

Między jednolitością a elastycznością stosowania prawa

Adam Szot

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

„Nie pytam, jakie są prawa, ale jacy są sędziowie”
Monteskiusz

Stosowanie prawa jest to proces decyzyjny podejmowany przez kompetentny organ władzy publicznej prowadzący do wydania wiążącej decyzji indywidualno-konkretnej, która w określony sposób kończy postępowanie¹. Z uwagi na fakt, że może on być podejmowany przez podmioty, które wykazują między sobą istotne różnice związane z pozycją ustrojową, celem działania, sposobem dochodzenia do decyzji, w teorii rozróżnia się dwa typy stosowania prawa - sądowy i administracyjny (nazywany niekiedy pozasądowym lub kierowniczym)². Paradygmatem procesu stosowania prawa jest typ sądowy³, dlatego też w odniesieniu do niego będą prowadzone rozważania w niniejszym artykule. Jednocześnie złożoność badanego zjawiska implikuje konieczność jego kompleksowej analizy w kontekście obu typów. W związku z tym formułowane będą również pewne uwagi dotyczące typu administracyjnego w sytuacjach, gdy będzie on

¹ *L. Leszczyński, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i te2y orzecznictwa, Kraków 2001, s. 15. Proces stosowania prawa jest przedmiotem szerokiej analizy na gruncie polskiej teorii prawa. Szerzej zob./ Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1988; W Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 1997.*

² *W Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria..., op. cit. \ W Dawidowicz, O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej, ZN WPiA UG 1981, z. 9; L. Leszczyński, Zagadnienia..., op. cit., s. 15-41.*

³ *A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, Wstęp do prawoznawstwa, Lublin 2003, s. 119-123.*

wykazywał istotne, z punktu widzenia celu pracy, różnice w stosunku do sądowego stosowania prawa⁴.

Jerzy Wróblewski zauważył, że **stosowanie prawa jest procesem, w którym w zasadzie zawsze występują elementy wartościowania**⁵. Podmiot decyzyjny przed wydaniem decyzji musi przeprowadzić szereg rozumowań - od ustalenia stanu faktycznego danej sprawy, poprzez rozumowania walidacyjne i derywacyjne i subsumcję, do ustalenia konsekwencji prawnych. W ich ramach będzie dokonywał szeregu ocen, których podstawą mogą być obowiązujące normy prawne lub inne źródła, z których może on mniej lub bardziej świadomie korzystać. W związku z tym można stwierdzić, że w procesie stosowania prawa występuje szereg ocen, a stosowanie prawa realizuje rozmaite wartości⁶. W zależności od przyjętego kryterium można dokonywać ich różnorodnych typologii i podziałów. Dla przykładu warto wskazać na niektóre wartości procesu stosowania prawa - pewność, legalność, skuteczność, słuszność, sprawiedliwość⁷.

Celem niniejszego artykułu jest próba określenia wzajemnych relacji między jednolitością a elastycznością stosowania prawa w kontekście wartości pewności i sprawiedliwości.

Jednolitość i elastyczność stosowania prawa można określić jako swego rodzaju **reguły prowadzenia rozumowań w procesie decyzyjnym**. Nie są one wartościami tego procesu⁸, ponieważ same w sobie są aksjologicznie indyferentne. O ile na przykład proces stosowania prawa i samą decyzję można oceniać dodatnio z uwagi na spełnienie wymogu sprawiedliwości, pewności, słuszności czy legalności, o tyle nie można wyprowadzić takiej oceny w stosunku do stwierdzenia o jednolitym lub elastycznym stosowaniu prawa. Ewentualna ich pozytywna ocena zawsze będzie dokonywana przez pryzmat wartości, które dzięki nim zostały osiągnięte. Zawierają one swoiste wskazania, jak należy prowadzić postępowanie i jaką decyzję podjąć, aby czynić zadość określonym wartościom procesu decyzyjnego. W związku z tym nie są one ani wartościami stosowania

⁴ Na potrzeby niniejszej pracy będę posługiwał się pojęciami procesu decyzyjnego oraz pomiotu decyzyjnego jako synonimami procesu stosowania prawa i organu stosującego prawo.

⁵ *J. Wróblewski*, *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, s. 18.

⁶ *J. Wróblewski*, *Wartość...*, *op. cit.*, s. 42.

⁷ *Ibidem.*, *L. Leszczyński*, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 48-54.

⁸ *Kwestię tę ujęto odmiennie [w:] L. Leszczyński*, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 48-54.

prawa, ani wartościami samej decyzji i należy je traktować jako reguły, których realizacja ma na celu umożliwienie osiągnięcia określonych wartości.

