

**SWOBODA
DECYZYJNA
W STOSOWANIU
PRAWA PRZEZ
ADMINISTRACJĘ
PUBLICZNĄ**

ADAM SZOT

AUTOR Adam Szot | www.adamszot.pl | adam.szot@poczta.umcs.lublin.pl

RECENZENCI

Dr hab. Andrzej Korybski, prof. nadzw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

Dr hab. Bartosz Wojciechowski, prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego

Publikacja powstała w związku z realizacją projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/N/HS5/04212.

WYDANO DZIĘKI WSPARCIU

Wydział Prawa i Administracji | Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5 | 20-031 Lublin

Instytut Rozwoju Szkolnictwa Wyższego
ul. Dobrzańskiego 1/1.2 | 20-262 Lublin | www.irsw.pl

© Copyright by Adam Szot, Lublin 2016

ISBN 978-83-62495-78-8

REDAKCJA Łucja Oś-Goś

PROJEKT OKŁADKI, SKŁAD, ŁAMANIE Studio Format

WYDAWNICTWO EPISTEME

ul. Solna 4/9 | 20-021 Lublin | 728 352 141 | wydawnictwoepisteme.pl

DRUK Elpil | ul. Artyleryjska 11 | 08-110 Siedlce | 25 643 50 42 | elpil.com.pl

Agnieszce

Spis treści

Od autora	[13]
Wykaz skrótów	[15]
Wstęp	[17]

ROZDZIAŁ I

Uwarunkowania działań administracji publicznej a swoboda decyzyjna [27]

- 1.1. Złożoność otoczenia funkcjonowania administracji publicznej [27]**
 - 1.1.1. Próby poszukiwania istoty administracji publicznej [27]
 - 1.1.2. Uwarunkowania funkcjonowania administracji w ujęciu przedmiotowym [30]
 - 1.1.3. Uwarunkowania funkcjonowania administracji w ujęciu podmiotowym [33]
- 1.2. Determinanty działań administracji publicznej [37]**
 - 1.2.1. Różnorodność czynników oddziałujących na administrację publiczną [37]
 - 1.2.2. Wpływ czynników organizacyjnych na działanie administracji [38]
 - 1.2.3. Prawne determinanty funkcjonowania administracji [42]
 - 1.2.4. Polityczne uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej [43]

- 1.3. **Stosowanie prawa przez administrację publiczną** [47]
 - 1.3.1. Typy stosowania prawa – niejednoznaczności terminologiczne [47]
 - 1.3.2. Administracyjny a sądowy i kierowniczy typ stosowania prawa [49]
 - 1.3.3. Cechy administracyjnego typu stosowania prawa [54]
- 1.4. **Decyzyjne ujęcie modelu stosowania prawa przez administrację publiczną** [58]
 - 1.4.1. Podejście decyzyjne w badaniach nad stosowaniem prawa [58]
 - 1.4.2. Decyzyjny model stosowania prawa w typie administracyjnym [62]
- 1.5. **Swoboda decyzyjna w działaniach administracji publicznej i jej weryfikacja** [70]
 - 1.5.1. Kształtowanie się luzów decyzyjnych [70]
 - 1.5.2. Swoboda decyzyjna i jej uwarunkowania [75]
 - 1.5.3. System weryfikacji jako mechanizm oddziaływania na swobodę decyzyjną [80]

ROZDZIAŁ II

Swoboda decyzyjna w zakresie rozpoczęcia procesu stosowania prawa [87]

- 2.1. **Moment rozpoczęcia procesu stosowania prawa** [87]
 - 2.1.1. Powstanie sytuacji decyzyjnej [87]
 - 2.1.2. Podstawy normatywne rozpoczęcia procesu [89]
 - 2.1.3. Sfera faktów a rozpoczęcie procesu stosowania prawa [94]
 - 2.1.4. Zróżnicowanie sytuacji decyzyjnych [96]
- 2.2. **Subiektywnie (podmiotowo) postrzegana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa** [97]
 - 2.2.1. Istota sytuacji subiektywnie (podmiotowo) postrzeganej konieczności [97]
 - 2.2.2. Podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu [99]
 - 2.2.3. Proces stosowania prawa a formalne postępowanie administracyjne [101]

- 2.2.4. Czynniki wpływające na decyzję organu o rozpoczęciu procesu [103]
- 2.3. **Zobiektywizowana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa** [105]
- 2.3.1. Sytuacja zobiektywizowanej konieczności a postępowanie administracyjne [105]
- 2.3.2. Wszczęcie procesu na wniosek strony [108]
- 2.3.3. Inne fakty wpływające na rozpoczęcie procesu [113]
- 2.4. **Weryfikacja poprawności decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa** [119]
- 2.4.1. Zgodność z prawem wszczęcia postępowania wnioskowego [119]
- 2.4.2. Złożoność procesów weryfikacji działań z urzędu [120]
- 2.4.3. Zakres swobody decyzyjnej a zakres jej weryfikacji [122]

ROZDZIAŁ III

Swoboda decyzyjna w procesie ustalania faktów sprawy [125]

- 3.1. **Specyfika ustalania faktów w administracyjnym typie stosowania prawa** [125]
- 3.1.1. Rodzaje faktów a proces stosowania prawa [125]
- 3.1.2. Swoistość poznania administracyjnego [128]
- 3.2. **Ustalanie zakresu postępowania dowodowego i ocena faktów** [132]
- 3.2.1. Prawne uwarunkowania ustalania faktów [132]
- 3.2.2. Postawa organu wobec stanu faktycznego [133]
- 3.2.3. Ustalenie faktów sprawy a fazy procesu decyzyjnego [137]
- 3.2.4. Ocena faktów a fakty wyrażone ocennie [139]
- 3.3. **Swoboda w zakresie wyboru sposobu ustalania faktów** [143]
- 3.3.1. Dobór środków dowodowych [143]
- 3.3.2. Wpływ norm prawnych i zasad k.p.a. na ustalanie faktów [149]

- 3.4. Weryfikacja swobody decyzyjnej w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy [151]
- 3.4.1. Wady postępowania dowodowego [151]
- 3.4.2. Zakres weryfikacji [152]

ROZDZIAŁ IV

Zakres swobody decyzyjnej w ustalaniu stanu prawnego i jej ograniczenia [159]

- 4.1. Swoboda interpretacyjna – uwagi wprowadzające [159]
 - 4.1.1. Istota wykładni operatywnej [159]
 - 4.1.2. Walidacyjno-derywacyjna koncepcja wykładni prawa [163]
 - 4.1.3. Rodzaje norm prawnych rekonstruowanych w procesie stosowania prawa [166]
 - 4.1.4. Zasada praworządności a rekonstrukcja normatywnej podstawy decyzji [173]
- 4.2. Swoboda decyzyjna w zakresie dokonywania ustaleń walidacyjnych [178]
 - 4.2.1. Istota rozumowań walidacyjnych [178]
 - 4.2.2. Podstawy konstytucyjne systemu źródeł prawa [179]
 - 4.2.3. Przepisy prawne jako argument walidacyjny [182]
 - 4.2.4. Pozaprzepisowe argumenty walidacyjne [206]
 - 4.2.5. Rodzaj normy a rozumowania walidacyjne [214]
 - 4.2.6. Problem odpowiedniego stosowania przepisów [217]
- 4.3. Rekonstrukcja normatywnej podstawy decyzji a władza dyskrecjonalna organu [218]
 - 4.3.1. Interpretacja prawa administracyjnego a ogólna teoria wykładni [218]
 - 4.3.2. Swoboda w doborze reguł wykładni przepisów prawnych [223]
 - 4.3.3. Możliwość odejścia od wyników językowej wykładni przepisu prawnego [227]
 - 4.3.4. Ograniczenia swobody interpretacyjnej przepisów prawnych [229]

- 4.3.5. Rekonstrukcja normatywnej podstawy decyzji ze źródeł pozaprzepisowych [233]
- 4.4. **Weryfikacja sposobu ustalania stanu prawnego** [237]
- 4.4.1. Odrębności systemów weryfikacji [237]
- 4.4.2. Zakres weryfikacji [238]

ROZDZIAŁ V

Wydawanie decyzji finalnej i jej uzasadnianie [245]

- 5.1. **Kwalifikacja i ustalenie konsekwencji prawnych** [245]
- 5.1.1. Decyzja finalna a rozumowania kwalifikacyjne [245]
- 5.1.2. Syllogizm subsumpcyjny a rzeczywiste rozumowania kwalifikacyjne [247]
- 5.1.3. Swoboda decyzyjna na etapie formułowania rozstrzygnięcia [250]
- 5.2. **Konflikt interesów – interes społeczny a słuszny interes obywateli** [267]
- 5.2.1. Zmienność postrzegania interesów [267]
- 5.2.2. Wążenie interesów w procesie stosowania prawa [274]
- 5.2.3. Zasada art. 7 k.p.a. *in fine* jako dyrektywa wyboru konsekwencji [277]
- 5.3. **Uzasadnianie decyzji finalnej** [281]
- 5.3.1. Obowiązek sformułowania uzasadnienia decyzji [281]
- 5.3.2. Swoboda argumentacyjna [282]
- 5.3.3. Znaczenie uzasadnienia a wartości systemu prawnego [288]
- 5.4. **Kontrola uznania administracyjnego** [291]
- 5.4.1. Kontrola sądownoadministracyjna [291]
- 5.4.2. Kontrola wewnętrzna (instancyjna) [297]

ROZDZIAŁ VI**Koncepcja zrationalizowanej decyzji
stosowania prawa [301]**

- 6.1. Wpływ zasad prawa na stosowanie prawa przez administrację publiczną [301]**
 - 6.1.1. Wartości a stosowanie prawa administracyjnego [301]
 - 6.1.2. Zasady prawa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [303]
 - 6.1.3. Wpływ zasad prawa na przyznawanie świadczeń pomocy społecznej [311]
 - 6.1.4. Swoboda decyzyjna a czynniki aksjologiczne i pragmatyczne [317]
- 6.2. Dyskursywność stosowania prawa w typie administracyjnym [319]**
 - 6.2.1. Stosowanie prawa i racjonalność decyzji w ujęciu komunikacyjnym [319]
 - 6.2.2. Wybrane przejawy dyskursywności w stosowaniu prawa przez administrację [324]
 - 6.2.3. Elementy komunikacyjne w podejściu decyzyjnym – próba syntezy [330]
- 6.3. Zrationalizowana decyzja stosowania prawa [333]**
 - 6.3.1. Proces dochodzenia do decyzji zrationalizowanej [333]
 - 6.3.2. Istota decyzji zrationalizowanej [338]
 - 6.3.3. Czynniki determinujące decyzję zrationalizowaną [342]

Zakończenie [347]

Bibliografia [355]

Przywołane decyzje stosowania prawa (w układzie chronologicznym) [375]

Wykaz przywołanych aktów prawnych [391]

Od autora

Niniejsza książka jest zmodyfikowaną i rozszerzoną wersją rozprawy doktorskiej pt. *Swoboda decyzyjna w administracyjnym typie stosowania prawa* napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. Leszka Leszczyńskiego w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa WPiA UMCS. Zmiany pierwotnej treści dysertacji związane były z polemicznymi głosami recenzentów: dr. hab. Andrzeja Korybskiego (UMCS) oraz dr. hab. Bartosza Wojciechowskiego (UŁ), za które bardzo serdecznie dziękuję, oraz z wynikami analiz prowadzonych w ramach projektu badawczego realizowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, a dotyczącego wpływu orzecznictwa sądów administracyjnych na dyskrecjonalne uprawnienia administracji publicznej.

Pragnę raz jeszcze podziękować promotorowi – mojemu mentorowi prof. dr. hab. Leszkowi Leszczyńskiemu za długie i wymagające intelektualnie dyskusje, recenzentom za wszystkie uwagi krytyczne oraz wszystkim pracownikom Katedry Teorii i Filozofii Prawa WPiA UMCS za konstruktywne rozmowy.

Dziękuję władzom dziekańskim Wydziału Prawa i Administracji UMCS za zawsze okazywaną życzliwość, w tym związaną ze wsparciem w wydaniu niniejszej publikacji. W tym samym zakresie dziękuję Narodowemu Centrum Nauki oraz Instytutowi Rozwoju Szkolnictwa Wyższego, bez których wsparcia wzbogacenie rozprawy doktorskiej o nowe treści oraz jej publikacja byłyby utrudnione.

Last but not least – dziękuję wszystkim osobom, które wytrwale wspierały mnie radą i pomocą w codziennych zmaganiach naukowych oraz w przygotowaniu niniejszej książki. Szczególnie dziękuję Agnieszce, Arkowi, Grześkowi, Ani, Piotrkowi oraz moim rodzicom i dziadkom.

Wykaz skrótów

CBOSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów
Administracyjnych

Dz.U. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

ECR European Court Reports

Konstytucja RP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia
2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

k.p.a. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks
postępowania administracyjnego (tekst jedn.
Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.)

k.p.c. ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postę-
powania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz.
101 z późn. zm.)

NSA Naczelny Sąd Administracyjny

o.p. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja
podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 613
z późn. zm.)

SKO samorządowe kolegium odwoławcze

SN Sąd Najwyższy

TK Trybunał Konstytucyjny

UOKiK Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

u.p.p.s.a. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postę-
powaniu przed sądami administracyjnymi (tekst
jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718)

- u.p.s.** ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.)
- u.p.z.p.** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)
- WSA** wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Administracja publiczna bezsprzecznie odgrywała i nadal odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu społeczeństw i organizacji państwowych. Na przestrzeni wieków dostrzec można natomiast spory dotyczące zakresu swobody, jaką powinna ona dysponować w związku ze stawianymi przed nią zadaniami. Z jednej strony, podkreśla się, iż aktywność organów administracji publicznej powinna być jak najściślej związana prawem i przewidywalna, a z drugiej – wskazuje się konieczność jej uelastycznienia w celu sprawnego zarządzania określonymi sferami życia społecznego. Zagadnienia te budzą tym większą dyskusję, szczególnie w państwach demokratycznych, iż nierozzerwalnie wiążą się z władczą ingerencją organów administracji publicznej w sferę praw i obowiązków jednostki.

Współcześnie administracja publiczna postrzegana jest jako szczególnego rodzaju organizacja, która działa w imieniu państwa, na rzecz tego państwa i podmiotów podległych jego zwierzchnictwu, realizując wizję funkcjonowania społeczeństwa preferowaną przez ośrodek władzy politycznej. Jej aktywność ukierunkowana jest na podejmowanie jak najskuteczniejszych (optymalnych) działań w prawnie określonych granicach przy uwzględnieniu uwarunkowań społeczno-politycznych, a jej decyzje często zapadają w sytuacji konfliktu różnych interesów (publicznego, grupowych, indywidualnych). Ze swoich działań organy administracji publicznej są następnie rozliczane w rozbudowanych systemach kontroli i nadzoru. Wszystko to rzutuje na ich bezpośrednio zainteresowane treścią podejmowanych przez siebie decyzji.

Jednocześnie, aby realizacja zadań stawianych przed organami administracji publicznej była możliwa, a ich działania skutecznie prowadziły do osiągnięcia wyznaczonych celów, prawodawca przyznaje im odpowiedni zakres kompetencji. Zostają one dodatkowo wyposażone we władztwo administracyjne, czyli możliwość jednostronnego decydowania o treści stosunku prawnego, jaki łączy je z niektórymi podmiotami znajdującymi się poza administracją.

Niezależnie od poglądu, który autor osobiście podziela, iż w demokratycznych społeczeństwach administracja publiczna powinna poszukiwać coraz to nowych sposobów realizacji swoich zadań akcentujących partycypację publiczną w tych działaniach¹ – poszukiwać nowych form zaspokajania potrzeb społeczeństwa i organizowania życia tego społeczeństwa, to jej tradycyjne władcze formy działania nadal pozostają nieodzownym elementem funkcjonowania ludzi w zorganizowanej zbiorowości, którą jest państwo. To natomiast w powiązaniu z pozaprawnymi uwarunkowaniami funkcjonowania administracji publicznej i bezpośrednim zainteresowaniem podejmowanymi decyzjami czyni cały czas aktualnym problem zakresu posiadanej przez jej organy władzy dyskrejonalnej w związku z podejmowaniem decyzji jednostkowych wpływających na kształtowanie praw i obowiązków obywateli.

Problematyka stosowania prawa jest stale obecna w rozważaniach zarówno teoretyków prawa, jak i przedstawicieli dogmatyki prawa. Badania w tym zakresie dotyczą tak ogólnych prawidłowości rządzących tymi procesami, jak również szczegółowych zagadnień nawiązujących do rozwiązań przyjętych przez prawodawcę i prowadzone są przy wykorzystaniu rozmaitych podejść badawczych.

Jednym z takich podejść, które zdaje się dominować w teoretycznej refleksji nad tymi zagadnieniami, jest zaproponowane przez J. Wróblewskiego ujęcie decyzyjne², w ramach którego stosowanie prawa postrzega się jako proces składający się z dających się wyodręb-

¹ Przykładem może być koncepcja administracji responsywnej nawiązująca do teorii demokracji deliberatywnej. M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.

² Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.

nić faz (rozumowań). Cel tego procesu to wydanie przez upoważniony podmiot wiążącej decyzji jednostkowej. Niewątpliwą zaletą tego podejścia jest możliwość analizowania przebiegu rozumowań decydenta z punktu widzenia całego procesu lub jego wybranych etapów.

Jednocześnie sam J. Wróblewski wskazywał inne możliwe ujęcia tej problematyki, wyodrębniając obok modelu decyzyjnego (w jego wersji materialnej i proceduralnej) również model informacyjny oraz funkcjonalny. Podkreślał jednocześnie, iż modele procesów stosowania prawa mogą mieć zarówno charakter opisowy, jak i normatywny. Obecnie coraz częściej akcentuje się potrzebę prowadzenia rozważań przy wykorzystaniu również innych ujęć badawczych, co owocuje np. próbami konstruowania dyskursywnych modeli stosowania prawa, uwzględniających wpływ procesów komunikacyjnych na podejmowanie decyzji prawnych.

Jednocześnie prace teoretycznoprawne, podejmujące naukową refleksję nad problematyką stosowania prawa, jedynie w minimalnym zakresie nawiązują do działalności decyzyjnej organów administracji publicznej. Ewentualne rozważania w tym zakresie stanowią przeważnie tło badań nad stosowaniem prawa przez sądy. Świadczy o tym znikoma liczba publikacji podejmujących ten problem, a konsekwencją jest panujący chaos terminologiczny. Przedstawiciele rodzimej teorii prawa nie wypracowali dotychczas spójnej, akceptowalnej i konsekwentnie stosowanej siatki pojęciowej na rozróżnienie procesów stosowania prawa podejmowanych i prowadzonych przez sądy oraz inne podmioty. Najczęściej typ administracyjny stosowania prawa rozumiany jest intuicyjnie jako tzw. wielka reszta, która pozostaje po wyodrębnieniu działalności orzeczniczej sądów, co wydaje się nadmiernym uproszczeniem tego zagadnienia.

Ten niedostatek jest tym trudniejszy do zaakceptowania, iż prawo administracyjne jest tą częścią systemu prawa, która chyba najsilniej oddziałuje na codzienne prawa i obowiązki jednostek. Jednocześnie to jedna z najintensywniej zmieniających się gałęzi prawa.

W celu umożliwienia dostosowania podejmowanych przez administrację publiczną decyzji do indywidualnych sytuacji i potrzeb w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej, prawodawca przyznaje organom administracji pewien zakres luzu

decyzyjnego. Wymaga jednak zwrócenia uwagi fakt, iż w procesach decyzyjnych występują (a przynajmniej mogą występować) również inne źródła tych luzów, które nie są efektem świadomej działalności prawodawcy. Wszystko to rzutuje na rzeczywisty zakres swobody decyzyjnej administracji publicznej, której część niejako wymyka się prawodawcy. To natomiast jeszcze mocniej uzasadnia potrzebę naukowej refleksji nad tymi zagadnieniami.

Problematyka granic dyskrecjonalnych uprawnień prawników w ogólności i organów stosujących prawo w szczególności również doczekała się kilku znakomitych opracowań na gruncie rodzimej teorii prawa, nawiązując chociażby tylko do prac A. Kozaka³ czy B. Wojciechowskiego⁴. Jednocześnie jedynie w niewielkim zakresie przedmiotem prowadzonych w nich analiz były zagadnienia dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej.

Problem ten w niewiele większym zakresie został dostrzeżony i poddany rozważaniom zagranicznych badaczy, wywodzących się zarówno z kręgu kultury *common law*, jak i kontynentalnej kultury prawnej. Wyniki tych badań, niezwykle cenne poznawczo, nie dają się jednak w ocenie autora w łatwy sposób zoperacjonalizować na gruncie polskiego porządku prawnego. Posłużyć mogą natomiast za punkt wyjścia w realizacji celu badawczego niniejszej książki.

Z problemem tym zmierzili się również przedstawiciele krajowej nauki prawa i postępowania administracyjnego, którzy paradoksalnie częściej niż przedstawiciele ogólnych nauk prawnych podejmują próby teoretycznej analizy wybranych aspektów stosowania prawa przez organy administracji, w tym dotyczących właśnie władzy dyskrecjonalnej. Nawiązując tylko do prac J. Starościaka⁵, M. Jaśkowskiej⁶,

³ Zob. A. Kozak, *Granice prawniczej władzy dyskrecjonalnej*, Wrocław 2002.

⁴ Zob. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska – studium teoretyczno-prawne*, Toruń 2004.

⁵ Zob. m.in. J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.

⁶ Zob. m.in. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.

J. Zimmermanna⁷ czy J. Borkowskiego⁸, widać olbrzymie zainteresowanie tymi zagadnieniami i wnikliwość prowadzonych w tym zakresie badań. Jednocześnie w zdecydowanej większości koncentrują oni swoją uwagę na wybranych przejawach luzów decyzyjnych, najczęściej występujących na ostatnim etapie procesu stosowania prawa (etapie formułowania decyzji finalnej) i związanym z działaniem organu w ramach uznania administracyjnego.

Waga zagadnienia, jakim są dyskrejonalne uprawnienia administracji publicznej w procesach stosowania prawa, oraz niedostatek kompleksowych badań w tym zakresie, w szczególności nawiązujących do praktyki decyzyjnej na gruncie polskiego porządku prawnego, stanowią główną motywację poddania tych kwestii szczegółowym rozważaniom. Badania nad tymi zagadnieniami realizowane były przez autora w związku z przygotowywaną rozprawą doktorską oraz projektem badawczym pt. *Wpływ orzeczeń sądowych na dyskrejonalną władzę administracji publicznej w procesach stosowania prawa finansowanym ze środków Narodowego Centrum Nauki*.

Zasadniczym celem niniejszej książki jest próba kompleksowej teoretycznoprawnej analizy problematyki korzystania przez administrację publiczną z posiadanej władzy dyskrejonalnej w procesach stosowania prawa, w tym wpływu na nią orzeczniczej działalności sądów, z jednoczesnym odniesieniem tych zagadnień do rozwiązań funkcjonujących w ramach polskiego porządku prawnego. Tak sformułowane zagadnienie badawcze nie było dotychczas przedmiotem analiz prowadzonych na gruncie teorii ani dogmatyki prawa. Zakładany cel został osiągnięty przez realizację dwóch głównych celów książki.

Pierwszym z nich (opartym na podejściu opisowo-eksplanacyjnym) jest opis i analiza swobody decyzyjnej, jaką w procesie stosowania prawa (w poszczególnych rozumowaniach tego procesu) posiada podmiot decyzyjny w administracyjnym typie stosowania prawa, oraz

⁷ Zob. m.in. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981; idem, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

⁸ Zob. m.in. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998.

czynników wpływających na jej zakres i mogących ukierunkowywać rozumowania organu. W ramach realizacji tego celu badawczego wyznaczono szereg celów szczegółowych, które odnoszą się do próby uporządkowania siatki pojęciowej używanej w rodzimej teorii prawa w badaniach nad typami stosowaniem prawa; opisu i analizy specyfiki decydowania w ramach administracyjnego typu stosowania prawa; analizy i opisu źródeł swobody decyzyjnej w poszczególnych rozumowaniach (fazach) procesu stosowania prawa w typie administracyjnym; charakterystyki czynników determinujących (faktycznie wpływających lub mogących wpływać) sposób korzystania ze swobody decyzyjnej w ramach całego procesu, a w konsekwencji (bezpośrednio lub pośrednio) oddziałujących na treść podejmowanej decyzji.

Drugim celem głównym (opartym na oceniająco-postulatywnym podejściu) jest próba wysunięcia postulatów optymalizacyjnych dotyczących wydawania decyzji stosowania prawa w ramach posiadanej przez organy swobody decyzyjnej. Będzie to próba sformułowania wniosków dotyczących sposobu korzystania z tej swobody w procesie stosowania prawa – skonstruowanie modelu normatywnego podejmowania decyzji w ramach swobody decyzyjnej organów administracji publicznej. Celem jest określenie warunków, jakie powinny zostać spełnione, aby decyzja stosowania prawa była decyzją optymalną w danym porządku prawnym, uwzględniając specyfikę konkretnej sprawy i podjętą w złożonych warunkach społeczno-gospodarczo-politycznych.

Wieloaspektowość i wieloelementowość zjawiska, jakim jest administracja publiczna, wymaga w ramach prowadzonych badań łączenia ze sobą metod stosowanych w naukach prawnych z metodami wypracowanymi w ramach innych nauk, tj. politologii i nauki organizacji i zarządzania. Wiąże się to jednocześnie z dążeniem do realizacji postulatu wszechstronnej analizy prawa⁹ oraz integracji zewnętrznej prawoznawstwa.

⁹ Szerz. zob. m.in. G. L. Seidler, *W poszukiwaniu systemu wszechstronnej analizy prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1967, t. 14, s. 1–21.

Podstawową koncepcję badawczą dociekań prowadzonych w niniejszej książce stanowi analiza decyzyjna (która zakłada, iż przynajmniej część rzeczywistości może zostać ujęta i zinterpretowana jako procesy decyzyjne lub wytwory tych procesów – decyzje)¹⁰ oraz analiza systemowa procesów stosowania prawa. W ramach prowadzonych rozważań autor będzie odnosił się do następujących zagadnień badawczych: określenie ośrodka decyzyjnego (oraz innych uczestników procesu decyzyjnego), badanie sytuacji decyzyjnej, analiza uwarunkowań prawidłowości przebiegu procesu w poszczególnych jego fazach, charakterystyka decyzji.

Wyjściową tezę książki jest twierdzenie, iż we wszystkich procesach stosowania prawa w typie administracyjnym organ posiada przynajmniej minimalny zakres władzy dyskrecjonalnej. Oznacza to, iż nie ma procesów, w których podmiot decyzyjny nie dysponowałby żadnym przejawem swobody decyzyjnej. Druga główna teza, będąca w istocie uzupełnieniem pierwszej, odnosi się do przyjęcia założenia, że na sposób podejmowania decyzji w ramach posiadanej władzy dyskrecjonalnej wpływa cały kompleks czynników, z których prawo jest najważniejszym, ale nie jedynym.

Przyjęcie powyższych twierdzeń upoważnia do postawienia trzech pytań, na które odpowiedzi będą poszukiwane w ramach prowadzonych w książce dociekań: (1) czy wpływ czynników pozaprawnych na sposób korzystania z posiadanej władzy dyskrecjonalnej może prowadzić do arbitralności działania administracji ze szkodą dla jednostki, (2) jakie warunki powinny zostać spełnione, aby do tego nie dochodziło, oraz (3) jakie warunki powinny zostać spełnione, aby uznać decyzję podjętą w ramach swobody decyzyjnej za optymalną.

Stosowanie prawa autor postrzega jako proces decyzyjny, na który składają się wzajemnie powiązane rozumowania (fazy). Efektem tego procesu jest decyzja, która musi być zgodna z prawem (warunki zgodności z prawem wyznaczają obowiązujące normy prawne),

¹⁰ H. Groszyk, A. Korybski, *Podejście decyzyjne w prawnoznawstwie – zarys problematyki*, [w:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Arturowi Korobowiczowi*, red. W. Witkowski, Lublin 2008.

a jednocześnie racjonalna (skuteczna, efektywna). Ponadto przyjęte zostało założenie, iż administracja stanowi zorganizowaną całość, a na jej działania wpływ mają nie tylko normy prawne, lecz także powiązania organizacyjne i polityczne. Z tego też względu przynajmniej część procesów stosowania prawa przebiega w sytuacji konfliktu interesów.

Decyzja administracyjna traktowana jest jako funkcja i końcowy produkt procesu decyzyjnego, ontologicznie pierwotny w stosunku do decyzji. W tej sytuacji nie treść decyzji, ale łańcuch czynności prowadzących do jej powstania staje się najważniejszym polem badawczym¹¹.

Złożoność i wielowątkowość zagadnień objętych pracami badawczymi, a jednocześnie potrzeba realizacji założonego celu badawczego zobowiązuje do dokonywania wyborów związanych z zakresem prowadzonych rozważań. Zamiarem powziętym w niniejszej publikacji, przy wzięciu pełnej odpowiedzialności za dokonywany wybór, jest jak najpełniejsza prezentacja omawianych zagadnień. Jednocześnie autor ma świadomość, iż z uwagi na ograniczenia objętościowe publikacji oraz konieczność zachowania określonego poziomu ogólności prowadzonych dociekań nie jest możliwe w pełni wyczerpujące omówienie poruszanych kwestii. Jednocześnie chcąc pozostać w pełni uczciwym względem czytelnika, będzie często odsyłał do literatury i orzecznictwa, których wnikliwa analiza pozwoli znaleźć odpowiedzi na mogące pojawić się pytania, które nie znajdą się w treści niniejszej książki.

Poza zakresem zainteresowania autora pozostają natomiast kwestie dotyczące implementacji decyzji oraz postępowania mającego na celu kontrolę poprawności wydania decyzji. W pracy poruszona zostanie problematyka weryfikacji decyzji, ale jej celem jest sprawdzenie, na ile działanie organów administracji w ramach posiadanej swobody podlega kontroli. Wybór taki został dokonany z uwagi na fakt, iż wykonanie decyzji (zachowanie się indywidualnego adresata) wykracza poza założone cele badawcze, a kwestie związane

¹¹ Z. J. Pietraś, *Teoria decyzji politycznych*, Lublin 1990, s. 29.

z przymusowym wykonaniem decyzji oraz kontrolą decyzji stanowią osobne procesy, które mogą być przedmiotem odrębnych badań.

Za punkt wyjścia w analizach procesu stosowania prawa został przyjęty materialnoprawny punkt widzenia. Jednocześnie dążąc do jak najpełniejszej realizacji wskazanych celów badawczych, autor będzie go łączył z perspektywą proceduralną i czynił odwołania do rozwiązań prawnych przyjętych na gruncie przepisów k.p.a. Z uwagi na liczne, coraz częściej wskazywane odrębności prawa i postępowania podatkowego ewentualne odniesienia do postępowania regulowanego w o.p. będą miały charakter incydentalny. Perspektywą badawczą jest perspektywa decydenta postrzeganego z zewnętrznego punktu widzenia, niezależnie od jego wewnętrznej struktury organizacyjnej lub decyzyjnej.

Zamiarem autora jest realizacja – sformułowanego w trakcie XX Zjazdu Katedry Teorii i Filozofii Prawa – postulatu integracji wewnętrznej prawoznawstwa. Z tego też względu rozważania teoretyczne uzupełnione zostaną odwołaniami do poglądów dogmatyków prawa i postępowania administracyjnego. Zostaną one również wzbogacone odniesieniami do rozwiązań przyjętych w krajowym systemie prawnym oraz sięgnięciem do praktyki decyzyjnej organów administracji i dorobku krajowej judykatury, a w wybranych obszarach – również unijnej. Jednocześnie prowadzonym dociekaniom towarzyszyć wprowadzająca refleksja teoretyczna. Zgodnie z zamiarem autora niniejsza książka jest adresowana do teoretyków prawa, w szczególności zajmujących się zagadnieniami stosowania prawa i władzy dyskrecyjnej, ale również praktyki prawniczej i przedstawicieli dogmatyki, dla których będzie mogła posłużyć za ramy metodologiczne dla prowadzenia dalszych badań w tym zakresie.

Tezy formułowane w całej publikacji są wyrazem przemyśleń autora i jako takie mogą – a nawet powinny (na co autor liczy) – zostać poddane krytycznej ocenie.

ROZDZIAŁ I

Uwarunkowania działań administracji publicznej a swoboda decyzyjna

1.1. Złożoność otoczenia funkcjonowania administracji publicznej

1.1.1. Próby poszukiwania istoty administracji publicznej

Administracja publiczna jest przedmiotem licznych analiz prowadzonych przez różne nauki przy wykorzystaniu rozmaitych podejść, perspektyw i teorii badawczych¹². Stale podejmowane są próby uchwycenia wieloaspektowości tego zjawiska również na gruncie nauk prawnych, co z uwagi na dynamizm zmian i przekształceń administracji nie jest zadaniem prostym. Nie ułatwia tego fakt funkcjonowania administracji publicznej w złożonych warunkach społeczno-gospodarczych. Jak słusznie zauważa Z. Niewiadomski, „administracja publiczna jako zjawisko nie jest statyczna i podlega ciągłym zmianom i przekształceniom oraz funkcjonuje w złożonych

¹² Szerzej na temat badań nad administracją publiczną w różnych naukach por. T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowe poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, passim; P. Szreniawski, *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2009, passim. Do najbardziej charakterystycznych kierunków we współczesnych badaniach nad administracją publiczną H. Izdebski zalicza: teorię politologii porównawczej, teorię organizacji i zarządzania administracją publiczną jako szczególnym rodzajem organizacji, teorię polityki publicznej, teorię racjonalnego wyboru oraz teorie związane z badaniami nad finansami publicznymi. Zob. H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2012, s. 24–25.

uwarunkowaniach cywilizacyjnych¹³. Wieloaspektowość tego zagadnienia wymaga od każdego badacza tej problematyki przyjęcia i konsekwentnego stosowania odpowiednich założeń metodologicznych.

Już samo posługiwanie się określeniem „administracja publiczna”, a nie po prostu „administracja”, jest związane z koniecznością zawężenia prowadzonych badań do tej części szeroko rozumianej administracji, która wiąże się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludzi wynikających z ich współżycia w społeczeństwie i sprawowana jest przez specjalnie do tego celu powołane podmioty lub podmioty, którym powierzono te zadania.

Na przestrzeni wieków postrzeganie administracji publicznej i jej roli ulegało wielu przekształceniom¹⁴. Na gruncie nauk prawnych podejmowane były dotychczas próby definiowania tego zjawiska z dwóch perspektyw – podmiotowej i przedmiotowej¹⁵. Określenie administracji publicznej od strony podmiotowej odnosi się do wskazania systemu podmiotów utworzonych i wyposażonych w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności państwa¹⁶. Administracja publiczna jest postrzegana w tym kon-

¹³ Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3–4. Zwraca się na to również uwagę w orzecznictwie – por. m.in. postanowienie WSA w Opolu z 18.04.2005, II SAB/Op 16/04, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z 20.01.2003, SA 659-660/02, CBOSA; postanowienie WSA w Gdańsku z 25.02.2004, III SA/Gd 16/04, CBOSA.

¹⁴ Ogólnie o ewolucji poglądów na temat administracji publicznej zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, op. cit., s. 3–17. W ujęciu szczegółowym m.in. G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, passim; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 19–93; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, passim; T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej – czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013, passim.

¹⁵ Czasami w literaturze wyodrębnia się również ujęcie funkcjonalne, które przez niektórych autorów utożsamiane jest z ujęciem przedmiotowym.

¹⁶ Zob. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 12. Wśród ujęć podmiotowych administracji publicznej spotkać można również takie, które łączą to pojęcie z „zespołem ludzi powiązanych w pewną całość z uwagi na cele, wyposażonych w pewien zakres uprawnień władczych i zwiadowczych, dysponujących określonymi środkami rzeczowymi”. Zob. M. Stahl,

tekście jako określona struktura państwa, w skład której wchodzi różne podmioty¹⁷. Przedmiotowe definicje odnoszą się natomiast do zadań i funkcji państwa, jakie prawodawca nakłada na określone podmioty, i tak rozumiana administracja publiczna oznacza jedną z form realizacji funkcji i zadań państwa¹⁸.

We współczesnych badaniach nad tymi zagadnieniami zdają się dominować tendencje do łączenia obu powyższych ujęć i opisywanie administracji publicznej z perspektywy podmiotowo-przedmiotowej (przedmiotowo-podmiotowej).

Tak też w swoich rozważaniach czynią m.in. H. Izdebski i M. Kulesza, postrzegając administrację jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”¹⁹. Podobnie do tej kwestii podchodzi I. Lipowicz, wskazując, iż „administracja to system złożony z ludzi organizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości, realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającego głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”²⁰. Zbliżone rozumienie administracji publicznej proponuje również J. Boć, który określa ją jako „przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwach”²¹.

Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009, s. 15.

¹⁷ Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 10–11.

¹⁸ Zob. M. Jaroszyński, *Przedmiot, zakres i ogólna charakterystyka administracji i prawa administracyjnego w PRL*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956, s. 28.

¹⁹ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 93.

²⁰ Zob. I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 27–28.

²¹ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 15.

Interesujące i trafne podejście do tego zagadnienia prezentuje Z. Niewiadomski, który wskazuje, iż z uwagi na dynamizm zmian otaczającego świata administracja publiczna przestaje być statycznym obiektem, chociaż posiada one pewne cechy trwałe. Jak podkreśla, to właśnie cechy trwałe razem ze zmiennymi będą charakteryzowały istotę administracji publicznej²². Pojmuje on administrację publiczną jako „ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mającym na celu realizację dobra wspólnego przez podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działania ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną”²³.

Przyjęcie podmiotowo-przedmiotowego sposobu patrzenia na administrację publiczną pozwala uchwycić złożoność uwarunkowań jej funkcjonowania. Analiza wskazanych powyżej definicji uprawnia do zwrócenia uwagi na kilka kluczowych kwestii.

1.1.2. Uwarunkowania funkcjonowania administracji w ujęciu przedmiotowym

Pierwszą kwestią jest rodzaj i charakter jej działalności – aktywność administracji publicznej to z jednej strony proste wykonywanie powierzonych jej obowiązków, a z drugiej działalność twórcza wynikająca z konieczności sprawnego zarządzania określoną sferą rzeczywistości społecznej.

Aktywność administracji publicznej nie polega więc tylko na „wykonawczym stosowaniu prawa administracyjnego, lecz także na samodzielnym, twórczym działaniu w ramach prawa i na jego podstawie, w zakresie wykraczającym poza obszar objęty prawem administracyjnym”²⁴. Działalność organizatorska administracji prowadzona jest w takim zakresie, za jakim przemawia interes publiczny (i pozwalają posiadane zasoby finansowe) w ramach prawa i do jego

²² Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, op. cit., s. 41.

²³ Ibidem, s. 58.

²⁴ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 20–21.

granic²⁵. Administracja będzie więc z jednej strony wykonywała jednoznaczne polecenia prawodawcy, a z drugiej prowadziła aktywną działalność twórczą w ramach ogólnie określonych zadań, środkami prawnie dopuszczalnymi.

Na zakres jej działalności (aspekt przedmiotowy) wpływać będzie szereg czynników. W pierwszej kolejności będą to obowiązujące normy prawne, które wyznaczają zadania administracji oraz wskazują na dopuszczalne sposoby ich realizacji. Szczegółowość celów stawianych organom administracji przez prawodawcę będzie wpływała na zakres posiadanej przez nie swobody decyzyjnej i zbliżała te działania bardziej do sfery wykonawczej albo zarządczej. Aktywność organów administracji może być bowiem niemal całkowicie zdeterminowana prawnie, zarówno co do kierunku działania, środków, jak i formy jego realizacji oraz treści. Jednocześnie bardzo często prawodawca pozostawia administracji publicznej pewien zakres – niekiedy bardzo szeroki – swobody decyzyjnej, w ramach której powinna ona podejmować działania zmierzające do jak najpełniejszej realizacji zakładanych celów.

