskim systemie prawnym (w aktualnym stanie) odnaleźć można ponad sto pięćdziesiąt aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, które odwołują się do słusności (w różnym kontekście – np.: „zasady słusności”, „względy słusności”, „słuszny interes”, „słuszne odszkodowanie”, „sąd uzna za słuszne” itd.) w sposób bezpośredni.

¹⁵ Zdaniem J. Wróblewski, klauzula „zasad współżycia społecznego” jest funkcjonalnym równoważnikiem „słusności”. Szerzej J. Wróblewski, *Słusność*, s. 108–114. Idem, *Wartość*, s. 216–226.

Możliwe jest wskazanie jeszcze jednego przypadku, który jednak z uwagi na konieczność przyjęcia odmiennego punktu widzenia nie będzie szczegółowiej analizowany w niniejszej pracy. Chodzi o przypadek, gdy norma prawna nakazuje wydanie „decyzji słusznej”, nie wskazując jednak, jakimi kryteriami ma się kierować podmiot decyzyjny. W tym przypadku nie będzie istotne, czy organ w procesie stosowania prawa sięgnął do tego kryterium, czy też nie. Istotną będzie natomiast ocena samej decyzji pod kątem jej zgodności z regułami słuszności.

Druga sytuacja, w jakiej może znaleźć się podmiot stosujący prawo, będzie miała miejsce, gdy norma prawna nie wskaże kryteriów, które ma uwzględniać lub którymi ma się kierować, wydając decyzję. To od niego będzie zależało, czy słuszność w ogóle zostanie wzięta pod uwagę przy wydawaniu decyzji, a jeśli tak, to jaka będzie jej rola. W ramach tej sytuacji również można wskazać na dwa przypadki szczegółowe. W pierwszym z nich wybór kryterium jest nieukierunkowany i niczym nieskrępowany, a organ dokonuje go w ramach przyznanej mu przez normę swobody decyzyjnej. W drugim przypadku wybór ten będzie ukierunkowany pewnymi wskazaniem lub zaleceniami organu wyższej instancji. Nastąpi to, gdy organ nadrzędny wskaże konkretne kryterium (słuszność) jako to, które należy uwzględniać lub którym należy się kierować, podejmując decyzję. Warto dodać, iż może do tego dojść również w pierwszej sytuacji decyzyjnej (szczególnie w przypadku odesłania pośredniego). Sposób, w jaki te wskazania mogą wpływać na treść decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, jest trudny (o ile jest to w ogóle możliwe) do weryfikacji.¹⁶ Nie można jednak wykluczyć występowania tego przypadku w rzeczywistości, podobnie jak nie można wykluczyć bezpośredniego lub pośredniego wpływu wcześniejszych decyzji stosowania prawa (w szczególności podejmowanych przez organy kontrolne) na dobór kryteriów, jakimi posługuje się organ. Chodzi o dążenia podmiotów decyzyjnych do unikania przypadków uchylania ich decyzji przez organy kontrolne. Badanie tego wpływu wiąże się jednak z koniecznością przeprowadzenia analiz materiału psychologicznego¹⁷, co wykracza poza ramy niniejszej pracy.

Reasumując powyższe rozważania, warto wskazać, iż znaczenie słuszności jako kryterium wyboru konsekwencji prawnych ustalonego stanu faktycznego będzie zależne od sytuacji decyzyjnej, w jakiej znajdzie się organ stosujący prawo. Nie bez znaczenia pozostaje oczywiście kwestia doboru źródła normatywnej podstawy decyzji oraz wola samego podmiotu. Z wyjątkiem bowiem pierwszej sytuacji i to w momencie, gdy norma wskazuje wyłącznie na kryterium słuszno-

¹⁶ Nawet gdy w postępowaniu odwoławczym (na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.) dojdzie do uchylenia decyzji i przekazania do ponownego rozpatrzenia wraz ze wskazaniem okoliczności, które organ musi wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, nie jest on związany tymi wskazaniem. J. Wróbel, *Komentarz do art. 138 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kraków 2010, s. 761.

¹⁷ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 23–27.

ści, wpływ tego argumentu na ostateczny kształt rozstrzygnięcia będzie zależał od jego decyzji.

W zależności od konkretnej sytuacji różna może być także rola słuszności w doborze konsekwencji prawnych. Kryterium słusznościowe może być jedynym lub przynajmniej dominującym wyznacznikiem treści decyzji. Może ono współwystępować z innymi kryteriami, np. gospodarnością, celowością, kryteriami politycznymi – wzajemnie się uzupełniając. Wreszcie może dochodzić do sytuacji jego kolizji z innymi wartościami.

Niezależnie jednak od tego, która z sytuacji decyzyjnych będzie analizowana, należy podkreślić, iż nie ma przypadku, w którym działania organu byłyby niczym nieskrępowane. Związany jest on bowiem normami materialnymi, koniecznością uwzględniania relacji wynikających z norm ustrojowych, a także normami proceduralnymi.¹⁸ W kontekście tych ostatnich szczególnego znaczenia nabiera art. 7 k.p.a., który nakłada na organ wydający decyzję obowiązek „załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.¹⁹ Niezmiernie ważne w odniesieniu do zakresu swobody decyzyjnej w ramach decyzji uznaniowych są również normy zadaniowe oraz wynikające z powiązań organów administracji publicznej wskazania polityki stosowania prawa.