Jednolitość stosowania prawa przejawia się tym, że w określonych stanach faktycznych (stanowiących podstawę procesu decyzyjnego), które z uwagi na występujące między nimi podobieństwa można nazwać „sprawami określonego typu”, organy stosujące prawo będą wydawały decyzje, które ze względu na sposób ich podjęcia oraz treść mogą zostać określone jako „decyzje tego samego typu”. Jednolitość jest więc efektem konsekwentnego stosowania prawa w określony sposób. **Decyzje są wtedy jednolite, gdy organy stosujące prawo w określonych typach spraw będą wydawały decyzje tego samego typu**⁹. Zagadnienie to wiąże się nierozdzielnie z rolą „precedensów”¹⁰ w procesie decyzyjnym, gdyż (mówiąc w uproszczeniu) o jednolitości stosowania prawa możemy mówić, gdy organ, podejmując decyzję, uwzględni rozstrzygnięcia, które zapadły wcześniej w podobnych sprawach. Chodzi tu nie tylko o samo merytoryczne rozstrzygnięcie (decyzję), ale też o sposób przeprowadzenia poszczególnych rozumowań w procesie decyzyjnym. W kulturze prawa stanowionego możemy mówić w takim przypadku o kierowaniu się lub uwzględnianiu „precedensu”¹¹.

Jednolitość stosowania prawa dotyczy całego procesu podejmowania decyzji i można jej poszukiwać w każdej jego fazie. Ma ona wpływ na sposób ustalania stanu faktycznego oraz jego oceny, ustalania podstawy normatywnej decyzji i jej rekonstrukcji, a następnie dokonania subsumpcji i ustalenia konsekwencji prawnych.

Zapewnienie całkowitej jednolitości stosowania prawa oznaczać może pewien automatyzm w działaniu podmiotów decyzyjnych, których rola sprowadzałaby się (tylko) do ustalenia podobieństwa między dwoma stanami faktycznymi i podjęcia decyzji tego samego typu. Należy jednak pamiętać, że celem procesu stosowania prawa jest konkretyzacja norm prawnych (abstrakcyjnych i generalnych) w odniesieniu do określonego stanu faktycznego i ustalenie konsekwencji

⁹ Szerzej na temat „typów spraw” i „typów decyzji” oraz istotnych podobieństw między stanami faktycznymi i decyzjami zob./ Wróblewski, Wartość..., op. cit., s. 130-133.

¹⁰ Mianem precedensu można określić decyzję stosowania prawa, która normatywnie lub faktycznie wpływa na podejmowanie innych decyzji./ Wróblewski, Wartość..., op. cit., s. 133.

¹¹ Ibidem, s. 138-145. Na temat roli decyzji stosowania prawa jako argumentu waldacyjnego L. Leszczyński, Zagadnienia..., op. cit., s. 301-310.

prawnych tego stanu. Podstawą każdego procesu decyzyjnego jest więc określony stan faktyczny¹², który jest w pewien sposób unikatowy i niejednokrotnie bardzo złożony. Ponadto fakty, z którymi wiąże się konkretna sprawa, są faktami wyróżnionymi przez obowiązujące normy prawne, czyli faktami nazwanymi w języku prawnym¹³. Unikatowość stanów faktycznych oraz dynamika zmian rzeczywistości powodują, że prawodawca w momencie tworzenia regulacji prawnych nie jest w stanie przewidzieć wszystkich przyszłych sytuacji. W związku z tym sam też (w założeniu świadomie) tworzy konstrukcje, które przyznają podmiotom stosującym prawo pewien zakres luzu decyzyjnego. Mają one na celu umożliwienie dostosowania treści wydawanych decyzji do zmieniającej się rzeczywistości oraz konkretnego stanu sprawy.

Luz decyzyjny może być wynikiem świadomej działalności prawodawcy, który go kreuje jako element polityki tworzenia prawa lub może istnieć niezależnie od jego woli. Do pierwszej grupy (konstrukcji tworzonych w sposób celowy i zamierzony) należą: sposób formułowania przepisów prawnych i konstruowania aktów normatywnych, tworzenie odesłań pozaprawnych oraz korzystanie z konstrukcji uznania administracyjnego¹⁴. Tworząc regulacje prawne, prawodawca może świadomie posługiwać się pojęciami nieostrymi, a przy tym unikać formułowania definicji legalnych. Może też celowo tworzyć odesłania pozaprawne w postaci klauzul generalnych¹⁵ lub zwrotów szacunkowych. Konstrukcja decyzji uznaniowej polega natomiast na przyznaniu organowi administracyjnemu możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez prawo, a równoważnościowych prawnie rozwiązań¹⁶.

Natomiast do grupy tzw. naturalnych źródeł luzu decyzyjnego można zaliczyć: społeczny kontekst prawa, właściwości języka prawnego

¹² Pewne odrębności mogą występować w administracyjnym typie stosowani: prawa w związku z realizacją norm zadaniowych. L. Leszczyński, *Zagadnienia...*, op. cit. s. 21-16.

¹³ J. Wróblewski, *Wartość...*, op. cit., s. 130.

¹⁴ L. Leszczyński, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 43.