Współcześnie postępujące procesy ekonomizacji usług publicznych prowadzą do konieczności racjonalnego gospodarowania ograniczonymi zasobami znajdującymi się w dyspozycji organów administracji. Chodzi o optymalizację podejmowanych działań w kierunku wzrostu ich efektywności. Jak zauważa Z. Niewiadomski, „administracja publiczna przekształca się w jedno wielkie przedsiębiorstwo” i „zarządza rozbudowaną infrastrukturą techniczną i społeczną”²⁶. Nie pozostaje to bez znaczenia dla zakresu jej działalności. W sytuacji prawnej możliwości wyboru sposobu realizacji zadań organy powinny dążyć do optymalnego gospodarowania posiadanymi środkami²⁷, czyli dokonania wyboru takiego wariantu działania, który będzie cechował się maksymalną użytecznością.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, op. cit., s. 34.

²⁷ Czasami takie wymogi może nakładać prawodawca, np. nakazując przeprowadzenie postępowania przetargowego i uwzględnienie ceny jako jedyne kryterium wyboru.

Dodatkowo, w dynamicznie zmieniającym się świecie globalizacji i integracji, nieodłącznym czynnikiem wpływającym na działanie administracji, w tym sposoby realizacji powierzonych jej zadań, jest polityka. Jej oddziaływanie będzie tym większe, im większym zakresem swobody będą dysponowały organy administracji.

Politykę w procesach decydowania administracyjnego należy rozumieć dwojako – z jednej strony jako politykę działania organu administracji (polityka administracyjna), decydowanie w sferze publicznej, które nawiązuje do przyjętych przez ten organ kierunków działania w ramach posiadanych kompetencji lub sposobów postępowania i załatwiania spraw znajdujących się wola prawodawcy w gestii administracji; z drugiej zaś strony utożsamiana jest ona z wpływem ideologii dominującej opcji politycznej, która w sposób bezpośredni lub pośredni może oddziaływać zarówno na podejmowanie konkretnych działań, jak i treść wydawanych decyzji.

Treścią polityki administracyjnej, zdaniem J. Jeżewskiego, jest wskazanie z jednej strony metod regulacji prawnej, z drugiej zaś określenie najbardziej efektywnych, prawem dopuszczalnych sposobów działania administracji w osiągnięciu celów publicznych²⁸. Zdaniem M. Kuleszy istota polityki administracyjnej polega na ustaleniu najbardziej przydatnych metod regulacji prawnej i określeniu najefektywniejszych sposobów działania administracji, które są dopuszczalne w obowiązujących warunkach prawnych²⁹.

Wpływ polityki na kierunek i zakres działania organów administracji może być również analizowany w odniesieniu do głównego celu administracji publicznej, tj. działania dla realizacji interesu publicznego, dla dobra wspólnego. Wypełnienie tych pojęć (klausul generalnych) określoną treścią będzie zależało w dużej mierze od wpływu aktualnie dominującej ideologii w zakresie roli i zadań państwa. Powyższe przejawy wpływu polityki dostrzegalne są niezależnie

²⁸ Zob. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2004, s. 315–316.

²⁹ Zob. M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław 1978, s. 337.

od możliwości jej oddziaływania na administrację za pośrednictwem zmian obowiązującego prawa.

1.1.3. Uwarunkowania funkcjonowania administracji w ujęciu podmiotowym

Drugą kwestią wymagającą uwypuklenia jest specyfika uwarunkowań działania podmiotów decyzyjnych (aspekt podmiotowy). Administracja publiczna to system podmiotów utworzonych i wyposażonych w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i zarządczej działalności. Krąg tych podmiotów jest zmienny i zależy od treści aktualnie obowiązujących norm prawnych. Ich szczegółowa analiza umożliwi wskazanie podmiotów, które w danym momencie historycznym tworzą system administracji publicznej.

Współcześnie należą do niego zarówno podmioty publiczne, tworzące aparat administracyjny, jak i podmioty niepubliczne, którym prawodawca powierzył wykonywanie zadań administracji. Zbiorczo określa się je mianem „podmiotów administrujących”³⁰ lub „organów administrujących”³¹. Do administracji publicznej należy więc każdy podmiot³², któremu prawo przyznaje funkcje administrowania lub któremu stwarza podstawy przyznania takiej funkcji, a przyznanie to nastąpiło³³.

Biorąc pod uwagę, iż kształt administracji publicznej określony jest przez obowiązujące prawo, prawodawca powinien tak modelować jej strukturę, aby była ona maksymalnie wydajna w dynamicznie zmieniającym się świecie i zaspokajała coraz to nowe potrzeby

³⁰ Por. R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, op. cit., s. 251–280; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.11.2006, II SA/Go 203/06, CBOSA.

³¹ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 135.

³² W celu uniknięcia powtórzeń w dalszej części książki zamiennie używane będą pojęcia „organ administrujący” „organ administracji” oraz „podmiot administrujący”, „podmiot decyzyjny”, „decydent”.

³³ Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 135.

społeczeństwa i jego członków. Z tego też względu na administrację (w sensie podmiotowym) należy patrzeć jako na złożoną organizację o specyficznych cechach. Podmioty administrujące powiązane są skomplikowaną siatką więzi organizacyjnych o różnorodnym charakterze. W skali makro tworzą one jedną spójną organizację, a w skali mikro same są taką organizacją³⁴.

Ujęcie mikro wiąże się z problematyką sprawnego zarządzania wewnętrznego, które powinno zmierzać do stałego podnoszenia efektywności prowadzonej działalności. Racjonalność gospodarowania znajdującymi się w dyspozycji organu (strukturalnie stanowiącymi jego część) zasobami ludzkimi, materialnymi i niematerialnymi, będzie wpływała na działania w sferze zewnętrznej. Trafnie wskazuje bowiem T. Woś, iż wewnątrzorganizacyjny proces podejmowania decyzji, niezależnie od tego, że musi odpowiadać wymogom prawno-procesowym, jest działaniem faktycznym, zachodzącym w organizacji i organizacyjne uwarunkowania tego działania rzutują na decyzję jako zjawisko prawne³⁵.

W ujęciu makro podmiot administrujący postrzega się jako element większej struktury organizacyjnej³⁶. Jako część tej struktury jest on powiązany z innymi jej elementami więziami prawnymi o dwojakim charakterze. Z jednej strony są to relacje hierarchicznego podporządkowania i nadrzędności, a z drugiej relacje oparte na podziale zadań pomiędzy podmioty administrujące w różnych obszarach życia społecznego. Występowanie tych powiązań, w zależności od

³⁴ Podobnego rozróżnienia sfer działania administracji publicznej dokonuje I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej działania administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 84–87. Do podziału tego nawiązuje również W. Dawidowicz (*Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 9), wskazując, iż administracja jako organizacja realizuje dwa rodzaje celów – „wewnętrzne związane z utrzymaniem na odpowiednim poziomie swojej organizacji” oraz zewnętrzne dotyczące stosunków administracji ze społeczeństwem.

³⁵ T. Woś, *Organizacyjne uwarunkowania decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze” 1979, z. 83, s. 17–18.

³⁶ Jak wskazuje S. Cieślak (*Praktyka organizacyjna administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 14), administracja publiczna stanowi zespolenie różnych rodzajów administracji działających w zakresie spraw publicznych w tym administracji państwowej, rządowej i samorządowej.

ich rodzaju (kierowanie, koordynacja, współdziałanie, kontrola, nadzór)³⁷, oznacza możliwość większej lub mniejszej ingerencji organów w działania innych³⁸.

Patrząc na administrację publiczną od strony podmiotowej, nie sposób nie wspomnieć o jeszcze jednej ważnej jej cesze – upolitycznieniu. Zdaniem J. Łętowskiego administracja ma zawsze charakter polityczny i działa na rachunek konkretnego rządu, realizując określone cele polityczne, a jej działania wpływają na sposób postrzegania rządu przez obywateli³⁹. Z tym stanowiskiem nie zgadza się Z. Niewiadomski, podkreślając, iż takie spojrzenie na administrację może być użyteczne bardziej do opisu patologicznych praktyk organów władzy publicznej okresu transformacji ustrojowej niż aktualnych tendencji⁴⁰.

Wydaje się jednak, iż z uwagi na duże zróżnicowanie organów administrujących nie jest możliwe jednoznaczne opowiedzenie się po jednej lub drugiej stronie sporu o upolitycznienie administracji. Problematykę tę należy odnieść i analizować na poziomie konkretnych

³⁷ Kierowanie występuje w systemie administracji scentralizowanej i oznacza działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania innych podmiotów zgodnie z celem tego, kto nimi kieruje. Koordynacja (harmonizacja działań) to stan więzi między podmiotami zdecentralizowanymi, polegający na synchronizowaniu, uzgadnianiu działań częściowych w czasie i przestrzeni, organizowaniu działań wykonawczych wspólnie przez kilka podmiotów. Współdziałanie łączy podmioty zdecentralizowane i skupia wokół co najmniej dozwolenia wspólnej realizacji celów zdeterminowanych przez prawo lub współdziałające podmioty. Kontrola jest upoważnieniem organu kontrolującego do wiążącej oceny działania i jego skutku, podjętej przez organ kontrolowany. Wiąże się ona również z możliwością kierowania zaleceń pokontrolnych. Nadzór występuje w systemie administracji zdecentralizowanej i polega na prawnej możliwości wpływania na działalność podporządkowanych organów – tak rozumiany nadzór jest sumą uprawnień kontrolnych i możliwości wiążącego wpływania na organy nadzorowane. *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, s. 28–30.

³⁸ Na marginesie prowadzonych rozważań warto wskazać, iż prawodawca może ukształtować status ustrojowo-prawny w sposób przyznający organowi niezależność od innych organów – szerz. M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012, *passim*.

³⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, op. cit., s. 10–12.

⁴⁰ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, op. cit., s. 54.

podmiotów administrujących. Niektóre z nich będą bowiem całkowicie niezależne od wpływu władzy politycznej, na inne ten wpływ będzie pośredni, a jeszcze inne będą bardzo silnie uwikłane w te relacje (np. pochodzący z politycznego mianowania wojewoda czy minister)⁴¹. Administracja publiczna stanowi integralną część systemu politycznego⁴². Z tego też względu teoretyczna refleksja nad funkcjonowaniem administracji publicznej nie może pomijać wpływu (choćby potencjalnego) polityki rozumianej jako określony rodzaj aktywności ukierunkowanej na zdobycie, utrzymanie i wykorzystywanie władzy państwowej.

Dopełniając analizy uwarunkowań działań administracji w obu zaprezentowanych ujęciach i przyjmując w niniejszej książce przedmiotowo-podmiotowe rozumienie administracji, należy wskazać jeszcze na fakt podejmowania przez nią działań na rzecz realizacji dobra wspólnego⁴³. Chodzi o działania społecznie użyteczne, związane z realizacją zadań publicznych⁴⁴. Realizacja interesu publicznego jest głównym celem działania administracji niezależnie od tego, czy

⁴¹ Z. Duniewska (*Istota i granice dyskrecyjnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1999, R. LIX, s. 14) wskazuje, iż w prawie administracyjnym „wpływy polityki ujawniają się z największą ostrością, i to zarówno w procesie jego tworzenia, stanowienia, jak i stosowania przez administrację”.

⁴² Zob. B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 18. Autor ten formułuje tezę, że „badania nad systemami administracji publicznej i studia porównawcze nad mechanizmami podejmowania decyzji w sprawach publicznych będą prawdopodobnie prowadziły do zacierania granic między administracją a polityką”.

⁴³ Pojęcie dobra wspólnego „jest pojęciem agregującym na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo. Wartości te są zróżnicowane pod względem treści i charakteru” – Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 57.

⁴⁴ W orzecznictwie podkreśla się, iż pojęcie „zadanie publiczne” jest szersze od pojęcia „zadanie władzy publicznej”. „Pierwsze z tych pojęć abstrahuje bowiem od elementu podmiotowego, co implikuje wniosek, że zadania publiczne mogą być wykonywane także przez podmioty niemające statusu władzy publicznej. Zadania publiczne są przy tym realizowane powszechnie i są użyteczne dla ogółu, służąc zarazem osiągnięciu celów wskazanych w Konstytucji RP i ustawach”. Por. wyrok

prawodawca odwołał się do niego w treści obowiązujących przepisów, wyznaczając zadania administracji, czy też nie⁴⁵. Na organie spoczywa więc obowiązek określenia, czym jest interes publiczny w konkretnym stanie faktycznym⁴⁶. Rozumienie tego pojęcia to wypadkowa uwarunkowań politycznych i społecznych występujących w danym momencie historycznego rozwoju państwa⁴⁷. W ten sposób administracja publiczna jest zawsze uzależniona od czynników politycznych⁴⁸ i/lub społecznych.

1.2. Determinanty działań administracji publicznej

1.2.1. Różnorodność czynników oddziałujących na administrację publiczną

Przechodząc do analizy działań administracji publicznej w ujęciu przedmiotowo-podmiotowym, należy w pierwszej kolejności, uwzględniając uwarunkowania jej funkcjonowania, wskazać na czynniki mogące wpływać na zakres tych działań oraz treść konkretnych

NSA z 18.09.2010, I OSK 851/2010, CBOSA; wyrok TK z 25.07.2006, P 24/05, LEX nr 198687; wyrok NSA z 15.10.2013, I OSK 830/13, CBOSA.

⁴⁵ TK w wyroku z 29.10.2009 w sprawie K 32/08 (LEX nr 523793) wskazał, że „wydając decyzje administracyjne rozstrzygające sprawy indywidualne – organy samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać prawa i kierować się dobrem wspólnym, nie mogą natomiast wykorzystywać swoich kompetencji do realizacji własnych interesów faktycznych przeciwstawianych dobru wspólnemu”. Sądy administracyjne natomiast powołują się w swych orzeczeniach na art. 1 Konstytucji RP, podkreślając konieczność działania w celu urzeczywistnienia wskazanego w tym przepisie dobra wspólnego. Por. wyrok WSA w Krakowie z 28.01.2014, II SAB/Kr 15/14, CBOSA.

⁴⁶ W zasadzie jedynym orzeczeniem, w którym sąd podjął się zdefiniowania *in abstracto* klauzuli interesu publicznego, był wyrok SN z 31.05.1933, II K 285/33, LEX nr 389900 – szerz. zob. rozdział V.

⁴⁷ Szerz. A. Kalisz, A. Szot, (*Przewrotna*) rola klauzul generalnych w orzecznictwie europejskim. Studium „interesu publicznego” i „moralności publicznej”, [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012, s. 213–220.

⁴⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 26–27.

rozstrzygnięć. W tym celu warto wyjść od zaproponowanego przez J. Bocia podziału całokształtu przesłanek wyznaczających zakres aktywności administracji (ingerencji administracji) na przesłanki-warunki oraz przesłanki-cele. Do przesłanek-warunków zalicza on trzy grupy czynników:

- a) możliwości materialne państwa,
- b) stan organizacji państwa,
- c) treść polityki społeczno-gospodarczej⁴⁹,

które korespondują ze wskazanymi uprzednio trzema grupami czynników determinujących zakres aktywności administracji, tj. czynnikami organizacyjnymi, prawnymi i politycznymi.

Pierwsze z nich wiążą się z koniecznością racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami w związku z koniecznością realizacji zadań. Drugie wyznaczają strukturę, w jakiej podmioty administrujące podejmują decyzje oraz zakres ich aktywności i nieprzekraczalnej jej granice. Trzecia grupa odnosi się do wyznaczania celów działalności państwa i ich oddziaływania na podejmowanie decyzji przez organy administrujące.

1.2.2. Wpływ czynników organizacyjnych na działanie administracji

Analiza wpływu pierwszej grupy czynników wymaga spojrzenia na administrację publiczną jako specyficzną organizację⁵⁰. To natomiast przemawia za uwzględnieniem dorobku nauk o organizacji i zarządzania w badaniach nad jej funkcjonowaniem, a przynajmniej za dostrzeżeniem wpływu pewnych zależności wynikających z tego

⁴⁹ Szerz. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 16–23. Zwraca on równocześnie uwagę, iż „występuje pomiędzy nimi organiczne sprzęgnięcie zależności: treść polityki zależy od możliwości materialnych i organizacyjnych, możliwości te zależą od treści polityki”.

⁵⁰ W działaniach administracji publicznej dochodzi do instrumentalizacji ról społecznych wykonywanych przez osoby lub grupy osób oraz formalizacji stosunków interpersonalnych związanych z tymi zadaniami – M. Zdyb, *Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990, s. 78–97.

faktu, dla zakresu jej aktywności⁵¹. Zdaniem S. Cieślaka „badając administrację publiczną, nie można rozdzielić pojęcia normy prawnej i organizacji [...]”⁵².

Badacze zajmujący się problematyką działania administracji akcentują cechy celowości i racjonalności jej aktywności⁵³. Administracja publiczna, jako całość oraz jej poszczególne organy, powołana została do pełnienia określonych funkcji i realizowania wskazanych zadań⁵⁴. Jednocześnie została ona wyposażona, wolą prawodawcy, w określone (limitowane) zasoby mające umożliwić jej skuteczne wywiązywanie się z tych obowiązków. Realizacja zadań przy ograniczonych środkach wymusza konieczność efektywnego gospodarowania nimi w warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego. Tym samym olbrzymiego znaczenia nabiera aspekt prakseologiczny działań administracji⁵⁵. Oznacza to, iż procesy decyzyjne i ich efekty powinny być optymalne w określonych warunkach.

⁵¹ „Wszystkie działania administracji, w tym także wewnętrzne procesy podejmowania decyzji, muszą się kierować postulatami i zasadami sformułowanymi przez teorię organizacji i zarządzania”. T. Woś, *Organizacyjne uwarunkowania decyzji administracyjnych*, op. cit., s. 17.

⁵² Zob. S. Cieślak, *Praktyka organizacyjna administracji publicznej*, op. cit., s. 10.

⁵³ Uwagę na to zwracają w naukach o organizacji i zarządzaniu zwolennicy podmiotowego podejścia do badań nad funkcjonowaniem administracji publicznej, w odróżnieniu od przedstawicieli przedmiotowego podejścia, którzy akcentują możliwość wyodrębnienia obiektywnie istniejących kategorii działania w oderwaniu od cech działającego podmiotu. Szerz. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 65–86.

⁵⁴ Na temat wpływu celów i zadań administracji na kształtowanie jej struktury zewnętrznej i wewnętrznej zob. A. Pawłowska, *Struktury organizacyjne administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, red. eadem, Lublin 1999, s. 31–46.

⁵⁵ J. Łukasiewicz podkreśla, iż efektywność i sprawność władzy jest jej nieodłączną cechą. Szerz. J. Łukasiewicz, *Sprawnościowe przesłanki organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996, s. 158.

Każdy podmiot administrujący, któremu prawodawca powierzył określone zadania i funkcje i który wyposażył w określone narzędzia do ich realizacji, jest (a przynajmniej powinien być) w mniejszym lub większym stopniu rozliczany ze swoich działań. Następuje to w ramach złożonego (prawnie określonego) systemu kontroli nadzoru administracji. Negatywna ocena działalności organu może być podstawą domagania się lub zlecenia wdrożenia różnego rodzaju planów naprawczych i korygujących. Może również prowadzić do wyciągnięcia negatywnych konsekwencji względem organu lub konkretnych osób odpowiedzialnych za treść i jakość podejmowanych działań, w szczególności piastuna organu⁵⁶. Interakcje tego typu wpływają w praktyce na bezpośrednie zainteresowanie podmiotu administrującego kierunkiem i treścią podejmowanych działań, a w konsekwencji na ich ukierunkowanie w ramach posiadanej swobody.

Administracja, funkcjonując w zmieniającej się rzeczywistości, musi poszukiwać coraz to nowych i lepszych metod i form działania w prawie dopuszczalnych granicach. Akcentują to współczesne nurty badań nad organizacyjnymi aspektami tego zagadnienia, w szczególności związane z kształtowaniem kultury organizacyjnej. Jedną z takich koncepcji nawiązuje do pojęcia organizacji „uczącej się” lub organizacji „inteligentnej”⁵⁷ jako zdolnej do poszukiwania sposobów adaptacji podejmowanych działań do zmieniającej się rzeczywistości,

⁵⁶ W tym kontekście piastuna organu należy odróżnić od samego organu, na co konsekwentnie wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych – por. m.in. postanowienie NSA z 4.03.2014, I OZ 137/14, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 4.02.2014, I SA/Kr 1927/13, CBOSA. Jak wskazuje NSA w wyroku z 9.05.2008 (II OSK 531/07, CBOSA): „Od organu, jako wyodrębnionej części aparatu państwowego (jednostki organizacyjnej), powołanej do wykonywania określonych przez prawo zadań publicznoprawnych, wynikających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium), należy odróżnić konkretną osobę wykonującą kompetencje organu, będącą «piastunem»”.

⁵⁷ Szerz. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, op. cit., s. 72–77 i przywołana tam literatura. Hubert Izdebski i Michał Kulesza (*Administracja publiczna...*, op. cit., s. 95) wskazują, iż organizacja inteligenta jest „zdobna do absorpcji i wykorzystywania absorbowanych i przetwarzanych informacji do określenia polityki swojego działania”.

na podstawie znajomości nowych rozwiązań oraz uczenia się rozszerzającego możliwości twórcze⁵⁸.

Zderzenie statyki regulacji prawnych z dynamiką życia społecznego wymaga obecnie zmiany podejścia do procesów administrowania w państwie. Jak zauważa M. Stefaniuk, „działanie współczesnych organizacji [w tym administracji publicznej – A. S.] podlega, w opinii przedstawicieli doktryny organizacji i zarządzania, dwojakiego rodzaju determinacji. Z jednej strony jak najbardziej pożądane są rozwiązania ukierunkowane na wykształcenie zdolności organizacyjnego uczenia się, natomiast z drugiej strony istnieją wartości, w których wyrażają się właściwe dla danej organizacji paradygmaty”⁵⁹.

W organizacyjnie zorientowanej literaturze przedmiotu z zakresu administracji publicznej wskazuje się na potrzebę sięgania w jej działaniu do koncepcji zarządzania publicznego, jako podejścia zakładającego wykorzystywanie technik menedżerskich w celu zwiększenia efektywności świadczonych usług publicznych. W konsekwencji administracja publiczna zyskać ma oblicze organizacji nastawionej na efektywność działania⁶⁰.

Na działania podmiotów administrujących wpływać będą, obok norm prawnych, również wewnętrzne normy organizacyjne (sformalizowane w postaci wewnętrznych dokumentów lub wypracowane w postaci paradygmatu), rozumiane jako reguły postępowania w określonych sytuacjach będące wytworem danej organizacji lub

⁵⁸ Zob. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, op. cit., s. 75.

⁵⁹ Ibidem, s. 76. J. Supernat (*Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 421) określa paradygmat jako „uznany i akceptowany w organizacji (na ogół w sposób dorozumiany) zestaw przekonań i założeń co do warunków jej skuteczności i korzystnego funkcjonowania”.

⁶⁰ Szerz. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 20. Szerz. por. również J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, *passim*.

narzucone przez uprawniony do tego podmiot⁶¹. Można powiedzieć, że ile organizacji, tyle specyficznych systemów reguł organizacyjnych.

1.2.3. Prawne determinanty funkcjonowania administracji

Specyfika administracji publicznej jako organizacji przejawia się przede wszystkim w innej, w porównaniu do pozostałych organizacji, roli norm prawnych w jej funkcjonowaniu. Po pierwsze, wszelkie działania podmiotów administrujących, które mogą oddziaływać na prawa i obowiązki podmiotów względem niej zewnętrznych, muszą mieć swoją wyraźną podstawę prawną. Po drugie, cechą różnicującą działania administracji publicznej jest również radykalne ograniczenie (przez treść obowiązującego prawa) swobody określania swoich celów i form działania⁶². Ponadto, jak słusznie zauważa J. Łukasiewicz, „administracja nie może zrezygnować z ich realizacji”⁶³.

Specyfikę administracji trafnie uchwycił W. Dawidowicz, twierdząc, iż administracja to organizacja skonstruowana przez normy prawne⁶⁴. Natomiast Z. Niewiadomski pisze, iż administracja publiczna istnieje w takim zakresie, w jakim jest stanowiona przez prawo. To ono wyznacza jej strukturę decyzyjną, zadania i formy ich realizacji oraz treści praw i obowiązków nakładanych na adresatów

⁶¹ J. Supernat (*Zarządzanie*, op. cit., s. 14) słusznie wskazuje, iż normy organizacyjne wykraczają swym zakresem poza pojęcie normy prawnej. B. Guy Peters (*Administracja publiczna w systemie politycznym*, op. cit., s. 66–67) zwraca uwagę na istnienie kultury administracji publicznej, na którą składają się kultura określonego społeczeństwa, kultura polityczna tego społeczeństwa i szczególnej kultury administracji publicznej, a poszczególne segmenty administracji tworzą swoje własne kultury.

⁶² Szerz. J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 85.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ W. Dawidowicz, *Założenia badań nad administracją państwową oraz nad podstawami jej funkcjonowania w społeczeństwie*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 6, s. 20–21.

w wyniku realizacji norm materialnego prawa administracyjnego⁶⁵. W państwie prawa wszelkie działania podejmowane przez administrację publiczną muszą mieć swoją podstawę w prawie i mieścić się w jego granicach. W państwie tym wartość, którą jest praworządność działania administracji, nabiera pierwszorzędного znaczenia (nawet kosztem innych wartości).

Prawo stanowi również wzorzec działania dla podmiotów administrujących. Wyznacza on dyrektywę określonego postępowania, daje podstawę do obiektywizacji treści działań, umożliwia tworzenie określonych, utrwalonych i powtarzalnych sekwencji działań⁶⁶. Prawo jest więc podstawowym determinantem zakresu swobody, jaką posiadają podmioty administrujące. Normy prawne mogą przewidywać związanie organu (w sytuacji gdy stwierdzenie występowania określonego faktu implikuje konieczność podjęcia decyzji o konkretnej treści) lub też mogą uelastycznić te procesy poprzez pozostawienie organowi możliwości wyboru kierunku działania, doboru środków osiągnięcia celu, posługując się konstrukcją generalnych klauzul odsyłających lub zwrotów szacunkowych czy też konstrukcją uznania administracyjnego.

1.2.4. Polityczne uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej

Wreszcie na działania administracji publicznej oddziaływać będzie polityka, której wpływu poszukiwać należy w dwóch

⁶⁵ Z. Niewiadomski, *W poszukiwaniu istoty administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, op. cit., s. 40–41. Wśród określonych ogólnie zadań administracji publicznej można wskazać na te związane m.in. z bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państwa, ochroną życia i zdrowia obywateli, tworzeniem przestrzennych warunków rozwoju, ochroną zasobów środowiska, tworzeniem społecznych i gospodarczych warunków rozwoju. Szerz. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, op. cit., s. 58–59.

⁶⁶ Zob. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, op. cit., s. 174.

płaszczyznach – polityka wobec administracji oraz polityka w administracji⁶⁷.

Pierwsza z nich wiąże się z problematyką wyznaczania, w sposób bezpośredni lub pośredni, zadań administracji. Oddziaływanie polityki na określanie celów i funkcji państwa i jego organów jest niekwestionowane, a administracja publiczna stanowi podstawowy aparat zapewniający wykonywanie zadań publicznych na różnych szczeblach władzy publicznej⁶⁸.

Decyzje polityczne mogą wpływać na wyznaczenie tych celów w trojaki sposób. Po pierwsze, poprzez działalność prawodawczą – wówczas wartości preferowane przez dominującą opcję polityczną nabiorą charakteru wiążących norm prawnych⁶⁹. Po drugie, poprzez konieczność odwoływania się organów administrujących, w każdym swoim działaniu do kategorii „interesu publicznego” („dobra wspólnego”), co wymaga każdorazowego odniesienia się do aktualnych celów i zadań państwa⁷⁰. Po trzecie wreszcie, ich wpływ zaobserwować można w odniesieniu do określonej polityki administracyjnej jako jednej ze szczegółowych polityk realizowanych w zakresie polityki wewnętrznej państwa, w których prawodawca pozostawił administracji określony zakres swobody w doborze kierunków lub form aktywności. W takim przypadku polityka może w sposób

⁶⁷ Rozróżnienia takiego dokonuje J. Boć (*Prawo administracyjne*, red. idem, op. cit., s. 18–22). Zob. J. Jeżewski (*Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, op. cit., s. 316), który wyodrębnia „politykę wobec administracji” oraz „politykę administracji”.

⁶⁸ Szerz. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 211–212; por. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, op. cit., s. 113.

⁶⁹ Zdaniem K. Opałka (*Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986, s. 242–243) „prawo jest jednym z narzędzi polityki”, a „normy prawne odgrywają doniosłą rolę w toku realizacji decyzji politycznych, a mianowicie poprzez ustalenie odpowiednich obowiązków wykonawców decyzji (poszczególnych działań składających się na ich wykonanie) i zagrożenie sankcjami ujemnymi”.

⁷⁰ Por. J. Łukasiewicz, *Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji*, Przemysł 1999, s. 70. „Cele administracji publicznej są w istocie celami państwa powierzonymi jej do wykonania”.

bezpośredni lub pośredni wpływać na ich wyznaczenie⁷¹. W literaturze zwraca się uwagę, iż polityka administracyjna bywa utożsamiana z polityką publiczną (*public policy*)⁷².

Obszar ten wiąże się również z drugą płaszczyzną analizy oddziaływania polityki na decyzje administracji – polityki w administracji, rozumianej jako polityka wobec administracji, ale przetwarzana poziomo lub pionowo zgodnie z systemem podporządkowania organizacyjnego bądź wytwarzana w samej administracji, czyli niebędąca bezpośrednim rozwinięciem treści polityki określonej z zewnątrz⁷³.

W tym miejscu należy wskazać na polityczne zależności niektórych organów, których piastunowie pochodzą z politycznego mianowania lub wyłaniania są w wyborach często z mianowania określonego ugrupowania politycznego. Odpowiadają oni za swoje decyzje, ale również decyzje organów im podporządkowanych i podlegają ocenie podmiotów dokonujących ich wyznaczenia, które niejednokrotnie uprawnione są również do ich odwołania.

W tym przypadku kryterium oceny podjętych działań może być przede wszystkim zgodność z wyznaczonymi kierunkami działalności politycznej. Celną uwagę w tym zakresie formułuje M. Stefaniuk, pisząc, iż „stopień upolitycznienia działania administracji jest różny w różnych częściach aparatu administracyjnego i w różnych okresach”⁷⁴.

Jednocześnie przedstawiciele doktryny – dostrzegając wpływ polityki na działanie administracji publicznej – podkreślają, iż politykę należy rozumieć jako „system pozaprawnych i postulatywnych wypowiedzi o tym, gdzie, kiedy i jak korzystać z materialnych

⁷¹ Z tym obszarem aktywności władzy politycznej może wiązać się również zagadnienie instrumentalizacji prawa. Por. A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 49.

⁷² Szerz. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, op. cit., s. 18–19 i przywołana tam literatura.

⁷³ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 19.

⁷⁴ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, op. cit., s. 113.

i organizacyjnych możliwości państwa i samorządu terytorialnego⁷⁵, nie wiążąc ją z linią polityczną konkretnej partii. Prowadząc rozważania teoretycznoprawne nad tą problematyką, nie sposób nie zgodzić się z tym podejściem. Jednocześnie nie można zapominać, iż realny wpływ rządzących partii politycznych na działanie administracji publicznej jest olbrzymi⁷⁶, co wymaga przynajmniej ogólnego zwrócenia na to uwagi.

Powyższe wywody wskazują, iż na działanie administracji publicznej oddziałują trzy grupy czynników o charakterze prawnym, organizacyjnym i politycznym, co w konkretnym przypadku stanowi złożony kompleks determinant zewnętrznych i wewnętrznych.

Z uwagi na perspektywę prowadzonych w dalszej części książki rozważań podstawowym ujęciem administracji publicznej i jej działań będzie ujęcie prawnicze, które dostrzega, iż w każdym przypadku normy prawne wyznaczają przynajmniej minimalne wymagania stawiane procesowi decydowania administracyjnego i jego finalnemu efektowi. Przedmiotem dalszych badań będą te prawne formy działania administracji, które władczo i jednostronnie rozstrzygają o prawach lub obowiązkach konkretnego adresata w danym stanie faktycznym – decyzje stosowania prawa i procesy prowadzące do ich podjęcia⁷⁷.

⁷⁵ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 18.

⁷⁶ Jak słusznie podkreśla H. Izdebski, rozdział organizacyjny (a nawet personalny) pomiędzy władzę polityczną i administrację nie jest możliwy do całkowitego wprowadzenia z uwagi na tradycje łączenia tych dwóch funkcji w osobach szefów administracji (premiera, ministrów, a także organów wykonawczych samorządu terytorialnego), ze względu na charakter funkcji politycznej (kształtowania polityki i zapewnienia jej realizacji) oraz funkcji administracyjnej (kreatywna realizacja wyznaczonych celów). Jednocześnie zauważa, iż „administracja publiczna powinna być wyjęta spod reguł działania »polityki politykierskiej« [...], natomiast nie można jej oddzielać od sfery *polity*”, w której politycy nie mogą nie współdziałać z urzędnikami-ekspertami” – H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, op. cit., s. 212–213. Interesującą tezę o rosnącej roli urzędników (organów administracji), którzy przestają być jedynie wykonawcami poleceń polityków, a stają się „coraz częściej ich partnerami w kształtowaniu spraw publicznych”, formułuje S. Mazur (*Administracja i polityka*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2, red. J. Hauser, M. Kukielka, Kraków 2002, s. 102–103).

⁷⁷ Prawna forma działania administracji publicznej oznacza prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji, dopuszczalny prawem

Wpływ czynników organizacyjnych i politycznych na te działania będzie możliwy o tyle, o ile nie będzie on sprzeczny z obowiązującym prawem lub nie będzie prowadził w rezultacie do takiej niezgodności. Czynniki te nabiorą szczególnego znaczenia w sytuacjach, w których podmiot stosujący prawo będzie posiadał określony zakres swobody decyzyjnej.

1.3. Stosowanie prawa przez administrację publiczną

1.3.1. Typy stosowania prawa – niejednoznaczności terminologiczne

Stosowanie prawa oraz uwarunkowania wpływające na jego przebieg i treść decyzji finalnej są przedmiotem szerokiej analizy, prowadzonej z różnych perspektyw badawczych, na gruncie polskiej teorii prawa⁷⁸. W ujęciu decyzyjnym postrzegane jest ono jako proces podejmowany przez kompetentny podmiot (organ władzy publicznej lub inny upoważniony) prowadzący do wydania wiążącej decyzji indywidualno-konkretnej, która w określony sposób kończy postępowanie w danej instancji⁷⁹.

środek zastosowany przez administrację celem załatwienia określonej sprawy. Zob. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 152. Do prawnych form działania administracji doktryna zalicza: akty normatywne administracji, akty administracyjne, przyrzeczenia administracyjne, polecenia służbowe, porozumienia administracyjne, umowy, ugody administracyjne, czynności materialno-techniczne, działania społeczno-organizatorskie. Szerz. na temat prawnych form działania administracji por. m.in. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 318–357; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001, s. 279–314; A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, passim.

⁷⁸ Por. m.in. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., passim; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 394–443; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 213–230; R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 2001, s. 93–104.

⁷⁹ Tak proces stosowania prawa rozumie m.in. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze 2001, s. 15.

Uwzględniając różnorodność podmiotów, które prawo stosują lub mogą stosować, oraz występujące pomiędzy nimi różnice wynikające z pozycji ustrojowej, celów działania, sposobu dochodzenia do decyzji, klasycznie wyróżnia się dwa typy stosowania prawa – sądowy i administracyjny⁸⁰ albo sądowy i kierowniczy⁸¹. Niektórzy badacze wyodrębniają obok typu sądowego typ administracyjno-kierowniczy⁸². Ponadto niekiedy wskazuje się na funkcjonowanie typu sądowego (w jego klasycznej postaci) oraz typu (określanego w liczbie pojedynczej) pozasądowego⁸³. W niektórych pracach teoretycznych zwraca się uwagę wreszcie na istnienie trzech różnych typów stosowania prawa, tj. sądowego, administracyjnego i kierowniczego⁸⁴.

Warto wskazać, iż w tym ujęciu stosowaniem prawa nie będzie zawarcie ugody administracyjnej na podstawie art. 13 k.p.a.

⁸⁰ L. Morawski (*Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006, s. 149–151) dokonuje dodatkowo wyodrębnienia typu quasi-sądowego oraz quasi-administracyjnego; W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2012, s. 280–283; L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model ogólny*, [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa – model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011, s. 80–81; A. Kalisz, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa – model ogólny...*, op. cit., s. 169; 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 2012, s. 1–21; L. Leszczyński, *Stosowanie prawa*, [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, red. A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, Lublin 2007, s. 149–152; A. Korybski, *Podstawowe zagadnienia tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Podstawy wiedzy o państwie i prawie*, red. idem, Bydgoszcz 2012, s. 150–154.

⁸¹ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 145–146; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 411–414; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, op. cit., s. 216–218; L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Warszawa 2001, s. 244–257.

⁸² L. Leszczyński, *Podejmowanie decyzji prawnych – tworzenie i stosowanie prawa*, Zamość 2003, s. 103–132.

⁸³ Idem, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 20–21. W pracach J. Wróblewskiego typ pozasądowy utożsamiany jest z typem kierowniczym.

⁸⁴ W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – Prawo” 1981, z. 9, s. 67–79.

Brak jednoznaczności terminologicznej występujący na gruncie rodzimej teorii prawa wynika najprawdopodobniej z faktu, iż w dotychczasowych badaniach osią zainteresowania było przede wszystkim stosowanie prawa przez sądy oraz jego uwarunkowania i złożoności uwzględniające szereg czynników różnicujących (w tym szczególnie dużo uwagi poświęcano problematyce wpływu specyfikacji regulacji w ramach poszczególnych gałęzi prawa na te procesy). Pozostałe typy nie były przedmiotem pogłębionych badań, występując raczej jako tło w analizach sądowego typu stosowania prawa. Z uwagi na cel publikacji konieczne jest więc przyjęcie określonych założeń terminologicznych i ich konsekwentne stosowanie.

1.3.2. Administracyjny a sądowy i kierowniczy typ stosowania prawa

Wyodrębnienia typów sądowego i pozasądowego stosowania prawa dokonywał w swoich pracach J. Wróblewski⁸⁵, który charakteryzował je poprzez wskazanie cech różnicujących odnoszących się do specyfiki podmiotu decyzyjnego, jego stosunku do adresata decyzji oraz samej decyzji. Utożsamiał on pozasądowe stosowanie prawa z typem kierowniczym tego procesu.

Do cech specyficznych typu kierowniczego stosowania prawa zaliczył: organizacyjne podporządkowanie adresata decyzji podmiotowi stosującemu prawo, oparcie działania decydenta na obowiązujących normach prawnych lub przyjętych zwyczajach, cel procesu, jakim jest ustalenie gratyfikacji lub jej braku na podstawie oceny pracy adresata decyzji lub następstw określonych faktów, podejmowanie decyzji w warunkach operacyjnego kierowania działalnością organizacji lub w sytuacjach sporu lub nieustalenia, jednostkowość wydawanej decyzji (wskazał jednocześnie na możliwość istnienia decyzji dotyczących grup pracowniczych), pragmatyczny cel decyzji – „służą zapewnieniu

⁸⁵ J. Wróblewski, *Sądowe i pozasądowe stosowanie prawa – problemy teorii i praktyki*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, R. XXVI, s. 7–21; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 411–413.

właściwego funkcjonowania organizacji z punktu widzenia założonych celów jej działalności w ramach obowiązujących przepisów”⁸⁶.

Na gruncie tych rozważań W. Dawidowicz wskazał na pewne odrębności występujące między stosowaniem prawa w typie kierowniczym a praktyką decyzyjną organów administracji⁸⁷. Różnicę pomiędzy nimi upatrywał on w istnieniu odrębnych interesów prawnych decydenta i adresata decyzji, wynikającej z faktu wydawania decyzji względem podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie organowi administracji⁸⁸, która to cecha była jedną z ważniejszych w typie kierowniczym w koncepcji J. Wróblewskiego. W ten sposób W. Dawidowicz dokonał wyodrębnienia trzech typów stosowania prawa – sądowego, kierowniczego oraz administracyjnego.