KONTROLA UZNANIA ADMINISTRACYJNEGO

Istotnym czynnikiem mogącym wpływać na sposób korzystania z kryterium słuszności w ramach decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, a jednocześnie ograniczającym zakres swobody organów w tym zakresie, jest również kontrola decyzji.

Największe znaczenie będzie odgrywała kontrola instancyjna (wewnętrzna) administracji. Wynika to z faktu, iż organ odwoławczy dokonuje ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy.²⁰ W konsekwencji może on dokonać wyboru najodpowiedniejszego (w jego ocenie) rozwiązania, biorąc pod uwagę rozmaite kryteria. Nie jest on związany wyborem dokonany przez organ pierwszej instancji i podejmując rozstrzygnięcie, powinien kierować się własnymi ustaleniami. W ten sposób organ odwoławczy ma możliwość pełnego wglądu w kryteria, jakimi kierował się podmiot decyzyjny. Jednocześnie w ramach kontroli decyzji opartych na uznaniu administracyjnym musi uwzględniać wskazane w poprzedniej części sytuacji decyzyjne.

¹⁸ Zob. m.in. wyrok NSA z 19.10.2010, sygn. akt I OSK 1022/10, system informacji CBOSA.

¹⁹ Zob. np. wyrok NSA z 24.08.2010, sygn. akt II OSK 51/10, system informacji CBOSA; wyrok NSA z 17.05.2010, sygn. akt I OSK 1530/09, system informacji CBOSA.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 24.06.1998 r., sygn. akt III SA 1379/97, ONSA z 1999 r., nr 3, poz. 85.

Kontrola administracji sprawowana przez sądy jest przede wszystkim kontrolą legalności jej działania.²¹ Fakt oparcia decyzji na normie uprawniającej do uznania administracyjnego nie wyklucza tej kontroli, jednak wiąże się z ograniczeniem jej zakresu.²² Jeśli bowiem norma taka przyznaje organowi możliwość wyboru konsekwencji prawnych, to każdy wybór mieszczący się w ramach uznania jest zgodny z prawem i nie może być kwestionowany przez sąd. Sąd bada zgodność decyzji z prawem, nie bada natomiast jej słuszności. Kontrola takich decyzji nie polega więc na badaniu treści samego uznania, ale tego, w jaki sposób organ doszedł do konkretnego rozstrzygnięcia i czy mieści się ono w prawnie określonych granicach.²³

UWAGI KOŃCOWE

Słuszność w różnym stopniu może wywierać wpływ na treść decyzji podejmowanych w ramach uznania administracyjnego. W niektórych przypadkach uwzględnienie słuszności (lub wręcz oparcie na niej decyzji) będzie obowiązkiem organu, w innych natomiast dobór tego kryterium oraz jego rola będą zależały wyłącznie od woli podmiotu decyzyjnego. Warto również wskazać, iż z uwagi na nierozzerwalne związki słuszności i innych wartości organ wydający decyzję może korzystać z tego kryterium zupełnie nieświadomie. Może też dochodzić do sytuacji, gdy w uzasadnieniu decyzji będzie on celowo pomijał słuszność jako kryterium, którym się kierował lub na odwrót – będzie je powoływał jedynie jako swego rodzaju „ozdobnik”.

Warto się również zastanowić, czy odesłanie do „słusznego interesu obywateli”, zawarte w art. 7 k.p.a., nie implikuje konieczności każdorazowego uwzględniania tego kryterium w procesach decyzyjnych, w tym w decyzjach wydawanych w ramach uznania administracyjnego, niezależnie od sytuacji decyzyjnej.

²¹ „Wybór rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego, dokonywany na podstawie kryteriów słuszności i celowości pozostaje poza kontrolą sądownoadministracyjną” – wyrok NSA z 23.01.2009, sygn. akt II OSK 1488/08, system informacji LEX nr 537693.

²² Zob. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 18.03.2009, sygn. akt I SA/Łd 1438/08, system informacji LEX nr 535674; wyrok WSA w Białymstoku z 13.03.2009, sygn. akt I SA/Bk 545/08, system informacji LEX nr 542798; wyrok WSA w Lublinie z 12.03.2009, sygn. akt II SA/Lu 55/09, system informacji LEX nr 543776.

²³ Zob. m.in. wyrok NSA z 11.09.1996, sygn. akt SA/Ka 1543/95, system informacji LEX nr 28662; wyrok NSA z 7.11.2008, sygn. akt. II GSK 455/08, system informacji LEX nr 543204; wyrok NSA z 5.11.2008, sygn. akt I OSK 1920/07, system informacji LEX nr 542639.

SUMMARY

Fairness criterion can affect application of law processes (including decisions undertaken by administrative bodies) in different ways. The main goal of this paper is to answer the question when and how it may affect content of a decisions based on administrative discretion. Administrative discretion is understood as a possibility of choosing legal consequences of an administrative act. Generally speaking, an analysis of the influence of fairness allows to point out two basic decisional situations. In the first situation the legal norm, which is the normative basis for discretionary decision also refers to fairness as criterion that should be or must be taken into account. The scope of discretion of administrative body will depend on the type (direct or indirect) of this reference. In the second situation there is no such type of reference in the legal norm and it depends on administrative body whether it will take fairness into consideration. However, in a specific case there may be some informal recommendations of a body placed higher in the administrative hierarchy to include this criterion in decision-making process. In addition, the content of a decision based on administrative discretion is also affected by some other factors.