¹⁵ L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000; L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 364; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; / Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005; K. Nowacki, *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Wrocław 1986.

oraz właściwości samego procesu stosowania prawa. Prawo kształtuje się oraz funkcjonuje w określonej rzeczywistości społecznej. Rzeczywistość ta ulega stałym, dynamicznym zmianom, dlatego też podmioty stosujące prawo stają przed koniecznością zestawienia jej ze statyką regulacji prawnych. Luz wyraża się tu przede wszystkim w rozciągnięciu zakresu zastosowania normy na sytuacje, których prawodawca nie przewidział (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 preferencji¹⁷. Ponadto w języku prawnym¹⁸ występują wyrażenia nieostre, a także nazwy abstrakcyjne powodujące powstawanie luzu decyzyjnego niezależnie od woli prawodawcy. Ten może starać się je zmniejszać (np. tworząc definicje legalne), ale nigdy nie zlikwiduje ich całkowicie. Źródłem luzu są też właściwości samego procesu decyzyjnego. Dochodzi bowiem w nim, obok rekonstrukcji normy prawnej, do jej redukcji do tych elementów, które staną się podstawą wydawanej decyzji. Brak jest jednak reguł określających, jak należy tego dokonywać¹⁹.

Elastyczność stosowania prawa przejawia się właśnie w korzystaniu z luzów decyzyjnych przy uwzględnieniu specyfiki określonego stanu faktycznego sprawy. Koncentruje się ona na przełamywaniu nieadekwatności pomiędzy tekstem prawnym, posiadającym jakieś wyjściowe znaczenie i powstałym w określonym czasie, a rzeczywistością społeczną, zmienną z natury i uwikłaną aksjologicznie²⁰. Ma to na celu stworzenie możliwości dostosowania statyki regulacji prawnych do dynamiki życia społecznego. Jest również niezbędne z uwagi na wspomnianą wcześniej złożoność i unikatowość stanów faktycznych, stanowiących podstawę całego procesu. Uzasadnieniem elastyczności stosowania prawa jest powoływanie się na pewne wartości²¹, które mogą być wyrażone w prawie albo wynikać z aksjologii pozaprawnej. Inaczej niż w przypadku jednolitości stosowania prawa, która nie wymaga odwołania się do innych wartości, w przypadku elastyczności jest to konieczne. Chodzi bowiem o wskazanie

¹⁷ L. Leszczyński, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 42.

¹⁸ B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948; A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.

¹⁹ L. Leszczyński, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 42-43.

²⁰ *Ibidem*, s. 53.

²¹ *Ibidem*.

na pewne formuły, w oparciu o które organ decyzyjny dokona „korekty” kryteriów prawnych²².

Elastyczność i jednolitość mogą się przejawiać we wszystkich rozumowaniach procesu decyzyjnego, oddziałując na ostateczną treść decyzji stosowania prawa. Wpływają przez to na realizację określonych wartości tego procesu. Dlatego też analizę ich wzajemnych relacji należy przeprowadzić w kontekście dwóch najsilniej z nimi powiązanych wartości, tj. pewności i sprawiedliwości stosowania prawa.

Pewność prawa, jak zauważył *J. Wróblewski*, jest immanentnym elementem funkcjonowania prawa w społeczeństwie²³. W związku z tym niezbędne jest, w tym kontekście, aby decyzje stosowania prawa przyczyniały się do jej zapewnienia. Chodzi o to, by można było przewidzieć, że decyzja określonego typu zostanie wydana, gdy zaistnieją odpowiednie ku temu przesłanki, i że treść tej decyzji będzie się mieściła w bardziej lub mniej określonych przedziałach²⁴.

Pewność stosowania prawa możemy rozpatrywać przez pryzmat trzech elementów procesu decyzyjnego. Dotyczy ona pewności wydania decyzji, przewidywalności treści decyzji oraz pewności jej wykonania. Pewność wydania decyzji rozumiana jest jako przekonanie, że wystąpienie sytuacji decyzyjnej będącej bodźcem inicjującym postępowanie (niezależnie, czy jest to reakcja na złożony wniosek lub zaistniały stan faktyczny, czy wynika z realizacji normy zadaniowej) będzie skutkowało rozpoczęciem i przeprowadzeniem procesu oraz wydaniem decyzji. Proceduralny nakaz podjęcia decyzji uniemożliwia jej niepodjęcie, a skarga na bezczynność organu jest remedium na ewentualne uchylanie się od tego obowiązku²⁵. Drugim elementem jest pewność treści decyzji, którą jest przekonanie co do jej merytorycznej zawartości. Pewność ta może mieć charakter subiektywny, gdy pod uwagę bierzemy przekonanie adresata decyzji, lub charakter obiektywny, widziany oczami obserwatora. Pewność treści decyzji może być rozpatrywana w kilku aspektach. Dotyczą one: oparcia decyzji na prawie materialnym, oparcia decyzji na regulach wypracowanych przez praktykę prawniczą, a także sposobu

²² Wiąże się ponadto z koniecznością ustalenia relacji, na potrzeby konkretnej sytuacji, pomiędzy wartościami respektowanymi przez społeczeństwo a indywidualnymi, Wyrok WSA w Olsztynie z 10.2.2010 r., 1 SA/Ol 689/09, niepubl.

²³ *J. Wróblewski*, Wartość..., op. cit., s. 94.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *L. Leszczyński*, Zagadnienia..., op. cit., s. 49.

posługiwania się kryteriami pozaprawnymi²⁶. Trzecim elementem składającym się na pewność stosowania prawa jest przewidywalność użyteczności decyzji, czyli przeświadczenie, że wydana decyzja zostaje zrealizowana.