Podobnie do problematyki stosowania prawa przez organy administrujące podchodzą przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, którzy podkreślają, iż decyzja kończąca proces (akt administracyjny) jest sformalizowanym przejawem woli podmiotu administrującego skierowanym do zindywidualizowanego adresata, gdy między decydem a adresatem nie ma jakichkolwiek więzi organizacyjnej podległości⁸⁹.

Na marginesie należy wspomnieć, iż zarówno J. Wróblewski, jak i W. Dawidowicz – analizując zagadnienia stosowania prawa – zdają się posługiwać dwiema perspektywami badawczymi: raz pisząc o „sądowym modelu stosowania prawa” (odpowiednio kierowniczym lub administracyjnym), a innym razem o „modelu sądowego stosowania prawa” (odpowiednio kierowniczego lub administracyjnego). Pojęcia te używane są w ich pracach zamiennie na oznaczenie tego samego zjawiska.

⁸⁶ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 412–413.

⁸⁷ W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, op. cit., s. 67–79.

⁸⁸ Ta ostatnia cecha była, w koncepcji J. Wróblewskiego, wskazywana jako jedna z różnicujących typ sądowy i kierowniczy.

⁸⁹ T. Woś, *Organizacyjne uwarunkowania decyzji administracyjnych*, op. cit., s. 19; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 321.

Bardziej wnikliwa analiza prowadzi jednak do wniosku o braku tożsamości tych terminów. Określenie „model sądowego (administracyjnego/kierowniczego) stosowania prawa” nawiązuje do samego procesu decyzyjnego – sposobu stosowania prawa rozumianego jako sposób dochodzenia do decyzji finalnej. To natomiast może prowadzić do konkluzji, iż istnieją różnice rozumowań podejmowanych w ramach sądowego, administracyjnego i kierowniczego stosowania prawa, występujące w poszczególnych fazach tego procesu. Problematyka statusu prawnego decydentów oraz ich związków z adresatami decyzji schodzi w tym ujęciu na dalszy plan. Przyjmując tę perspektywę badawczą, można by postawić pytanie, czy istnieją jeszcze jakieś inne (zamiast albo obok) rodzaje stosowania prawa, np. cywilne lub karne (karnoprawne). Podejście to nie wydaje się w pełni przekonujące, szczególnie biorąc pod uwagę dotychczasowy dorobek nauki w tym zakresie.

Nie było to chyba również intencją J. Wróblewskiego ani W. Dawidowicza, którzy – dokonując charakterystyki tych typów – piszą o kompleksie cech odnoszących się w równej mierze do wszystkich relevantnych czynników wpływających na specyfikę procesów decyzyjnych. W tym kontekście bardziej uzasadnione jest konsekwentne posługiwanie się terminem „sądowy/administracyjny/kierowniczy typ/model stosowania prawa”.

Stosowanie prawa w typie administracyjnym należy więc rozumieć jako proces decyzyjny podejmowany i prowadzony przez podmioty, które z uwagi na określone właściwości mogą być zaliczone do systemu administracji publicznej, czyli przez podmioty administrujące.

Przyjęcie zaproponowanego w poprzedniej części publikacji podmiotowo-przedmiotowego ujęcia administracji publicznej pozwala uchwycić specyfikę procesu stosowania prawa z perspektywy podmiotowej – stosowania prawa przez podmioty administrujące⁹⁰. Kry-

⁹⁰ Słusznie wskazuje J. Zimmermann (*Prawo administracyjne*, op. cit., s. 27), iż posługiwanie się przedmiotowym rozumieniem administracji publicznej obejmuje bowiem swym zakresem, obok działalności organów administracji, również uprawnienia administracyjne sądów oraz uprawnienia administracyjne ustawodawstwa.

terium odróżniającym typ administracyjny od typu sądowego jest fakt zaliczenia podmiotu decyzyjnego do organów administrujących albo władzy sądowniczej. Podział ten wydaje się stosunkowo prosty z uwagi na fakt, iż o tym, czy dany podmiot należy do jednej czy drugiej grupy, decydują obowiązujące normy ustrojowe⁹¹.

Podstawową cechą różnicującą typ sądowy i administracyjny jest więc umiejscowienie w strukturze organów władzy publicznej, a przede wszystkim występujące w tej strukturze powiązania organizacyjne. W odniesieniu do typu sądowego kluczowego znaczenia nabiera konstytucyjna regulacja trójpodziału władzy i niezależności sądów, która nie występuje w odniesieniu do organów administracji powiązanych organizacyjnie i politycznie. Powiązania te mogą natomiast wpływać na bezpośrednie zainteresowanie treścią podejmowanej decyzji, co jest niedopuszczalne w stosowaniu prawa w typie sądowym.

Przyjęcie jako jedyne kryterium rozróżnienia typów stosowania prawa, umiejscowienia w systemie organów władzy publicznej podmiotów podejmujących decyzje nie pozwala jednak wyeliminować wszystkich powstających problemów. Przyjmując bowiem ten podział, wydaje się znikać z pola widzenia badacza zagadnienie kierowniczego typu stosowania prawa. W gruncie rzeczy z tej perspektywy nie jest do końca możliwe jego wyodrębnienie jako osobnego typu stosowania prawa.

Wymaga jednak podkreślenia fakt, iż typ kierowniczy, w ujęciu J. Wróblewskiego, wykazuje pewne cechy różnicujące go względem typu administracyjnego i sądowego. Dla przykładu można wskazać na relację, jaka łączy podmiot decyzyjny z adresatem decyzji. W typie kierowniczym relacja ta opiera się na służbowym lub organizacyjnym podporządkowaniu adresata organowi stosującemu prawo. Jednocześnie relacja taka nie występuje ani w typie sądowym, ani administracyjnym. W tym kontekście uzasadnione jest dokonanie trójpodziału typów stosowania prawa.

Ważniejszym problemem wydaje się jednak jednoznaczne zakwalifikowanie niektórych decyzji prawnych podejmowanych przez sądy

⁹¹ Odnosi się również do podmiotów prywatnych (niepublicznych) wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej.

lub organy administracji publicznej, które wykazują ww. cechę typu kierowniczego. Podmioty decyzyjne zarówno w typie sądowym, jak i administracyjnym podejmują szereg decyzji wewnętrznych dotyczących spraw organizacyjno-technicznych, w tym m.in. wydają polecenia służbowe. Ponadto w zakres aktywności sądów wchodzi, obok typowej działalności orzeczniczej, również decyzje podejmowane w zakresie kierowania rozprawą⁹². Mają one charakter decyzji stosowania prawa, a jednocześnie sposób dojścia do decyzji, występujący niejednokrotnie stosunek służbowej lub organizacyjnej podległości pomiędzy decydującym a adresatem czy wreszcie bezpośrednio zainteresowanym treścią decyzji – powodują zacieranie się powyższego trójpodziału typów stosowania prawa.

Jeśli jednak spojrzeć na tę problematykę przy uwzględnieniu kryterium funkcjonalnego (przedmiotowego) podziału, odnoszącego się do celu procesu stosowania prawa, w pełni zasadne jest zachowanie zarysowanego powyżej rozróżnienia tych typów. Każdy z nich wykazuje bowiem odrębności w zakresie podstawowego celu działania podmiotów decyzyjnych.

Zasadne jest więc rozpatrywanie problematyki typów stosowania prawa przy wykorzystaniu podmiotowo-funkcjonalnej (podmiotowo-przedmiotowej) perspektywy podziału, która pozwala wyodrębnić trzy typy stosowania prawa – sądowy, administracyjny oraz kierowniczy. Pierwszy z nich obejmuje przypadki podejmowania decyzji przez niezależne sądy (lub organy quasi-sądowe) w zakresie wyrokowania. Drugi dotyczy decyzji podmiotów administrujących w zakresie kierowania sferą rzeczywistości społecznej, które mają na celu realizację interesu publicznego. Trzeci natomiast to wydawanie wiążących decyzji podmiotom organizacyjnie lub służbowo podległym decydującemu (np. kierownik zakładu pracy względem pracowników, komendant policji względem podległych funkcjonariuszy itd.). Tym sposobem sądy i podmioty administrujące mogą być, w odniesieniu do niektórych decyzji stosowania prawa, zaliczone do

⁹² Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 20.

ostatniego z powyższych typów stosowania prawa⁹³. Z dużym uproszczeniem można więc postawić tezę, iż typ sądowy to wyrokowanie przez sądy, typ administracyjny to zarządzanie w sferze zewnętrznej przez podmioty administrujące, a typ kierowniczy to zarządzanie (niezależnie od pozycji ustrojowej decydenta) w sferze wewnętrznej⁹⁴.

1.3.3. Cechy administracyjnego typu stosowania prawa

Perspektywa podmiotowo-funkcjonalna (podmiotowo-przedmiotowa) wyodrębnienia typów stosowania prawa, w ujęciu zaproponowanym powyżej, łączy ze sobą umiejscowienie podmiotu decyzyjnego w strukturze organów władzy publicznej oraz celu jego działania, czyniąc dokonany podział typów stosowania prawa odpowiadającym rzeczywistej praktyce decyzyjnej.

Mając na względzie wszystkie poczynione uprzednio ustalenia, należy stwierdzić, iż administracyjny typ stosowania prawa należy postrzegać jako proces decyzyjny charakteryzujący się następującymi cechami:

- a) podejmowany jest i prowadzony przez podmiot administrujący, będący częścią (określonej przez normy prawne) złożonej

⁹³ Podobnie A. Błaś (*Z problematyki realizacji norm prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32: *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, s. 58–59), który wskazuje, iż rezultatem stosowania prawa w typie administracyjnym ma być ustanowienie (bądź odmowa ustanowienia) dla adresata działań administracji określonej sytuacji prawnej, a rezultatem działań administracji w typie kierowniczym jest osiągnięcie celu lub zrealizowanie zadania (określonych prawnie) przez zapewnienie właściwego funkcjonowania aparatu administrującego. Wyodrębnienia typu kierowniczego stosowania prawa w ramach działalności sądów i organów administracji dokonuje również L. Leszczyński (*Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykłady w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 93–94).

⁹⁴ Tak rozumiany typ kierowniczy w odniesieniu do organów administracji publicznej jest tożsamy z organizacyjnymi aspektami funkcjonowania administracji publicznej w ujęciu „mikro”.

- struktury, podporządkowany organizacyjnie i politycznie, który działa w celu realizacji dobra wspólnego;
- b) podmiot stosujący prawo nie pozostaje w żadnym związku organizacyjnej lub personalnej nadrzędności względem adresata wydawanej decyzji⁹⁵;
 - c) podmiot administrujący jest bezpośrednio zainteresowany treścią podejmowanej decyzji, „w tym sensie, że wydając ją, tworzy tym samym nową indywidualną sytuację prawną, która pozostaje w określonym stosunku do założonych celów polityki społecznej, za których realizację decydujący ponosi odpowiedzialność”⁹⁶. Zainteresowanie to może być również wypadkową podległości organizacyjnej lub politycznej i wynikającej z tego odpowiedzialności za racjonalne kierowanie określonym fragmentem życia społecznego lub zgodność podejmowanych działań z celami politycznymi. Cecha ta będzie uzewnętrzniała się nie tylko na etapie wyboru konsekwencji, lecz także może mieć wpływ na wszystkie rozumowania podejmowane w trakcie procesu, w odniesieniu do których podmiot administrujący posiada jakiś (mniejszy lub większy) zakres swobody decyzyjnej, w szczególności na etapie decyzji o wszczęciu procesu stosowania prawa;
 - d) podstawę ukierunkowującą działania stanowią normy określające zadania, a decyzje podejmowane są na podstawie obowiązujących norm kompetencyjnych o randze ustawowej przy

⁹⁵ Na marginesie należy wskazać, iż w niektórych sytuacjach ten sam podmiot może wykazywać cechy organizacyjnej podrzędności względem organu stosującego prawo lub brak takich cech. Dla przykładu można wskazać na stosunek prawny łączący dziekana i studenta, który w odniesieniu do decyzji podejmowanych w ramach władztwa zakładowego będzie stosowaniem prawa w typie kierowniczym. W przypadku natomiast decyzji zakładowych o charakterze zewnętrznym, czyli „rozstrzygnięć, które mają znaczenie dla praw i obowiązków studenta, a przesądzają o nawiązaniu, odmowie nawiązania, przekształceniu bądź rozwiązaniu stosunku zakładowego, a więc zmieniające jego status prawny” (zob. postanowienie NSA z 18.09.2012, I OSK 1583/12, CBOSA), będzie stosowaniem prawa w typie administracyjnym.

⁹⁶ W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, op. cit., s. 67–79.

- jednoczesnym braku możliwości ich delegowania przez podmiot organizacyjnie nadrzędny innemu organowi bez wyraźnego upoważnienia ustawowego do dokonania tej czynności;
- e) podstawę przebiegu procesu decyzyjnego oraz wydawania decyzji finalnej stosowania prawa stanowią normy prawa powszechnie obowiązującego, jednocześnie na sposób korzystania z przysługującej podmiotowi administrującemu swobody decyzyjnej oraz kierunek rozstrzygnięcia wpływać mogą również normy, zalecenia lub wskazówki o charakterze wewnętrznym (przy zastrzeżeniu, iż nie są one sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym lub nie prowadzą do wydania decyzji, która byłaby z tym prawem sprzeczna);
 - f) decyzje podejmowane są w warunkach operacyjnego kierowania rzeczywistością⁹⁷;
 - g) decyzja stosowania prawa „jest podejmowana celem ustalenia konsekwencji normy prawnej w postaci bądź odmowy ustanowienia, bądź też ustanowienia po stronie określonego podmiotu (adresata decyzji) określonej sytuacji prawnej polegającej na przyznaniu określonych uprawnień lub obciążeniu określonymi obowiązkami”⁹⁸;
 - h) proces stosowania prawa i jego efekt finalny w postaci decyzji podlegają kontroli wewnętrznej sprawowanej przez organ nadrzędny w strukturze administracji (lub inny do tego celu powołany) oraz kontroli zewnętrznej sprawowanej przez niezależne sądy.

Ponadto należy wskazać, iż decyzje w administracyjnym typie stosowania prawa podejmowane są w sytuacji potencjalnego konfliktu

⁹⁷ J. Wróblewski w odniesieniu do typu kierowniczego pisze o operacyjnym kierowaniu działalnością organizacji, co potwierdza sformułowaną wcześniej tezę o wpływie sfery decydowania na możliwość zaliczenia do typu administracyjnego lub kierowniczego. Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 413.

⁹⁸ W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, op. cit., s. 76.

interesów⁹⁹. W trakcie całego procesu dochodzi do ujawnienia się i wzajemnego oddziaływania różnych interesów, które wpływają na rozumowania podejmowane przez podmiot decyzyjny, a w konsekwencji na ostateczną treść decyzji. Konflikt interesów będzie najczęściej dotyczył relacji interesu publicznego i indywidualnego (np. postępowanie wyłączeniowe), różnych interesów indywidualnych (np. postępowanie o udzielenie koncesji w sytuacji ograniczonej ich liczbą), a w mniejszym stopniu innych interesów (prywatnego, grupowego, lokalnego, innych)¹⁰⁰.

Powyższa charakterystyka specyfiki stosowania prawa przez podmioty administrujące aktualna jest dla demokratycznych reżimów politycznych opartych na zasadzie rządów prawa. Jednocześnie może ulegać pewnym modyfikacjom w krajach autokratycznych, w szczególności w odniesieniu do wpływu pozaprawnych czynników na treść decyzji finalnej oraz możliwości poddania jej odpowiedniej kontroli.

⁹⁹ Konflikt interesów rozumiany jest jako „układ skierowanych przeciw sobie zachowań dwóch podmiotów społecznych (jednostek, grup bądź ich organizacji), z których każdy dąży do realizacji własnych celów (interesów) i napotyka na przeciwdziałanie pozostałych uczestników konfliktu”. Por. eidem, *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990, s. 25; H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretyczno-prawnej)*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006.

¹⁰⁰ Szerz. M. Myślińska, A. Szot, *Analiza konfliktowa w administracyjnym typie stosowania prawa (zarys problematyki)*, [w:] *Państwo, prawo, polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 2012, s. 230–241; por. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, passim; L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 k.p.a.*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, op. cit., s. 67–84; oraz pod innym kątem P. J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, passim.

1.4. Decyzyjne ujęcie modelu stosowania prawa przez administrację publiczną

1.4.1. Podejście decyzyjne w badaniach nad stosowaniem prawa

Stosowanie prawa jest przedmiotem analiz prowadzonych przy wykorzystaniu rozmaitych podejść badawczych¹⁰¹. Jednym z nich jest podejście decyzyjne, które pozwala analizować uwarunkowania przebiegu oraz wytworów procesów decyzyjnych zarówno w ramach organizacji państwowych, jak i w organizacjach skupiających państwa i ich społeczeństwa oraz funkcjonujących na zasadzie ponadnarodowych wspólnot¹⁰².

Podejście decyzyjne narodziło się w naukach politycznych¹⁰³ i opiera się na założeniu, iż część rzeczywistości da się objąć oraz zinterpretować jako procesy decyzyjne lub wytwory tych procesów – decyzje¹⁰⁴. Punktem wyjścia prowadzonych w jego ramach analiz jest właśnie decyzja i jej wykonanie, a punktem docelowym zmienne niezależne, które doprowadziły do jej podjęcia¹⁰⁵. Podejście decyzyjne

¹⁰¹ Za H. Groszykiem i A. Korybskim (*Podejście decyzyjne w prawoznawstwie – zarys problematyki*, op. cit., s. 532) można przyjąć, iż przez „podejście badawcze rozumie się kierunek metodologiczny, zawierający niezbyt sztywno określony zespół dyrektyw badawczych, oparty na wspólnych kategoriach pojęciowych oraz pewnych generalnych założeniach dotyczących bytu badanego zjawiska (zjawisk) oraz dopuszczalnych sposobów jego badania”.

¹⁰² Szerz. ibidem.

¹⁰³ Za prekursorów podejścia decyzyjnego uznaje się R. Snydera, H. Brucka i B. Sapina. Jednocześnie, zdaniem Z. J. Pietrasia (*Teoria decyzji politycznych*, op. cit., s. 10–26) nurt ten był dostrzegalny już wcześniej w analizach podejmowania decyzji politycznych.

¹⁰⁴ Szerz. H. Groszyk, A. Korybski, *Podejście decyzyjne w prawoznawstwie – zarys problematyki*, op. cit., s. 532. Jak zauważa J. B. Miner (cyt. za: T. Woś, *Organizacyjne uwarunkowania decyzji administracyjnych*, op. cit., s. 21), „trudno znaleźć taką sferę działalności kierownika [podmiotu kierującego – A. S.], która nie pozostawałaby w jakimkolwiek związku z podejmowaniem decyzji”.

¹⁰⁵ Szerz. na temat analizy decyzyjnej i jej wykorzystania w badaniach politologicznych por. Z. J. Pietraś, *Teoria decyzji politycznych*, op. cit., passim; idem, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin

może być również wykorzystywane do badania procesów tworzenia i stosowania prawa¹⁰⁶.

Zagadnienia badawcze w ramach podejścia decyzyjnego koncentrują się wokół badania sytuacji decyzyjnej, uwarunkowań i prawidłowości przebiegu poszczególnych faz procesu decyzyjnego, umiejscowienia ośrodka decyzyjnego, zidentyfikowania oraz zdefiniowania ról uczestników tego procesu, charakterystyki decyzji, możliwości jej realizacji w warunkach społecznych, wskazania działań zmierzających do jej implementacji, a także oceny jej skutków. Szeroki zakres zagadnień umożliwia wykorzystanie podejścia decyzyjnego do realizacji różnych celów badawczych¹⁰⁷.

Klasycznie wyróżnia się pięć kategorii politologicznej analizy decyzyjnej: sytuację decyzyjną, ośrodek decyzyjny, proces decyzyjny, decyzję oraz implementację decyzji¹⁰⁸, które można odnieść do badania nad procesami stosowania prawa.

Pierwsza z nich (sytuacja decyzyjna) jest obiektywną lub subiektywnie odczuwaną koniecznością zainicjowania procesu decyzyjnego. W przypadku procesów prawnych musi być dodatkowo wiązana z istnieniem w porządku prawnym¹⁰⁹ normy upoważniającej konkretny podmiot do określonego zachowania.

1997, s. 11–14; A. Bodnar, *Decyzje polityczne – elementy teorii*, Warszawa 1989, passim.

¹⁰⁶ Zjawiska prawne mogą być analizowane nie tylko w aspekcie ich normatywności (jako normy prawne tworzące system), lecz także jako złożone procesy decyzyjne oraz działania wielu podmiotów uczestniczących w tych procesach – szerz. A. Korybski, L. Leszczyński, *Decision making approach in a study of the enactment and application of law: A pragmatic context of legal theory*, [w:] *Legal theory and philosophy of law: toward contemporary challenges*, red. A. Bator, Z. Pulka, Warszawa 2013, s. 156–181. Na temat decyzyjnej koncepcji prawa por. S. Ehrlich, *Norma, grupa, organizacja*, Warszawa 1998, s. 17–31; idem, *Dynamika norm. Podstawowe zagadnienia wiążących wzorów zachowania*, Warszawa 1994, s. 27–113.

¹⁰⁷ Szerz. H. Groszyk, A. Korybski, *Podejście decyzyjne w prawoznawstwie – zarys problematyki*, op. cit., s. 532–533.

¹⁰⁸ Szerz. Z. J. Pietraś, *Teoria decyzji politycznych*, op. cit., s. 27–29 i przywołana tam literatura.

¹⁰⁹ Pod pojęciem „porządku prawnego” należy rozumieć „zbiór norm tworzących system prawa oraz zbiór działań i realnych stosunków między ludźmi, wyróżnionych i uporządkowanych normatywnie według reguł systemu prawa”.

W odniesieniu do procesów stosowania prawa w typie administracyjnym należy stwierdzić, iż sytuacja decyzyjna jest momentem współwystąpienia normy kompetencyjnej oraz faktu, który w sensie zobiektywizowanym lub subiektywnie postrzeganym implikuje konieczność rozpoczęcia procesu decyzyjnego. Zobiektywizowanie postrzegana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa łączy się ze stwierdzeniem wystąpienia faktu, z którym prawodawca wiąże określone konsekwencje w postaci obowiązku rozpoczęcia rozumowań zmierzających do wydania decyzji finalnej, jeśli spełnione zostaną wszelkie przesłanki określone przez obowiązujące normy prawne. Z subiektywnie postrzeganą koniecznością rozpoczęcia procesu stosowania prawa, której zaistnienie może prowadzić do analogicznych skutków, mamy do czynienia w przypadku, gdy prawodawca nakłada na organ obowiązek realizacji określonych zadań, nie wskazując jednocześnie sposobu, w jaki powinno to nastąpić. Prawodawca pozostawia organowi możliwość oceny faktów i w zależności od tej oceny podjęcia decyzji o zapoczątkowaniu procesu stosowania prawa zmierzającego do realizacji zadań. Efektem zaistnienia sytuacji decyzyjnej może być decyzja o rozpoczęciu procesu stosowania prawa, co wiąże się z powstaniem sprawy administracyjnej¹¹⁰.

Druga kategoria analizy decyzyjnej – ośrodek decyzyjny – odnosi się do charakterystyki jednostkowego lub zbiorowego podmiotu,

Porządek prawny tworzą więc normy generalno-abstrakcyjne, normy konkretno-indywidualne, doktryna prawnicza i praktyka stosowania prawa. Szerz. W. Lang, *System prawa a porządek prawny*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 9–27.

¹¹⁰ „Indywidualny związek określonej sfery faktycznej ze sferą prawną wyznacza przedmiot jurysdykcji administracyjnej, który określa się mianem sprawy administracyjnej stanowiącej podstawowy łącznik między administracyjnym prawem materialnym i procesowym” – wyrok WSA w Krakowie z 4.04.2013, II SA/Kr 177/13, CBOSA. Zdaniem J. Borkowskiego (*Standardy współczesnej regulacji prawa procesowego administracyjnego i granice jej autonomii*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 41) sprawa administracyjna może zaistnieć wtedy, gdy „są przepisy regulujące prawa lub obowiązki wymagające indywidualizacji, a orzekanie na ich podstawie pozostaje we właściwości organu administracji publicznej” oraz istnieje podmiot mający legitymację strony.

który posiada kompetencje do podjęcia decyzji. Proces decyzyjny jest definiowany jako zespół powiązań przyczynowo-skutkowych występujących wewnątrz ośrodka w związku ze stanem wejścia (sytuacja decyzyjna), strukturą ośrodka i celami decydentów¹¹¹. Jak pisze Z. J. Pietraś, proces decyzyjny przebiega wewnątrz systemu decyzyjnego.

Problematyka sposobu podejmowania decyzji przez decydenta jest bardzo złożona i może uwzględniać m.in. takie zagadnienia jak materialne i formalne kompetencje decyzyjne¹¹², wpływy procesów komunikacji na podejmowanie decyzji¹¹³ czy motywy psychologiczne i socjologiczne determinujące ten proces¹¹⁴.

Przyjęcie w niniejszej książce zewnętrznego punktu widzenia – postrzeganie organu jako jednorodnego podmiotu niezależnie od jego struktury (organ monokratyczny i kolegialny) lub organizacji wewnętrznej (udział pracowników, ekspertów w podejmowaniu decyzji) – powoduje, iż w ramach prowadzonych badań znaczenia nabiera zewnątrz sfera działania podmiotu administrującego, tj. jego pozycja wśród innych organów władzy publicznej i uczestników procesów decyzyjnych oraz powiązania o charakterze organizacyjnym i politycznym. W ten sposób w polu zainteresowania pozostaje podmiot decyzyjny oraz wszystkie podmioty zewnętrzne względem niego (m.in. inne organy struktury administracyjnej, związki zawodowe, społeczność lokalna), które mogą – w sposób formalny lub niesformalizowany (ale zgodny z prawem) – oddziaływać na treść podejmowanych przez niego decyzji¹¹⁵.

¹¹¹ Z. J. Pietraś, *Teoria decyzji politycznych*, op. cit., s. 29.

¹¹² Kompetencje materialne to odpowiednia wiedza (informacje) niezbędne do przygotowania decyzji. Kompetencje formalne wiążą się z formalnym uprawnieniem do podjęcia decyzji. Szerz. E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 24.

¹¹³ Szerz. w odniesieniu do procesów tworzenia i stosowania prawa zob. W. Cyruł, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, op. cit., s. 222–339.

¹¹⁴ Szerz. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 16–80.

¹¹⁵ E. Knosala (*Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, op. cit., s. 25–26) określa wszystkich uczestników procesu decyzyjnego, których rola jest możliwa do określenia mianem „systemu decyzyjnego”. Dodaje również, że „system ten

Kolejną kategorią jest proces decyzyjny (proces stosowania prawa), który w przypadku organów administracji podlega licznym uwarunkowaniom. W praktyce poszczególne procesy różnią się znacząco między sobą. Posiadają one jednak pewne ogólne cechy wspólne, które czynią możliwym opisanie modelu administracyjnego typu stosowania prawa. W gruncie rzeczy odpowiada on stworzonemu w polskiej teorii prawa modelowi sądowego stosowania prawa¹¹⁶. Jednocześnie w typie administracyjnym będzie on ulegał większym lub mniejszym modyfikacjom, w zależności od rodzaju podmiotu administrującego, obszaru jego aktywności, a przede wszystkim zakresu swobody decyzyjnej, jaką będzie on dysponował.

Dalsze kategorie politologicznej analizy decyzyjnej (decyzja i jej implementacja) zostaną omówione w kolejnym podrozdziale z uwagi na konieczność uwzględnienia ich relacji do głównego przedmiotu rozważań niniejszej książki, tj. procesu stosowania prawa.

1.4.2. Decyzyjny model stosowania prawa w typie administracyjnym

Ujęcie decyzyjne procesów stosowania prawa, analizowane na gruncie krajowej literatury teoretycznoprawnej w odniesieniu do typu sądowego stosowania prawa¹¹⁷, zakłada, iż proces ten składa się z rozumowań odnoszących się do:

1. ustalenia faktów sprawy;
2. wykładni prawa, na którą składa się ustalenie źródła rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji (rozumowania waldacyjnego) oraz ustalenie jej treści (rozumowania derywacyjnego);

obejmuje także inne elementy – mechanizmy regulacji i sterowania, zasoby, zadania i cele, informacje, które w ramach systemu są przetwarzane oraz formalne i nieformalne reguły, wedle których działa system?

¹¹⁶ Szerz. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 62–82. Autor określa model sądowego stosowania prawa mianem paradygmatu tego procesu.

¹¹⁷ Szerz. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 93–258.

3. kwalifikacji ustalonych faktów, z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w normatywnej podstawie decyzji;
4. ustalenia konsekwencji prawnych;
5. wydania decyzji finalnej i jej uzasadnienia,

z których każde kończy się podjęciem decyzji częściowej.

Powyższy model koresponduje z zaproponowaną przez J. Zimmermanna, na gruncie rozważań dogmatycznoprawnych, konstrukcją jurysdykcji administracyjnej, rozumianej jako „konkretyzacja i indywidualizacja ogólnej i abstrakcyjnej normy prawnej, dokonywana przez powołany do tego organ państwa”¹¹⁸.

O jurysdykcji administracyjnej można mówić w ujęciu dynamicznym jako o zespole czynności organu „zmierających do wydania indywidualnego orzeczenia” oraz w ujęciu statycznym jako o „akcie administracyjnym kończącym proces, zawierającym skonkretyzowane już uprawnienia lub obowiązki indywidualnego adresata”¹¹⁹.

Pojęcie jurysdykcji administracyjnej w ujęciu dynamicznym odnosi się przede wszystkim do materialnych aspektów procesu stosowania prawa i nie można go utożsamiać z postępowaniem administracyjnym zdeterminowanym normami proceduralnymi. Jak pisze J. Zimmermann, „cechy jurysdykcji należy najpierw szukać w normach materialnych, a dopiero potem w regułach proceduralnych”¹²⁰. Ujęcie to w pełni koresponduje z przyjętą w niniejszej publikacji perspektywą badawczą i rozumieniem procesu stosowania prawa, dlatego też będzie ono używane w dalszych rozważaniach. Za

¹¹⁸ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 5. Autor zwraca uwagę, że słowo „jurysdykcja” posiada dwa znaczenia – jedno stosowane na oznaczenie władzy sądowniczej (jako synonim tej władzy lub jako pojęcie wyznaczające obszar, na jaki rozciągają się kompetencje danego organu, zwłaszcza sądowego) oraz drugie (odwołując się do M. Waligórskiego) na oznaczenie, na gruncie prawa procesowego, jednego z celów procesu, jakim jest dążenie do uzyskania konkretnej normy regulującej stosunek prawny.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

jego wykorzystaniem przemawia również utrwalona w orzecznictwie praktyka posługiwania się tym terminem¹²¹.

Przyjęcie, w badaniach nad administracyjnym typem stosowania prawa, materialnoprawnego punktu widzenia czyni możliwym wykazanie ważnej cechy specyficznej tego procesu, która nie występuje w typie sądowym. W związku z faktem, iż prawodawca – określając zadania stawiane administracji publicznej – nie zawsze wskazuje na sposoby ich realizacji, pozostawiając to ocenie organu, należy dostrzec pewne przejawy swobody decyzyjnej na etapie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa. Organ nie zawsze będzie bowiem zobligowany do jego zainicjowania. Nie chodzi tu jednak o przypadki związane ze swobodą w zakresie wszczęcia formalnego postępowania administracyjnego, co jest kwestią odrębną, ale o sytuacje, gdy od woli podmiotu decyzyjnego zależy to, czy proces stosowania prawa w ogóle się rozpocznie.

Dostrzeżenie tej zależności uzasadnia potrzebę wyodrębnienia jeszcze jednej fazy procesu decyzyjnego (jeszcze jednego rozumowania) niewskazanej w wyżej zaprezentowanym modelu. Chodzi mianowicie o fazę przedjurysdykcyjną (przeddecyzyjną)¹²², w ramach której organ dokonuje ustaleń w celu odpowiedzi na pytanie o konieczność

¹²¹ Ujęcie statyczne por. m.in.: wyrok NSA z 10.07.2013, II FSK 2093/11, CBOSA; wyrok NSA z 10.07.2013, II FSK 2430/11, CBOSA; postanowienie WSA w Warszawie z 19.09.2013, I SA/Wa 2159/13, CBOSA. Ujęcie dynamiczne por. m.in.: wyrok WSA w Warszawie z 9.08.2013, I SA/Wa 462/13, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 4.04.2013, II SA/Kr 177/13, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z 20.03.2013, II SA/Bk 842/12, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2013, I SA/Wa 2547/12, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z 5.02.2013, II SA/Bk 777/12, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 13.02.2013, IV SA/Po 1000/12, CBOSA; wyrok NSA z 16.06.2012, II OSK 529/11, CBOSA; wyrok NSA z 20.10.2010, II OSK 1614/09, CBOSA; postanowienie NSA z 8.07.2010, I OW 66/10, CBOSA; wyrok NSA z 15.07.2009, II OSK 1169/08, CBOSA; wyrok NSA z 8.11.2007, II OSK 1474/06, CBOSA.

¹²² Terminem tym, rozumiejąc go inaczej, posługuje się również m.in. L. Leszczyński (*Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, op. cit., s. 39–40), który utożsamia go z fazą, w trakcie której decydent przeprowadza rozumowania dotyczące ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy.

(zobiektywizowaną lub subiektywnie postrzeganą) zainicjowania procesu stosowania prawa.

Faza ta rozpocznie się w momencie zaistnienia sytuacji decyzyjnej, a zakończy w momencie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa lub decyzji stwierdzającej brak takiej konieczności.

Pierwsza z tych decyzji ma charakter konstytutywny, a jej podjęcie przesądza o bycie procesu decyzyjnego, w tym sensie, że stwierdzenie braku podstaw do jego zainicjowania kończy rozważania organu administracji publicznej w tym zakresie, a uznanie, iż zachodzi taka konieczność, rozpoczyna cały ciąg rozumowań zmierzający do sformułowania decyzji jednostkowej.

Jednocześnie decyzja o rozpoczęciu procesu stosowania prawa podjęta w fazie przedjurysdykcyjnej jest pierwszą decyzją cząstkową całego procesu, w wyniku podjęcia której organ przejdzie do jego zasadniczej części – fazy jurysdykcyjnej (decyzyjnej), obejmującej wszystkie rozumowania wskazane w powyższym modelu stosowania prawa.

Chronologicznie patrząc, faza ta poprzedza więc zasadniczy proces decyzyjny. Jednocześnie znaczenie ustaleń w niej dokonanych dla tego procesu uzasadnia potrzebę postrzegania jej jako jego immanentnej części. Wyodrębnienie fazy przedjurysdykcyjnej ma tę zaletę, iż pozwala uchwycić złożoność procesów, które zachodzą w niektórych typach spraw będących przedmiotem zainteresowania organów administracji, przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa.

Proces stosowania prawa w typie administracyjnym składa się więc z dwóch głównych faz, tj. fazy przedjurysdykcyjnej (przeddecyzyjnej), która przesądza o bycie sprawy, oraz fazy jurysdykcyjnej (decyzyjnej) stanowiącej o treści decyzji finalnej. Szczegółowe rozważania na ten temat prowadzone będą w dalszej części książki. W tym miejscu należy jednak wskazać, iż w zależności od rodzaju sprawy faza przedjurysdykcyjna może mieć charakter bardzo złożony lub czasochłonny albo też może być ograniczona do minimum, co wiąże się niemal z automatyzmem podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa.

Przyjęte na wstępie publikacji metodologiczne założenie o łączeniu rozważań nad materialnoprawnymi aspektami procesu

stosowania prawa z elementami proceduralnymi, w szczególności w odniesieniu do rozwiązań występujących na gruncie krajowego porządku prawnego, uzasadnia poruszenie w tym miejscu jeszcze jednego zagadnienia.

Stosowanie prawa przez organy administracji publicznej postrzegane jest w ujęciu proceduralnym najczęściej przez pryzmat postępowania regulowanego przepisami k.p.a. Jednocześnie, jak już wskazywano, nie można stawiać znaku równości między procesem stosowania prawa a postępowaniem administracyjnym. Postępowanie administracyjne należy rozumieć jako „regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej”¹²³. Proces stosowania prawa jest pojęciem szerszym¹²⁴ i zawiera w sobie tak rozumiane postępowanie administracyjne¹²⁵,

¹²³ W niniejszej książce przyjęte zostało węższe rozumienie pojęcia „postępowania administracyjnego”. B. Adamiak (*Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, op. cit., s. 3) analizując poglądy badaczy, wskazuje, iż postępowanie administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu opiera się na wielości form działania administracji publicznej, a postępowanie administracyjne w wąskim tego słowa znaczeniu związane jest z trybem autorytatywnej konkretyzacji norm materialnego prawa administracyjnego określającej uprawnienia lub obowiązki jednostki. W doktrynie spotkać można również próby rozróżniania „procesu administracyjnego” od „procedury administracyjnej”. Zob. B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 15–21.

¹²⁴ Podobnie m.in. wyrok WSA w Krakowie z 18.11.2012, III SA/Kr 640/12, CBOA: „Należy zauważyć, że za chwilę rozpoczęcia postępowania w sprawie o stwierdzenie choroby zawodowej nie uznaje się oficjalnego wszczęcia postępowania administracyjnego, ale uznaje się już pierwsze czynności zmierzające do prowadzenia takiego postępowania”.

¹²⁵ M. Zimmermann (*Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433) posługuje się terminem „postępowanie jurysdykcyjne” jako postępowanie, w efekcie którego zazwyczaj powstaje konstytutywna decyzja administracyjna. Należy podkreślić, iż J. Zimmermann (*Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 9) dokonuje rozróżnienia rozumienia pojęć „jurysdykcja administracyjna” i „postępowanie jurysdykcyjne”.

obejmując również działania podejmowane przed jego formalnym rozpoczęciem i w konsekwencji przesądzające o jego bycie.

Proces stosowania prawa rozpoczyna się (esencjonalnie) zawsze przed wszczęciem postępowania administracyjnego i ma względem tego postępowania charakter pierwotny. Może dochodzić nawet do sytuacji, w których proces ten rozpocznie się i zakończy się bez wszczynania postępowania administracyjnego. Jednocześnie wydanie względem podmiotu zewnętrznego decyzji merytorycznej kształtującej jego prawa lub obowiązki nie jest możliwe w obecnym stanie prawnym bez przeprowadzenia procedury uregulowanej w k.p.a.

W tym sensie faza jurysdykcyjna (decyzyjna) procesu stosowania prawa w typie administracyjnym składa się z dwóch części (etapów), tj. przygotowawczej i zasadniczej. W ramach pierwszej z nich organ po podjęciu decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa dokonuje ustaleń dotyczących zasadności wszczęcia formalnego postępowania administracyjnego (np. dotyczących istnienia interesu prawnego). Druga z nich obejmuje właśnie to postępowanie. W zależności od preferencji prawodawcy etap przygotowawczy może mieć różną postać, a przejście do części zasadniczej może być zależne od ocen organu lub zdeterminowane treścią obowiązujących norm prawnych.

W ujęciu materialnym proces stosowania prawa składa się z szeregu decyzji cząstkowych, które ostatecznie doprowadzą do wydania decyzji finalnej¹²⁶. Decyzja ta może być różnie nazywana na gruncie obowiązujących przepisów proceduralnych. Z punktu widzenia badań prowadzonych w ramach niniejszej książki kluczowe znaczenie ma jednak jej charakter.

Decyzja rozumiana jest jako nielosowy wybór w działaniu¹²⁷. J. Zimmermann określa ten element procesu decyzyjnego jako rozstrzygnięcie, czyli sformułowanie normy jednostkowej określają-

¹²⁶ Inaczej do tej kwestii podchodzi W. Dawidowicz (*O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 4, s. 44–45), który wskazuje, iż w modelu decyzyjnym stosowania prawa administracyjnego, każdy element procesu traktowany jest nie jako decyzja, ale jako czynność prawna dokonywana w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

¹²⁷ Za: L. Habuda, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław 2005, s. 26.

cej czyjeś uprawnienia lub obowiązki, przesądzającej o prawnych konsekwencjach normy prawnej w danej sytuacji faktycznej¹²⁸. Decyzję należy więc rozumieć jako akt woli organu administracji publicznej, którego celem jest organizowanie społeczeństwa, akt wyboru pomiędzy różnymi interesami i wartościami, który rozstrzyga często o sprzecznych interesach i wartościach między jednostkami, organizacjami, a także między jednostkami a organizacjami¹²⁹. Tak rozumiana decyzja oznacza akt stosowania normy administracyjnego prawa materialnego i procesowego w sferze zewnętrznej¹³⁰ i wykracza poza jej rozumienie sformułowane na gruncie k.p.a.

Uznanie za kolejne etapy procesu decyzyjnego ostatnich dwóch kategorii politologicznej analizy decyzyjnej, tj. implementacji decyzji oraz oceny jej skutków, wymyka się klasycznemu modelowi stosowania prawa i zależy od tego, czy na proces decyzyjny patrzy się z pozycji adresata decyzji, któremu zależy na wykonaniu decyzji lub który domaga się jej weryfikacji, czy organu stosującego prawo.

Przyjmując za punkt wyjścia perspektywę strony (adresata decyzji) lub społeczeństwa (jako całości lub zainteresowanych jego członków), można stwierdzić, iż proces zakończy się w momencie wyczerpania wszystkich możliwych środków odwoławczych (zwyčajnych i nadzwyczajnych) lub wykonania decyzji (jej implementacja lub przymusowe wykonanie). Przyjęcie tej perspektywy umożliwia wyodrębnienie dodatkowych faz procesu stosowania prawa, które potencjalnie mogą zaistnieć, tj. fazy odwoławczej, implementacyjnej oraz egzekucyjnej. W ten sposób są one częścią procesu, który miał swój początek i dopiero oczekuje na zakończenie.

W niniejszej publikacji, z uwagi na jej cel, przyjęta zostaje jednak perspektywa podmiotu decyzyjnego, dla którego stosowanie prawa kończy się w momencie wydania decyzji finalnej. W tym ujęciu faza odwoławcza, implementacyjna i egzekucyjna stanowią kolejne procesy decyzyjne mogące rozpocząć się dopiero po wydaniu pierwszej

¹²⁸ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 129.

¹²⁹ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, op. cit., s. 23–29.

¹³⁰ M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 45.

decyzji finalnej. Wskazane powyżej, dodatkowe fazy będą więc traktowane jako odrębne procesy, przebiegające według powyższego modelu procesu decyzyjnego. Takie też ujęcie dominuje w teoretycznym dyskursie poświęconym tej problematyce¹³¹.

Złożoność i dynamizm rozumowań odbywających się w procesie stosowania prawa w typie administracyjnym, na który olbrzymi wpływ będzie miał zakres swobody decyzyjnej, jaką dysponuje organ administrujący, uzasadnia potrzebę wykorzystywania analizy decyzyjnej w prowadzonych badaniach. Umożliwia ono uchwycenie całości kształtów czynników mogących oddziaływać na podmiot decyzyjny, a przez to wpływających na sam proces i treść ostatecznej decyzji. Jednym z aspektów badań w ramach tego zagadnienia może być konfliktowa analiza prawa¹³², w ramach której zwraca się uwagę na fakt oddziaływania na siebie różnorodnych interesów¹³³ i dążeń jednostkowych oraz grupowych uczestników procesu decyzyjnego. Zastoso-

¹³¹ Dla przykładu E. Knosala (*Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, op. cit., s. 24) zauważa, iż „pojęcie decyzji należy odróżnić od możliwości jej wykonania”.

¹³² Szerz. H. Groszyk, A. Korybski, *Konflikt interesów i prawo*, op. cit., passim.

¹³³ Pod pojęciem interesu rozumie się „ujawnioną w określonej strukturze społecznej i uświadomioną potrzebę. Potrzebą z kolei jest „dążenie danego podmiotu społecznego do osiągnięcia lub przywrócenia stanu równowagi w danym środowisku społecznym; stan równowagi można natomiast określić jako takie ukształtowanie stosunków społecznych oraz pozycji danego podmiotu w tym środowisku, jakie sprzyja zarówno efektywnemu funkcjonowaniu i rozwojowi środowiska, jak też istnieniu i możliwościom rozwojowym podmiotu w tym środowisku”. Potrzeba związana jest zatem z dążeniem do jej zaspokojenia, interes zaś ukierunkowuje te dążenia. Szerz. H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych...*, op. cit., s. 20. Źródłem tak rozumianego konfliktu interesów należy dopatrywać się m.in. w sprzecznościach wynikających z różnic w obrocie i podziale dóbr, systemach wartości przyjętych przez jednostki, przynależności jednostek do odmiennych grup społecznych, konsekwencją czego są różnice w oczekiwaniach ról i funkcji społecznych oraz różnice potrzeb w danym miejscu i czasie. Szerz. H. Groszyk, A. Korybski, *Konflikt interesów i prawo*, op. cit., s. 25. Ujawnienie konfliktu na forum społecznym wiąże się z jego jakościowym przekształceniem w spór, który definiowany jest jako „ujawniony społecznie konflikt interesów określonych podmiotów społecznych (jednostek, grup bądź ich organizacji), łączący się z odczuciem naruszenia przez jedną stronę racji drugiej strony”. Zob. A. Korybski, *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA*, Lublin 1993, s. 26.

wanie podejścia decyzyjnego pozwala na postrzeganie tych procesów jako „uzgodnień rozbieżnych (konfliktowych) interesów jednostkowych i grupowych”, które w efekcie mogą prowadzić do wydania decyzji o charakterze kompromisu lub kontraktu społecznego.

1.5. Swoboda decyzyjna w działaniach administracji publicznej i jej weryfikacja

1.5.1. Kształtowanie się luzów decyzyjnych

Mając na względzie konieczność stworzenia podmiotom administrującym możliwości dostosowania podejmowanych przez nie działań do indywidualnych sytuacji i potrzeb w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej, prawodawca przyznaje im określony zakres luzów decyzyjnych.

Luzy te mogą być przedmiotem badań prowadzonych w ujęciu dynamicznym (odnoszącym się do procesu podejmowania decyzji, czyli uporządkowanego ciągu działań) lub statycznym (obejmującym analizę norm prawnych z punktu widzenia zakresu i rodzaju swobody, jaką dysponuje decydent)¹³⁴. Z uwagi na cele niniejszej książki, tj. opis i analizę swobody decyzyjnej, jaką posiada podmiot administrujący w procesie stosowania prawa i czynników wpływających na jej zakres oraz wysunięcie na tym tle postulatów optymalizacyjnych dotyczących wydawania decyzji stosowania prawa w ramach posiadanej przez organy swobody decyzyjnej, w dalszej części rozważań uwzględnione zostaną oba te ujęcia. Statyczna analiza luzów decyzyjnych będzie prowadzona (z zachowaniem pewnego stopnia ogólności) w odniesieniu do poszukiwania ich źródeł na różnych etapach procesu decyzyjnego, natomiast dynamiczna w próbie odpowiedzi na pytanie o czynniki determinujące sposób korzystania z przyznanej swobody oraz sformułowaniu na tym tle wniosków racjonalizatorskich.

¹³⁴ M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 6, s. 62.

Dynamiczne ujęcie badań nad problematyką luzów decyzyjnych zakłada dochodzenie do decyzji finalnej poprzez stopniową eliminację i wykluczanie określonych abstrakcyjnie alternatyw wyboru¹³⁵. Przy czym wykluczanie kolejnych możliwości wyboru dokonuje się etapami w miarę poznawania faktów sprawy i zbliżania się do pełnego ich ustalenia.

Podmiot stosujący prawo rozpoczyna proces od ogólnego określenia celu działania i wartości, którymi będzie się kierował, następnie poprzez wybór jednego z alternatywnych działań w danym typie spraw przechodzi do pojęcia działania w konkretnym stanie faktycznym. Na pierwszym etapie podmiot decyzyjny dysponuje szerokim polem alternatyw działania określonych przez obowiązujące prawo. W miarę podejmowania kolejnych rozumowań w procesie decyzyjnym dokonuje relatywizacji, najpierw do danego typu spraw, a następnie w kontekście stanu faktycznego konkretnej sprawy.

Dalsza analiza tych zagadnień będzie przedmiotem rozważań prowadzonych w ramach ostatniego rozdziału niniejszej książki w związku z podejmowaną próbą budowy modelu optymalizacyjnego korzystania z przysługującej organowi swobody decyzyjnej.

W tym miejscu wskazania wymaga natomiast fakt, iż w niektórych typach standardowych i prostych spraw organ będzie działał wręcz automatycznie, nie zastanawiając się nad powyższymi wyborami. Będzie to miało miejsce w przypadku wypracowania przez organ określonych paradygmatów działania, przy założeniu niezmienności treści norm prawnych. Oczywiście mechaniczność działań podmiotu administrującego może w niektórych przypadkach doprowadzić do błędów. Dlatego też należy pamiętać, iż zwrócenie uwagi na jakiegokolwiek błąd w działaniu (niezależnie od źródła tego impulsu) będzie implikowało konieczność przeprowadzenia powyższych rozumowań, a następnie uzasadnienia w ich kontekście dokonanych wyborów.

W ujęciu statycznym prowadzone analizy koncentrują się w głównej mierze na zakresie swobody, jaką „obdarzają decydenta przepisy i normy prawne przy podejmowaniu na ich podstawie finalnej decyzji

¹³⁵ Ibidem, s. 63.

stosowania prawa”¹³⁶. Trzeba jednak zwrócić uwagę, iż w procesach decyzyjnych występują (mogą występować), obok luzów będących wynikiem świadomej decyzji prawodawcy, również inne źródła tych luzów.

Analiza statyczna będzie w związku z tym prowadzona nie tylko w odniesieniu do zakresu swobody, jaki podmiotowi administrującemu przyznają obowiązujące normy prawne. Obejmie ona wszystkie możliwe sytuacje, w których decydent będzie posiadał alternatywę wyboru, niezależnie do jej źródła. Uchwycenie rzeczywistej swobody, jaką posiada organ w procesie stosowania prawa, wymaga bowiem wskazania złożoności rozumowań podejmowanych na każdym etapie tego procesu z uwzględnieniem zarówno tych źródeł luzu, które powstały w wyniku świadomej działalności prawodawcy, jak i kształtują się niezależnie od niego w sposób nieunikniony.

W teorii prawa dokonuje się podziału na luzy jawne i luzy ukryte. Pierwszą grupę luzów wiąże się z celowym posługiwaniem się przez prawodawcę, w procesach stanowienia prawa, konstrukcjami przyznającymi podmiotom stosującym prawo pewien zakres swobody. Druga grupa luzów jest dla organu stosującego prawo konsekwencją cech specyficznych procesów tworzenia i stosowania prawa oraz redagowania przepisów i teksów prawnych oraz ich wykładni¹³⁷.

Warto wskazać, iż czasami luzy ukryte mogą być wynikiem świadomej działalności prawodawcy, który celowo je ukrywa. Zjawisko to, co prawda niepożądane w państwie prawa, jest teoretycznie możliwe. Stanie się tak np. gdy prawodawca będzie się posługiwał w tekście prawnym pojęciem, które na gruncie języka etnicznego ma kilka zbliżonych znaczeń, i celowo nie wskaże na sposób jego rozumienia, nie wprowadzając definicji legalnej.

Z tego też względu, w ramach rozważań w niniejszej książce, uzasadnione jest posługiwanie się, na oznaczenie dwóch grup luzu decyzyjnego, określeniami luzy świadomie kreowane i luzy niezamierzone przez prawodawcę / niezależne od woli prawodawcy. Przyjęcie

¹³⁶ Ibidem, s. 64.

¹³⁷ Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, op. cit., s. 144.

bowiem konwencji językowej posługiwania się dopełnieniami „jawny”, „ukryty” lub „utajony” uniemożliwia dokonanie innego podziału luzów decyzyjnych, a mianowicie tych zależnych od woli prawodawcy (i z tej perspektywy nie ma znaczenia, czy ujawnił on swoją wolę wprowadzenia luzu, czy też ją utaił) oraz powstających niezależnie od tego prawodawcy. Z punktu widzenia postawionego celu badawczego ważniejsze jest bowiem to, czy prawodawca świadomie kreował dany luz, nawet jeśli zrobił to w sposób utajony, czy też luz ten powstaje niejako samowolnie, naturalnie bez ingerencji ze strony prawodawcy.

Wyodrębnienie luzów świadomie kreowanych i niezamierzonych jest próbą ich kategoryzacji z punktu widzenia źródeł swobody. Luzy świadomie kreowane przez prawodawcę są składnikami określonej koncepcji polityki tworzenia prawa, realizowanej przy zastosowaniu odpowiednich środków technicznoprawnych¹³⁸. Do środków prawodawczych kształtujących świadomy zakres luzu decyzyjnego L. Leszczyński zalicza: sposób formułowania przepisów i konstruowania aktów normatywnych (np. używanie w tekście pojęć nieostrych, unikanie definicji legalnych, konstruowanie ramowych aktów prawnych), tworzenie odesłań pozaprawnych, poprzez które dochodzi do otwarcia systemu prawa na kryteria pozaprawne, oraz korzystanie z konstrukcji uznania administracyjnego w prawie administracyjnym¹³⁹. Do źródeł luzów decyzyjnych, które są niezależne od woli prawodawcy, autor ten zalicza: społeczny kontekst prawa (przejawia się w możliwości rozciągnięcia przez podmiot decyzyjny zakresu zastosowania normy na sytuacje, których prawodawca nie przewidział, oraz w korzystaniu z wartości społecznych), właściwości języka prawnego oraz właściwości procesu stosowania prawa (wynikających z redukcjonistycznych rozumowań podejmowanych w trakcie procesu czy swobodnej oceny dowodów)¹⁴⁰. Analizę statyczną luzów

¹³⁸ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 43. Jak wskazuje autor, „prawodawca nie musi ich wprowadzić zawsze w całej rozciągłości akceptować jako najbardziej optymalnego środka ekspresji prawotwórczej, niemniej musi się przynajmniej godzić na skutki wprowadzenia konstrukcji kreuujących luz”.

¹³⁹ Ibidem, s. 43–45.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 41–43.

decyzyjnych należy więc prowadzić, uwzględniając obie grupy ich źródeł.

Zakres luzu decyzyjnego, jaki posiada podmiot stosujący prawo, wyznaczony jest przez treść obowiązujących norm prawnych, wynika także ze specyfiki i złożoności procesów decyzyjnych i rzeczywistości społecznej, w której te procesy się odbywają i w której funkcjonują podmioty administrujące. Uprawnia to do postawienia tezy, iż nie ma procesów decyzyjnych, w których organ stosujący prawo nie dysponowałby chociażby minimalnym zakresem swobody¹⁴¹.

Zakres swobody, jaką posiada podmiot stosujący prawo, wyznacza, zdaniem M. Król, dyrektywy wyboru działania¹⁴². Na regułę tę składa się w jej koncepcji norma materialnoprawna i norma kompetencyjna oraz dyrektywa wyboru konsekwencji, która w jakimś stopniu (w zależności od stopnia szczegółowości i źródła¹⁴³) ukierunkowuje rozumowania decydenta. Zasadne wydaje się, w odniesieniu do procesów stosowania prawa w typie administracyjnym, uzupełnienie tej dyrektywy wyboru działania o normę proceduralną. Należy również wskazać, co zauważa sama autorka, iż w odniesieniu do administracji publicznej występują nie tylko prawne dyrektywy wyboru konsekwencji, lecz także te o charakterze pozaprawnym lub paraprawnym¹⁴⁴.

¹⁴¹ Do podobnej konkluzji, ale opierając się na innych przesłankach, dochodzi M. Jędrzejczak (*Elementy dyskrecjonalności organu administracyjnego na poszczególnych etapach stosowania prawa*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2013, z. 2, s. 4–17).

¹⁴² M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, op. cit., s. 64. Zdaniem autorki reguła ta albo eliminuje całkowicie luz decyzyjny – wówczas jest ona regułą determinującą treść decyzji, albo jedynie ogranicza luz decyzyjny – wówczas reguła ta jedynie ukierunkowuje wybór dokonywany przez decydenta.

¹⁴³ Wiąże się to z koniecznością przyjęcia określonej koncepcji systemu źródeł prawa.

¹⁴⁴ Jak wskazuje: „sztywne ramy wąsko zakrojonego luzu normatywnego czy też ograniczenie go prawnymi dyrektywami byłoby trudne do pogodzenia z operatywną adaptacją organów administracyjnych do zmieniających się warunków społecznych oraz stawianych przed tymi organami coraz to nowymi zadaniami” – M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, op. cit., s. 66.

Możliwe jest wskazanie, po przyjęciu określonej koncepcji systemu prawa i jego źródeł, które dyrektywy wyboru działania mają charakter prawny, a które pozaprawny (paraprawny)¹⁴⁵. W zależności od tego, na ile silnie prawne reguły wyboru działania determinują sposób działania w ramach posiadanego luzu decyzyjnego, różną rolę mogą odgrywać reguły pozaprawne¹⁴⁶.

Jak podkreśla M. Król, poza strukturą reguł wyboru działania na sposób podejmowania decyzji finalnej w ramach posiadanego luzu decyzyjnego wpływać będą zasady racjonalnej i trafnej decyzji stosowania prawa¹⁴⁷. Nie sposób nie zgodzić się z tak postawioną tezą. Jednocześnie odnosząc ją do administracyjnego typu stosowania prawa, z uwagi na liczne pozaprawne uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej należy wskazać, iż ocena racjonalności treści podejmowanej decyzji będzie mogła być prowadzona przez różne podmioty i w zależności od przyjętego punktu odniesienia różnie być oceniona¹⁴⁸.

1.5.2. Swoboda decyzyjna i jej uwarunkowania

Prowadzone w ramach niniejszej książki rozważania na temat swobody decyzyjnej w stosowaniu prawa przez administrację publiczną obejmują swym zakresem zarówno luzu zamierzone¹⁴⁹ („swoboda

¹⁴⁵ Ibidem, s. 66–67.

¹⁴⁶ W typie sądowym udział pozaprawnych reguł wyboru działania w zasadzie nie powinien mieć miejsca. W modelowym ujęciu w typie sądowym luz decyzyjny jest luzem prawnie chronionym, tzn. nie może być ograniczony żadnymi pozaprawnymi dyrektywami wyboru działania. Szerz. ibidem, s. 67 i cytowana tam literatura.

¹⁴⁷ Ibidem, s. 70–72.

¹⁴⁸ Szczegółowe analizy na ten temat będą prowadzone w ramach rozdziału VI niniejszej publikacji.

¹⁴⁹ W koncepcji M. Król (*Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, op. cit., s. 62) luz decyzyjny jest to „pewien zakres swobody w danej sytuacji i polega na prawnej możliwości dokonania przez decydenta wyboru jednego wariantu działania spośród określonego zbioru działań wyznaczonego przez stosowaną normę prawną”.

w znaczeniu prawnym”¹⁵⁰), jak i te niebędące efektem świadomej działalności prawodawcy.

W doktrynie i orzecznictwie stosowane jest różne nazewnictwo na określenie zakresu swobody, jaką posiadają organy administrujące przy wydawaniu decyzji stosowania prawa – swobodne uznanie, uznanie administracyjne, władza dyskrejonalna itd. oraz ich modyfikacje. Podkreśla się również zmienność znaczenia tych pojęć w zależności od momentu historycznego i treści powiązanych z nimi koncepcji. Jednocześnie dostrzegalny jest brak jednoznaczności terminologicznej i konsekwencji jej stosowania. W zależności od przyjętej przez doktrynę perspektywy badawczej lub celu uzasadnienia wyroku sądowego dokonuje się ich rozróżnienia, przypisując im węższe lub szersze znaczenie, albo też utożsamia się je ze sobą, traktując synonimicznie.

Zasadne wydaje się na tym tle wypracowanie spójnej koncepcji terminologicznej, którą mogliby zaakceptować zarówno przedstawiciele szczegółowych nauk prawnych, jak i teorii prawa oraz (a może przede wszystkim) praktyki stosowania prawa. Rozważania w tej części publikacji mogą stać się przyczynkiem do dalszych dyskusji na ten temat. Wskazane problemy implikują bowiem konieczność zaproponowania pewnej konwencji językowej, w szczególności w odniesieniu do znaczenia terminu użytego w tytule książki, tj. „swobody decyzyjnej” oraz jego relacji do innych kluczowych pojęć. Należy przy tym pamiętać, iż punktem wyjścia prezentowanego poniżej ujęcia jest perspektywa decyzyjna procesów stosowania prawa.

Swoboda decyzyjna organu administracji publicznej w procesie stosowania prawa jest to faktyczna możliwość dokonania przez podmiot administrujący wyboru jednej z alternatywnych, prawnie dopuszczalnych treści decyzji częściowych tego procesu, które w jego ocenie mają doprowadzić do wydania decyzji końcowej najpełniej realizującej założony cel, zgodnie z przyjętą polityką administracyjną w granicach określonych przez obowiązujące prawo.

¹⁵⁰ Terminem swobody w znaczeniu prawnym posługuje się I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 38.

Tak rozumiana swoboda decyzyjna koresponduje z szerokim rozumieniem pojęcia sędziowskiej władzy dyskrecjonalnej, którą B. Wojciechowski utożsamia w zasadzie z każdym przejawem wolności (sędziego) „bez względu na to, czy jej genezy można dopatrywać się w ustawowym umocowaniu, czy też jest ona wynikiem przyjęcia jej w sposób *praeter* lub *contra legem*, podczas rozstrzygania jednostkowego przypadku, który nie został wyczerpująco precyzyjnie określony w ustawie”¹⁵¹.

Różnicy między tak rozumianą władzą dyskrecjonalną a zaprezentowanym ujęciem swobody decyzyjnej należy upatrywać w tym, że o ile źródła swobody decyzyjnej mogą mieć charakter pozaprawny, a na sposób korzystania z niej oddziaływać mogą czynniki pozaprawne, to wachlarz możliwych wariantów wyboru podmiotu decyzyjnego zawsze ograniczony jest treścią obowiązujących norm prawnych.

Pomijając jednak tę różnicę, możliwe wydaje się posługiwanie tymi pojęciami zamiennie, pod warunkiem przyjęcia, iż dyskrecjonalność administracji pojawia się wszędzie tam, gdzie podmiot stosujący prawo nie podchodzi do procesu stosowania prawa w sposób ściśle sformalizowany¹⁵² i związany i może dokonywać wyboru pomiędzy co najmniej dwoma, prawnie dopuszczalnymi wariantami rozwiązania, a władza dyskrecjonalna przejawia się na różnych etapach tego procesu.

Takie ujęcie swobody decyzyjnej koresponduje z pojęciem władzy dyskrecjonalnej (ang. *discretion*, *discretionary power*), którym w odniesieniu do administracji publicznej posługuje się literatura anglojęzyczna¹⁵³. Należy przy tym wskazać, iż zagraniczni badacze

¹⁵¹ B. Wojciechowski (*Dyskrecjonalność sędziowska*, op. cit., s. 17) dokonuje rozróżnienia wąskiego i szerokiego ujęcia dyskrecjonalności.

¹⁵² Zob. idem, *Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładowia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 462.

¹⁵³ Zob. m.in. D. J. Galligan, *Discretionary powers – a legal study of official discretion*, Oxford 1986, passim; Ch. C. Eriksen, *The European Constitution, Welfare State and Democracy. The four freedoms vs national administrative discretion*, Routledge 2011, passim; idem, *The expansion of international law and the use of national administrative discretion: the impact on administrative battlefields*, New

tej problematyki nie dokonują tak licznych zróżnicowań terminologicznych, jak polska nauka.

W prawie europejskim dostrzegalne są dwa ujęcia władzy dyskrecjonalnej – węższe (w zasadzie utożsamiające tę władzę z możliwością wyboru rozstrzygnięcia) oraz szersze (obejmujące luzy decyzyjne towarzyszące różnym etapom stosowania prawa). Dominujący charakter, jak wskazuje M. Jaśkowska, w tym prawie oraz orzecznictwie TSUE i ETPC ma jednak szerokie rozumienie władzy dyskrecjonalnej, które oznacza „wszystkie sposoby przyznawania przez ustawę organowi stosującemu prawo elastyczności, pozostawiania mu w pewnym zakresie luzu decyzyjnego, zarówno w sposób zamierzony, jak i niezamierzony”¹⁵⁴.

Jako przykład wąskiego ujmowania władzy dyskrecjonalnej autorka ta podaje Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy z 11.03.1980 dotyczącą korzystania z tej władzy przez organy administracji¹⁵⁵, która definiuje władzę dyskrecjonalną (ang. *discretionary power*) jako kompetencję przyznającą organowi administracji pewien zakres swobody w odniesieniu do podejmowanej decyzji, umożliwiającą wybór spośród prawnie dopuszczalnych decyzji tej, która zostanie przez niego uznana za najwłaściwszą¹⁵⁶.

Powyższa definicja może być interpretowana jako odnosząca się do rozumowań podmiotu stosującego prawo na ostatnim etapie procesu, tj. swoboda sformułowania rozstrzygnięcia. W ten sposób

York 2013, passim; G. E. Treves, *Administrative discretion and judicial control*, „The Modern Law Review” 1947, vol. 10, s. 276–291.

¹⁵⁴ Szerz. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, op. cit., s. 292–298 i przywołane tam orzecznictwo.

¹⁵⁵ Council of Europe – Committee of Ministers, Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, [online:] <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f22ae> [dostęp: 23.09.2016].

¹⁵⁶ „The term ‘discretionary power’ means a power which leaves an administrative authority some degree of latitude as regards the decision to be taken, enabling it to choose from among several legally admissible decisions the one which it finds to be the most appropriate” – *ibidem*, s. 2.

będzie ona tożsama z pojęciem „uznania administracyjnego” w znaczeniu, jakim posługuje się nim krajowa doktryna i orzecznictwo. Wydaje się jednocześnie, iż możliwe jest również inne jej rozumienie.

Jeśli przyjąć za punkt wyjścia perspektywę decyzyjną stosowania prawa, to należy zauważyć, iż proces ten składa się z szeregu rozumowań, z których każdy kończy się wydaniem decyzji – decyzji cząstkowej. W ten sposób definicja władzy dyskrecjonalnej wprowadzona w powyższej Rekomendacji może mieć zastosowanie do każdego przejawu swobody na wszystkich etapach procesu, a więc jest tożsama z zaproponowanym powyżej rozumieniem pojęcia swobody decyzyjnej. Przyjęcie takiego rozumowania ma jedną niewątpliwą zaletę – rozszerza zakres postanowień Rekomendacji na wszystkie rozumowania podejmowane przez organy administrujące w procesie stosowania prawa.

Na gruncie tych skrótowych analiz wydaje się dopuszczalne zamienne posługiwanie się pojęciami „swoboda decyzyjna” oraz „władza dyskrecjonalna” przy przyjęciu szerokiego rozumienia tego drugiego i uwzględnieniu wskazanych powyżej warunków.

Niezależnie od tego, czy luz decyzyjny jest zamierzony, czy też nie, organ stosujący prawo nie może dokonać wyboru takiej decyzji cząstkowej, która będzie wykraczała poza prawne ramy jego działania. Tym samym nie ma mowy o niczym nieskrępowanej swobodzie decyzyjnej czy też „swobodnym uznaniu”¹⁵⁷.

Swoboda decyzyjna jest swobodą faktyczną, a więc obejmującą zarówno swobodę w znaczeniu prawnym, jak i niezamierzone luzy decyzyjne. Byt prawny swobody decyzyjnej implikowany jest przede wszystkim względami celowości prawodawcy i barierami techniczno-prawnymi, wynikającymi z niedoskonałości techniki prawodawczej¹⁵⁸.

Jednym z przejawów świadomej działalności prawodawcy kreującego luz decyzyjny jest posługiwanie się konstrukcją uznania

¹⁵⁷ Pojęciem „swobodnego uznania” posługiwano się w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Szerz. Z. Duniewska, *Istota i granice dyskrecjonalnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich*, op. cit., s. 12.

¹⁵⁸ Ibidem, s. 13.

administracyjnego¹⁵⁹, którą współcześnie doktryna i orzecznictwo wiąże z końcowym etapem procesu stosowania prawa, tj. momentem ustalenia konsekwencji prawnych, a w jego ramach dokonania wyboru spośród prawnie dopuszczalnych możliwości. Uznanie administracyjne, a konkretnie swoboda wyboru, jaką posiada organ administrujący w jej ramach, jest jednym z przejawów swobody decyzyjnej.

Swoboda decyzja odnosi się do wszystkich rozumowań podejmowanych przez podmiot stosujący prawo¹⁶⁰. Jednocześnie z uwagi na ich złożoność w poszczególnych fazach procesu powinna być analizowana w odniesieniu do każdego z nich z osobna. W ten sposób można mówić o swobodzie decyzyjnej w zakresie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa, swobodzie w zakresie ustalania stanu faktycznego oraz wykładni prawa, wreszcie swobody w zakresie kwalifikacji faktów sprawy, ustalania konsekwencji tej kwalifikacji i uzasadniania decyzji.

1.5.3. System weryfikacji jako mechanizm oddziaływania na swobodę decyzyjną

Na sposób korzystania z posiadanej przez organy administracji swobody decyzyjnej wpływać może szereg czynników o charakterze prawnym i pozaprawnym. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera system weryfikacji decyzji, który ma stanowić mechanizm obiektywizacji działań administracji i przeciwdziałać podejmowaniu decyzji – mówiąc najogólniej – niewłaściwych.

W szerokim ujęciu weryfikacja jest to każda czynność sprawdzająca decyzję administracyjną i każda czynność będąca efektem tamtej, zmierzająca do osiągnięcia celu tego sprawdzenia. Celem tym jest rozstrzygnięcie, czy sprawdzana decyzja administracyjna

¹⁵⁹ Szerz. na ten temat zob. rozdział V.

¹⁶⁰ Władzę dyskrejonalną administracji w odniesieniu do zakresu działalności urzędników z perspektywy politologii opisuje S. Mazur, *Władza dyskrejonalna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Kraków 2011, passim.

może dalej obowiązywać, czy też z jakichkolwiek względów należy ją zmienić¹⁶¹.

Pojęcie weryfikacji decyzji można rozumieć jeszcze szerzej (*sensu largissimo*), jeśli uznać, iż jest to czynność polegająca na sprawdzeniu każdej decyzji organu administracji podjętej w trakcie procesu stosowania prawa (każdej z szeregu decyzji częściowych), a nie tylko decyzji kończącej. Akceptacja takiego założenia pozwala na objęcie zakresem prowadzonej oceny działań administracji wszystkich rozumowań, które podmiot stosujący prawo podejmuje w trakcie procesu decyzyjnego, począwszy od jego rozpoczęcia do momentu wydania decyzji finalnej.

System weryfikacji decyzji podmiotów stosujących prawo różni się zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo. Weryfikacja dokonywana jest na podstawie szeregu kryteriów przez podmioty o różnym statusie prawnym usytuowane w ramach systemu organów władzy publicznej lub poza nim.

Z podmiotowego punktu widzenia, ogólnie rzecz ujmując, można wyodrębnić dwa rodzaje weryfikacji, a co się z tym wiąże – grupy podmiotów do tego uprawnionych: weryfikację wewnętrzną sprawowaną przez podmioty strukturalnie umiejscowione w sferze administracji publicznej oraz weryfikację zewnętrzną wykonywaną przez sądy administracyjne oraz inne podmioty do tego uprawnione¹⁶². Obok

¹⁶¹ Szerz. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 178–183. Autor postuluje w swojej pracy odejście od pojęcia „kontroli decyzji” na rzecz „weryfikacji decyzji”, uznając je za bardziej adekwatne i pozwalające uchwycić problemy materialnoprawne, a nie jedynie procesowe. Jak wskazuje autor, „określenie weryfikacja, choć niewątpliwie niedoskonałe, pozwala jednak »zmieścić« wszystkie możliwe formy, za pomocą których raz wydany akt jurysdykcyjny (decyzja administracyjna) może być sprawdzony, a w efekcie tego zmieniony, zmodyfikowany lub pozbawiony mocy obowiązującej, niezależnie od czasu, w którym to następuje, od kryteriów i przesłanek tego działania, od celu, dla którego tak się dzieje, podmiotu, który jest do tego uprawniony, wreszcie także niezależnie od tego, czy nastąpić to ma tylko poprzez czynność kontrolną, czy też przez powtórny jurysdykcję”. Taka też perspektywa zostaje przyjęta w ramach niniejszej książki, w rozważaniach nad analizą poprawności rozumowań podmiotów stosujących prawo.

¹⁶² Jako przykłady podmiotów zewnętrznych uprawnionych do kontroli administracji publicznej można wskazać Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, prokuratora.

tego możliwe jest wskazanie organów, których zakres kompetencji nie pozwala na jednoznaczne zaliczenie do powyższych grup, np. samorządowe kolegia odwoławcze¹⁶³.

Kontrola działań administracji publicznej, w tym procesów stosowania prawa, może być dokonywana również przez społeczeństwo w sposób mniej lub bardziej sformalizowany¹⁶⁴. Może nabierać to szczególnego znaczenia w kontekście pojedynczych procesów decyzyjnych, jeśli wydaniem decyzji o konkretnej treści w danej sprawie zainteresowana jest opinia publiczna. Częściej jednak ważniejsze będzie to, na ile działalność administracji publicznej (w tym związana z wydawaniem decyzji stosowania prawa) przyczynia się do realizacji zadań istotnych z punktu widzenia danej grupy społecznej lub społeczeństwa jako całości.

Istotą weryfikacji decyzji podmiotów stosujących prawo przez organy administracji publicznej (weryfikacja wewnętrzna/instancyjna) jest przyjęcie założenia, iż administracja kontroluje samą siebie, a jednocześnie czynności wykonywane w ramach tej aktywności związane są bezpośrednio z procesem administrowania¹⁶⁵. Weryfikacja decyzji jest częścią szeroko rozumianego procesu kierowania i zarządzania daną dziedziną stosunków społecznych.

Założenie to nie pozostaje bez znaczenia dla zakresu sprawowanej weryfikacji. Po pierwsze, kontrola może być dokonywana w ramach toku instancji w sprawach indywidualnych lub być wynikiem innych

¹⁶³ Na temat specyfiki funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych oraz kontroli przez nie sprawowanej zob. m.in. Cz. Martysz, M. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „CASUS” 2006, nr 40, s. 18.

¹⁶⁴ Szerz. na temat kontroli społecznej zob. M. Rouba, *Kontrola społeczna jako forma kontroli jakości przestrzeni publicznej*, [w:] *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2010, s. 70 i nn.

¹⁶⁵ Szerz. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 434. J. Jagielski określa kontrolę wewnętrzną jako „zespół różnorodnych kontroli sprawowanych przez określone podmioty usytuowane organizacyjnie w ramach aparatu administracyjnego i skierowanych (aczkolwiek nie wyłącznie) wobec innych podmiotów znajdujących się w strukturze administracyjnej”. Szerz. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 175.

działań uprawnionych organów¹⁶⁶ (np. kontrola działalności organów na podstawie przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁶⁷). Po drugie, jej zakres przedmiotowy jest znacznie szerszy, zarówno pod względem rozpiętości spraw, jak i stosowanych kryteriów, od tego, który sprawują podmioty zewnętrzne.

Zwiążanie podmiotów dokonujących weryfikacji celami polityki państwa oraz włączenie ich w proces zarządzania sferą rzeczywistości społecznej determinuje z jednej strony zakres weryfikacji, a z drugiej (w wielu przypadkach) bezpośrednie zainteresowanie jej wynikami. W praktyce oddziaływanie tych podmiotów może w istotny sposób wpływać na sposób korzystania ze swobody decyzyjnej, jaką posiadają organy stosujące prawo w typie administracyjnym.

W odmienny sposób ukształtowana została weryfikacja decyzji organów administrujących sprawowana przez sądy administracyjne. Podstawowym i w zasadzie jedynym kryterium¹⁶⁸ oceny działalności podmiotów decyzyjnych jest tutaj kryterium zgodności z prawem¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Prowadzonych w ramach kierownictwa, nadzoru oraz koordynacji. Szerz. na temat różnych form kontroli wewnętrznej administracji zob. B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, op. cit., s. 481–527. W niniejszej publikacji pominięta zostaje natomiast problematyka autoweryfikacji decyzji dokonywanej przez organ.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092).

¹⁶⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1066) prawodawca może w ustawie określić również inne kryteria kontroli działalności organów administracji sprawowanej przez sądy administracyjne.

¹⁶⁹ Kryterium zgodności z prawem posługuje się prawodawca w przepisach ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. W doktrynie i judykaturze spotkać można przypadki utożsamiania jej z legalizmem działania. Zwraca się jednak uwagę na potrzebę ich odróżniania – zob. M. Stolarska, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmienność?*, „CASUS” 2012, nr 1, s. 13. W ocenie niektórych autorów (zob. m.in. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, op. cit., s. 57–60) możliwe jest zamienne stosowanie przy założeniu uprzedniego przyjęcia określonego sposobu pojmowania prawa. Por. M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 1 u.p.u.s.a.*, [w:] T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych – komentarz*, Warszawa 2009, s. 11–30.

Ogólnie rzecz ujmując, sąd administracyjny będzie badał, czy organ w trakcie procesu stosowania prawa działał na podstawie prawa i nie przekroczył granic przez nie określonych. Wyrok sądu administracyjnego stanowi wypowiedź kwalifikującą dane działanie lub bezczynność organów administracji zwrotem stosunkowym w zakresie ich legalności¹⁷⁰.

Należy jednak zgodzić się z poglądem J. Zimmermanna, iż pojęcie legalności może mieć bardzo różny kształt¹⁷¹. Wskazuje on równocześnie, iż granice legalności są w zetknięciu z kryterium celowości bardzo rozmyte¹⁷². Pomijając w tym miejscu rozwiązania występujące na gruncie obcych systemów prawa¹⁷³, można wskazać na przyjęte w naszym porządku prawnym kryterium „legalności celu”, które zakłada, iż działanie organu musi być nie tylko zgodne z literalnym brzemieniem przepisu, lecz także z celem, dla którego został on ustanowiony¹⁷⁴. W tym sensie niezgodność decyzji z tym celem może być oceniana jako podjęcie działań z naruszeniem obowiązujących norm.

Weryfikacja procesu stosowania prawa, niezależnie, czy sprawowana przez organy stanowiące część administracji, czy podmioty zewnętrzne, ma na celu ocenę zgodności dokonanych rozumowań z określonymi kryteriami i wyciągnięcie konsekwencji w przypadku stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości. Konsekwencje te mogą dotyczyć decyzji lub podmiotu decyzyjnego. Mogą odnosić się do pojedynczej decyzji lub ich grup zbliżonych pod względem stanów faktycznych. W zależności od kompetencji, jaka przysługuje podmiotowi dokonującemu weryfikacji, negatywny jej wynik może prowadzić do eliminacji decyzji (jej kasacji lub reformacji)

¹⁷⁰ Zob. *Nauka administracji*, op. cit., s. 176.

¹⁷¹ Szerz. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 410–411. Autor wskazuje na kilka możliwych sposobów traktowania pojęcia legalności.

¹⁷² Szerz. ibidem, s. 411.

¹⁷³ Np. koncepcja „moralności administracji” (fr. *détournement de pouvoir*) – szerz. na ten temat zob. J. Dobkowski, *Détournement de pouvoir*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 253–268.

¹⁷⁴ Szerz. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 52.

albo sformułowania wskazań dotyczących przyszłych procesów stosowania prawa. Niezgodność działań podmiotu administrującego z przyjętymi kryteriami oceny może być również podstawą do wyciągnięcia konsekwencji względem tego organu lub jego piastuna. W ten sposób system weryfikacji może znacząco wpływać na korzystanie przez podmioty administrujące z posiadanej swobody decyzyjnej i na jej ograniczenie.