Rozważania na temat wpływu jednolitości i elastyczności na wartość pewności stosowania prawa można odnieść do drugiego z wymienionych elementów, czyli pewności treści decyzji. Zdaniem *Wróblewskiego* pewność stosowania prawa może istnieć, gdy istnieje jednolitość, jednolitość natomiast wyraża obiektywną pewność stosowania prawa²⁷. Obiektywna pewność stosowania prawa zostaje zapewniona, gdy w określonych typach spraw podmioty stosujące prawo będą wydawały decyzje tego samego typu²⁸. Analizując dokładniej poszczególne fazy procesu decyzyjnego, można jednak dojść do 3 przekonania, że zapewnienie pewności stosowania prawa nie jest zadaniem łatwym. Wiąże się to ze specyfiką samego procesu oraz rozumowań podejmowanych przez organy i rozważane w kilku aspektach. Po pierwsze jest to pewność wyboru normy prawa materialnego, która będzie stanowiła podstawę normatywną decyzji. Wybór ten jest uwarunkowany nie tylko treścią prawa, lecz także ocenami sądu organu stosującego prawo²⁹. Wielość potencjalnych źródeł normalnej podstawy decyzji oraz możliwości zaistnienia między nimi kolizji lub sytuacja wystąpienia luki w prawie, z którymi organ stosujący prawo ma do czynienia w kontekście ustalanego stanu faktycznego, rzutuje na złożoną sytuację, w jakiej się on znajduje. Kolejną sprawą jest rekonstrukcja normatywnej podstawy decyzji. Dokonuje jej, organ nie jest związany formalnie obowiązującymi regułami. W związku z tym rozumowania interpretacyjne podlegają jego ocenie i decyzji. Luz ten jest jeszcze większy, gdy przepisy odsyłają do kryteriów pozaprawnych. Wtedy to na organie spoczywa obowiązek ich skonkretyzowania i uwzględnienia w procesie decyzyjnym. Pewność treści decyzji dotyczy też określenia konsekwencji ustalonych aktów. W zależności od sposobu sformułowania tych konsekwencji w normie prawnej organowi pozostawiony jest różny zakres swobody. Gdy norma jednoznacznie formułuje takie konsekwencje, nie pozostawiając wyboru, łatwiej jest o zapewnienie jednolitości (a przez

²⁶ *Ibidem*, s. 49 -50.

²⁷ *J. Wróblewski*, *Wartość...*, op. cit., s. 127.

²⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 19.11.2008 r., IV SA/Po 420/08, niepubl.

²⁹ *J. Wróblewski*, *Wartość...*, op. cit., s. 103-

to pewności). Często jednak można spotkać sytuacje, gdy organowi pozostawiony jest wybór zarówno rodzaju konsekwencji (prawnie określonej), jak również jej wymiaru. Jest to szczególnie widoczne w administracyjnym typie stosowania prawa przy wydawaniu decyzji opartych na uznaniu administracyjnym.

Jak więc widać, luz decyzyjny jest nieunikniony, a sytuacja organu stosującego prawo jest złożona. Istnieją jednak czynniki, które mogą w pewien sposób ograniczać zakres tej swobody. Można do nich zaliczyć działania prawodawcy związane z procesem tworzenia prawa, polegające m.in. na wprowadzaniu definicji legalnych³⁰ oraz formułowaniu zasad prawa, dopuszczeniu możliwości dokonywania wiążącej wykładni, a także możliwości zastosowania reguł precedensowych³¹. Istotną rolę odegrać może sama praktyka prawnicza, a w szczególności najwyższe instancje sądowicze. Podstawowym instrumentem ustalania właściwego zakresu luzu w działaniach praktyki jest wypracowanie przez nią własnych reguł posługiwania się tekstem prawnym, aż do powstania reguły „precedensu”³². W odniesieniu do administracyjnego typu stosowania prawa luz ten może być ograniczany przez oficjalne, wiążące polecenia (np. organu wyższego stopnia)³³ lub nieoficjalne np. wskazówki, zalecenia. Środki umożliwiające ograniczenie zakresu luzu decyzyjnego sprzyjają jednocześnie większej jednolitości stosowania prawa.

W kontekście wartości pewności stosowania prawa jednolitość i elastyczność procesu podejmowania decyzji wydają się, na pierwszy rzut oka, wzajemnie wykluczać. Jeśli bowiem pewność jest nierozdzielnie połączona z jednolitością, to wszelkie przejawy elastyczności występujące w procesie decyzyjnym należy traktować jako ograniczające lub niwelujące tę wartość. Pogląd ten wydaje się uzasadniony w przypadku samowoli i braku kontroli organów stosujących prawo. Wówczas możliwe jest przyjęcie twierdzenia, że w takim przypadku elastyczne stosowanie prawa, które nie jest ograniczone

³⁰ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady...*, *op. cit.*, s. 115-138.

³¹ L. Leszczyński, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 47.

³² *Ibidem*.

³³ Jako przykład działania organów administracji w celu zapewnienia jednolitości stosowania prawa można wskazać wiążące interpretacje przepisów prawa podatkowego dokonywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie przepisów ustawy z 29 8.1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 ze zm.). Podobnie w tej kwestii wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyrokach z 25.5.2010 r., I SA/Po 251/10, niepubl.

(bez względu na źródło ograniczeń) oraz nie jest kontrolowane, może powodować zaburzenia w realizowaniu wartości, jaką jest pewność stosowania prawa. Chociaż, nawet w takim skrajnym przypadku, nie można wykluczyć sytuacji, gdy podmiot wydający decyzję oprze ją wyłącznie na własnych przekonaniach, ale jednocześnie decyzja ta pędzi się mieścić w zakresie „decyzji tego samego typu”. W sytuacji takiej zachowana zostanie jednolitość stosowania prawa. Kwestią dyskusyjną jest ocena, czy w odniesieniu do tego typu decyzji można mówić o spełnieniu postulatu pewności stosowania prawa. Warto również wskazać, że w pewnych sytuacjach konieczne jest odejście od sztywnie rozumianej jednolitości stosowania prawa i wprowadzenie większej elastyczności do tych procesów. Dla przykładu można wspomnieć o sytuacji wystąpienia głębokiej zmiany społecznej. W takim przypadku uwzględnienie w procesach stosowania prawa takich wartości jak sprawiedliwość czy słuszność, które pozwolą na skorygowanie kryteriów prawnych, umożliwi dostosować treść decyzji do aktualnych potrzeb i aksjologii społecznej. W tym przypadku elastyczność będzie ograniczała (lub całkowicie niwelowała) jednolitość, jak również pewność obiektywną. Pozwoli jednak zapewnić pewność subiektywną. Z czasem jednak, jeśli inne organy stosujące prawo będą w podobnych sprawach wydawały takie same decyzje, doprowadzić to może do wykształcenia się nowej reguły i w konsekwencji do zapewnienia również pewności obiektywnej.

W państwie prawa, gdzie organy działają zgodnie z zasadą legalizmu, a praktyka stosowania prawa jest „dojrzała”, tzn. wypracowała sposoby posługiwania się pewnymi kategoriami luzów decyzyjnych czy regułami wykładni oraz podlega kontroli, wydaje się, że elastyczne stosowanie prawa może oddziaływać na jednolitość, nie powinno jednak ograniczyć jego pewności. Ponadto jednolitość i elastyczność mogą się wzajemnie przenikać. **Pewność stosowania prawa** odnosi się bowiem nie tylko do konsekwentnego stosowania przepisów, ale również spójnego posługiwania się kryteriami poprawnymi.

Jednym z najważniejszych kryteriów oceny prawa i podstawowych wymogów aksjologicznych, jakie formułuje się pod jego adresem, jest sprawiedliwość³⁴. Problematyka sprawiedliwości prawa oraz jego sprawiedliwego stosowania jest bardzo obszerna, wielowątkowa i budzi liczne spory. Nie wdając się w tym miejscu w dyskusję,

³⁴ K. Sarkowicz, J. Stelmach, Teoria prawa, Kraków 2001, s.187; T. Stawicki, P. Włniczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2003, s. 225.

należy pokrótce odnieść się do różnych sposobów pojmowania tego drugiego wątku, na których gruncie można prowadzić rozważania dotyczące relacji jednolitości i elastyczności procesów stosowania prawa.

Zdaniem *J. Wróblewskiego* wyróżnić można cztery podstawowe koncepcje decyzji sprawiedliwej³⁵. W myśl pierwszej, kładącej nacisk na legalizm działania organów, decyzja spełnia postulat sprawiedliwości, gdy jest zgodna z obowiązującymi normami prawnymi. Treść tych norm nie jest jednak brana pod uwagę. Jeśli proces stosowania prawa został przeprowadzony zgodnie z prawem, a rozstrzygnięcie „mieści się” w ramach przez to prawo przewidzianych to decyzja podjęta w takim procesie jest sprawiedliwa. Inne podejście prezentuje druga z koncepcji - nielegalistyczna. Kładzie ona nacisk na zgodność całego postępowania oraz samej decyzji z no; mami prawnymi, akcentując jednocześnie konieczność zgodności tych norm z pewnymi ocenami zewnętrznymi, które pozwolą uznać postępowanie i decyzję za sprawiedliwe. Innymi słowy, w świetle tej koncepcji decyzja będzie sprawiedliwa, jeżeli zostanie oparta na normach prawnych, które można ocenić jako sprawiedliwe. Podejście to zwraca uwagę na konieczność dokonania wartościowań norm stanowiących podstawę decyzji w oparciu o określony system wartości. Kolejna koncepcja (alegalistyczna) przyjmuje natomiast tezę, w myśl której o decyzji sprawiedliwej można mówić niezależnie od jej stosunku do prawa. Zgodność rozstrzygnięcia z obowiązującymi normami jest obojętna. System wartości, który w poprzedniej koncepcji stanowił punkt wyjścia do oceny prawa, tu stanowi kryterium oceny samej decyzji. Istnieje jeszcze koncepcja, w której sprawiedliwość określa się samoistnie, bez odniesienia do żadnych kryteriów³⁶.