ROZDZIAŁ II

Swoboda decyzyjna w zakresie rozpoczęcia procesu stosowania prawa

2.1. Moment rozpoczęcia procesu stosowania prawa

2.1.1. Powstanie sytuacji decyzyjnej

W doktrynie dostrzegalne są spory na temat tego, czy głównym impulsem inicjującym działania podmiotu administrującego jest sfera faktów czy sfera prawa¹⁷⁵. Trafną tezę w tym zakresie formułuje J. Zimmermann, wskazując, iż z merytorycznego punktu widzenia motorem działania administracji jest prawo, ponieważ to ono wyznacza organowi katalog faktów, na które ma on zwracać uwagę, ono też porządkuje i klasyfikuje te fakty, określając skutki, jakie należy z danym faktem łączyć, ale impuls do konkretnego działania i do wydania decyzji o konkretnej treści wywołuje samo zdarzenie faktyczne¹⁷⁶.

Pojawienie się określonego faktu powoduje refleksję na temat tego, czy jest on relewantny w obowiązującym porządku prawnym, czy też nie i jakie konsekwencje może lub powinno pociągać za sobą stwierdzenie jego występowania. Jeśli organ administrujący dojdzie do wniosku, iż fakt ten nie jest prawnie obojętny, wówczas podejmie decyzję dotyczącą ewentualnej konieczności powzięcia konkretnych działań w sprawie. Z tak rozumianym impulsem do rozpoczęcia

¹⁷⁵ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej*, op. cit., s. 16–17.

¹⁷⁶ Ibidem.

procesu decyzyjnego mamy do czynienia w momencie powstania sytuacji decyzyjnej¹⁷⁷.

Sytuacja decyzyjna jest momentem współwystąpienia normy prawnej mogącej stanowić podstawę działania organu administrującego oraz relewantnego (w ocenie prawodawcy lub samego organu) faktu, która implikuje rozumowania zmierzające do odpowiedzi na pytanie o skutki, jakie wywołuje lub wywołać powinno stwierdzenie jego zaistnienia¹⁷⁸.

Sytuacja decyzyjna powstaje więc w momencie pojawienia się faktu (niezależnie od jego rodzaju i źródła), który z uwagi na przyznane organowi kompetencje lub nałożone na niego zadania, wywołuje lub wywołać powinien określone skutki prawne. Jednym z takich skutków może być podjęcie działań w celu wydania indywidualnego aktu administracyjnego.

Podjęcie tych działań może być zdeterminowane obowiązkiem nałożonym przez prawodawcę lub może zależeć od woli organu. Jeśli prawodawca sformułował taki obowiązek lub w ocenie organu będzie to konieczne, to zaistnienie sytuacji decyzyjnej prowadzi do podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa, która jednocześnie stanie się pierwszą decyzją cząstkową tego procesu. Proces stosowania prawa w typie administracyjnym rozpoczyna się więc w momencie

¹⁷⁷ Wyodrębnia się dwa znaczenia tego pojęcia – sytuacja decyzyjna może być rozumiana jako system zmiennych niezależnych składających decydentów do podjęcia działań lub system zmiennych niezależnych od decydentów, ale zależnych od działania innego ośrodka decyzyjnego. Z. J. Pietraś, *Teoria decyzji politycznych*, op. cit., s. 39. Ponadto podziały sytuacji decyzyjnych por. Z. J. Pietraś, J. Sielski, *Racjonalność aksjologiczna decyzji politycznych*, „*Studia Nauk Politycznych*” 1984, nr 1, s. 123. Sądownictwo administracyjne bardzo rzadko posługuje się tym terminem, a jeśli już, to przeważnie rozumie go jako całokształt faktów sprawy. Por. wyrok NSA z 2.12.2011, II OSK 1741/10, CBOSA; wyrok NSA z 25.02.2011, I OSK 608/10, CBOSA; wyrok NSA z 14.12.2010, I OSK 1279/10, CBOSA; wyrok NSA z 14.12.2010, I OSK 1280/10, CBOSA; wyrok NSA z 14.11.2006, II OSK 1331/05, CBOSA; wyrok NSA w Lublinie z 26.04.2002, I SA/Lu 685/00, CBOSA.

¹⁷⁸ J. Zimmermann (*Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 11–33) nazywa takie połączenie „sprawą administracyjną”. Odpowiada ono w zasadzie pojęciu „potencjalnej sytuacji administracyjnoprawnej” w rozumieniu zaproponowanym przez J. Bocia (*Prawo administracyjne*, red. idem, op. cit., s. 372).

podjęcia decyzji o jego zainicjowaniu, będącej efektem zaistnienia sytuacji decyzyjnej. Rozumowania te mają miejsce w ramach fazy przedjurysdykcyjnej (przeddecyzyjnej) tego procesu.

W związku z tym należy stwierdzić, iż posługiwanie się konstrukcją sytuacji decyzyjnej czyni bezprzedmiotowym wskazane powyżej dyskusje nad źródłem impulsu podjęcia działania przez organ administracji. Z tej perspektywy bowiem nie ma znaczenia, czy w polu zainteresowania decydenta najpierw znalazła się norma prawna, dla której musi on następnie poszukiwać odniesienia w sferze rzeczywistości społecznych, czy też określony fakt, który dopiero zostanie poddany analizie z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w normie prawej. Impulsem działania organu administracji jest bowiem połączenie tych dwóch elementów, tj. elementu rzeczywistości i elementu systemu prawnego, w ramach sytuacji decyzyjnej. To właśnie sytuacja decyzyjna jest impulsem do podjęcia rozumowań w celu ustalenia zasadności podejmowania określonego działania. Oczywiście w ramach konkretnego procesu stosowania prawa wystąpienie jednego z tych elementów może być chronologicznie wcześniejsze i jednocześnie wywołać potrzebę poszukiwania drugiego z nich. Do momentu jednak stwierdzenia ich współwystępowania organ nie podejmuje żadnych działań w sferze zewnętrznej.

2.1.2. Podstawy normatywne rozpoczęcia procesu

Podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa będzie możliwe w przypadku istnienia w porządku prawnym normy kompetencyjnej upoważniającej do wydania decyzji stosowania prawa. Podstawą wszelkich działań organów administrujących w państwie prawa muszą być bowiem obowiązujące normy prawne¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Tak m.in. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 39. Autor stwierdza, iż „Z punktu widzenia stanowiska administracji publicznej państwo prawne może być rozumiane jako system, w którym wszelkie wkroczenie administracji w sferę prawną obywatela musi mieć podstawę

W rozważaniach teoretyków i dogmatyków prawa na temat charakteru i konstrukcji norm prawnych wyznaczających i wpływających na zakres działania podmiotów administrujących dostrzegalne są liczne spory¹⁸⁰. Przyjęcie za punkt wyjścia decyzyjnego podejścia do procesów stosowania prawa upoważnia do przyjęcia pewnych uogólnionych założeń w tym zakresie¹⁸¹.

ustawową, gdzie oprócz obowiązków obywatel posiada również prawa i to prawa objęte ochroną prawną w sądownictwie administracyjnym”.

¹⁸⁰ Por. m.in. J. Wróblewski, *Norma prawna jako przedmiot prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 5, s. 663–677; M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedania*, Warszawa 1992, passim; Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, s. 23–43; M. Zirk-Sadowski, *Norma jako kategoria pragmatyczna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1980, z. 55, s. 83–101; J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze” 1982, R. DCXXVII, passim; E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981, z. 9, s. 81–91; A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, nr 167, passim.

¹⁸¹ Zobowiązuje jednak autora pracy teoretycznoprawnej do wytłumaczenia się z przyjętej konwencji terminologicznej. W ramach prowadzonych rozważań konsekwentnie używane i rozróżniane będą pojęcia „norma prawna” i „zasada prawa”, odpowiadając przyjętemu na gruncie teorii prawa rozróżnieniu na reguły (normy zwykłe) i zasady. Tym samym pojęcie normy prawnej w niniejszej publikacji odpowiada znaczeniowo pojęciu reguły prawnej. Jest to świadomy i celowy zabieg, który podyktowany został względami przejrzystości i zrozumiałości prowadzonych rozumowań, również dla czytelnika niezaznajomionego z tą problematyką. Podział na normy i zasady, niedoskonały z teoretycznoprawnego punktu widzenia, stosowany jest niejednokrotnie w pracach dogmatyków prawa i uzasadnieniach orzeczeń sądowych. Z tego też względu autor świadomie, chcąc uniknąć konieczności prowadzenia czytelnika przez rozważania natury ontologiczno-epistemologicznej na temat norm prawnych, które z uwagi na postawiony cel badawczy nie mają pierwszoplanowego znaczenia, przyjął powyższe rozróżnienie, mając jednocześnie świadomość jego niedostatków. Ma to jednak uczynić możliwym prowadzenie rozważań w sposób zrozumiały również dla osób, które nie miały dotychczas styczności z tymi zagadnieniami. Jednocześnie nie powinno to wpłynąć na zrozumiałość formułowanych twierdzeń dla doświadczonego teoretyka prawa lub osoby o zacięciu teoretycznoprawnym. Pod pojęciem zasady prawa należy natomiast rozumieć normę nakazującą realizację określonej wartości – szerz.

W procesie stosowania prawa podmiot decyzyjny musi dokonać ustalenia czterech rodzajów norm, tj. normy kompetencyjnej, normy proceduralnej oraz dwóch norm o charakterze materialnoprawnym – kwalifikacyjnej i konsekwencyjnej. Dodatkowo w odniesieniu do stosowania prawa przez podmioty administrujące szczególnego znaczenia nabierają również normy zadaniowe.

W tym kontekście można mówić o trzech grupach norm, które determinują procesy stosowania prawa w typie administracyjnym, tj. normach stanowiących podstawę rozpoczęcia procesu decyzyjnego, normach determinujących jego przebieg oraz normach wpływających na treść decyzji finalnej. Do pierwszej grupy zaliczyć należy normę kompetencyjną i normę zadaniową, które określają, kiedy decydent będzie uprawniony do zajęcia się daną sprawą oraz czy będzie on jednocześnie zobowiązany do tego, czy też nie. Normami wpływającymi na przebieg procesu są z jednej strony norma proceduralna, a z drugiej norma materialnoprawna (norma kwalifikacyjna). Treść decyzji finalnej wyznaczać będzie natomiast norma materialnoprawna (norma konsekwencyjna).

W ramach niniejszego rozdziału analizie poddany zostanie wpływ norm zadaniowych i kompetencyjnych na decyzję o rozpoczęciu procesu stosowania prawa. Normy determinujące jego przebieg oraz przesądzające o treści decyzji końcowej będą stanowiły punkt wyjścia rozważań prowadzonych w dalszych częściach książki.

Normy zadaniowe nakazują realizację (dążenie do realizacji) określonego celu¹⁸², nie wskazując przy tym sposobu, w jaki powinno to

M. Kordela, *Zasady prawa – studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, passim. Zob. również G. Maroń, *Zasady prawa – pojmowanie i typologie a rola wykładni prawa i orzecznictwa konstytucyjnego*, Poznań 2011, passim; S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014, passim.

¹⁸² W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 413. Normy zadaniowe określane są również jako normy planowe lub programowe. P. Sarnecki (*Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Gardocki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 252) definiuje normy programowe jako normy wiążące swych adresatów poprzez wskazanie pożądanego celu, niewskazujące konkretnych kroków realizacji, które winny być podjęte, i odsyłające

nastąpić. Organ administrujący posiada swobodę w zakresie doboru sposobu osiągnięcia wyznaczonego celu. Jako cechę charakterystyczną norm zadaniowych wskazuje się, że wyznaczony w nich obowiązek nie może być zrealizowany przez pojedynczą czynność, ale jego realizacja musi polegać na wykonaniu szeregu czynności jednorodnych lub wielorodnych, prawnych lub faktycznych¹⁸³.

Jednocześnie wszystkie sposoby osiągania wyznaczonego celu muszą mieścić się w granicach prawnych form działania administracji. Jak słusznie zauważa M. Matczak, „organ zobowiązany jest do dokonania wszelkich działań, które umożliwiają realizację nakazanego stanu rzeczy, jakkolwiek do dokonywania czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie konieczne jest uzyskanie przezeń dodatkowo kompetencji do dokonywania tych czynności”¹⁸⁴. Normy zadaniowe nie stanowią więc upoważnienia do konkretnego działania, a dla swojej operacjonalizacji wymagają istnienia w porządku prawnym odpowiednich norm kompetencyjnych.

To normy kompetencyjne stanowią podstawę wszelkich działań podejmowanych przez podmioty administrujące, w tym tych prowadzących to wydania decyzji stosowania prawa. Odwołując się do rozumienia normy kompetencyjnej, zaproponowanego przez Z. Ziemińskiego, należy wskazać, iż jest to norma udzielająca kompetencji składająca się niejako z dwóch części – z reguły, która pewnej czynności psychofizycznej lub jakiejś odpowiednio prostszej czynności konwencjonalnej dokonanej przez podmiot uzyskujący kompetencję nadaje sens czynności konwencjonalnej danego rodzaju,

w tym względzie do ogólnospołecznej wiedzy adresatów opartej na podstawach empirycznych”. Szerz. L. Grzonka, *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012, passim; A. Bator, *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992, s. 96 i nn.; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

¹⁸³ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, op. cit., s. 65.

¹⁸⁴ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 192. Autor ten zalicza normy zadaniowe do kategorii norm postępowania o charakterze zadaniowym, w odróżnieniu od norm postępowania o charakterze czynnościowym.

oraz z normy nakazującej podmiotowi podlegającemu udzielonej kompetencji odpowiednio zareagować na taką czynność¹⁸⁵. Jednocześnie wymaga wskazania, iż ujęcie to traktuje kompetencję szeroko, uznając, iż może ona przysługiwać każdemu podmiotowi niezależnie od tego, czy jest to organ władzy publicznej, czy też jednostka.

Problematyka kompetencji, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji organów administracji publicznej, jest przedmiotem wnikliwych analiz prowadzonych przez M. Matczaka, który określa ją jako „sytuację prawną podmiotu oznaczonego przez regułę kompetencyjną, jako ten, który dokonując określonego ciągu czynności psychofizycznych lub konwencjonalnych prostych, dokonuje czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, a przez to ustanawia, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje element proceduralny w procedurach ustanawiania, zmieniania lub uchylania norm (reguł) czy procedurze aktualizowania cudzego obowiązku”¹⁸⁶.

Nie wchodząc w dalsze rozważania na ten temat, należy wskazać, iż na gruncie niniejszej publikacji kluczowego znaczenia nabierają te elementy kompetencji, które wiążą się z uprawnieniem organu administrującego do działania¹⁸⁷, w wyniku którego następuje aktualizacja obowiązku podmiotu podległego kompetencji zachowania się w określony sposób lub w wyniku którego następuje konkretyzacja uprawnień tego podmiotu, jeśli korzystanie z tych uprawnień zależne jest od decyzji organu.

Jednocześnie uprawnienie do działania powiązane może być z obowiązkiem korzystania z niego, który może wynikać z treści

¹⁸⁵ Szerz. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, op. cit., s. 34–36. Zob. również Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, op. cit.

¹⁸⁶ Szerz. M. Matczak, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, op. cit., s. 359–415. Por. również idem, *Kompetencja organu administracji publicznej*, op. cit., passim; A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Wrocław 2004, passim.

¹⁸⁷ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit. Ewentualne przyznanie kompetencji podmiotom prywatnym jest zagadnieniem dyskusyjnym, wykraczającym poza ramy niniejszej książki.

norm proceduralnych, materialnoprawnych lub zadaniowych. Dwie pierwsze wyznaczają jednoznaczny wzór zachowania dla podmiotu administrującego i mogą bądź nakazywać korzystanie z przyznanego uprawnienia, bądź nie nakładać takiego obowiązku. Szczęólnego znaczenia nabierają w tym zakresie natomiast normy zadaniowe, o czym będzie mowa w dalszej części.

Z punktu widzenia procesu decyzyjnego zasadne jest więc posługiwanie się konstrukcją „kompetencji administracyjnej”¹⁸⁸, która łączy w sobie uprawnienie podmiotu administrującego do działania z obowiązkiem lub wolnością korzystania z niego. Jednocześnie z tej perspektywy nie ma znaczenia źródło, z którego płynie ewentualny obowiązek. Z tego też względu, chcąc zachować przejrzystość prowadzonych rozważań, pojęcie kompetencji administracyjnej, stanowiącej część rekonstruowanej przez podmiot stosujący prawo normatywnej podstawy decyzji, będzie rozumiane w dalszej części książki jako rekonstrukcja normy kompetencyjnej, na którą składa się uprawnienie do działania powiązane z obowiązkiem lub wolnością korzystania z niego.

2.1.3. Sfera faktów a rozpoczęcie procesu stosowania prawa

Do zaistnienia sytuacji decyzyjnej dojdzie w momencie, gdy w systemie prawnym istnieje norma kompetencyjna uprawniająca do podjęcia działania podmiot administrujący oraz wystąpi fakt, który

¹⁸⁸ Kompetencja administracyjna stanowi wspólny mianownik obejmujący jednocześnie kompetencję w ogólnym znaczeniu upoważnienia wynikającą z normy kompetencyjnej (reguły kompetencyjnej) oraz generalny obowiązek realizacji interesu publicznego wynikający z normy postępowania skierowanej do organu administracji – ibidem, s. 408. Dodatkowo doktryna wprowadza podział kompetencji organów prowadzących postępowanie administracyjne na kompetencje w ogóle (wyznaczające zakres podmiotowy organów powołanych do orzekania w układzie ogólnego lub szczegółowego postępowania administracyjnego) i szczególne (wyznaczone przez instytucję właściwości). Szerz. B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, op. cit., s. 99–113.

wywoła potrzebę rozpoczęcia procesu decyzyjnego. W zależności od specyfiki danego stanu faktycznego oraz szczegółowych regulacji prawnych na organie może spoczywać obowiązek korzystania z przysługującego mu uprawnienia do zajęcia się sprawą lub też może on posiadać w tym zakresie określony zakres swobody.

Fakty, z którymi decydent zetknie się na etapie sytuacji decyzyjnej, staną się, w przypadku podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu, faktami sprawy¹⁸⁹. Pełne ustalenie stanu faktycznego nastąpi natomiast w wyniku dalszych rozumowań podmiotu stosującego prawo.

Sytuacja decyzyjna jest momentem stwierdzenia wystąpienia faktu, który z uwagi na preferencje prawodawcy lub ocenę organu administracji skutkuje koniecznością podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa.

Jest to moment powstania problemu, który organ musi rozwiązać. Zaistnienie sytuacji decyzyjnej powoduje wstępną refleksję decydenta na temat przedmiotu sprawy, potencjalnej jego kompetencji zajęcia się nią, a także wstępnego określenia sposobu postępowania i możliwych rozstrzygnięć. Rozumowania dokonywane w tym momencie procesu stosowania prawa przypominają intuicje interpretacyjne, o których pisze L. Leszczyński¹⁹⁰. Ich efektem może być podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa i przejście do pełnego ustalenia faktów sprawy oraz rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji, a następnie wydanie decyzji końcowej. Do tego jednak momentu organ administrujący ma do czynienia z potencjalną sprawą administracyjną. W zależności od możliwości wyboru działania, jakie przewidują obowiązujące normy prawne, albo będzie on musiał rozpocząć proces stosowania prawa, albo będzie miał możliwość wyboru innego zachowania.

W zależności od złożoności sprawy podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa może wymagać dodatkowo

¹⁸⁹ J. Wróblewski podkreśla, iż „fakt sprawy nie istnieje w oderwaniu od prawa ze względu na konieczny związek z językiem prawnym” – szerz. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 173–176; zob. również B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, op. cit., s. 119.

¹⁹⁰ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 116–118.

przeprowadzenia wstępnych ustaleń związanych ze sferą faktów lub sferą prawa. Podmiot administrujący niejako przejdzie wówczas do dalszych rozumowań procesu bez podjęcia decyzji o jego rozpoczęciu, a po ich zakończeniu powróci do fazy przedjurysdykcyjnej, w której na podstawie dokonanych ustaleń podejmie decyzję o ewentualnej konieczności zainicjowania procesu stosowania prawa.

Warto również podkreślić, iż w standardowych, prostych sprawach organ administrujący nie będzie dokonywał głębszej refleksji w ramach tej fazy procesu stosowania prawa. Wynika to z charakteru spraw oraz doświadczenia organu w przeprowadzaniu spraw danego typu. Jako przykład postępowań, w których organ nie będzie dokonywał niemal żadnych rozumowań w ramach fazy przedjurysdykcyjnej, można podać tzw. postępowania okienkowe (np. rejestracja pojazdu). Dopiero stwierdzenie nietypowości takiej sprawy lub popełnienia błędu będzie skutkowało następczą refleksją w tym zakresie.

2.1.4. Zróznicowanie sytuacji decyzyjnych

Wskazano uprzednio, iż sytuacja decyzyjna jest momentem, w którym organ administracji nabywa przeświadczenia o ewentualnej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa. Jednocześnie jeśli podejmie on taką decyzję, to sytuacja decyzyjna stanie się pierwszą fazą tego procesu, a decyzja o jego rozpoczęciu pierwszą decyzją cząstkową. Wówczas też wszystkie dokonane w tej fazie procesu ustalenia staną się przedmiotem dalszego zainteresowania organu.

Wyjaśniono również, iż decyzja o rozpoczęciu procesu stosowania prawa może być zdeterminowana przez prawodawcę, który nakłada na organ obowiązek działania w związku z pojawieniem się określonego faktu lub może zależeć od oceny samego organu. W ten sposób można, z punktu widzenia swobody decyzyjnej, dokonać wyodrębnienia dwóch grup sytuacji decyzyjnych – tych, w których pojawienie się określonego faktu implikuje w świetle obowiązujących norm prawnych obowiązek zajęcia się daną sprawą (sytuacja zobiektywizowanej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa), oraz tych, w których decyzja o ewentualnym rozpoczęciu procesu zależy

od samego organu (sytuacja subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa).

2.2. Subiektywnie (podmiotowo) postrzegana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa

2.2.1. Istota sytuacji subiektywnie (podmiotowo) postrzeganej konieczności

Sytuacja decyzyjna, w której zachodzi subiektywnie (podmiotowo) postrzegana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa, dotyczy spraw, w których podmiot administrujący dysponuje swobodą w zakresie podjęcia decyzji o jego rozpoczęciu, tzn. jest do tego uprawniony przez obowiązujące normy, ale jednocześnie nie jest zobowiązany. Czasami bowiem nakaz rozstrzygnięcia nie obowiązuje, a swoboda decyzyjna wiąże się z możliwością dokonania wyboru pomiędzy rozpoczęciem procesu a jego nierozpoczęciem¹⁹¹. Chodzi więc o przypadki, w których od oceny podmiotu decyzyjnego – jego subiektywnego przekonania – zależy to, czy proces stosowania prawa zostanie rozpoczęty, czy też nie.

Podmiot administrujący będzie posiadał swobodę w podjęciu decyzji o rozpoczęciu procesu decyzyjnego w sytuacjach, w których prawodawca powierza mu określone zadania, nie wskazując sposobu ich realizacji. W takim przypadku na organie spoczywa obowiązek wyboru tego działania, które najpełniej będzie realizowało wyznaczony cel przy uwzględnieniu złożonych uwarunkowań, w których funkcjonuje, i środków, jakimi dysponuje¹⁹².

¹⁹¹ Por. w innym kontekście M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, op. cit., s. 68.

¹⁹² Jak słusznie wskazuje J. Filipek, administracja publiczna musi podejmować działania w imię spełnienia zadań z góry na nią nałożonych i powinna w tym celu korzystać z przyznaných prawnych form działania. Szerz. J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze” 1974, z. 65, s. 53.

W tak ukształtowanej sytuacji decyzyjnej podmiot posiada prawnie dopuszczalny wachlarz możliwych działań oraz dysponuje określoną wiedzą na temat otaczającej go rzeczywistości. Odpowiednia wiedza i doświadczenie pozwolą mu określić (z pewną dozą ogólności) skutki, jakie wywołać może każde z potencjalnych działań. Na tej podstawie organ powinien dokonać wyboru tego spośród działań, które będzie (w jego ocenie) optymalne z punktu widzenia stojącego przed organem zadania i posiadanych przez niego zasobów. Jednym z tych działań może być wydanie decyzji stosowania prawa (jednej lub szeregu decyzji), przy zastrzeżeniu, iż jest to prawnie dopuszczalne działanie, czyli w systemie prawa istnieje norma kompetencyjna upoważniająca organ do takiego zachowania.

Należy podkreślić, iż swoboda decyzyjna organu w ramach sytuacji subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa nie zależy od charakteru ani zakresu późniejszych rozumowań podejmowanych w trakcie tego procesu. Nie zależy również, a jednocześnie sama nie ma wpływu, na zakres swobody decyzyjnych na późniejszych jego etapach. W szczególności nie warunkuje ani nie determinuje jej korzystanie przez prawodawcę z konstrukcji „uznania administracyjnego” rozumianego jako swoboda wyboru konsekwencji prawnych. W tym sensie sytuacja subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu może występować zarówno w przypadku decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, jak i tzw. decyzji związanych.

Subiektywność uwarunkowań tej sytuacji przejawia się w braku pełnego zdeterminowania jej woli prawodawcy, co ma miejsce w przypadku drugiej grupy sytuacji decyzyjnych (sytuacji zobiektywizowanej konieczności). Oczywiście nie oznacza to dowolności w działaniu decydenta. Prawodawca wyznacza pewne granice jego rozumowań poprzez określenie celu, do którego realizacji powinien dążyć organ administracji, oraz poprzez określenie prawnych form, w jakich może on realizować swoje cele, w tym przyznając mu kompetencje do wydawania indywidualnych aktów stosowania prawa w sprawach określonego rodzaju oraz wskazując wartości (aksjologię), jaką powinien uwzględniać. Jednocześnie to od ocen organu zależy to,

w jaki sposób będzie chciał zrealizować dane zadanie i czy skorzysta w związku z tym z uprawnienia do wydania decyzji stosowania prawa.

2.2.2. Podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu

W przypadku sytuacji subiektywnie postrzeganej konieczności zostaje niejako zaburzony normalny tok rozumowań w procesie stosowania prawa, ponieważ podjęcie decyzji o jego rozpoczęciu może być poprzedzone koniecznością przeprowadzenia rozumowań występujących na dalszych etapach procesu decyzyjnego (oczywiście z zachowaniem, z uwagi na ekonomikę działania, określonego poziomu ogólności). Jeśli w wyniku przeprowadzonej analizy skutków każdego z prawnie dopuszczalnych działań, optymalnym rozwiązaniem (w ocenie organu) będzie wydanie jednostkowej decyzji stosowania prawa, wówczas podejmie on decyzję o rozpoczęciu procesu zmierzającego do tego celu, a dokonane uprzednio ustalenia staną się częścią tego procesu. Niektóre z nich będą mogły zostać automatycznie przyjęte przez decydenta (jeśli nie stoją temu na przeszkodzie obowiązujące normy prawne), inne będą wymagały weryfikacji lub ponownego przeprowadzenia.

Podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa będzie możliwe pod warunkiem istnienia normy kompetencyjnej, która upoważnia podmiot administrujący do załatwienia danej sprawy w formie indywidualnego aktu administracyjnego.

Faktem inicjującym w omawianej sytuacji decyzyjnej będą czynniki, które wpłyną na subiektywne przekonanie organu administrującego o zasadności wydania decyzji stosowania prawa konieczności jako optymalnego (w ocenie organu) sposobu wywiązania się z ciążącego na nim zadania.

Subiektywnie postrzegana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa odnosi się do sytuacji, w których organ posiada określone zadanie, a jednocześnie obowiązujące normy kompetencyjne nie nakładają na niego obowiązku podjęcia konkretnej czynności w celu jego realizacji. W tego typu procesach pierwotne, a zarazem

priorytetowe znaczenie ma norma zadaniowa i konieczność jej realizacji.

Nie każdy jednak przypadek występowania normy zadaniowej będzie wiązał się z subiektywnie postrzeganą koniecznością rozpoczęcia procesu. Należy bowiem pamiętać, iż istotą funkcjonowania administracji publicznej jest podejmowanie działań dla realizacji celu publicznego (dobra wspólnego). Oznacza to, że w systemie prawa zawsze znajdzie się norma, choćby bardzo ogólna, która będzie formułowała zadania dla danego podmiotu administrującego. Jednocześnie w sytuacjach, w których działanie organu jest inicjowane pojawieniem się faktu relewantnego w świetle obowiązujących norm (niezależnie od tego, czy norma kompetencyjna nakłada na organ obowiązek, czy też uprawnienie do wydania w związku z tym faktem decyzji w rozumieniu przepisów k.p.a.), proces zostanie rozpoczęty w momencie stwierdzenia wystąpienia tego faktu (jego kwalifikacji). W tego typu sprawach norma zadaniowa również może odgrywać ważną rolę, wpływając na ewentualną decyzję o wszczęciu formalnego postępowania administracyjnego lub decyzję ustalającą konsekwencje prawne.

Subiektywnie postrzegana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa zaistnieje natomiast w momencie, gdy impulsem do działania podmiotu administrującego będzie konieczność realizacji zadania. Konieczność ta może być wywołana przez szereg czynników o charakterze zewnętrznym (np. zmiana polityki administracyjnej, kontrola działalności organu przeprowadzona przez organ hierarchicznie nadrzędny lub opcję polityczną, która dokonała wyboru piastuna organu), wewnętrznym (np. reorganizacja podmiotu administrującego wpływająca na zwiększenie efektywności jego działalności w sferze zewnętrznej i umożliwiająca mu zajęcie się zadaniami, którymi dotychczas nie mógł się zająć z uwagi np. na ograniczone zasoby kadrowe) lub osobistym (np. osobiste ambicje i aspiracje piastuna organu).

Wskazane okoliczności są jedynie przykładami czynników, które mogą motywować organ do efektywnej realizacji powierzonych zadań. Mogą one również wpływać na jego decyzję o wyborze, spośród możliwych wariantów, działania zmierzającego do wydania decyzji

stosowania prawa. Właśnie to działanie może okazać się dla organu administrującego optymalne, z uwagi na przyjęte przez niego kryteria oceny.

2.2.3. Proces stosowania prawa a formalne postępowanie administracyjne

Konstrukcja subiektywnie postrzeganej konieczności pozwala zaobserwować, iż w rzeczywistości w niektórych typach spraw podmiot administrujący dokonuje szeregu ustaleń w ramach fazy przedjurysdykcyjnej, które następują przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa oraz formalnym wszczęciem postępowania administracyjnego.

W przypadku gdy impulsem do podjęcia działania są stojące przed organem zadania, a impulsem do podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa fakty wpływające na uznanie tej prawnej formy działania za optymalny sposób realizacji zadania, to stan faktyczny konkretnej sprawy staje się jedynie tłem i schodzi na dalszy plan. Nadal jest on (i musi być) podstawą wszelkich rozumowań podmiotu decyzyjnego w procesie stosowania prawa, ale decyzja o wszczęciu procesu oraz decyzja finalna są związane w pierwszej kolejności z koniecznością realizacji zadania. Nie jest to więc sytuacja prostej kwalifikacji faktów sprawy z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w normatywnej podstawie decyzji. Proces ten wiąże się z działalnością twórczą administracji publicznej i koniecznością racjonalizacji podejmowanych decyzji.

Przykładem sytuacji subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa jest postępowanie wyłączeniowe. Faza przedjurysdykcyjna obejmuje szereg ustaleń podmiotu decyzyjnego, w tym dotyczących m.in. istnienia celu publicznego oraz poszukiwania optymalnego sposobu jego realizacji. Jeśli w ocenie decydenta zachodzi konieczność dokonania wyłączenia z uwagi na niemożliwość osiągnięcia celu w inny sposób podejmie on decyzję o zainicjowaniu procesu, który ma do tego prowadzić. W ten sposób przejdzie on do fazy jurysdykcyjnej procesu stosowania prawa,

w ramach której dokona wskazania nieruchomości, w stosunku do których dojsz ma do wywłaszczenia, ustali prawo własności (lub inne relewantne prawa rzeczowe) do tych nieruchomości itd. W wyniku poczynionych ustaleń (etap przygotowawczy fazy decyzyjnej) przejdzie do wydania decyzji stosowania prawa (zasadniczy etap fazy decyzyjnej).

Interesującym przykładem, z punktu widzenia swobody w zakresie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu decyzyjnego, jest również postępowanie o udzielenie koncesji na podstawie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁹³. Sam proces decyzyjny wiąże się z koniecznością reglamentowania rodzajów działalności gospodarczej w istotnych – z punktu widzenia celów państwa – obszarach¹⁹⁴. Może być on zapoczątkowany przez podmiot zainteresowany uzyskaniem koncesji, jak również wynikać z realizacji zadań stojących przed organem.

W pierwszym przypadku proces decyzyjny i postępowanie administracyjne oraz swoboda, jaką posiada podmiot stosujący prawo w zakresie ich rozpoczęcia, są analogiczne do procesów zapoczątkowanych wnioskiem (zobiektywizowana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa), o których będzie mowa w kolejnym podrozdziale. W drugim przypadku organ posiada swobodę w podjęciu decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa, na którą wpływać może szereg czynników, w tym związanych z koniecznością realizacji szeroko rozumianego interesu publicznego.

Na tym przykładzie dobrze widać też rolę fazy przeddecyzyjnej w procesie stosowania prawa. Chcąc wydać decyzję udzielającą koncesji konkretnemu podmiotowi, organ musi oczekiwać na jego wnioszek. Zanim jednak to nastąpi, podejmie i przeprowadzi on szereg ustaleń związanych w ogóle z koniecznością udzielania koncesji w danym

¹⁹³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 672).

¹⁹⁴ Szerz. M. Zdyb, *Komentarz do art. 46 u.s.d.g.*, [w:] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – komentarz*, Warszawa 2013, s. 355–366.

obszarze¹⁹⁵, a następnie (jeśli jest to wymagane lub uzasadnione) przygotuje niezbędne procedury przetargowe¹⁹⁶. Wszystko to będzie odbywało się w fazie przedjurysdykcyjnej, a ustalenia dokonane na tym etapie będą podstawą oceny wniosków podmiotów ubiegających się o przyznanie koncesji.

2.2.4. Czynniki wpływające na decyzję organu o rozpoczęciu procesu

W sprawach, w których zachodzi subiektywnie postrzegana konieczność, podmiot administrujący posiada swobodę w zakresie powzięcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa. Subiektywność i swoboda w tym zakresie nie oznaczają jednak dowolności. Decydent funkcjonuje w złożonych realiach życia społeczno-gospodarczego, które determinują zakres jego działalności. Całkowitą uznaniowość w tym zakresie ograniczają w pierwszej kolejności obowiązujące normy prawne. Na zaprezentowanym przykładzie postępowania wyłączeniowego doskonale widać, iż normy prawne ograniczają możliwość jego przeprowadzenia do przypadków braku możliwości realizacji celu publicznego w inny sposób.

Zakres uznaniowości organu w zakresie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa ograniczają również inne czynniki, o wspomnianym wcześniej charakterze. Organy administrujące działają w celu realizacji interesu publicznego przy uwzględnieniu złożonych uwarunkowań organizacyjno-politycznych.

¹⁹⁵ Trafnie wskazuje A. Błaś (*Z problematyki realizacji norm prawa administracyjnego*, op. cit., s. 58–59), iż w procesie realizacji zadań administracja publiczna powinna w niezbędnym zakresie „tworzyć nowe stany faktyczne (np. poprzez podejmowanie niezbędnych czynności faktycznych administracji), jeżeli stworzenie takich stanów faktycznych jest wymaganą przez prawo przesłanką dla podjęcia działań prawnych”.

¹⁹⁶ Dla przykładu można wskazać na postępowanie w przedmiocie udzielenia koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981).

Wpływ na zakres tej swobody ma również zasada proporcjonalności. Doktryna utożsamia ją z trzema nakazami: przydatności (zdolność przewidzianego przez prawo środka działania do osiągnięcia wyznaczonego celu), konieczności (podjęta ingerencja nie może wykroczać poza to, co jest niezbędne dla realizacji celu), utrzymania właściwej relacji między celem działania a ciężarem i dolegliwościami stosowanych środków¹⁹⁷. Podobne stanowisko wyrażone zostało również w przywoływanej już Rekomendacji nr R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 marca 1980 r., która zaleca zachowanie odpowiedniej równowagi pomiędzy rezultatem, jaki decyzja wywrze w sferze praw, wolności i interesów osób prywatnych, a zamierzonym celem postępowania. Zasada proporcjonalności znalazła swój wyraz również w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji¹⁹⁸.

W sferze stosowania prawa największy wpływ będzie ona miała właśnie na etapie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu decyzyjnego, w przypadkach, w których prawodawca pozostawia organowi pewien zakres swobody oraz na etapie ustalania konsekwencji prawnych.

W wyniku nabycia przez organ przeświadczenia o konieczności wszczęcia procesu stosowania prawa i wydania decyzji stosowania prawa dojdzie do wszczęcia formalnego postępowania administracyjnego. Jest to działanie podmiotu administrującego podejmowane z urzędu w związku z realizacją zadań. Dalsze rozumowania w procesie stosowania prawa przebiegają w sformalizowanej procedurze w celu dokonania kwalifikacji faktów sprawy i ustalenia konsekwencji

¹⁹⁷ Szerz. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111–116. Zdaniem autora tak pojmowana zasada proporcjonalności tworzy istotne kryterium oceny konstytucyjności oraz legalności działań władzy publicznej, wzmacniając system ochrony praw i wolności jednostki. Szerzej na temat zasady proporcjonalności zob. wyrok TK z 28.06.2000, K 34/99, LEX nr 41213; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 59–68; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, passim; P. Pietrasz, *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, op. cit., s. 637–642.

¹⁹⁸ Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji – wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2007, s. 23–24.

tej kwalifikacji, czyli wydania decyzji, która w ocenie organu będzie realizować nałożone na niego zadanie.

Zadanie to może być określone przez prawodawcę szczegółowo lub ogólnie. W tym drugim przypadku na podmiocie administrującym spoczywa dodatkowy obowiązek ustalenia celów szczegółowych. Im ogólniej są one sformułowane przez prawodawcę, tym większy zakres swobody będzie posiadał organ przy ustalaniu możliwych wariantów działań. Następnie – dokonując ich konfrontacji z aktualnym stanem rzeczywistości – organ podejmie decyzję o rozpoczęciu procesu stosowania prawa lub wyborze innego rodzaju działania.

W celu dokonania wyboru optymalnego działania podmiot administrujący musi dokonać wartościowania prawnie dopuszczalnych możliwości realizacji zadania na podstawie określonych kryteriów. Jeśli kryteria te nie zostały narzucone mu przez prawodawcę, wówczas jego zakres swobody jest poszerzony o możliwość wyboru wiodącego kryterium oceny.

Wszystkich tych rozumowań organ będzie dokonywał w złożonych realiach społeczno-gospodarczych w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. To będzie prowadziło do sytuacji, w której na treść konkretnego rozstrzygnięcia, w tym decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa, będzie wpływał (a przynajmniej mógł wpływać) szereg czynników o charakterze pozaprawnym.

2.3. Zobiektywizowana konieczność rozpoczęcia procesu stosowania prawa

2.3.1. Sytuacja zobiektywizowanej konieczności a postępowanie administracyjne

Z sytuacją zobiektywizowanej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa w ramach fazy przedjurysdykcyjnej organ będzie miał do czynienia w sprawach, w których wystąpienie w rzeczywistości określonego faktu skutkuje, w kontekście posiadanych kompetencji, obowiązkiem zajęcia się daną sprawą.

Obiektywizacja tej grupy sytuacji decyzyjnych przejawia się w pozbawieniu podmiotu administrującego swobody decyzyjnej na etapie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa. Innymi słowy jest to grupa sytuacji, w których w momencie stwierdzenia zaistnienia określonego w normie prawnej faktu organ nie będzie miał możliwości oceny zasadności podjęcia decyzji rozpoczynającej proces.