Również poglądy filozoficzne na istotę sprawiedliwości stosowania prawa są bardzo zróżnicowane. Tytułem przykładu warto wskazać na niektóre z nich. Podstawą sprawiedliwości w koncepcji *Johna Rawlsa* jest sprawiedliwość formalna, którą postrzega jako bezstronne i konsekwentne stosowanie praw, niezależnie tego, jakie są ich materialne zasady³⁷. Zgodnie z jego poglądami

³⁵ *J. Wróblewski*, *Wartość...*, *op. cit.*, s. 185.

³⁶ *Ibidem*, s.185 -189

³⁷ *J. Rawls*, *Teoria sprawiedliwości*, tł. *M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk*, Wars 2009, s. 103-104.

sprawiedliwość wiąże się z nakazem podobnego traktowania podobnych przypadków. Jednocześnie jednak sam dostrzega, że nakaz ten nie może iść zbyt daleko, ponieważ kryteria podobieństwa wynikają z samych reguł prawnych i zasad ich interpretacji. Jednakże przyjęcie tego obowiązku w istotny sposób ma ograniczać swobodę sędziów (i innych podmiotów sprawujących władzę) i przez to ograniczać ryzyko arbitralności rozstrzygnięć. W koncepcji sprawiedliwości formalnej. Rawls bardzo dużą wagę przywiązuje do wartości pewności (rozumianej jako pewność treści decyzji) oraz jednolitości stosowania prawa. Dobitnie podkreśla, że nawet gdy prawa są niesprawiedliwe, nierzadko lepiej jest, by były one konsekwentnie stosowane. Dzięki temu jednostki wiedzą, czego mogą się spodziewać, i mogą spróbować odpowiednio się zabezpieczyć, ponieważ „większa niesprawiedliwość dzieje się, jeśli ci, którzy już znaleźli się w gorszej sytuacji, są w dodatku arbitralnie traktowani, podczas gdy reguły mogłyby im dać stopień pewności”³⁸. Rawls uważa, że tam, gdzie występuje sprawiedliwość formalna, rządy prawa i honorowanie prawowitych oczekiwań, tam również znajdziemy zapewne sprawiedliwość substancjonalną³⁹.

Zdaniem Davida Lyonsa traktowanie podobnych przypadków w typowy czy jednakowy sposób może być koniecznym warunkiem sprawiedliwości, ale nie jest warunkiem wystarczającym⁴⁰. Jak podkreśla, traktowanie podobnych przypadków podobnie wymaga uwzględnienia roli interpretacji prawa w formułowaniu kryteriów określających podobieństwo bądź zróżnicowanie badanych przypadków. Uwzględnienie elementu wykładni, niearbitralnej i podporządkowanej ideałom moralnym, powoduje, że ani z pojęcia prawa, ani z określonej regulacji prawnej nie da się bezpośrednio wyprowadzić jakiegokolwiek idei sprawiedliwości⁴¹. D. Lyons podkreśla, że sprawiedliwość stosowania prawa jest znacznie bardziej złożoną sprawą, niż wskazuje na to standard ścisłego jego przestrzegania⁴². Zauważa on, że zasada sprawiedliwości (rozumiana jako takie samo traktowanie podobnych przypadków) wymaga, aby wszystkie przypadki były traktowane w jednakowy czy typowy sposób, nawet jeśli ustanowiony wzorzec jest całkowicie niesprawiedliwy czy sprzeczny z nakazami

³⁸ *Ibidem*, s. 105.

³⁹ Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, s. 361.

⁴⁰ D. Lyons, *Etyka i rządy prawa*, tł. P. Maciejko, Warszawa 2000, s. 80.

⁴¹ A. Kozak, *Granice prawniczej władzy dyskrecyjnej*, Wrocław 2002, s. 100.

⁴² D. Lyons, *Etyka...*, *op. cit.*, s. 8.3.

sumienia⁴³. W takim przypadku nie można mówić o sprawiedliwym rozstrzygnięciu.

H.L.A. Hart postuluje natomiast przyjęcie maksymy: „traktuj podobne przypadki tak samo, a różne odmiennie”⁴⁴. Jego zdaniem jest ona elementem sprawiedliwości. Jednocześnie zauważa, że jej realizacja wymaga ustalenia podobieństw i różnic. Dostrzega złożoność struktury idei sprawiedliwości. Według niego składa się ona z dwóch części: jednolitego oraz zmieniającego się, czy różnicującego, kryterium używanego do określenia, kiedy i z uwagi na jaki cel przypadki są podobne bądź różne⁴⁵. W ocenie *H.L.A. Harta* kryteria istotnych podobieństw i różnic mogą często zmieniać się razem z podstawowym światopoglądem danej osoby lub społeczeństwa. Czasem poszukiwanie celu prawodawcy, który ma dane prawo realizować, może wyjaśnić te podobieństwa i różnice, które sprawiedliwe prawo powinno brać pod uwagę, a wtedy cechy te trudno byłoby poddać w wątpliwość⁴⁶.

Jak widać, w kwestii pojmowania istoty sprawiedliwego stosowania prawa oraz sprawiedliwości decyzji nie wypracowano dotychczas (i prawdopodobnie nie uda się tego osiągnąć) jednolitego stanowiska. Na podstawie przytoczonych poglądów dostrzec można złożoność omawianych zagadnień. W zależności od tego, której koncepcji przyznany zostanie prymat, różne znaczenie będą miały jednolitość i elastyczność stosowania prawa. Przyjęcie za punkt wyjścia koncepcji legalistycznej będzie się wiązało z formalnym podejściem do sprawiedliwości decyzji. **Sprawiedliwość formalna** jest zasadą, w myśl której osoby należące do tej samej kategorii istotnej powinny być traktowane jednakowo⁴⁷. Zasadę tę można odczytywać jako postulat jednolitości i obiektywności decyzji stosowania prawa⁴⁸. W sytuacji gdy decyzję ocenia się wyłącznie pod kątem zgodności z prawem obowiązującym, abstrahując od treści tego prawa, większy nacisk zostaje położony na jednolitość. Jednocześnie, jak wskazano wcześniej, luzu decyzyjne mogą być świadomie kreowane przez prawodawcę lub istnieć niezależnie od jego woli. Korzystanie z luzu oznacza wprowadzenie do procesu stosowania prawa pewnych elementów uelastyczniających.

⁴³ *Ibidem*, s.83.

⁴⁴ *H.L.A. Hart*, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 216-217.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 221.

⁴⁷ *Ch. Perelman*, *O sprawiedliwości*, tł. *W. Bieńkowska*, Warszawa 1959, s. 37.

⁴⁸ *Wróblewski*, *Wartość...*, *op. cit.*, s. 198.

Nie oznacza jednak naruszenia zasady legalizmu działania organów. Jeśli bowiem sama norma przyznaje podmiotowi decyzyjnemu określony zakres swobody, to wszelkie działania tego podmiotu mieszczące się w jego ramach są zgodne z obowiązującym prawem. Naruszenie praworządności działania organów decyzyjnych miałyby natomiast miejsce w przypadku sięgnięcia przez organ do pewnych kryteriów pozaprawnych bez upoważnienia zawartego w normie. Ponadto istotą sprawiedliwości formalnej jest sformułowanie zasad i procedur, których przestrzeganie ma zagwarantować podjęcie sprawiedliwej decyzji. Oznacza to, że wypracowanie określonych sposobów posługiwania się przez organy luzami decyzyjnymi i konsekwentne ich przestrzeganie daje gwarancję zapewnienia sprawiedliwości formalnej.

Sięganie w procesie stosowania prawa do kryteriów pozaprawnych bez upoważnienia wynikającego z norm prawnych będzie oznaczało, w świetle koncepcji legalistycznej, podjęcie decyzji niesprawiedliwej z uwagi na niezgodność z prawem. Działanie takie może jednak czynić zadość rozumieniu sprawiedliwości w kontekście koncepcji nielegalistycznej i alegalistycznej. Dopuszczają one bowiem (a nawet uznają za konieczne) odwołanie się do pozaprawnych systemów wartości w celu oceny decyzji pod kątem jej zgodności z określonym rozumieniem sprawiedliwości. Kładą w ten sposób większy nacisk na sprawiedliwość materialną. Decyzja stosowania prawa zostaje oceniona jako sprawiedliwa, jeśli „mieści się w ramach” przyjętej treści zasad i formuł sprawiedliwości. Wydaje się, że większe uelastycznienie procesów decyzyjnych może ułatwić osiągnięcie tak rozumianej sprawiedliwości. Dopuszczona zostaje bowiem możliwość skorygowania kryteriów prawnych, a w skrajnym przypadku nawet ich pominięcia przez podmiot decyzyjny, jeśli będzie to prowadziło do realizacji tych zasad i formuł. Jednocześnie oznacza to, że przed organami stosowania prawa stawiane są cele, do których muszą one dążyć. Ich decyzje muszą być zgodne z ogólnie przyjętą treścią formuł sprawiedliwości. W konsekwencji będzie to miało swoje odzwierciedlenie w jednolitym stosowaniu prawa. Ponadto niektóre z tych formuł mogą implikować konieczność konsekwentnego wydawania decyzji określonego typu w podobnych typach spraw. Dla przykładu można wskazać takie formuły, jak: „każdemu to samo”, „każdemu według tego, co przyznaje mu prawo”⁴⁹. Szczególnie druga z nich

⁴⁹ Ch. Perelman, O sprawiedliwości..., *op. cit.*, s. 23-29; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys..., *op. cit.*, s. 95-97.

przenosi ciężar rozważań na zgodność decyzji z prawem i przestrzeganie obowiązujących norm.

Analizując ten problem z innej strony, można stwierdzić, że jednolite stosowanie prawa przyczynia się do zapewnienia sprawiedliwości formalnej. Jednak z uwagi na specyfikę konkretnych stanów faktycznych nie daje ona gwarancji realizacji sprawiedliwości materialnej. Nie musi to oznaczać jej zanegowania. Elastyczne stosowanie prawa może w większym stopniu przyczyniać się do zapewnienia sprawiedliwości materialnej, ale nie musi powodować naruszenia sprawiedliwości formalnej.

Osobnym, wartym rozważenia problemem, który wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jest kwestia występowania elementów subiektywizmu i arbitralności już na etapie formułowania zasad i formuł sprawiedliwości materialnej, które będą stanowiły następnie punkt wyjścia dla oceny procesów stosowania prawa⁵⁰.