Nie oznacza to natomiast pozbawienia go swobody decyzyjnej na dalszych etapach tego procesu. Warto w tym miejscu nawiązać do sformułowanego podziału fazy jurysdykcyjnej procesu stosowania prawa na jej część przygotowawczą i zasadniczą oraz wskazać, iż nie w każdej sprawie, w której organ był zobligowany do rozpoczęcia procesu stosowania prawa, dojdzie do wszczęcia formalnego postępowania administracyjnego. W zakres sytuacji zobiektywizowanej konieczności rozpoczęcia procesu decyzyjnego wchodzi bowiem dwie grupy przypadków powstających w momencie stwierdzenia relewantnego w danym porządku prawnym faktu – pierwsza wiąże się z koniecznością wszczęcia formalnego postępowania administracyjnego i wydania decyzji administracyjnej, a druga z wolnością podjęcia tego działania (swobodą na etapie podjęcia decyzji o rozpoczęciu postępowania administracyjnego).

Obowiązek wszczęcia formalnego postępowania występuje w sprawach, w których prawodawca nie pozostawia organowi administrującemu żadnej swobody w tym zakresie. W tego typu sprawach stwierdzenie wystąpienia określonego faktu wywołuje obowiązek rozpoczęcia procesu stosowania prawa i jednocześnie formalnego postępowania zmierzającego do wydania decyzji. Ma to miejsce we wszystkich rodzajach postępowań wnioskowych oraz niektórych postępowaniach prowadzonych z urzędu. Ewentualne wyjątki z tym zakresie mogą być określone przez prawodawcę.

Swobodę decyzyjną na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego organ będzie posiadał w sytuacjach, w których od jego oceny zależeć będzie, czy dojdzie do wszczęcia procedury normowanej przepisami k.p.a. Są to przypadki, w których norma kompetencyjna upoważnia organ do działania z urzędu w reakcji na zaistniały stan faktyczny, ale nie nakłada na niego takiego obowiązku. Oznacza to,

że organ będzie musiał rozpocząć proces stosowania prawa i dokonać wstępnego ustalenia i kwalifikacji faktów, w celu odpowiedzi na pytanie, czy zasadne jest wydanie decyzji administracyjnej w znaczeniu formalnym.

Inaczej jednak niż w przypadku subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa – impulsem nie jest tu konieczność realizacji zadań, ale stwierdzenie wystąpienia w rzeczywistości określonego faktu relewantnego z punktu widzenia obowiązującej normy prawnej. W sprawach tego typu pojawienie się faktu wiąże organ i obliuguje do przeprowadzenia przynajmniej wstępnych ustaleń w celu określenia skutków prawnych zaistnienia tego faktu, a w szczególności tego, czy prawodawca nakłada obowiązek wydania decyzji administracyjnej, czy też pozostawia to ocenie podmiotu administrującego.

Sytuacja decyzyjna, w której dochodzi do powstania zobiektywizowanej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa (niezależnie od tego, czy wszczęcie procedury administracyjnej będzie konieczne, czy też będzie zależne od oceny decydenta), jest momentem stwierdzenia przez podmiot decyzyjny zaistnienia faktu, który w świetle obowiązującej normy kompetencyjnej powoduje konieczność weryfikacji skutków jego wystąpienia.

Uprawnienie do zajęcia się sprawą, zawarte w normie kompetencyjnej, powoduje aktywność organu – rozpoczęcie procesu stosowania prawa. W wyniku przeprowadzonych następnie rozumowań organ stwierdzi istnienie obowiązku (lub jego brak) w zakresie wszczęcia postępowania administracyjnego. Rozumowania te wiążą się z pełną rekonstrukcją normy kompetencyjnej i mogą wymagać również dokładniejszego ustalenia stanu faktycznego. Będą one przeprowadzane w każdym przypadku pojawienia się relewantnego faktu. Różny może być natomiast czas im poświęcony lub poziom ich skomplikowania. W przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego ustalenia te staną się następnie częścią sformalizowanego postępowania zmierzającego do wydania decyzji stosowania prawa.

2.3.2. Wszczęcie procesu na wniosek strony

Sposób wszczęcia postępowania administracyjnego zależy od przyjęcia przez prawodawcę jednej z dwóch zasad – zasady oficjalności lub zasady skargowości¹⁹⁹. Przypisując pierwszeństwo jednej z nich, określa on katalog spraw, w których postępowanie rozpoczyna się na wniosek zainteresowanego podmiotu lub w wyniku działania organu z urzędu. W zależności od przyjętych preferencji ciężar w zakresie inicjowania postępowania administracyjnego będzie więc spoczywał na podmiocie stosującym prawo albo na stronie. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż organ nie może jednocześnie działać na podstawie zasady oficjalności i zasady skargowości²⁰⁰.

Przyjęcie zasady skargowości zakłada, iż organ może wszcząć postępowanie dopiero w momencie wpłynięcia stosownego wniosku strony. Inicjuje to proces stosowania prawa, a po spełnieniu prawnie określonych warunków wiąże się jednocześnie z obowiązkiem wszczęcia postępowania administracyjnego.

Analiza obowiązujących przepisów k.p.a. pozwala stwierdzić, iż otrzymanie przez organ jakiegokolwiek wniosku płynącego z zewnątrz (nie tylko od strony) obliguje go do rozpoczęcia procesu decyzyjnego. Organ musi podjąć i przeprowadzić szereg rozumowań, które

¹⁹⁹ O tym, czy w danym rodzaju postępowania obowiązuje zasada skargowości, czy zasada oficjalności, przesądzają przepisy prawa materialnego. Jeśli natomiast nie wynika z nich, czy sprawa podejmowana jest na wniosek, czy z urzędu, to przyjmuje się, że gdy przedmiotem postępowania jest przyznanie uprawnienia – opiera się ono na zasadzie skargowości, a gdy przedmiotem tym jest nałożenie obowiązku – postępowanie wszczyna się z urzędu. Zob. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 9.04.2013, II SA/Łd 59/13, LEX nr 1310642; wyrok WSA w Łodzi z 8.03.2013, II SA/Łd 678/12, LEX nr 1303667.

²⁰⁰ Szerz. J. Borkowski, *Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, op. cit., s. 140. Autor podkreśla, iż taki wniosek można sformułować na podstawie szerszej analizy przepisów procesowych. Jego zdaniem wykładnia gramatyczna art. 61 § 1 k.p.a. musi zostać skorygowana przy wykorzystaniu reguł systemowych. Podobnie zob. wyrok NSA z 26.02.2009, I OSK 554/08, LEX nr 518252: „Niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek tak, jak postępowania wszczętego z urzędu”.

pozwolą na ustalenie, czy dana sprawa jest sprawą administracyjną i w konsekwencji czy powinna być przedmiotem dalszego procedowania. Rozumowania te będą jednak dokonywane już po podjęciu decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa. W momencie wpłynięcia wniosku podmiot administrujący nie może zachować się inaczej, niż zając się jego treścią.

Wyodrębnienie w ramach fazy decyzyjnej procesu stosowania prawa części przygotowawczej i części zasadniczej może budzić pewne wątpliwości w konfrontacji z kodeksową regulacją, która zakłada, iż datą wszczęcia postępowania wnioskowego jest data wpływu żądania strony. Może wydawać się, iż w takim przypadku wraz z rozpoczęciem procesu stosowania prawa dochodzi do jednoczesnego rozpoczęcia właściwego postępowania administracyjnego. Uzasadnione jest więc wskazanie, iż również tego typu sprawy nie odbiegają od zasadniczego, zaprezentowanego wcześniej, schematu rozumowań. Organ najpierw dokona sprawdzenia, czy ma do czynienia ze sprawą administracyjną (etap przygotowawczy), a dopiero po uzyskaniu pozytywnej odpowiedzi na to pytanie przejdzie do merytorycznego jej rozstrzygnięcia (etap zasadniczy). Pozytywna odpowiedź nie tylko upoważnia organ do wszczęcia postępowania administracyjnego, lecz także zobowiązuje go do tego.

W momencie pojawienia się żądania, spełniającego warunki uznania za sprawę administracyjną, organ musi się nią zająć. Ustalenia części przygotowawczej fazy decyzyjnej będą uzasadniały prowadzenie dalszego postępowania w sprawie lub zakończenie procesu bez formalnego wszczynania postępowania administracyjnego. W odniesieniu do pierwszej sytuacji prawodawca zakłada, w przepisach k.p.a., iż pozytywne zakończenie części przygotowawczej skutkuje włączeniem czasu, jaki organ poświęcił na wyciągnięcie stosowanych wniosków z zaistniałych faktów, w ogólny czas przewidziany na załatwienie sprawy. Ma to jednak znaczenie przede wszystkim procesowe.

W momencie pojawienia się stosownego wniosku strony²⁰¹ dochodzi do rozpoczęcia procesu stosowania prawa, a jednocześnie, jeśli

²⁰¹ Dotyczy to wniosków, które zostały wniesione przez stronę. Nie każdy bowiem wniosek będzie skutkował rozpoczęciem postępowania administracyjnego.

obowiązujące normy nie przewidują innego skutku²⁰², to zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. rozpoczyna się postępowanie administracyjne²⁰³.

Należy więc stwierdzić, iż w odniesieniu do postępowań wnioskowych organ nie będzie dysponował żadnym zakresem uznaniowości co do podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa. Dodatkowo, w przypadku gdy spełnione są wszystkie przesłanki drogi administracyjnej²⁰⁴, będzie on również musiał rozpocząć postę-

Jak słusznie zauważa P. Brzozowski, „Żądanie to musi jeszcze pochodzić od strony, a więc osoby mającej interes prawny materialny (posiadającej legitymację) do żądania załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej, która załatwiana jest w drodze decyzji administracyjnej”. Szerz. P. Brzozowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 24 września 2008 r., II SAB/Ol 24/08*, teza nr 1, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 2, s. 81. W sytuacji, gdy wniosek został złożony przez podmiot nieposiadający interesu prawnego, dojdzie do rozpoczęcia procesu stosowania prawa, a następnie po stwierdzeniu braku legitymacji do jego zakończenia bez rozpoczęcia postępowania administracyjnego. Jak zauważa m.in. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 9.05.2012, II SA/Go 117/12, LEX nr 1166204: „Jeżeli na jakimkolwiek etapie postępowania administracyjnego okaże się, że w istocie żądanie nie pochodziło od strony, a jednocześnie organ nie znajdzie podstaw do prowadzenia postępowania z urzędu, wówczas winien wydać decyzję o umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a.”.

²⁰² Jak zauważa WSA w Warszawie w wyroku z 22.03.2010, V SA/Wa 1764/09, LEX nr 606959: „W przypadku gdy przepisy szczególne przewidują wszczęcie postępowania administracyjnego w określonej formie (np. postanowienia), wówczas datą wszczęcia postępowania jest dzień doręczenia lub ogłoszenia postanowienia o wszczęciu postępowania, czyli np. data doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie wznowienia postępowania”.

²⁰³ Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 61 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 428–429. Kodeks nie określa natomiast daty wszczęcia postępowania z urzędu. W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjęto, że jest to data podjęcia przez organ pierwszej czynności w sprawie, przy czym czynność ta powinna spełniać odpowiednie (ogólne) wymagania. W postanowieniu NSA w Warszawie z 4.03.1981 (SA 654/81, LEX nr 9607) twierdzono, że: „Wobec faktu, że kodeks postępowania administracyjnego nie rozstrzyga sposobu ustalania daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, za datę taką można uznać dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę”.

²⁰⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 1409).

powanie administracyjne (chyba że możliwość taką w odniesieniu do określonej kategorii spraw przyzna mu prawodawca). W takim przypadku fakt pojawienia się wniosku strony będzie impulsem inicjującym proces stosowania prawa oraz jednocześnie wszczęcie postępowania administracyjnego. Rozpocznie on ciąg czynności organu zmierzających do wstępnej oceny prawidłowości żądania zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym (ustalenie właściwości organu, zakresu żądania, posiadania interesu prawnego przez wnioskodawcę itd.), a następnie weryfikacji faktów wskazanych, w tym wniosku. Przebieg procesu stosowania prawa w tym przypadku oraz zakres swobody, jaką dysponuje organ w zakresie jego rozpoczęcia i kontynuowania w celu merytorycznego zakończenia, jest identyczny jak w sądowym typie stosowania prawa.

Nie każdy jednak proces stosowania prawa inicjowany przez stronę będzie wiązał się z koniecznością natychmiastowego rozpoczęcia postępowania administracyjnego. W niektórych przypadkach wpłynięcie wniosku skutkować będzie rozpoczęciem fazy decyzyjnej (etap przygotowawczy) procesu stosowania prawa, w ramach której podmiot administrujący dokona ustalenia dopuszczalności drogi administracyjnej, a następnie weryfikacji przedstawionych we wniosku faktów. W zależności od wyniku tego rozumowania podejmie decyzję o ewentualnym rozpoczęciu postępowania administracyjnego.

Jako przykład tego typu procesu decyzyjnego można wskazać przyjętą przez prawodawcę, na gruncie prawa budowlanego, instytucję zgłoszenia, na podstawie art. 30 ustawy – Prawo budowlane²⁰⁵, zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych we wskazanych w tym przepisie przypadkach. W sytuacji wpłynięcia zgłoszenia organ bada zgodność czynności z obowiązującymi normami prawa materialnego i może w ciągu 30 dni wnieść w drodze decyzji administracyjnej sprzeciw. Natomiast niewniesienie sprzeciwu w tym terminie oznacza udzielenie zgody na realizację zamierzeń inwestycyjnych określonych w zgłoszeniu²⁰⁶.

²⁰⁵ Zob. wyrok NSA z 17.06.2010, I OSK 1118/09, LEX nr 594902.

²⁰⁶ Zob. m.in. wyrok NSA w Warszawie z 17.05.1999, IV SA 747/97, LEX nr 47285, w którym sąd stwierdza, iż: „W rozumieniu art. 104 k.p.a. sprzeciw jest rozstrzygnięciem sprawy co do jej istoty i dlatego powinien być wyrażony w formie

W takim przypadku nie dochodzi do formalnego rozpoczęcia postępowania administracyjnego, ale nie można stwierdzić, iż nie doszło do rozpoczęcia i zakończenia procesu stosowania prawa. Organ podjął działania w reakcji na wpłynięcie zgłoszenia strony i wobec braku podstaw do wyrażenia sprzeciwu w tym stanie faktycznym podjął decyzję (o charakterze niesformalizowanym)²⁰⁷ o jego niezgłaszaniu.

Takie ukształtowanie procesu decyzyjnego wynika z przyjętej obecnie na gruncie prawa administracyjnego koncepcji przyznającej jednostce zdolność prawną do podejmowania materialnoprawnych czynności, kształtujących jej uprawnienia lub obowiązki. Władztwo organu administracji publicznej zostaje ograniczone w takich przypadkach do kontroli zgodności z prawem czynności jednostki²⁰⁸. Zdaniem B. Adamiak „te współczesne rozwiązania prawne prowadzić mogą do wypracowania koncepcji postępowania administracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu, ale niepowiązanych, jak tradycyjnie, z wielością form działania administracji publicznej, ale z czynnościami materialnoprawnymi jednostki i ich kontroli przez organy administracji”²⁰⁹.

Na omawianym przykładzie widać, iż wpłynięcie wniosku będzie skutkowało rozpoczęciem procesu stosowania prawa, a organ zostanie

decyzji administracyjnej”. Podobnie wyrok WSA w Warszawie z 29.08.2007, VII SA/Wa 652/07, LEX nr 500911.

²⁰⁷ W literaturze określa się to mianem milczącej zgody organu – szerzej A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11, s. 32–46 (autorka posługuje się terminem „fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia”); polemicznie T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 107–110 i A. Kubiak, *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia administracji raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 100–106. Pojęciem „milczącej zgody organu” posługuje się również orzecznictwo – np. wyrok WSA w Olsztynie z 25.06.2013, II SA/Ol 251/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 11.06.2013, VIII SA/Wa 144/13, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 14.03.2013, II SA/Lu 8/13, CBOSA.

²⁰⁸ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, op. cit., s. 4. Obok przykładu z prawa budowlanego autorka podaje również przykład postępowań meldunkowych czy przyjętego na gruncie prawa podatkowego samoobliczenia.

²⁰⁹ Ibidem, s. 5.

zobligowany do podjęcia działań zmierzających do weryfikacji faktów w nim wskazanych. Nie zawsze jednak będzie to równoznaczne z rozpoczęciem postępowania administracyjnego. W przypadku stwierdzenia zgodności z normami prawnymi zgłoszenia dokonano na podstawie art. 30 ustawy – Prawo budowlane organ zakończy proces stosowania prawa bez rozpoczynania postępowania administracyjnego²¹⁰. W tym przypadku decyzja o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, z racji braku ku temu podstaw, będzie decyzją kończącą proces stosowania prawa. Ewentualna niezgodność z prawem czynności strony będzie skutkować natomiast rozpoczęciem postępowania administracyjnego z urzędu w reakcji na zaistniały stan faktyczny.

Jeśli wyłącznym kryterium oceny czynności jednostki jest legalność, to podmiot decyzyjny nie będzie posiadał swobody w doborze tego kryterium, jak również w ustaleniu konsekwencji dokonanej weryfikacji (stwierdzenie niezgodności zawsze będzie skutkowało obowiązkiem rozpoczęcia postępowania administracyjnego). Jeśli jednak prawodawca wprowadza również inne (obok lub w miejsce legalności) kryteria oceny czynności materialnoprawnej jednostki lub pozostawia ich wybór organowi, zakres swobody decyzyjnej będzie większy. Jednak nawet w takim przypadku dobór kryteriów oceny oraz sama ocena faktów i ustalenie jej konsekwencji nie będą całkowicie dowolne. Muszą one bowiem uwzględniać specyfikę sfery życia społecznego, którą kieruje organ, i pozostawać w związku z zadaniami, które przed nim stoją.

2.3.3. Inne fakty wpływające na rozpoczęcie procesu

Podobnie przebiega proces stosowania prawa zapoczątkowany przez fakty inne niż wniosek strony. Organ administracji zainicjuje ten proces w związku ze znajdującymi się w jego dyspozycji informacjami o takim stanie faktycznym lub prawnym, który w świetle

²¹⁰ Na pozajurydyczny charakter „milczącej zgody organu” wskazuje również m.in. wyrok WSA w Lublinie z 26.02.2013, II SA/Lu 61/13, CBOSA.

obowiązujących norm prawnych upoważnia go (czasami obliguje jednocześnie) do uregulowania sytuacji poprzez podjęcie określonej decyzji²¹¹.

Informacje te mogą mieć różne źródła – np. mogą być uzyskane w wyniku kontroli, podczas analizy akt postępowania w innej sprawie lub też mogą pochodzić od innego organu. Postępowanie administracyjne może zostać wszczęte z urzędu również w wyniku otrzymania wniosku (lub innego pisma) złożonego przez inną osobę niż strona postępowania²¹². Z urzędu wszczyna się również postępowanie na żądanie organizacji społecznej, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz innych podmiotów, jeśli wynika to z przepisów prawa materialnego. Impulsem tym może być także zmiana treści obowiązujących norm prawnych, które wymuszają zmianę dotychczas podjętych decyzji lub nakładają na organ nowe kompetencje w zakresie stosowania prawa. Ponadto mogą to być inne okoliczności faktyczne, których pojawienie się wywoła konieczność wydania decyzji.

Pojawienie się powyższych informacji, niezależnie od ich źródła, nakłada na organ obowiązek zbadania (czyli rozpoczęcia procesu stosowania prawa), czy obowiązujące normy prawne wiążą ich wystąpienie z koniecznością wszczęcia postępowania administracyjnego i wydaniem decyzji.

W zależności od tego, jaki skutek prawny łączy prawodawca z określonymi faktami, ich stwierdzenie może obligować organ do działania lub też może pozostawiać mu wybór sposobu zachowania się. Do wniosku takiego organ może dojść na bazie swoich intuicji (popartych wiedzą i doświadczeniem w załatwieniu spraw danego typu) lub w wyniku przeprowadzonych (mniej lub bardziej złożonych) rozumowań.

²¹¹ Szerz. R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2006, s. 49–50.

²¹² Szerz. ibidem. Jak zauważa autor, żądanie wszczęcia postępowania pochodzące od podmiotu niemającego interesu prawnego może być przyczyną (impulsem) wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, o ile organ uzna, że są do tego podstawy. Osoba taka nie nabywa statusu stron w wyniku wykorzystania jej informacji przez organ, chociaż może uczestniczyć w postępowaniu. Nie ma jednak praw procesowych strony.

W ten sposób pojawienie się powyższych informacji wiąże się ze zobiektywizowaną koniecznością rozpoczęcia procesu stosowania prawa, które w wyniku dalszych ustaleń organu mogą prowadzić do konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego. W momencie rozpoczęcia postępowania administracyjnego z urzędu organ powinien już mieć uzasadnione przekonanie o zaistnieniu stanu faktycznego wymagającego jego interwencji²¹³.

Możliwa jest również sytuacja, w której w wyniku przeprowadzenia tych rozumowań organ podejmie decyzję o niewszczygnięciu postępowania administracyjnego z uwagi na brak ku temu podstaw. Ten brak podstaw może mieć charakter zobiektywizowany (gdy określony skutek wynika z treści obowiązujących norm prawnych i nie zależy od oceny decydenta) lub subiektywny (gdy normy dopuszczają możliwość wydania decyzji, ale zasadność tego działania podlega ocenie organu).

Przykładem procesu rozpoczynanego z urzędu w reakcji na zaistniały stan faktyczny jest postępowanie w przedmiocie skreślenia (na podstawie art. 190 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym²¹⁴) z listy studentów osoby, która nie złożyła w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego. Gdy wraz z upływem powyższego terminu kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni, na podstawie dostępnych mu informacji, ustali, iż student nie wywiązał się z ciążących na nim obowiązków, rozpocznie postępowanie administracyjne zmierzające do weryfikacji tego faktu, a w momencie jego potwierdzenia wyda decyzję o skreśleniu z listy studentów. Jednocześnie powyższa regulacja nakłada na organ obowiązek zachowania się w określony sposób, nie pozostawiając mu wyboru.

Innym interesującym przykładem jest postępowanie o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²¹⁵.

²¹³ Szerz. *ibidem*, s. 51.

²¹⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. Nr 572 z późn. zm.).

²¹⁵ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. Nr 1356 z późn. zm.).

Informacje, w świetle których zachodzi prawdopodobieństwo naruszenia obowiązujących zasad sprzedaży tych napojów, będą stanowiły impuls do rozpoczęcia procesu i podjęcia działań sprawdzających, a następnie wszczęcia postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia, jeśli zachodzą ku temu podstawy.

Jak zauważa R. Suwaj, na etapie postępowania wyjaśniającego rola organu administracji sprowadza się do dokonania oceny wstępnego stanu faktycznego i porównania go z aktualnie obowiązującym stanem prawnym²¹⁶. Decyzja o rozpoczęciu postępowania administracyjnego może być w pełni zdeterminowana obowiązującymi normami prawnymi, kiedy prawodawca nie pozostawia możliwości oceny faktów ustalonych (uprawdopodobnionych) na etapie przygotowawczym lub też może być uzależniona od dokonania takiej oceny.

Dla przykładu, prezes UOKiK „może wszcząć z urzędu postępowanie wyjaśniające [...], jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy, w sprawach dotyczących określonej gałęzi gospodarki, w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów oraz w innych przypadkach, gdy ustawa tak stanowi” (art. 48 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów)²¹⁷. Postępowanie to nie jest obligatoryjne i nie musi być wszczynane w każdej sprawie,

²¹⁶ R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, op. cit., s. 57–58.

²¹⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 184). Innym przykładem może być postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Prezesa UOKiK (na podstawie art. 48 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), służące realizacji zadań na niego nałożonych w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów. Celem postępowania wyjaśniającego jest zgromadzenie materiału dowodowego pozwalającego na podjęcie decyzji o zasadności wszczęcia postępowania antymonopolowego, postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów lub postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Szerz. J. Krüger, *Komentarz do art. 48, [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, LEX/el. 2011. Szerz. G. Łaszczycyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, op. cit., s. 495–516. Z uwagi na złożoność regulacji procesowej postępowania antymonopolowego może być ono traktowane jako procedura hybrydowa, która jednak pozostaje nadal procedurą administracyjną o charakterze jurysdykcyjnym, a jej zasadnicze standardy określone zostały w k.p.a. O procedurze hybrydowej

w której zachodzi podejrzenie niezgodności z prawem. W przypadku jednak stwierdzenia prawdopodobieństwa tej niezgodności (co ma miejsce w fazie przeddecyzyjnej) organ będzie zobligowany do rozpoczęcia postępowania administracyjnego.

Nie w każdym jednak przypadku pojawienie się faktu relewantnego z punktu widzenia obowiązującej normy prawnej będzie implikowało konieczność wszczęcia postępowania administracyjnego przez organ.

Sytuacja taka będzie miała miejsce np. w odniesieniu do ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej na podstawie art. 145 ustawy o gospodarce nieruchomościami²¹⁸. Po uzyskaniu informacji o stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi organ może rozpocząć postępowanie w celu ustalenia tej opłaty. Jednocześnie to od jego oceny zależy, czy podjęte zostaną kolejne działania w danej sprawie, ustalenie bowiem omawianej opłaty każdorazowo zależy od organu²¹⁹. Nie jest on więc zobligowany do rozpoczęcia postępowania administracyjnego, nawet jeśli zaistnieją wszystkie prawnie wymagane fakty. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, gdy wstępne ustalenia dokonane na etapie przygotowawczym wskazują, iż koszty prowadzenia postępowania administracyjnego (w tym m.in. związane ze sporządzeniem operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego) przekraczać mogą wysokość opłaty²²⁰.

zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 31 i nn.

²¹⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

²¹⁹ Szerz. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami – komentarz*, Warszawa 2013, s. 840–841. Ponadto, jak podkreśla autorka, „Organ ten [wydający decyzję o nałożeniu opłaty adiacenckiej – A. S.] nie musi przy tym wyjaśniać, dlaczego korzysta albo nie korzysta z przyznanych mu kompetencji. Musi jedynie wykazać zaistnienie przesłanek wydania decyzji i wysokość opłaty”.

²²⁰ *Ibidem*.

W takiej sytuacji organ będzie posiadał określony zakres swobody w ustaleniu, czy rozpoczęcie postępowania administracyjnego jest ekonomicznie uzasadnione (jak w powyższym przykładzie), zgodne z celami polityki państwa lub celami działania organu itd. To od jego oceny będzie zależał dalszy byt sprawy. Brak poczucia konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego w danym stanie faktycznym skutkuje poszukiwaniem innego rozwiązania albo podjęciem decyzji o niezajmowaniu się sprawą, która kończy proces stosowania prawa w danym przypadku.

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje również możliwość wszczęcia postępowania z urzędu w przypadkach, w których wymagany jest wniosek strony „ze względu na ważny interes strony” (art. 61 § 2 k.p.a.)²²¹. W takich sytuacjach przed podjęciem czynności skutkującej formalnym rozpoczęciem postępowania administracyjnego podmiot decyzyjny będzie musiał dokonać ustaleń w kierunku stwierdzenia, czy rozpoczęcie takiego postępowania jest uzasadnione w danych okolicznościach. Posłużenie się przez prawodawcę kodeksowego klauzulą „ważnego interesu strony” przyznaje decydentowi pewien zakres swobody w ocenie tego, czy w danym przypadku zachodzi konieczność wszczęcia postępowania z urzędu.

Na zakończenie rozważań dotyczących sytuacji decyzyjnej i zakresu swobody, jaką posiada w tym zakresie podmiot stosujący prawo, należy wskazać na jeszcze jedną bardzo ważną zależność, a właściwie jej brak – na swobodę w zakresie zainicjowania procesu decyzyjnego nie będzie miał wpływu charakter ani forma ewentualnego postępowania administracyjnego. Z tego punktu widzenia nie ma żadnego znaczenia, czy będzie ono miało charakter niesporny, czy też sporny (quasi-spór lub postępowanie zmierzające do zawarcia ugody) oraz czy będzie przebiegało w trybie gabinetowym, czy przeprowadzona zostanie rozprawa.

²²¹ Jednocześnie organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć.

2.4. Weryfikacja poprawności decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa

2.4.1. Zgodność z prawem wszczęcia postępowania wnioskowego

Weryfikacja sposobu korzystania z przysługującej organowi swobody decyzyjnej na etapie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa wiąże się z dwoma kluczowymi problemami – czy organ podjął działania w sytuacji, w której był do tego zobowiązany, oraz czy nie przekroczył zakresu posiadanych uprawnień (czy działał w granicach prawnie określonych).

Sprawy inicjowane wnioskiem strony podlegają ocenie w toku prowadzonej weryfikacji instancyjnej i sądowej z punktu widzenia zgodności z prawem. Konsekwencje wpłynięcia wniosku określa prawodawca, a na organie spoczywa jedynie obowiązek poczynienia ustaleń na temat dopuszczalności drogi administracyjnej. To rozumowanie, które w wyniku kwalifikacji określonych faktów ma umożliwić odpowiedź na pytanie, czy sprawa jest sprawą administracyjną i czy dany organ jest uprawniony do zajęcia się nią. Jeśli złożony wniosek spełnia przewidziane przez obowiązujące normy wymagania, organ administrujący nie ma możliwości odmowy zajęcia się sprawą. Niezajęcie się nią traktować należy jako naruszenie prawa, co może skutkować skargą na bezczynność organu. Również ustalenia podejmowane we wstępnej fazie oceny wniosku podlegać będą weryfikacji pod względem zgodności z normami prawa²²².

Patrząc na to zagadnienie od strony negatywnej, organ nie może rozpocząć procesu stosowania prawa, a w jego ramach formalnego postępowania administracyjnego w sytuacji braku wniosku²²³, jego

²²² Dotyczy to również problematyki ustalenia posiadania przez wnioskodawcę interesu prawnego, o którym mowa w art. 18 k.p.a. Por. wyrok NSA w Warszawie z 19.01.1995, I SA 1326/93, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z 15.04.1993, I SA 1719/92, LEX nr 10830; wyrok NSA w Warszawie z 22.02.1984, I SA 1748/83, CBOSA; wyrok NSA z 17.04.2007, I OSK 755/06, LEX nr 337023.

²²³ Chyba że zachodzą okoliczności wskazane w art. 61 § 2 k.p.a. Organ nie może również zmienić żądania strony zawartego we wniosku. Sprezycowanie

niekompletności lub niespełnienia wymogu drogi administracyjnej. Jednocześnie wpłynięcie wniosku obliguje podmiot administrujący do jego weryfikacji i rozpoczęcia procesu zmierzającego do wydania decyzji, w przypadku osiągnięcia pomyślnego efektu weryfikacji.

2.4.2. Złożoność procesów weryfikacji działań z urzędu

W sprawach inicjowanych z urzędu w związku z reakcją na zaistniały stan faktyczny zakres weryfikacji zależeć będzie przede wszystkim od zakresu związania organu wystąpieniem w rzeczywistości określonych faktów. Jeśli prawodawca wiąże pojawienie się takiego faktu ze skutkiem w postaci obowiązku wszczęcia formalnego postępowania administracyjnego, przedmiotem oceny będzie to, czy organ w prawidłowy sposób zareagował na jego wystąpienie. W takim przypadku pierwszorzędne znaczenie będzie miała ocena zgodności z prawem działania podmiotu administrującego. Jeśli bowiem obowiązujące normy prawne nakładają na niego obowiązek określonego zachowania się w momencie stwierdzenia wystąpienia relewantnego faktu, to niespełnienie tego obowiązku równoznaczne jest z naruszeniem obowiązującej normy.

Inaczej będzie natomiast wyglądał proces weryfikacji zachowania podmiotu administrującego w sytuacjach, w których norma prawna pozostawia mu swobodę w zakresie oceny skutków zaistnienia danego faktu. W takich przypadkach podmiot ten, kierując się określonymi kryteriami, w kontekście stojących przed nim zadań, będzie mógł podjąć decyzję o wszczęciu postępowania administracyjnego, ale nie będzie do tego zobowiązany. W ramach weryfikacji wewnątrz administracji działania te mogą być poddawane ocenie przy uwzględnieniu całego spektrum, istotnych dla organu weryfikującego, kryteriów.

żądania należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji. Por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 20.05.2010, III SA/Łd 142/10, LEX nr 670433; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2011, II SA/Go 196/11, LEX nr 821540; wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2010, V SA/Wa 39/10, LEX nr 671618; wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2010, II SAB/Wa 80/10, CBOSA.

Jednym z nich może być sprawdzenie, czy decyzja o rozpoczęciu postępowania administracyjnego zgodna jest z założeniami polityki administrowania w zakresie sposobu realizacji wyznaczonych zadań. W przypadku kontroli politycznej sprawdzeniu będzie podlegało, czy zachowanie organu zgadza się z założonymi celami politycznymi.

Podobnie będzie prezentował się zakres weryfikacji swobody, jaką posiada organ w kontekście podjęcia działań zmierzających do realizacji zadań. Chodzi o przypadki subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa. Tego typu procesy decyzyjne rozpoczynane są w celu realizacji zadań stojących przed organem, tym samym pierwszorzędno znaczenia nabiera efekt, którym skutkuje finalna decyzja. Przez jej pryzmat, a konkretnie przez pryzmat zmiany w rzeczywistości, jaką wywoła, można wykazać zasadność (lub brak) jej podjęcia.

Priorytetowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa i postępowania administracyjnego przyniosło pozytywny efekt w postaci decyzji finalnej, która przyczyniła się (przybliżyła) do zrealizowania zadania. W odniesieniu do momentu podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa i wszczęcia postępowania administracyjnego weryfikacji będzie podlegała jedynie kwestia działania przez organ w ramach przyznanego przez normę kompetencyjną uprawnienia²²⁴.

Innymi słowy, jeśli organ – dążąc do realizacji posiadanych zadań – zdecydował o podjęciu innego, niż stosowanie prawa, rodzaju działania, weryfikacja wewnętrzna (ale również polityczna) będzie koncentrować się wokół zmiany, jaką wywołało działanie organu. Ocenie będzie podlegała trafność wyboru rodzaju działania, przy wykorzystaniu różnorodnych kryteriów oceny.

W ten sam sposób będzie przebiegała weryfikacja w przypadku bierności organu. Dodatkowo w sytuacjach, w których sposoby realizacji zadania zostały wyznaczone w zaleceniach organu hierarchicznie

²²⁴ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.09.2013, II SA/Go 523/13: „normy zadaniowe nie dają podstaw do konstruowania indywidualnych praw i żądań”.

wyższego lub decydenta politycznego, weryfikacja będzie w pierwszej kolejności odnosiła się do tych wytycznych.

2.4.3. Zakres swobody decyzyjnej a zakres jej weryfikacji

Mając na uwadze powyższe konstatacje, można postawić tezę, że im większy zakres swobody, jaką posiada podmiot administrujący przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa, a w jego ramach postępowania administracyjnego, tym punkt ciężkości przy weryfikacji sposobu korzystania z tej swobody przesuwa się z argumentacji *stricte* jurystycznej na pozaprawną. Nie oznacza to oczywiście pozbawienia zasady praworządności priorytetowego znaczenia w ocenie tych decyzji. Ponadto w odniesieniu do przypadków, w których organ posiada możliwość wyboru środków do załatwienia danej sprawy, powinien on ustalić, czy decyzja administracyjna jest najwłaściwszą formą – czy może istnieje inny sposób, który nie będzie ograniczał praw i wolności jednostki, zgodnie z zasadą proporcjonalności.

Zasady praworządności i proporcjonalności, najsilniej ze wszystkich zasad, determinują zakres swobody, jaką posiada podmiot stosujący prawo na etapie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu. Z jednej strony normy prawne określają przypadki, w których organ jest zobowiązany do podjęcia określonych działań lub przyznają mu określoną władzę dyskrecyjną w tym zakresie. Z drugiej strony w odniesieniu do sytuacji, gdy posiada on chociaż minimalną swobodę, powinien przeprowadzić test proporcjonalności, który pozwoli odpowiedzieć na pytania, czy zamierzony proces decyzyjny doprowadzi do osiągnięcia stawianego celu, czy jest konieczny z uwagi na interes publiczny, czy jego efekt w postaci decyzji będzie współmierny do ograniczeń, jakie będą z niej wynikały.

Jeśli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie środka bardziej uciążliwego wykracza poza to,

co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję RP²²⁵. W ten sposób rozpoczęcie procesu stosowania prawa zmierzającego do wydania decyzji względem jednostkowego adresata podlega również weryfikacji ze strony niezależnych sądów. Sądy nie dokonują natomiast weryfikacji bierności administracji publicznej w realizacji zadań. To ostatnie może być przedmiotem oceny ze strony określonych sił politycznych oraz społeczeństwa.

Na zakończenie należy wskazać, iż niektóre decyzje podmiotów administrujących mogą wymykać się spod weryfikacji zarówno podmiotów zewnętrznych, jak i wewnętrznych. W obecnym stanie prawnym można jako przykład wskazać na opisaną w drugiej części niniejszego rozdziału instytucję „milczącej zgody organu”²²⁶.

²²⁵ Zob. m.in. wyrok TK z 12.01.2000, P 11/98, LEX nr 39282; wyrok TK z 10.04.2002, K 26/00, LEX nr 54052; wyrok TK z 13.03.2007, K 8/07, LEX nr 257767; wyrok TK z 24.11.2008, K 66/07, LEX nr 464925.

²²⁶ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 26.02.2013, II SA/Lu 61/13, CBOSA: „[...] z uwagi na pozajurydyczny charakter milczącej zgody organu akceptującego w ten sposób planowaną inwestycję, nie jest możliwe jej kwestionowanie zarówno w odwołaniu, jak i w trybach nadzwyczajnych [...]”.

ROZDZIAŁ III

Swoboda decyzyjna w procesie ustalania faktów sprawy

3.1. Specyfika ustalania faktów w administracyjnym typie stosowania prawa

3.1.1. Rodzaje faktów a proces stosowania prawa

Proces stosowania prawa, w jego ujęciu decyzyjnym, prowadzi do wydania decyzji o charakterze jednostkowym – decyzji dopasowanej do konkretnych okoliczności i indywidualnego podmiotu. To właśnie unikatowa sfera faktów determinuje przebieg całego procesu, czyniąc warunkiem koniecznym racjonalności decyzji właściwe jej ustalenie.

Pojawienie się relewantnego z punktu widzenia norm prawnych faktu będzie prowadziło do zainicjowania procesu decyzyjnego, w trakcie którego organ będzie poszerzał swoją wiedzę na temat faktów istotnych dla sprawy, aż do momentu gdy ustalą ich wystarczająco dużo, aby móc proces zakończyć i wydać decyzję.

Stosując zaproponowany przez J. Filipka podział przesłanek faktycznych działań administracji na te, które muszą być spełnione, aby dana czynność administracyjna mogła zostać podjęta, oraz te, które determinują zasadność, kierunek i treść tej czynności²²⁷, stwierdzić można, iż w sytuacji decyzyjnej mamy do czynienia z przesłankami, które muszą być spełnione, aby proces stosowania prawa mógł zostać w ogóle rozpoczęty. Obok nich wyodrębnić można przesłanki (fakty),

²²⁷ Szerz. J. Filippek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, op. cit., s. 55.

które determinują przebieg tego procesu i jego efekt finalny w postaci decyzji.

W procesie ustalania stanu faktycznego organ będzie miał więc styczność z dwoma grupami faktów – faktami przesądzającymi o rozpoczęciu procesu decyzyjnego (ustalonymi w fazie przedjurysdykcyjnej) oraz wpływającymi na przebieg i sposób jego zakończenia (ustalonymi w fazie jurysdykcyjnej). Zakres koniecznych ustaleń w obu grupach faktów wyznaczają obowiązujące normy prawne, które określają równocześnie konsekwencje ich stwierdzenia.