Podsumowując, jednolitość i elastyczność stosowania prawa mogą pozostawać względem siebie w różnych relacjach. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że są one regułami wzajemnie się wykluczającymi. W wielu przypadkach znajduje to swoje potwierdzenie. Jednak bliższa analiza tych zależności, w szczególności w kontekście określonych wartości procesu stosowania prawa, wskazuje, że nie zawsze ma to miejsce. W szeregu przypadków będą one współwystępowały w procesie decyzyjnym i w zróżnicowany sposób oddziaływały na wartości stosowania prawa.

Całkowite i sztywne przestrzeganie jednolitości stosowania prawa może się przyczynić do zapewniania pewności tego procesu, a ponadto, jeśli decyzje zgodne są z obowiązującymi normami, również legalności oraz związanej z nią sprawiedliwości formalnej. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do prawa karnego i administracyjnego⁵¹. Może jednak prowadzić do naruszenia sprawiedliwości materialnej i słuszności decyzji. Może również oznaczać naruszenie pewności subiektywnej stosowania prawa.

Dopuszczenie natomiast skrajnej elastyczności w procesach decyzyjnych daje szansę na zapewnienie słuszności i sprawiedliwości materialnej oraz pewności subiektywnej. Nie daje jednak gwarancji zapewnienia, choć nie stanowi jednocześnie zaprzeczenia, legalności i sprawiedliwości formalnej. Przyznanie organom możliwości

⁵⁰ Ch. Perelman, *O sprawiedliwości...*, op. cit., s. 87-112

⁵¹ Wyrok WSA w Lublinie z 25.6.2010 r., I SA/Lu 187/10, niepubl.

elastycznego stosowania prawa bez konieczności oparcia się na obowiązujących normach prawnych oraz brak ewentualnej kontroli tak podejmowanych decyzji może prowadzić do arbitralności rozstrzygnięć. Jest to problem szczególnie ważki w administracyjnym typie stosowania prawa, z uwagi na uwikłanie organizacyjne i polityczne podmiotów decyzyjnych.

W zależności od celów, jakie stawiane są przed prawem obowiązującym oraz procesami jego stosowania, różne znaczenie mogą mieć jednolitość i elastyczność w odniesieniu do wartości skuteczności.

Szczegółowe rozważania na temat wzajemnego stosunku jednolitości i elastyczności stosowania prawa oraz ich relacji do wartości tego procesu będą wykazywały pewne odrębności w zależności od kultury prawnej, reżimu politycznego czy gałęzi prawa.

Jak wynika z prowadzonych powyżej analiz, ściśle przestrzeganie jednej z powyższych reguł nie daje gwarancji zrealizowania wszystkich wartości procesu stosowania prawa⁵². Konieczne wydaje się poszukiwanie arystotelesowskiego złotego środka. Wydaje się, że mogą nim być założenia **koncepcji ideologii praworządnej i racjonalnej decyzji stosowania prawa**. Będąc swoistego rodzaju kompromisem między dwoma skrajnymi koncepcjami - koncepcją decyzji związanej i koncepcją decyzji swobodnej⁵³ - ideologia ta zakłada konieczność oparcia działań organów decyzyjnych na obowiązującym prawie, ale dopuszcza jednocześnie możliwość korzystania z luzów decyzyjnych. Proces stosowania prawa powinien się opierać na odpowiednich normach kompetencyjnych, proceduralnych i materialnych. Natomiast ewentualne sięgnięcie do kryteriów pozaprawnych powinno się opierać na stosownym upoważnieniu oraz zostać poddane kontroli⁵⁴.

Odnalezienie owego złotego środka w konkretnym procesie decyzyjnym nie jest rzeczą łatwą. Na organach stosujących prawo spoczywa w tym zakresie duża odpowiedzialność. Jeśli preferują jednolitość stosowania prawa, przywiązują większą wagę do stałości prawa i decyzji. Jeśli kładą większy nacisk na elastyczność, umożliwiają dostosowanie rozstrzygnięcia do konkretnego stanu faktycznego, lekceważąc przy tym lub traktując luźno reguły prawne⁵⁵. Jak zauważył

⁵² Zwraca na to uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z 5.5.1992 r., KwPr 5/92, OSNKW 1993, Nr 1-2, poz. 1.

⁵³ J. Wróblewski, *Wartość...*, *op. cit.*, s. 18-26.

⁵⁴ L. Leszczyński, *Zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 38-40.

⁵⁵ J. Wróblewski, *Wartość...*, *op. cit.*, s. 231.

J. Wróblewski, między tymi dwoma skrajnościami znajduje się sędzia (organ stosujący prawo), który podejmując decyzje zgodnie z prawem, musi dokonywać wartościujących wyborów, których treść jest jedynie częściowo przesądzona przez obowiązujące prawo. Niewątpliwie ujawnia się tu ważne zagadnienie istotnej roli osobowości sędziego w stosowaniu prawa⁵⁶.

Tym samym, wyszedłszy od Monteskiusza, powróciliśmy do niego, nie pytając o to, jakie są prawa, ale jacy są sędziowie.

⁵⁶ *Ibidem*.