Jak zauważa J. Zimmermann, akt administracyjny (decyzja stosowania prawa) jest wypadkową działań kojarzenia ze sobą nieustannie faktów i prawa, które pozostają do siebie w specjalnej, niepowtarzalnej, jednostkowej relacji²²⁸. Prawo wyznacza katalog potencjalnych faktów (sytuacji), w których organ będzie działał w określony sposób, jednak dopiero pojawienie się konkretnego zdarzenia, które można zakwalifikować do tego katalogu, będzie skutkowało rozpoczęciem procesu decyzyjnego. Natomiast pojawienie się faktu, który jest prawnie obojętny, nie wywoła analogicznej aktywności ze strony organu.

W trakcie całego procesu podmiot decyzyjny będzie ustalał fakty określone przez obowiązujące normy lub takie, z których w świetle tych norm może lub powinien on wyciągnąć określone wnioski. Wszystko to będzie odbywało się w sformalizowanej procedurze. Jak bowiem zauważają S. Wronkowska i Z. Ziemiński, ustalanie stanu faktycznego jest czynnością konwencjonalną oraz doniosłą prawnie, dokonywaną według określonych reguł, na podstawie przewidzianych przez prawo środków dowodowych²²⁹.

Fakty sprawy występują w różnych postaciach na wszystkich etapach procesu stosowania prawa. Na samym początku organ stosujący prawo ma do czynienia z ich ogólnym oglądem, następnie – podejmując kolejne działania – zmierza do ich szczegółowego ustalenia i weryfikacji poprawności poczynionych rozumowań, aż do momentu

²²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 354.

²²⁹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, op. cit., s. 219. Na temat środków dowodowych zob. R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 49–50.

otrzymania obrazu faktów wystarczającego do zakończenia procesu i podjęcia decyzji²³⁰.

Takie ukształtowanie procesu poznania faktów sprawy pozwala przyjąć zaproponowane przez M. Zielińskiego rozróżnienie faktów²³¹ na rzeczywiste (istniejące w określonym czasie i przestrzeni), pomyślane przez kogoś jako rzeczywiste, wyobrażone przez kogoś, hipotetyczne oraz wykazane w danej grupie społecznej²³². Podział ten odnosi on do procesu poznania sądowego i wskazuje, iż w związku z charakterem postępowania sądowego pierwsze fakty sprawy przekazane są sędziemu przez podmiot inicjujący postępowanie (oskarżyciela, powoda), który przedstawia ich wstępną wersję. Fakty te są dla sędziego faktami wyobrażonymi i hipotetycznymi jednocześnie, a dla podmiotu inicjującego są (a przynajmniej powinny być) faktami pomyślanymi jako rzeczywiste. Następnie w wyniku procesu poznawczego, za pomocą akceptowanych przez sędziego reguł wykazywania (uznawania za rzeczywiste), dochodzi do weryfikacji tych faktów. Ważne jednak, aby reguły akceptowane przez sędziego były jednocześnie akceptowane przez ustawodawcę. Celem postępowania poznawczego jest uznanie faktów za wykazane i w związku z tym uznanie ich za rzeczywiste (fakt, którego deskrypcja jest deskryp-

²³⁰ L. Leszczyński (*Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 65–66) podkreśla, iż ustalanie stanu faktycznego towarzyszy całemu procesowi stosowania prawa, a „rozpoczyna się od wstępnej wersji jego ustalenia, prezentowanego w typie sądowym przez stronę inicjującą postępowanie [...]. Następnie podlega ustaleniu właściwemu przy udziale podmiotu podejmującego decyzję. W toku procesu wiedza o faktach ulega więc powiększeniu, aż do momentu uznania, iż nastąpiło jego pełne ustalenie lub do uznania, iż więcej nie da się już w tym zakresie ustalić lub też nastąpiło »ustalenie wystarczające« do wydania decyzji”. Podobnie B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, op. cit., s. 119–128.

²³¹ Pod pojęciem „faktu” M. Zieliński (*Poznanie sądowe a poznanie naukowe*, Poznań 1979, s. 77) rozumie „fragment rzeczywistości wyróżniony z niej jakąś deskrypcją określoną lub deskrypcją nieokreśloną”. Natomiast J. Wróblewski (*Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 170) wskazuje, iż „x jest faktem”, co znaczy, że „x istnieje w czasie t i przestrzeni p”. Przyjmuje on, iż znaczenie słowa „istnieć” wyznaczone jest przez filozofię materialistyczną.

²³² M. Zieliński podkreśla, iż stosunek faktu wykazanego do faktu rzeczywistego uzależniony jest od waloru reguł uznawania jakiegoś faktu za rzeczywiste. Szerz. M. Zieliński, *Poznanie sądowe a poznanie naukowe*, op. cit., s. 76–82.

cją ostatniej wersji w poznaniu sądowym, to fakt pomysłany przez sędziego jako rzeczywisty)²³³.

3.1.2. Swoistość poznania administracyjnego

Schemat poznania faktów sprawy przez podmiot administrujący w procesie stosowania prawa przebiega zgoła podobnie, jak w przypadku poznania sądowego²³⁴. Niektóre postępowania administracyjne wykazują wiele podobieństw do sądowego stosowania prawa²³⁵. Zważywszy jednak na specyfikę działania administracji publicznej oraz zakres spraw podlegających jej kompetencjom, występują również określone cechy specyficzne dla administracyjnego typu stosowania prawa.

Poznanie administracyjne rozpoczyna się od wstępnego zapoznania się z faktami przedstawionymi we wniosku podmiotu posiadającego interes prawny w wydaniu decyzji o konkretnej treści lub z faktami, które wynikają z informacji znajdujących się w posiadaniu organu (ustalonymi) w związku z kierowaniem przez niego sferą życia społecznego (niezależnie, czy jest to działalność bieżąca, czy długofalowa). Fakty te są dla podmiotu administrującego, podobnie jak dla sędziego, faktami wyobrażonymi i hipotetycznymi²³⁶. Uznawanie faktów za rzeczywiste będzie opierało się, jak w typie sądowym

²³³ Szerz. ibidem, s. 85–93.

²³⁴ Podobną tezę formułuje J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 100.

²³⁵ L. Leszczyński (*Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 68) jako przykłady takich postępowań podaje quasi-sądowe postępowania wymierzające sankcję (np. decyzja nakazująca rozbiórkę budowli wykonanej niezgodnie z wymogami formalnymi) oraz decyzje podejmowane na wniosek przyszłego adresata, a zwłaszcza przy reakcji na kilka konkurencyjnych wniosków (postępowania quasi-sporne). Jednocześnie podkreśla on, iż ustalanie stanu faktycznego w typie administracyjnym (kierowniczym) wykazuje wiele cech specyficznych.

²³⁶ Niezależnie od tego, iż organ posiada wiedzę na temat określonych faktów, jeśli ich ustalenie nie nastąpiło w ramach postępowania administracyjnego, a np. przed jego wszczęciem, będą one przedmiotem dowodzenia w określonej przez obowiązujące normy procedurze. Nawet fakty znane organowi z urzędu mogą być

stosowania prawa, na regułach akceptowanych przez prawodawcę zgodnie z treścią obowiązujących norm prawnych.

Należy mieć jednak na uwadze, iż część decyzji administracji podejmowana jest w związku z realizacją zadań (norm zadaniowych) i ustalanie stanu faktycznego nie jest takim samym składnikiem procesu decyzyjnego jak w typie sądowym. Sam proces bowiem nie zawsze wiąże się z kwalifikacją stanu faktycznego i ustaleniem konsekwencji tej kwalifikacji, a fakty stanowią jedynie punkt wyjścia do podjęcia decyzji zmierzającej do realizacji wyznaczonego zadania²³⁷.

Podstawą wszystkich decyzji organu administrującego jest stan faktyczny obowiązujący w momencie jej wydawania. Tak rozumiany stan faktyczny sprawy to przeważnie mieszanka faktów przeszłych oraz teraźniejszych.

Przykładowo w postępowaniach z zakresu świadczeń rodzinnych²³⁸ podmiot decyzyjny bierze pod uwagę dochody członków rodziny osiągnane w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy (fakt przeszły). Jednocześnie dokonując wyliczeń, uwzględnia on m.in. aktualny skład rodziny, fakt uzyskania lub utraty dochodu czy fakt zakończenia kształcenia przez osobę uczącą się (fakty teraźniejsze)²³⁹. W przypadku samowoli budowlanej organ nakazujący rozbiórkę obiektu budowlanego musi stwierdzić fakt istnienia takiego obiektu (fakt teraźniejszy) oraz fakt wybudowania go bez uprzedniego uzyskania wymaganego pozwolenia (fakt przeszły).

Mając to na względzie, można stwierdzić, iż proces poznania administracyjnego, podobnie jak poznanie sądowe, jest rozumowaniem poznawczym z pewnymi elementami rozumowań prawniczych

przedmiotem dowodzenia w procesie stosowania prawa w sytuacji, gdy strona wskaże taką potrzebę.

²³⁷ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 68.

²³⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992).

²³⁹ Por. wyrok WSA w Lublinie z 28.05.2009, II SA/Lu 201/09, LEX nr 580289; wyrok WSA w Białymstoku z 21.04.2009, II SA/Bk 107/09, LEX nr 580333; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.02.2012, II SA/Go 36/12, LEX nr 1123203.

i wykazuje wiele podobieństw do naukowego poznania w naukach historycznych²⁴⁰.

Konieczność dążenia administracji publicznej do realizacji wyznaczonych zadań powoduje niekiedy potrzebę analizowania skutków, jakie potencjalna decyzja wywoła w rzeczywistości społecznej. Sam proces stosowania prawa podejmowany jest właśnie w celu wywołania tych skutków. W związku z tym należy podkreślić, iż – obok faktów wskazanych przez M. Zielińskiego – w administracyjnym typie stosowania prawa decydent może mieć do czynienia z kategorią faktów, którą można określić mianem „faktów wyobrażonych przyszłych” jako faktów, których deskrypcja jest znana decydentowi²⁴¹, ale które nie istnieją jeszcze w rzeczywistości. Są one projekcją przyszłych faktów, których pojawienie się jest pewne lub zakładane i prawdopodobne w wyniku podjęcia projektowanej decyzji stosowania prawa. Dla podmiotu stosującego prawo fakty te są synonimem idealnego, z punktu widzenia zadań, jakie przed nim stoją, ukształtowania rzeczywistości – efektem pełnego zrealizowania założonego celu (ogólnego lub szczegółowego) działania. Innymi słowy „fakty wyobrażone przyszłe” są antycypacją zrealizowanego celu działania.

Tak rozumiane fakty będą miały wpływ na podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa w przypadku działań podejmowanych z urzędu w sytuacjach, gdy prawodawca wyznacza organowi zadania, nie wskazując jednocześnie konkretnych działań, jakie musi on podjąć (sytuacja subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa). Chodzi o sytuacje, w których poprzez oddziaływanie różnych czynników o charakterze społecznym, ekonomicznym, organizacyjnym i politycznym, jako czynników motywujących, organ podejmuje decyzję o rozpoczęciu procesu, dążąc w ten sposób do osiągnięcia założonego celu.

²⁴⁰ Szerz. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 18–19; zob. również M. Zieliński, *Poznanie sądowe a poznanie naukowe*, op. cit., passim.

²⁴¹ Według M. Zielińskiego „fakt F jest faktem wyobrażonym przez osobę O, jeśli osoba ta zna jego deskrypcję”. Szerz. M. Zieliński, *Poznanie sądowe a poznanie naukowe*, op. cit., s. 77.

Jako przykład procesu stosowania prawa, w którym występują fakty wyobrażone przyszłe, można wskazać postępowanie wywłaszczeniowe. Podejmowane jest ono w celu wydania decyzji mającej umożliwić realizację celu publicznego, którego nie można osiągnąć w inny sposób²⁴². Faktem wyobrażonym przyszłym dla organu podejmującego to postępowanie będzie więc taki obraz przyszłej rzeczywistości, w której cel publiczny został zrealizowany. Fakt ten nie istnieje jeszcze realnie (gdyby cel publiczny został już zrealizowany, organ nie może wydać decyzji wywłaszczeniowej), ale jest on zamierzony przez podmiot decyzyjny oraz realny z uwagi na aktualny stan rzeczywistości (zbędność wywłaszczonej nieruchomości dla osiągnięcia celu może stać się podstawą dochodzenia jej zwrotu).

Fakty stanowiące podstawę działania podmiotu administrującego, w tym wpływające na decyzję o rozpoczęciu procesu stosowania prawa, jego przebieg i treść decyzji finalnej tworzą bardzo różnorodną grupę. Na zagadnienie swobody decyzyjnej, jaką dysponuje organ administracji, w ramach rozumowań zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy, należy spojrzeć z dwóch punktów widzenia: swobody w zakresie doboru faktów, które muszą zostać ustalone, oraz sposobu, w jaki powinno to nastąpić.

²⁴² W pierwszej kolejności należy więc rozważyć, czy wywłaszczenie (co dotyczy także ograniczenia praw do nieruchomości, w tym ograniczenia korzystania z nieruchomości) w ogóle będzie potrzebne. Jeżeli bowiem cel publiczny da się zrealizować bez nabywania przez podmiot publiczny praw do nieruchomości, to takie właśnie rozwiązanie należałoby w świetle omawianego przepisu zastosować. Dopiero gdy jest to wykluczone, podmiot publiczny może sięgać po nabycie praw do nieruchomości – w pierwszej kolejności w drodze umowy. Szerz. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami – komentarz*, op. cit., s. 644–652.

3.2. Ustalanie zakresu postępowania dowodowego i ocena faktów

3.2.1. Prawne uwarunkowania ustalania faktów

Ustalanie stanu faktycznego sprawy odbywa się łącznie z rozumowaniami walidacyjnymi i interpretacyjnymi, co pozwala organowi wyznaczyć zakres faktów, które będą przedmiotem dowodzenia w danej sprawie. Obowiązujące normy prawa materialnego określają katalog faktów sprawy, które muszą zostać ustalone przed wydaniem decyzji w konkretnej sprawie.

Niezależnie od tego, czy proces stosowania prawa zapoczątkowany był działaniem organu, czy strony, podmiot decyzyjny już na jego początkowym etapie dokona ustaleń dotyczących swojej kompetencji do zajęcia się sprawą, zakresu przedmiotowego postępowania oraz procedury, w jakiej dana sprawa będzie załatwiona. Są to wstępne informacje, które będą podlegały następnie weryfikacji w trakcie procesu. Nie jest wykluczone, iż po przeprowadzeniu pierwszych analiz może okazać się, iż poczynione ustalenie są nieprawidłowe lub nie w pełni prawidłowe.

W początkowej fazie procesu decyzyjnego organ musi stwierdzić prawdopodobieństwo wystąpienia faktu, który implikuje konieczność (w sensie zobiektywizowanym lub subiektywnie postrzeganym) rozpoczęcia procesu, a następnie przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji. Ten fakt będzie dla podmiotu decyzyjnego faktem wyobrażonym i hipotetycznym. Postępowanie administracyjne będzie natomiast zmierzało do jego weryfikacji, a w przypadku uznania za rzeczywisty wydania merytorycznej decyzji.

W zależności od typu sprawy, z jaką będzie miał do czynienia organ, proces ustalania stanu faktycznego, a tym samym proces stosowania prawa może okazać się bardzo krótki i mało pracochłonny. W niektórych obszarach prawa administracyjnego już po wniesieniu podania przez stronę (przy zastrzeżeniu, iż spełnia ono wszystkie wymagania zarówno pod względem formalnym, jak i treściowym)

można dokonać kwalifikacji faktów i wydać decyzję²⁴³. W znacznej części spraw administracyjnych niezbędne będzie jednak zgromadzenie i rozpatrzenie materiału dowodowego, a więc znalezienie i przeanalizowanie wszystkich faktów istotnych dla sprawy²⁴⁴.

Wstępny obraz faktów sprawy, w powiązaniu z wyinterpretowaną normatywną podstawą decyzji, pozwala organowi określić katalog faktów istotnych dla sprawy, do których ustalenia będzie dążył. Należy jednak pamiętać, że wraz z pozyskiwaniem informacji o kolejnych faktach może się okazać, iż wstępne ustalenia były niepełne lub nieprawidłowe, a tym samym zakres faktów relewantnych dla sprawy ulegnie zmianie. W toku dalszego postępowania organ dokona również wyboru środków dowodowych, które będzie musiał podjąć, przeprowadzić, a następnie dokonać oceny otrzymanych wyników.

3.2.2. Postawa organu wobec stanu faktycznego

Normy prawne określają bierną lub czynną postawę organu wobec informacji dotyczących stanu faktycznego sprawy, a w szczególności tego, czy i w jakim zakresie organ jest związany dostarczonymi informacjami, w jakim zaś zakresie może sam dążyć do ich uzyskania²⁴⁵. Ustalanie stanu faktycznego w procesach stosowania prawa może być prowadzone na podstawie zasady prawdy materialnej lub zasady prawdy formalnej (ewentualnie ich połączenia). Niezależnie jednak od szczegółowych preferencji prawodawcy w tym zakresie²⁴⁶ należy

²⁴³ Dzieje się tak w przypadku, gdy przedstawione we wniosku fakty oraz ewentualnie załączone na ich poparcie dokumenty nie budzą żadnych wątpliwości. Szerz. G. Łaszczycza, Cz. Martysz A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, t. 1, s. 584.

²⁴⁴ Zob. R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, op. cit., s. 97.

²⁴⁵ Szerz. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 424.

²⁴⁶ Jak wskazuje A. Jakubecki, o tym, czy prawo procesowe dąży do prawdy materialnej, czy zadowala się prawdą formalną, decydują nie deklaracje wypowiedziane *expressis verbis* w przepisach, ale przewaga unormowań odwoływanych

zgodzić się z poglądem B. Wojciechowskiego, iż ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego jest obowiązkiem wynikającym z ideologii praworządnego stosowania prawa oraz przekonania o zupełności proceduralnej systemu prawa²⁴⁷.

Obowiązujące przepisy k.p.a. nie pozostawiają w tym zakresie wątpliwości, stanowiąc, iż w toku postępowania organu administracji dążą do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.) poprzez wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego (art. 77 k.p.a.).

Zasada prawdy obiektywnej jest jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego, podczas gdy pozostałe zasady ogólne mają na celu stworzyć takie warunki w toku postępowania, które umożliwią dokonanie ustaleń faktycznych zgodnych z rzeczywistością. Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego przesądza bowiem o racjonalności wydawanej decyzji²⁴⁸. Przyjęcie zasady prawdy materialnej jako rządzącej procesem ustalania stanu faktycznego determinuje w znacznej mierze zakres aktywności organu w tym obszarze, w tym sensie, iż musi on dążyć do pełnego ustalenia wszystkich istotnych dla sprawy faktów. Tym bardziej, iż – jak wskazuje J. Borkowski – postępowanie dowodowe służy wyjaśnieniu sprawy zgodnie z obowiązkiem dochodzenia do prawdy obiektywnej, ale równocześnie muszą być ustalone te wszystkie okoliczności, które umożliwiają wyrażenie racji interesu publicznego i słusznego interesu stron przy rozstrzyganiu sprawy²⁴⁹.

się do prawdy materialnej lub formalnej. Szerz. A. Jakubecki, *Kontrydktoryjność a poznanie prawdy w procesie cywilnym w świetle zmian kodeksu postępowania cywilnego*, „Przełąd Sądowy” 1998, nr 10, s. 84.

²⁴⁷ Zob. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, op. cit., s. 124 oraz szerz. przywołana tam literatura. Zob. również S. Fundowicz, *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, op. cit., s. 173–181; M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, op. cit.; A. Miruć, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, op. cit., s. 535.

²⁴⁸ Podobnie m.in. wyrok SN z 23.11.1994, III ARN 55/94, LEX nr 9409.

²⁴⁹ Szerz. J. Borkowski, *Postępowanie zwykłe...*, op. cit., s. 147.

Oznacza to, że również w sytuacji, gdy strona nie przedstawi dowodów potwierdzających określone fakty, a wywodzi na ich podstawie dla siebie skutki prawne, podmiot decyzyjny powinien podjąć działania, przy wykorzystaniu innych dostępnych mu środków dowodowych, na poparcie podniesionych przez stronę zarzutów²⁵⁰. Jednocześnie analizując to zagadnienie od strony negatywnej, należy stwierdzić, iż organ administracji nie jest związany zakresem materiału dowodowego przedstawionego przez stronę²⁵¹, jak bowiem słusznie wskazuje E. Iserzon, zasada prawdy obiektywnej polega na stworzeniu organowi orzekającemu w danym, konkretnym postępowaniu możliwości swobodnego badania sprawy i swobodnej oceny wyników tego badania²⁵².

Swoboda w tym zakresie nie oznacza oczywiście dowolności, organ musi bowiem po pierwsze dążyć do pełnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, a nie jedynie poprzestawać na faktach, które w jakimś sensie przemawiają za podjęciem decyzji zgodnej z przyjętą przez

²⁵⁰ Szerz. M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, op. cit., s. 648. Autor wskazuje na występujące w tym zakresie spory w doktrynie i orzecznictwie. Por. wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2007, VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057; wyrok NSA w Poznaniu z 11.07.2002, SA/Po 788/00, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z 22.02.2000, I SA 403/99, CBOSA. Inaczej na to zagadnienie patrzy NSA w Katowicach w wyroku z 20.05.1998 (I SA/Ka 1605/96, LEX nr 33414): „nałożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia strony postępowania od współudziału w realizacji tego obowiązku”. Podobnie wyrok NSA w Warszawie z 16.02.1999, III SA 2322/98, CBOSA.

²⁵¹ Por. m.in. wyrok NSA w Warszawie z 7.09.1994, III SA 1111/93, CBOSA; wyrok NSA w Krakowie z 4.06.1998, I SA/Kr 1052/97, LEX nr 33618.

²⁵² E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 153–154.

niego polityką²⁵³ lub są łatwiejsze do ustalenia od innych faktów²⁵⁴. Z uwagi na bezpośrednie zainteresowanie wydawaną przez siebie decyzją organ może bowiem dążyć jedynie do ustalenia tych faktów, które będą uzasadniały podjęcie decyzji o konkretnej treści. W tym sensie zasada prawdy obiektywnej chroni stronę przed nieobiektywnym i niezgodnym z prawem działaniem organu administracji. Wyklucza ona również dowolność organu w tym obszarze. Ponadto wszystkie działania przez niego podejmowane muszą mieć swoją podstawę prawną i uwzględniać okoliczności, na które powołuje się strona²⁵⁵.

Niezależnie od typu sprawy i jej złożoności przebieg procesów ustalania stanu faktycznego wykazuje pewne podobieństwa. Występujące w tym zakresie różnice będą wynikały z momentu – przed lub po formalnym rozpoczęciu postępowania administracyjnego – w którym organ w procesie stosowania prawa będzie dokonywał ustalenia określonych faktów oraz czasu trwania tych rozumowań²⁵⁶.

²⁵³ SN w wyroku z 23.11.1994 (III ARN 55/94, LEX nr 9409) stwierdził: „Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości w materiale dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego jako niezbędnego warunku wydania decyzji o przekonywującej treści (art. 7 k.p.a.)”.

²⁵⁴ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 3.08.2000, V SA 2182/99, LEX nr 46392, w którym sąd wyraził pogląd, iż aprobata dla „rutynowej praktyki organów administracji ułatwiających sobie pracę musi być oceniona jako zjawisko wysoce naganne i rażąco naruszające prawo”.

²⁵⁵ Tak m.in. wyrok NSA we Wrocławiu z 6.11.1994, SA/Wr 806/93, CBOSA.

²⁵⁶ Jednocześnie jednak, jak podkreśla R. Suwaj, w postępowaniach wszczynanych z urzędu organ powinien mieć uzasadnione przekonanie o zaistnieniu stanu faktycznego, a pewności nabrać dopiero po jego formalnym rozpoczęciu. Zgodnie bowiem z zasadą prawdy obiektywnej oraz zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowody zgromadzone przed wszczęciem postępowania obarczone będą wadliwością, gdyż strona zostanie pozbawiona możliwości uczestnictwa w czynnościach przeprowadzanych do ich uzyskania. Szerz. R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, op. cit., s. 51. Z poglądem tym należy się zgodzić, wskazując jednocześnie, iż teza ta nie ma charakteru absolutnego i nie

W przypadku postępowań rozpoczynanych na wniosek podmiotu zainteresowanego wydaniem decyzji obowiązujące normy przeważnie nakładają na niego obowiązek jednoczesnego przedstawienia dowodów, które mają pozwolić na uznanie tych faktów za rzeczywiste. W takiej sytuacji droga poznania administracyjnego jest relatywnie krótka. Może jednak ulec wydłużeniu w przypadku konieczności uzupełniania załączonej dokumentacji. W takiej bowiem sytuacji podmiot administrujący, aby móc uznać dane fakty za rzeczywiste, musi oczekiwać na aktywność podmiotu zainteresowanego.

W przypadku natomiast postępowań rozpoczynanych z urzędu inicjatywa zapoczątkowania procesu decyzyjnego leży po stronie podmiotu administrującego, który – będąc w posiadaniu określonych informacji – podejmuje działania w celu ich weryfikacji i uznania faktów hipotetycznych i wyobrażonych za rzeczywiste. W zależności od złożoności stanu faktycznego proces ten może być mniej lub bardziej skomplikowany. Jednocześnie jednak obowiązek pełnego i wszechstronnego zgromadzenia materiału dowodowego ciąży na organie niezależnie od typu sprawy, jaki podlega jego kompetencjom²⁵⁷.

3.2.3. Ustalenie faktów sprawy a fazy procesu decyzyjnego

Ustalanie stanu faktycznego w procesach stosowania prawa należy rozpatrywać w dwóch powiązanych aspektach – pierwszym odnoszącym się do ustalenia faktów sprawy oraz drugim odnoszącym się do ich prawidłowej oceny. Proces ten można więc odnieść do dwóch rodzajów rozumowań – ustalenia istnienia lub nieistnienia pewnych faktów w rzeczywistości społecznej oraz dokonania oceny ich znaczenia dla sprawy.

znajdzie odzwierciedlenia we wszystkich postępowaniach wszczynanych z urzędu, co wskazuje sam jej autor w dalszej części swoich wywodów.

²⁵⁷ Tak w odniesieniu do decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego wyrok NSA w Warszawie z 19.03.1981, SA 234/81, LEX nr 9609; wyrok NSA w Warszawie z 19.07.1982, II SA 883/82, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z 11.02.1981, SA 233/81, LEX nr 11205.

Na początkowym etapie procesu stosowania prawa organ ma do czynienia ze wstępną wersją stanu faktycznego. Nie ma w tym zakresie znaczenia sposób wszczęcia postępowania administracyjnego (na wniosek lub z urzędu). Słusznie wskazuje R. Suwaj, iż niezależnie od tego, kto jest podmiotem inicjującym organ, będzie zawsze występować z wnioskiem zawierającym określoną tezę i na potwierdzenie której posiadać będzie informacje lub dokumenty składające się na wstępny stan faktyczny²⁵⁸. Są to fakty, które będą wpływały na podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa i wszczęcie postępowania administracyjnego. O tym, na ile ich stwierdzenie jest wiążące dla organu, przesądzają obowiązujące normy prawne.

Na tej podstawie zostanie dokonana ocena wstępnej wersji stanu faktycznego sprawy i podjęta decyzja o kontynuowaniu procesu w celu wydania decyzji finalnej lub też jego natychmiastowe zakończenie z uwagi na ograniczenia prawne lub decyzję organu (w zależności od rodzaju sytuacji decyzyjnej)²⁵⁹. Mająca miejsce w fazie przedjurysdykcyjnej kwalifikacja częściowa dostępnych organowi na ten moment faktów ze wstępnie zrekonstruowaną normatywną podstawą decyzji, która uprawnia do przeprowadzenia procesu stosowania prawa i nakłada obowiązek lub pozostawia organowi wolność wyboru takiego działania, przesądzi o dalszych działaniach organu.

Jeśli konfrontacja wstępnej wersji stanu faktycznego ze wstępnie zrekonstruowaną normatywną podstawą decyzji przebiegnie pomyślnie, wówczas organ będzie zobowiązany do ustalenia wszystkich faktów niezbędnych do wydania decyzji końcowej. Zakres tych ustaleń określony jest przez normy prawa materialnego wskazujące fakty, które muszą zostać wykazane, aby możliwe było wydanie decyzji o konkretnej treści, lub określające rodzaj środka dowodowego, który powinien zostać przeprowadzony przed zakończeniem postępowania. W miarę ustalania kolejnych faktów i dokonywania ich kwalifikacji

²⁵⁸ Szerz. R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 34–39.

²⁵⁹ W przypadku postępowań wnioskowych dojdzie do umorzenia postępowania (art. 105 k.p.a.), a w sprawach rozpoczynanych z urzędu prawdopodobnie w ogóle nie dojdzie do wszczęcia postępowania administracyjnego.

z wyinterpretowywaną równocześnie normatywną podstawą decyzji wiedza o faktach ulegać będzie poszerzeniu i odpowiednio do nich zredukowana będzie norma do zastosowania.

Dokonując klasyfikacji faktów sprawy, J. Zimmermann wskazuje, iż wśród faktów stanowiących sedno postępowania dowodowego można wyróżnić dwie grupy: jedna, której ustalenie lub nieustalenie przesądza o bycie postępowania i możliwości jego zakończenia wydaniem decyzji merytorycznej, i druga wpływająca jedynie na treść decyzji finalnej.

3.2.4. Ocena faktów a fakty wyrażone ocennie

Problematykę oceny faktów można rozpatrywać w odniesieniu do dwóch zagadnień – 1) oceny wiarygodności i wystarczalności danego dowodu dla wykazania konkretnej okoliczności oraz 2) ocen sformułowanych przez organ w związku z istnieniem w systemie prawnym zwrotów ocennych. Swobodę organu w tym zakresie należy odnieść z jednej strony do kwestii swobody w ocenie dowodów (1), a z drugiej do ustalenia występowania faktów wyrażonych przez prawodawcę w sposób oceniający (2).

W wyroku z 12.01.2010 (VII SA/Wa 1400/09, LEX nr 600422) WSA w Warszawie wskazała, iż „organy w postępowaniu administracyjnym zobowiązane są do oceny każdego przeprowadzonego dowodu. Każdy dowód organy mogą uznać za wiarygodny bądź odmówić mu wiarygodności w całości lub części. Mają prawo i obowiązek zbadać, czy przedłożona opinia jest zupełna, wiarygodna i logiczna oraz ewentualnie żądać jej uzupełnienia”. Zasadę swobodnej oceny dowodów wprowadza *implicite* art. 80 k.p.a. Odnosi się ona zarówno do oceny pojedynczych faktów, całokształtu materiału sprawy, jak i pojedynczych faktów w kontekście całokształtu zgromadzonych dowodów²⁶⁰.

²⁶⁰ R. Suwaj wskazuje, iż wyrażona w art. 80 k.p.a. zasada swobodnej oceny dowodów odnosi się w przeważającej mierze do etapu oceny całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego i należy ją raczej rozumieć jako zasadę oceny

Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzecznictwie zwraca uwagę, iż „organ prowadzący postępowanie musi dążyć do ustalenia prawdy materialnej i według swej wiedzy, doświadczenia oraz wewnętrznego przekonania ocenia wartość dowodową poszczególnych środków dowodowych, wpływ udowodnienia jednej okoliczności na inne okoliczności”²⁶¹.

Swobodna ocena dowodów nie oznacza jednak dowolności. Jak wskazuje E. Iserzon, ocena przeprowadzonych dowodów winna być oparta na przekonujących podstawach i znaleźć swoje odzwierciedlenie w odpowiednim uzasadnieniu²⁶². W judykaturze²⁶³ i doktrynie²⁶⁴ wskazuje się na szereg wymogów, jakim powinien odpowiadać proces oceny faktów sprawy. W wyroku z 17.05.1994 (SA/Lu 1921/93, LEX nr 26517) NSA w Lublinie jednoznacznie wskazała, iż „swobodna ocena dowodów, aby nie przerodziła się w samowolę, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny, tj.:

- po pierwsze – opierać się należy na materiale dowodowym zebranym przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa;

wyników przeprowadzonych wcześniej czynności dowodowych. Szerz. R. Suwaj, *Jurydyczna postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 92–115.

²⁶¹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 20.08.1997, III SA 150/96, LEX nr 30848.

²⁶² E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 155.

²⁶³ Por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z 19.09.2013, I SA/Kr 526/13, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 17.09.2013, II SA/Łd 672/13, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 25.09.2009, II SA/Ol 529/09, LEX nr 602906; wyrok WSA w Warszawie z 14.10.2004, III SA 949/03, CBOSA.

²⁶⁴ Interesującą tezę w tym zakresie, w odniesieniu do postępowań podatkowych, sformułował A. Hanusz, który wskazuje, iż „[...] podczas budowania podstawy domniemania faktycznego organ podatkowy, w myśl zasady swobodnej oceny dowodów, może dawać wiarę tym lub innym pośrednim faktom dowodowym oraz oceniać ich wartość i moc dowodową, kierując się doświadczeniem życiowym, znajomością reguł gospodarowania, prawami przyrody oraz podobnymi pozaprawnymi kryteriami. Szerz. zob. A. Hanusz, *Źródło domniemania faktycznego a orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 143–155.

- po drugie – ocena powinna być oparta na wszechstronnej ocenie całokształtu materiału dowodowego;
- po trzecie – organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które mają na podstawie art. 76 § 1 k.p.a. szczególną moc dowodową. Organ może odmówić wiary określonym dowodom, jednakże dopiero po wszechstronnym ich rozpatrzeniu, wyjaśniając przyczyny takiej ich oceny;
- po czwarte – rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych, powinno być zgodne z prawidłami logiki”.

Dla podmiotu stosującego prawo kluczowe znaczenie ma kwestia możliwości uznania wykazanych (udowodnionych) faktów za fakty sprawy. Będzie to możliwe w następstwie przeprowadzonych rozumowań walidacyjnych i derywacyjnych oraz po dokonaniu kwalifikacji tych faktów (kwalifikacja częściowa i całkowita) z punktu widzenia kryteriów określonych w normatywnej podstawie decyzji.

Konsekwencją dokonywanych paralelnie ustaleń stanu faktycznego i stanu prawnego jest w końcowym etapie postępowania ocena kompletności (wystarczalności) zgromadzonego materiału dowodowego, która w świetle zinterpretowanej normatywnej podstawy decyzji pozwala wydać decyzję kończącą proces. Pomimo iż kwalifikacja faktów sprawy z wyinterpretowywaną normą odbywa się na bieżąco w trakcie procesu, to po jego zakończeniu organ musi raz jeszcze – dokonując kwalifikacji końcowej (ostatecznej) – odpowiedzieć na pytanie o to, czy ustalił wszystkie fakty sprawy.

Ocenę faktów sprawy należy jednak odróżnić od ustalenia istnienia faktów, które prawodawca wyraził w sposób oceniający²⁶⁵. Zdaniem J. Wróblewskiego istnienie faktów wyróżnionych opisowo w prawie może być, w zależności od przyjętych teorii dowodowych, udowodnione tak jak wszystkie twierdzenia egzystencjalne w dziedzi-

²⁶⁵ Jako przykłady cennego ujęcia faktów można wskazać: „nadzwyczajne okoliczności”, „uzasadniona przyczyna”, „rażące naruszenie prawa”, „szczególnie uzasadniony przypadek”.

nie pozaprawnej albo też może być swoiste dla prawa. Wskazuje on, iż udowodnienie takiego faktu z założenia nie wymaga żadnych ocen. Stwierdzenie występowania faktów wyrażonych oceniająco wymaga bardziej złożonych zabiegów dla stwierdzenia ich istnienia – wiązać się będzie ze stwierdzeniem wystąpienia określonego faktu, a następnie dokonaniem jego oceny²⁶⁶. Pierwszy z tych elementów będzie podlegał wskazanym uprzednio zależnościom. Drugi z nich stworzy podmiotowi decyzyjnemu możliwość uwzględnienia kryteriów pozaprawnych do oceny ustalonego faktu. Ocen tych dokonuje się w kontekście konkretnej sprawy²⁶⁷.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, iż zwrot ocenny, będąc zwrotem o charakterze normatywnym, posiada obiektywną i poznawalną treść i nie wiąże się z wyrażeniem preferencji własnych interpretatora czy skrywaniem ocen społecznych lub politycznych²⁶⁸. Należy jednak wskazać, że w przypadku procesów decyzyjnych prowadzonych przez organy administracji nie można wykluczyć wpływu tych czynników na dokonywane oszacowanie. Organ zawsze będzie przeprowadzał te rozumowania w określonej, złożonej sytuacji społeczno-politycznej, która w mniejszym lub większym stopniu może wpływać na wynik jego prac. Będzie ona tworzyła wzorzec

²⁶⁶ Szerz. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 190–192. Szerz. na temat zwrotów ocennych w wykładni i stosowaniu prawa administracyjnego L. Leszczyński, *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 340–345. Por. również wyrok NSA z 10.07.2012, II OSK 694/11, CBOSA; wyrok NSA z 14.06.2011, II OSK 1092/10, CBOSA.

²⁶⁷ Szerz. wyrok SN z 17.03.2005, III PK 83/04, LEX nr 166420: „Ocena dokonywana przez sąd jest oceną jednostkową i sytuacyjną, bowiem dokonywana jest w konkretnym przypadku i na podstawie porównania między faktami, które w tym przypadku mają miejsce, a faktami »wyobrażanymi«, które w takich wypadkach mogłyby zajść”. Zob. również wyrok NSA z 20.01.2009, II OZ 1368/08, CBOSA.

²⁶⁸ Szerz. L. Leszczyński, *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*, op. cit., s. 342. Autor w interesujący sposób opisuje przebieg procesu szacowania faktów. Zob. postanowienie NSA z 20.05.2010, II OPS 6/09, CBOSA. Zob. również J. Harczuk, *Zwroty szacunkowe jako przesłanka przyznania prawa pomocy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6.

odniesienia dla oceny danego faktu, ale również może w sposób pośredni i niesformalizowany oddziaływać na formułowaną przez organ ocenę.

Warto również wskazać, iż niektóre zwroty ocenne mogą być powiązane z wartościami opartymi na określonej aksjologii (np. „słuszny interes obywateli”) i w takim przypadku oszacowanie faktów zawiera w sobie dodatkowo element wartościowania²⁶⁹.

3.3. Swoboda w zakresie wyboru sposobu ustalania faktów

3.3.1. Dobór środków dowodowych

Postępowanie administracyjne zmierza do ustalenia faktów sprawy, które w świetle obowiązujących norm prawnych umożliwi wydanie decyzji o jednostkowym charakterze. Prawodawca oprócz określenia, jakie fakty powinny być ustalone przed zakończeniem tego procesu, wskazuje również, jak organ powinien je gromadzić. Odnosi się to do dwóch kluczowych zagadnień, tj. zakresu ustalania faktów sprawy oraz procedury, w jakiej powinno to nastąpić. Innymi słowy chodzi o odpowiedź na pytanie, po jakiego rodzaju środki dowodowe organ musi sięgnąć w procesie ustalania faktów sprawy oraz w jakiej procedurze powinno się to odbywać²⁷⁰.

²⁶⁹ Szerz. L. Leszczyński, *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*, op. cit., s. 341.

²⁷⁰ Pojęcie „dowodu” jest wieloznaczne. Szerz. M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, op. cit., s. 645–655. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto za B. Adamiak, iż pojęcie to jest tożsame z pojęciem „środka dowodowego”, przez co należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie. Szerz. B. Adamiak, *System środków w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji” 1984, R. XVIII, s. 47. Inne stanowisko prezentuje W. Dawidowicz, *Postępowania administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 169. Szerz. o dowodach por. również J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 210 i nn.; M. Cieślak, *Dowody w postępowaniu sądowym, arbitrażowym i administracyjnym*, Warszawa 1968; a w postępowaniu administracyjnym

TK w swym orzecznictwie zauważył, iż „jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej, zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszystkich legalnych środków. Jakikolwiek ograniczenie w tym przedmiocie może wynikać tylko z przepisów ustawowych”²⁷¹.

Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Jednocześnie ustawodawca na gruncie omawianego przepisu wylicza wśród przykładowych środków dowodów: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych i oględziny. Jest to otwarty katalog dopuszczalnych w postępowaniu administracyjnym środków dowodowych, a między nimi nie występuje relacja hierarchiczności²⁷². Oznacza to, iż fakty sprawy mogą być wykazywane również przy wykorzystaniu innych niż wymienione w tym przepisie środków dowodowych. W wyroku z 16.11.1984 (II SA 1223/84, CBOSA) NSA w Warszawie stwierdził: „Realizacja zasady prawdy obiektywnej wymaga, aby dopuścić jako dowód w sprawie wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego, a nie jest sprzeczne z prawem”.

O doborze konkretnego środka dowodowego decyduje podmiot stosujący prawo, który może sięgnąć po jeden z wymienionych w przepisach k.p.a. lub skorzystać z takiego, który nie znajduje się w tym katalogu. Swoboda ta doznaje jednak ograniczenia.

Podstawowe ograniczenie jest konsekwencją przyjęcia jako podstawowej dla postępowania administracyjnego zasady dążenia do

m.in. R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, op. cit., passim; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 103; B. Sygit, *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 126.

²⁷¹ Zob. orzeczenie TK z 10.06.1987, P 1/87, LEX nr 25408.

²⁷² J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 103; tak również m.in. A. Wróbel, *Komentarz do art. 75 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 498–502; wyrok WSA w Gdańsku z 15.06.2011, I SA/Gd 144/11, LEX nr 990481; wyrok WSA w Białymstoku z 22.02.2011, II SA/Bk 822/10, LEX nr 1085799.

ustalenia prawdy materialnej. Wynika z niej obowiązek przeprowadzenia przez podmiot stosujący prawo wszystkich dowodów, które pozwolą na ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego.

Podobnego znaczenia w tym kontekście nabiera wyrażona w art. 10 § 1 k.p.a. zasada czynnego udziału strony²⁷³, która w sferze postępowania wyjaśniającego przejawia się m.in. prawem zgłaszania wszelkich dowodów²⁷⁴. Niezależnie od tego, czy postępowanie przybiera formę rozprawy, czy postępowania gabinetowego²⁷⁵, strona ma prawo zgłaszania żądania przeprowadzenia określonych dowodów. Podmiot decyzyjny ma obowiązek uwzględnić żądanie, jeśli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy²⁷⁶ (art. 78 § 1 k.p.a.) i jedynie wyjątkowo może odmówić stronie²⁷⁷.

²⁷³ Wśród innych J. Borkowski (*Postępowanie zwykle...*, op. cit., s. 143) wskazuje na zasadę przekonywania oraz zasadę jawności postępowania.

²⁷⁴ Szerz. o realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu zob. m.in. A. Matan, *Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka” 2005, s. 103–112.

²⁷⁵ Forma, w jakiej prowadzone jest postępowanie administracyjne (rozprawa, tryb gabinetowy), ma wpływ na sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego jedynie od strony proceduralnej. Nie ma jednak wpływu na zakres swobody decyzyjnej, jaką dysponuje organ, dokonując ustalenia i oceny faktów sprawy.

²⁷⁶ H. Knysiak-Molczyk wskazuje, iż okoliczność nie musi mieć istotnego znaczenia dla sprawy. Autorka podkreśla, iż wprowadzenie „ocennego sformułowania »okoliczność mająca istotne znaczenie dla sprawy« dałoby organowi administracji publicznej dużo większą swobodę w ocenie przydatności środków dowodowych dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy, co mogłoby prowadzić w praktyce do zmniejszenia skuteczności inicjatywy dowodowej strony w postępowaniu”. Szerz. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004.

²⁷⁷ NSA w Lublinie w wyroku z 15.12.1995 (SA/Lu 507/95, LEX nr 27107) orzekł: „przedmiotem dowodu musi być okoliczność mająca znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy, a więc dotycząca przedmiotu sprawy i mająca znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy. Organ administracji może nie uwzględnić żądania strony, jeśli nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy tylko w przypadku, gdy żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. Jeśli natomiast dowody, których żąda strona, mają znaczenie dla sprawy, to spóźnione żądanie nie powinno być oddalone”.

Normy prawa procesowego lub materialnego mogą wprowadzać innego jeszcze rodzaju ograniczenia władzy dyskrecyjnej podmiotu administrującego przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy. Podkreśla się w judykaturze, że gdy dostępne są i możliwe do przeprowadzenia dowody bezpośrednie i nie ma przeszkód do przeprowadzenia prawidłowego postępowania dowodowego, zastąpienie ich dowodami pośrednimi stanowi naruszenie przepisów postępowania²⁷⁸. Ponadto brak hierarchii pomiędzy środkami dowodowymi wskazanymi w art. 75 § 1 k.p.a. nie oznacza, iż prawodawca nie może przyznać prymatu jednemu z nich²⁷⁹.

Dodatkowo prawodawca może nałożyć na podmiot decyzyjny obowiązek przeprowadzenia określonego środka dowodowego. Obowiązek taki przewiduje m.in. u.p.s.²⁸⁰ (np. art. 57 ust. 4 – obowiązek przeprowadzenia wizytacji obiektu, w którym usytuowany jest dom pomocy społecznej przed wydaniem zezwolenia na jego prowadzenie, oraz art. 106 ust. 4 – obowiązek przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego przed wydaniem decyzji w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania świadczeń pomocy społecznej).

Możliwa jest również sytuacja, w której prawodawca odsyła podmiot stosujący prawo do innych części systemu prawnego w celu poszukiwania metod ustalania stanu faktycznego sprawy. Ma to miejsce np. w art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, który odsyła do przepisów k.p.c.²⁸¹ w zakresie postępowania dowodowego

²⁷⁸ Szerz. R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 55–56. Zob. m.in. wyrok NSA w Warszawie z 13.12.1988, II SA 370/88, CBOSA.

²⁷⁹ Podobnie J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 103. Jako przykład można wskazać art. 76 § 1 k.p.a.: „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone”. Należy jednak pamiętać o możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentu stosownie do postanowień art. 76 § 3 k.p.a.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r., o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.).

²⁸¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.).

przed Prezesem UOKiK²⁸². Odpowiednie stosowanie norm pozwala organowi na dokonanie wyboru, które z nich znajdą bezpośrednie zastosowanie, które z nich będą wykorzystane w zmienionej formie, a które w ogóle nie będą przedmiotem zainteresowania podmiotu decyzyjnego.

Najczęściej występuje jednak sytuacja, gdy to do organu należy decyzja, po jakie środki dowodowe sięgnie w konkretnej sprawie, z uwagi na brak norm prawnych nakazujących przeprowadzenie któregoś z nich lub odpowiednie stosowanie innych norm. W takim przypadku podmiot stosujący prawo będzie dokonywał wyboru środków dowodowych, które w jego ocenie (z uwagi na przedmiot sprawy i całokształt okoliczności faktycznych) będą najbardziej wartościowe²⁸³.

W trakcie procesu poznawczego organ stosujący prawo powinien sięgać po środki dowodowe, które umożliwią mu pełne ustalenie stanu faktycznego sprawy, a jednocześnie z uwagi na zasadę szybkości postępowania nie będą powodowały przewlekłości tej fazy procesu decyzyjnego ponad miarę. Wskazać należy również, iż na dobór określonych środków dowodowych wpływ będzie miał również cel i polityka działania podmiotu administrującego. Jednocześnie należy podkreślić, iż w toku postępowania administracyjnego organ związany jest zasadą praworządności, co oznacza, iż – prowadząc postępowanie dowodowe – musi (również w zakresie dowodów niewymienionych w k.p.a.) kierować się regułami określonymi przez prawo²⁸⁴. Ustalanie stanu faktycznego sprawy musi przebiegać zgodnie z obowiązującymi normami.

²⁸² Szerz. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, op. cit., s. 495–516.

²⁸³ Przyczynią się do pełnego ustalenia stanu faktycznego sprawy z poszanowaniem zasad postępowania administracyjnego.

²⁸⁴ „Należy opowiedzieć się za odpowiednim stosowaniem powyższych przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu administracyjnym, bowiem także w zakresie dowodów nieprzewidzianych w kodeksie organ administracji publicznej powinien kierować się regułami określonymi przez prawo” – A. Wróbel, *Komentarz do art. 75 k.p.a.*, op. cit., s. 498.

Wreszcie na dobór określonych środków dowodowych wpływać będzie rodzaj faktu, który musi lub chce ustalić podmiot stosujący prawo. J. Wróblewski przyjmuje trzy podziały faktów sprawy mające doniosłość dla sposobu ich ustalania²⁸⁵:

1. fakty wyrażone w sposób opisowy (np. „zleceniobiorca”, „pojazd”) i wyrażone w sposób oceniający, które wymagają bardziej złożonych zabiegów dla stwierdzenia ich istnienia (np. „słuszny interes”, „ważne powody”);
2. fakty określone bez pomocy negacji („fakty pozytywne”) oraz fakty formułowane za pomocą negacji („fakty negatywne”, np. „kto nie udziela pomocy”, „nieusprawiedliwiony”);
3. fakty, których wyodrębnienie nie wymaga stwierdzenia ich zgodności (niezgodności) z normą („fakty proste”), i fakty, które takiego stwierdzenia wymagają („fakty stosunkowe”, np. „ważna czynność”, „organ przekraczający swoje kompetencje”)²⁸⁶.

²⁸⁵ Szerz. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 176–192; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, op. cit., s. 422–424.

²⁸⁶ Odnosząc się do podziału faktów, zaproponowanego przez J. Wróblewskiego, na fakty „pozytywne” i „negatywne”, J. Zimmermann wskazuje, iż podział ten ma swoją doniosłość praktyczną, ponieważ organ prowadzący postępowanie będzie musiał w wielu przypadkach przeprowadzić różne dowody, jak podkreśla bowiem, dowody ustalające jedną okoliczność nie muszą być prostą, matematyczną odwrotnością drugich. Natomiast odnosząc się do podziału na fakty opisowe i fakty wyrażone oceniająco, wskazuje on, iż odnalezienie w systemie materialnego prawa administracyjnego faktów należących do pierwszej grupy nastęrcza pewnych trudności, podczas gdy przykłady faktów z drugiej grupy można znaleźć relatywnie łatwo. Autor ten wskazuje jednocześnie, iż wyodrębnienie grupy faktów wyrażonych oceniająco wiąże się z niezwykle doniosłą dla stosowania prawa administracyjnego kwestią interpretacji pojęć nieostrych (niedookreślonych). Szerz. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 91.

3.3.2. Wpływ norm prawnych i zasad k.p.a. na ustalanie faktów

Proces ustalania faktów sprawy musi przebiegać w zgodzie z obowiązującymi normami proceduralnymi. Na sposób ustalania faktów, obok wspomnianych już obowiązków organu, oddziaływać będą również inne ograniczenia zawarte w przepisach k.p.a. lub w przepisach ustaw szczegółowych. Jako przykład można wskazać na obowiązek, określony w art. 79 § 1 k.p.a., zawiadomienia strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin albo obowiązek uwzględnienia prawa do odmowy składania zeznań lub odpowiedzi na pytania, na podstawie art. 83 k.p.a.

W trakcie całego procesu stosowania prawa organ musi kierować się lub uwzględniać wytyczne płynące z zasad prawa, a w szczególności wyrażonych bezpośrednio w przepisach k.p.a. zasad postępowania administracyjnego. Nakładają one bowiem na organ określone obowiązki, niewyrażone wprost w obowiązujących przepisach, których realizacja jest konieczna z uwagi na wartości określone przez te zasady. Już art. 7 k.p.a. formułuje obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

W odniesieniu natomiast do wskazanej powyżej (art. 79 § 1 k.p.a.) zasady czynnego udziału strony w postępowaniu organ ma nie tylko obowiązek zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu, ale dodatkowo zawiadomienie powinno być wystosowane z odpowiednim wyprzedzeniem, „przewidując np. takie okoliczności jak obieg korespondencji, w tym awizację przesyłki, działanie poczty itp.”²⁸⁷.

Wśród zasad postępowania administracyjnego istotnych dla procesu ustalania faktów sprawy szczególnego znaczenia nabierają

²⁸⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 22.06.2006, IV SA/Wa 1770/05, CBOSA. Zachowanie tego wymogu, niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględnym obowiązkiem organu administracji, a naruszenie tego obowiązku stanowi naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Szerz. K. Celińska-Grzegorzczuk, W. Sawczyn, W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądowno-administracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 79.

obok wspomnianej już zasady prawdy obiektywnej i zasady czynnego udziału stron w postępowaniu również zasada praworządności (z której wynika obowiązek podejmowania wszelkich czynności, w tym czynności dowodowych zgodnie z obowiązującym prawem), zasada szybkości i prostoty (zakładająca, iż postępowanie administracyjne, w tym jego zasadnicza część – postępowanie dowodowe, powinno być prowadzone w miarę możliwości przy wykorzystaniu najprostszyc środków) oraz w mniejszym zakresie zasada udzielania informacji, zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej i zasada pisemności.

Normy proceduralne, poza ograniczeniami w sposobie prowadzenia postępowania dowodowego, mogą przyznawać organowi pewien zakres swobody z tym związany, wskazując na sferę działań procesowych, których podjęcie zależy od jego oceny. Jako przykład warto przywołać kodeksową regulację art. 89 k.p.a., która zakłada, iż organ ma możliwość wyboru drogi ustalania faktów (postępowanie gabinetowe lub rozprawa). Poza przypadkami wskazanymi *expressis verbis* w przepisach, w których organ jest zobowiązany do przeprowadzenia rozprawy, posiada on swobodę podjęcia o tym decyzji. W każdym przypadku, gdy organ uzna za zasadne przeprowadzenie rozprawy, ma taką możliwość. Dodatkowo same kryteria determinujące obowiązek wyboru tej drogi wyrażone są w powyższym przepisie w sposób umożliwiający przeprowadzenie rozumowań ocennych, tj. „przyspieszenie lub uproszczenie postępowania”, „potrzeba uzgodnienia interesów stron”.

Na zakończenie należy wskazać, iż nie wszystkie fakty będą wymagały przeprowadzenia postępowania dowodowego. Nie będzie to konieczne w odniesieniu do faktów powszechnie znanych (notoria) oraz faktów znanych organowi administracji z urzędu²⁸⁸. W odniesieniu do tych ostatnich kodeks przewiduje dodatkowy obowiązek organu polegający na konieczności ich zakomunikowania uczestnikom

²⁸⁸ Na temat tych i innych substytutów dowodów zob. R. Suwaj, *Substytuty dowodów jako elementy procesu dowodzenia faktów w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Administracja Publiczna – studia krajowe i międzynarodowe” 2004, nr 2/3.

procesu. W przypadku jednak, gdy będą one kwestionowane przez stronę, organ ma dodatkowo obowiązek ich udowodnienia²⁸⁹.

3.4. Weryfikacja swobody decyzyjnej w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy

3.4.1. Wady postępowania dowodowego

Uchybienia organów administracji publicznej na etapie postępowania dowodowego mogą przybrać różną postać. W tym zakresie R. Suwaj dokonuje ich podziału na: uchybienia procesowe, do których zalicza uchybienia niemające wpływu na treść rozstrzygnięcia i uchybienia mające taki wpływ oraz uchybienia na etapie postępowania dowodowego, które dzieli na uchybienia w stosunku do strony i uchybienia w stosunku do sprawy²⁹⁰.

Uchybienia niemające wpływu na treść decyzji to różnego rodzaju błędy pisarskie lub rachunkowe, inne oczywiste omyłki w wydawanych decyzjach oraz skreślenia i poprawki dokonywane w trakcie sporządzania protokołów z czynności. Odnoszą się do nich postanowienia odpowiednio art. 113 § 1 k.p.a. oraz art. 71 k.p.a.

Uchybienia mające wpływ na treść rozstrzygnięcia dają natomiast podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną z urzędu lub na wniosek strony (art. 145 k.p.a.). Do tej ostatniej grupy przesłanek prawodawca kodeksowy zalicza m.in. oparcie istotnych dla sprawy ustaleń faktycznych na fałszywych dowodach lub wydanie decyzji z pominięciem istotnych dla sprawy okoliczności, istniejących w dniu jej wydania²⁹¹.

²⁸⁹ R. Suwaj (*Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 97) zauważa, iż rezygnacja z obowiązku dowodzenia faktów znanych organowi z urzędu to jedynie ułatwienie dowodowe i jego przyjęcie jest zasadne, gdy co do prawdziwości tych faktów nie ma wątpliwości ani organ, ani strony postępowania.

²⁹⁰ Zob. ibidem, s. 253–267. Autor porusza również problematykę uchybień innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu administracyjnym.

²⁹¹ Ibidem, s. 254–261.

Do uchybień postępowania dowodowego w stosunku do sprawy R. Suwaj zalicza uchybienia co do formy postępowania dowodowego, co do rodzaju przeprowadzonych czynności dowodowych oraz co do formy ich udokumentowania²⁹². Podział ten w zasadzie koresponduje z zaproponowanym we wcześniejszej części rozdziału podejściem do analizy swobody decyzyjnej organu na etapie ustalania stanu faktycznego sprawy. Pierwszą grupę uchybień tworzą te, w których organ dokonał wyboru niewłaściwej drogi postępowania dowodowego i nie przeprowadził rozprawy w sytuacji, gdy było to wymagane lub uzasadnione. Druga grupa związana jest z niewykonaniem ustawowych obowiązków przeprowadzenia określonych środków dowodowych lub ich wadliwym przeprowadzeniem. Trzecia grupa wiąże się z niewłaściwym dokumentowaniem dokonania czynności, która wymagała sporządzenia protokołu (art. 67 § 1 k.p.a.)²⁹³.

Uchybienia w stosunku do strony polegać mogą na „sprowokowaniu sytuacji (która polegać będzie zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu wymaganego działania), w wyniku której strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu”²⁹⁴ lub w istotnej jego części.

3.4.2. Zakres weryfikacji

Weryfikacja rozumowań organu prowadzących do poznania faktów sprawy odnosi się do sprawdzenia, w jaki sposób organ dokonał ustalenia tych faktów oraz czy zebrany materiał jest kompletny i czy został prawidłowo oceniony. Ocenie podlega wreszcie sposób ukazania faktów w uzasadnieniu decyzji.

²⁹² Ibidem, s. 261–266.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ Ibidem, s. 265. Jako przykłady autor ten wskazuje m.in. na naruszenie obowiązku informowania strony i wszczęcie postępowania, o planowanych czynnościach dowodowych, o wszelkich okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na jej sytuację procesową.

Sprawdzeniu podlega więc to, czy podmiot administrujący ustalił stan faktyczny z zachowaniem prawnie dopuszczalnych środków, zgodnie z obowiązującą procedurą (w tym poszanowaniem zasad i formy postępowania), w tym czy przeprowadził wszystkie wymagane prawem środki dowodowe oraz czy ustalił wszystkie fakty sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Chodzi tu w szczególności o te fakty, do których ustalenia był zobowiązany przez obowiązujące normy prawne. Wreszcie – czy dokonał prawidłowej oceny poszczególnych faktów i całości kształtu zgromadzonego materiału, a także czy uzasadnił swoją decyzję zgodnie z wymogami kodeksowymi.

Postępowanie odwoławcze (niezależnie, czy inicjowane odwołaniem, czy wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy) ma na celu nie tylko kontrolę decyzji organu I instancji, lecz także ponowne rozpoznanie sprawy i jej rozstrzygnięcie (reformacja zaskarżonej decyzji)²⁹⁵. Organ odwoławczy powinien przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe, a jednocześnie nie jest on związany ustaleniami organu I instancji ani żądaniem strony, a granice jego postępowania wyznacza warunek zachowania tożsamości sprawy administracyjnej w jej trzech elementach (strony, treści roszczenia lub prośby oraz podstawy prawnej, na której roszczenie lub prośba się opiera)²⁹⁶. Pogląd ten jest kwestionowany m.in. przez A. Wróbla, który podkreśla, iż istotą postępowania odwoławczego jest, na gruncie przepisów k.p.a., weryfikacja decyzji organu I instancji, a nie ponowne rozstrzygnięcie w sprawie. Ponadto, jego zdaniem, zakres postępowania wyjaśniającego

²⁹⁵ Szerz. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 161–168. Odmiennego zdania jest A. Wróbel, który stwierdza, iż „Skoro wedle założeń tego stanowiska organ odwoławczy ma ponownie rozpoznać sprawę, tak jakby (w ogóle) nie była ona rozpatrywana przez organ pierwszej instancji, to wnioski, zarzuty i podstawy odwołania, a nawet »niezadowolone« strony z wydanej decyzji, są pozbawione znaczenia prawnego”. Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 136 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 777–778.

²⁹⁶ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 52.

przed organem odwoławczym nie jest tożsamy z zakresem postępowania wyjaśniającego przed organem I instancji²⁹⁷.

Niezależnie jednak od tego, czy kompetencja organu II instancji będzie powiązana z koniecznością przeprowadzania pełnego postępowania dowodowego, czy ograniczy się do wyników rozumowań podjętych w I instancji poszerzonych o możliwość dokonania dodatkowych ustaleń na podstawie art. 136 k.p.a., organ odwoławczy dokona weryfikacji sposobu ustalenia stanu faktycznego, który stał się podstawą zaskarżonej decyzji.

Inny może być natomiast sposób prowadzenia weryfikacji. W pierwszym przypadku będzie wiązała się ona z koniecznością przeprowadzenia określonych środków dowodowych w celu ponownego ustalenia faktów sprawy, a w drugim z weryfikacją poprawności ustaleń dokonanych przez podmiot administrujący w I instancji. Jeśli jednak analizie poddawany jest zakres swobody decyzyjnej, jaką posiada podmiot stosujący prawo na etapie wydawania pierwszej decyzji, to sposób prowadzenia weryfikacji tej decyzji jest kwestią poboczną. Znaczenie będzie miało natomiast rozstrzygnięcie organu odwoławczego, który – przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. – wskaże jednocześnie, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy²⁹⁸.

²⁹⁷ Organ odwoławczy jest uprawniony do przeprowadzenia jedynie uzupełniającego postępowania dowodowego, w razie gdy istnieje bowiem konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, organ II instancji jest obowiązany uchylić decyzję organu I instancji i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia. Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 136 k.p.a.*, op. cit., s. 778–779: „W przypadku gdy organ I instancji nie rozstrzygnął sprawy administracyjnej w całości, organ II instancji nie może wkroczyć w zakres sprawy nieobjęty rozstrzygnięciem”. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 1992 r.*, I SA 1547/92. *Teza nr 1*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 3, s. 76.

²⁹⁸ Jak wskazuje A. Wróbel, organ I instancji jest „związany prawnie wskazanymi przez organ odwoławczy »okolicznościami«, jakie należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu tej sprawy”. Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 138 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 799. Zdaniem A. Plucińskiej-Filipowicz (*Komentarz do zmiany art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian*

Prawidłowość ustalenia stanu faktycznego może być również przedmiotem weryfikacji sprawowanej przez organy administracji poza normalnym tokiem instancji. Wówczas jednak podmiot ją przeprowadzający ogranicza się do sprawdzenia poprawności ustaleń poczynionych przez podmiot wydający decyzję bez przeprowadzania ponownego postępowania dowodowego.

Niezależnie jednak od tego, kto i w jakim trybie dokonuje weryfikacji poprawności rozumowań w ramach ustalania stanu faktycznego sprawy, podstawowym kryterium oceny będzie zgodność z obowiązującymi normami prawa. Weryfikacji podlegają takie elementy jak: sprawdzenie, czy organ nie uchybił obowiązkowi przeprowadzenia konkretnego środka dowodowego lub wykazania określonego faktu uzasadniającego podjęcie decyzji o określonej treści, do którego ustalenia lub wykazania był zobowiązany przez obowiązujące normy. Ustaleniu podlega również to, czy organ w sytuacji braku powyższego obowiązku (lub jego spełnienia) ustalił fakty sprawy zgodnie z zasadą prawa obiektywnej, tj. czy ustalił wszystkie fakty mogące mieć wpływ na treść podejmowanej decyzji. W tym też zakresie sprawdzeniu

wprowadzonych Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, red. eadem, system LEX, stan prawny na dzień 11.04.2011) decyzja podjęta w postępowaniu odwoławczym na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. „stanowi »podpowiedź« organu odwoławczego, aby organ pierwszej instancji dokonał rozważań w zakresie wskazanych okoliczności i w tej kwestii przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, wykorzystując już zgromadzony materiał dowodowy, jak też dopuszczając ewentualnie w razie potrzeby nowe dowody”. Jednocześnie L. Kaczmarek i R. G. Makarowicz podkreślają, iż sformułowanie art. 138 § 2 k.p.a. „nie jest do końca jasne, jeśli wziąć pod uwagę fakt, iż kodeks nie przewiduje związania organu pierwszej instancji »wytycznymi«, także oceną prawną zawartą w decyzji organu odwoławczego. Należy zatem przyjąć, iż »wytyczne wiążą« organ pierwszej instancji w zakresie obowiązku wyjaśnienia okoliczności w nich wskazanych, natomiast sposób przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do wskazanych okoliczności i ocena dowodów uzyskanych w tym celu należy jedynie do kompetencji organu I instancji”. Szerz. L. Kaczmarek, R. G. Makarowicz, *Decyzje kasacyjne samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu odwoławczym a samodzielność organów samorządu terytorialnego*, „CASUS” 2006, nr 2, s. 40.

będzie podlegała procedura, w jakiej się to odbyło²⁹⁹, oraz ustalenia związane z prawidłową oceną faktów i ich kwalifikacją w kontekście rekonstruowanej normatywnej podstawy decyzji.

Kontrola zgodności z prawem powyższych ustaleń jest również głównym przedmiotem zainteresowania sądu administracyjnego. Obejmuje ona weryfikację zgodności działań z normami prawa i zasadami postępowania administracyjnego. W wyroku z 19.11.2010 (I GSK 16/08, CBOSA) NSA wskazał, iż prawidłowość ustalenia stanu faktycznego mieści się w zakresie oceny legalności w procesie stosowania prawa i podlega kontroli sądu administracyjnego.

Sądowej ocenie będzie podlegało z jednej strony spełnienie przez organ obowiązku sięgnięcia po określone środki dowodowe, jeśli obowiązek taki przewiduje prawodawca, z drugiej spełnienie wymogu ustalenia rzeczywistego stanu sprawy i jego prawidłowej oceny. Dla sądu administracyjnego kluczowe znaczenie będzie miało sprawdzenie, czy organ stosujący prawo ustalił, na podstawie prawnie dopuszczalnych środków³⁰⁰, prawdę materialną i stworzył stronie warunki do czynnego udziału w postępowaniu oraz w prawidłowy sposób dokonał oceny faktów sprawy. To ostatnie nabiera szczególnego znaczenia w przypadku występowania zwrotów ocennych w ustalaniu faktów³⁰¹. W odniesieniu natomiast do swobody w zakresie inicjo-

²⁹⁹ Np. decyzja SKO w Elblągu z 11.12.2006, 1944/PS/06, LEX nr 205613, w której zakwestionowano oparcie ustalenia faktów na uproszczeniach zaproponowanych przez inny organ administracji zamiast pełnego ustalenia stanu faktycznego.

³⁰⁰ W swoim orzecznictwie sądy kwestionują zasadność uznania za środek dowodowy np. kronikę urzędu pocztowego, która nie stanowi dokumentu urzędowego z datą pewną (wyrok NSA w Warszawie z 12.02.2002, I SA 1112/00, LEX nr 82665); notatkę służbową (wyrok NSA w Gdańsku z 21.11.2001, I SA/Gd 306/99, LEX nr 76108); odbitek orzeczenia wyłączeniowego, pozbawioną daty oraz potwierdzenia jej zgodności z oryginałem (wyrok NSA w Warszawie z 19.11.2001, I SA 953/00, LEX nr 81996); niepoświadczonych urzędowo kserokopii dokumentów (wyrok NSA w Warszawie z 21.09.1999, III SA 7375/98, LEX nr 40052). Szerz. zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 75 k.p.a.*, op. cit., s. 502 oraz powołane tam orzecznictwo.

³⁰¹ W orzecznictwie podkreśla się, iż stosowanie zwrotów ocennych w ustalaniu stanu faktycznego wymaga szczegółowego i przekonującego uzasadnienia rozstrzygnięcia wskazującego na dobór kryteriów ewaluacyjnych. Por. wyrok NSA

wania postępowania administracyjnego weryfikacji podlegać będzie dodatkowo spełnienie wymogów proporcjonalności³⁰².

Ocena prawidłowości ustalania stanu faktycznego ma jeszcze jeden wymiar – wyniki weryfikacji prawidłowości ustaleń organu stosującego prawo będą wpływały na ocenę sposobu korzystania z innych przejawów władzy dyskrecjonalnej podmiotu, w tym m.in. uznania administracyjnego³⁰³. Będzie to szczególnie widoczne w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Sąd, nie mogąc ingerować w zakres samego uznania administracyjnego, przeprowadzi weryfikację poprawności dokonanych ustaleń faktycznych, które doprowadziły organ do wydania decyzji o konkretnej treści.

Wymaga również podkreślenia fakt, iż w postępowaniu sądowym, inaczej niż w normalnym toku instancji, nie jest prowadzone ponowne postępowanie dowodowe, a aktywność sądu koncentruje się na weryfikacji poprawności ustaleń dokonanych przez podmiot decyzyjny. Jest to swoistego rodzaju weryfikacja poprzez uzasadnienie. Dlatego też kontrola sądowa nad rzeczywistym sposobem korzystania przez organy administrujące z przysługującej im swobody decyzyjnej jest ograniczona. Sąd weryfikuje zgodność z prawem i prawidłowość przeprowadzonych czynności oraz dokonanych ocen na gruncie kryteriów zaprezentowanych w uzasadnieniu, niezależnie od faktycznych

z 6.03.2012, I OSK 555/11, CBOSA; podobnie wyrok NSA z 29.02.2012, II OSK 45/12, CBOSA; wyrok NSA w Lublinie z 7.10.2003, II SA/Lu 1115/03, CBOSA.

³⁰² Zob. m.in. postanowienie WSA w Gdańsku z 7.11.2007, III SA/Gd 325/07, LEX nr 513827; wyrok WSA w Warszawie z 17.03.2011, V SA/Wa 2821/10, LEX nr 996043; wyrok NSA z 18.03.2011, II FSK 1801/09, LEX nr 821091. Jak zauważa A. Stępkowski (*Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej: sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 324), do zasady proporcjonalności najczęściej sięgają sądy administracyjne w sprawach podatkowych.

³⁰³ Por. m.in. wyrok NSA w Katowicach z 11.09.1996, SA/Ka 1543/95, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 17.09.2013, I SA/Kr 254/13, CBOSA: „Kontroli nie podlega uznanie administracyjne samo w sobie, lecz kwestia, czy decyzja została podjęta zgodnie z podstawowymi regułami postępowania administracyjnego, a w szczególności, czy wydano ją w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz czy ocena tego materiału została dokonana zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, czy też zawiera elementy dowolności?”. Szersze rozważania na ten temat prowadzone będą w rozdziale V.

motywów, jakimi kierował się organ, korzystając z przysługującej swobody decyzyjnej.

Nie umniejsza to jednak wpływu orzecznictwa na sposób korzystania z przysługującej organowi swobody decyzyjnej na etapie ustalania stanu faktycznego. Widoczne jest to szczególnie w odniesieniu do badania zgodności działań organu w tym zakresie z zasadami postępowania administracyjnego, z których sądownictwo wyprowadza szereg szczegółowych obowiązków dla podmiotów stosujących prawo.

Warto również wskazać, iż obok weryfikacji poprawności ustaleń stanu faktycznego (niezależnie od sposobu jej przeprowadzania) sprawdzeniu podlega również sposób ich wyrażenia w uzasadnieniu decyzji, stosownie do postanowień art. 107 k.p.a.

ROZDZIAŁ IV

Zakres swobody decyzyjnej w ustalaniu stanu prawnego i jej ograniczenia

4.1. Swoboda interpretacyjna – uwagi wprowadzające

4.1.1. Istota wykładni operatywnej

Ustalanie stanu prawnego sprawy obejmuje dwa rodzaje czynności, tj. wybór i ustalenie obowiązywania i stosowalności określonego faktu normotwórczego oraz ustalenie jego znaczenia w stopniu dostatecznie precyzyjnym dla potrzeb rozstrzygnięcia³⁰⁴. W zależności od typu kultury prawnej oraz szczegółowych rozwiązań systemowych fakty normotwórcze mogą mieć różny status i źródło, różna w związku z tym może być również ich waga jako elementu konstrukcyjnego normy prawnej.

W ten sposób rozumowanie to wiąże się nierozzerwalnie z zagadnieniem wykładni prawa, która jest przedmiotem licznych rozważań na gruncie polskiej teorii i filozofii prawa oraz nauki prawa administracyjnego. W ramach prowadzonych badań wskazuje się na różnorodność znaczeniową terminu „wykładnia prawa”³⁰⁵, złożoność

³⁰⁴ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 43.

³⁰⁵ M. Zieliński wskazuje, iż o wykładni można mówić w ujęciu pragmatycznym jako o zespole pewnych czynności odnoszących się do jakichś wyrażań i apragmatycznym odnoszącym się do ustalenia jakichś treści przypisanych tym wyrażeniom. Szerz. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 45 i nn.

procesów myślowych odbywających się w jej ramach, złożoność zasad jej przeprowadzania, różnorodność wyników i celów oraz podmiotów, które wykładni dokonują lub mogą dokonywać³⁰⁶. To zróżnicowanie poglądów trafnie oddaje stwierdzenie J. Stelmacha, iż „mamy co najmniej tyle różnych określeń interpretacji prawniczej, ile odmiennych typów filozofii prawa”³⁰⁷.

Wykładnia prawa może być prowadzona przez różne podmioty i różny może być jej cel. Z punktu widzenia procesu stosowania prawa celem tym jest niewątpliwie kwalifikacja stanu faktycznego sprawy oraz ustalenie konsekwencji tej kwalifikacji w treści decyzji końcowej. Celem tak rozumianej wykładni – wykładni operatywnej (praktycznej)³⁰⁸ – jest więc wydanie decyzji stosowania prawa dopasowanej do jednostkowego przypadku³⁰⁹. Jak zauważa L. Leszczyński, wykładni operatywnej dokonuje się niejako przy okazji procesu prowadzącego do wydania decyzji, a bez konieczności wydania decyzji by jej nie było, ponieważ co do zasady interpretatora nie interesuje inny skutek interpretacyjny niż określenie podstaw wydania tej właśnie decyzji stosowania prawa³¹⁰.

Implikuje to szereg zależności, które wyróżniają ten rodzaj wykładni na tle innych. Zwiążanie tej wykładni z procesem stosowania

³⁰⁶ Por. m.in. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii i wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, passim; M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, op. cit., passim; idem, *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3–4; *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, passim; M. Zieliński, M. Zirk-Sadkowski, *Klaryfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2; R. Piszko, *Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa*, Szczecin 2007, passim.

³⁰⁷ Zob. R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, op. cit.

³⁰⁸ Szerz. na temat wykładni operatywnej L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 12 i nn.

³⁰⁹ Trafnie ujęto to w wyroku WSA w Białymstoku z 9.02.2012, II SA/Bk 828/11, LEX nr 1116350 – „Rozpatrując wnioszek w konkretnej sprawie, organ administracji publicznej nie może odstąpić od indywidualnego jej zbadania, przyjmując jako podstawę rozstrzygnięcia zasadę automatyzmu polegającego na ogólnikowym przekonaniu, że »każda sprawa jest rozpatrywana według tego samego prawa«”.

³¹⁰ Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model ogólny*, op. cit., s. 15.

prawa wpływa na pewność pojawiania się jej rezultatu, wydanie decyzji wynika bowiem z proceduralnego nakazu podjęcia decyzji, co jest natomiast niemożliwe bez uprzedniego przeprowadzenia procesu rekonstrukcji normy prawnej. Podmiot zobowiązany do zajęcia się sprawą musi przeprowadzić szereg czynności i rozumowań zmierzających do wydania decyzji, w tym te związane z ustaleniem stanu prawnego sprawy.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż cel wykładni operatywnej wiąże się z ograniczonością jej zakresu, prowadzącą do rekonstrukcji tej części abstrakcyjnie ujętej normy prawnej, która będzie potrzebna do zakończenia procesu stosowania prawa i wydania decyzji, tj. normatywnej podstawy decyzji³¹¹. Ta sytuacyjność rozumowań interpretacyjnych wynika z powiązania procesu wykładni z ustalonym równoległym stanem faktycznym. W tym kontekście decydent nie będzie dążył do rekonstrukcji całej normy prawnej, co jest zbędne z uwagi na cel procesu stosowania prawa i niezasadne z uwagi na jego ekonomikę, ale ograniczy on swoje rozumowania jedynie do jej niezbędnego fragmentu.

Przebieg procesu wykładni operatywnej determinowany jest cechami charakterystycznymi sprawy, która jest przedmiotem zainteresowania decydenta. Jednocześnie pewne ogólne wymagania sposobu prowadzenia tych rozumowań określone są przez reguły walidacyjne i derywacyjne akceptowane na gruncie danego porządku prawnego. Swoboda decyzyjna, jaką dysponuje decydent na etapie ustalania stanu prawnego, jest więc wypadkową specyfiki procesów stosowania prawa w ramach konkretnego porządku prawnego. Dotyczy to zarówno rozpiętości, jak i głębokości prowadzonej rekonstrukcji normy.

Przyjęcie perspektywy decyzyjnej procesów stosowania prawa rzutuje na katalog potencjalnych źródeł prawa, po które organ będzie sięgał. W tym ujęciu bowiem za źródło prawa będzie uważany każdy czynnik wpływający na treść decyzji prawnej (tzw. decyzyjne ujęcie

³¹¹ Ibidem, s. 16.

źródeł prawa)³¹². Założenie to nawiązuje do sformułowanej przez Z. Ziemińskiego „rozwinętej normatywnej koncepcji źródeł prawa”³¹³, która zakłada, iż do systemu prawa należy zaliczyć nie tylko przepisy prawne, lecz także uzasadnienia polityczne, zwyczaje i precedensy, reguły interpretacyjne oraz reguły inferencyjne i zasady rozstrzygania kolizji pomiędzy normami tego systemu. Wszystkie one pełnią funkcję kryteriów zaliczania norm o określonej treści do systemu norm obowiązujących³¹⁴.

Spojrzenie na źródła prawa w ujęciu decyzyjnym pozwala na odejście (do pewnego) stopnia od kategorii czysto jurydycznych, przez co poszerza się zakres posiadanej przez organ władzy dyskrecyjnej. W kulturze prawa stanowionego przyjęcie rozwinętej koncepcji źródeł prawa oznacza możliwość wyjścia poza system przepisów prawnych i sięgnięcie również do innych faktów normotwórczych. Równocześnie specyfika procesów stosowania prawa wpływa na zakres swobody decyzyjnej organu. W polu zainteresowania decydenta pozostaje bowiem tylko ta część porządku prawnego, która jest relewantna z uwagi na stan faktyczny sprawy.

Jak zauważa L. Leszczyński, szerokie ujęcie konstrukcji źródeł prawa zakłada możliwość sięgnięcia, na etapie poszukiwania źródła rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji, do trzech podstawowych rodzajów źródeł: przepisów prawnych, innych decyzji stosowania prawa oraz kryteriów otwartych³¹⁵. Wskazuje on również, iż rola każdego z nich zależy od kompleksu czynników, wśród których naj-

³¹² Szerz. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 57. Ogólnie na temat innych znaczeń terminu „źródła prawa” zob. G. L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 157–164.

³¹³ Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, op. cit., s. 141–146. Szerz. o ujęciu decyzyjnym źródeł prawa w odniesieniu do prawa administracyjnego zob. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 57–58. Zob. również J. Wróblewski, *Decyzja sądowa a koncepcja systemu prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1978, z. 28, s. 7–8 i jego koncepcję „szerokiego systemu prawa”.

³¹⁴ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, op. cit., s. 142–143.

³¹⁵ L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 58.

większe znaczenia można przypisać właściwościom kultury prawnej oraz gałęzi prawa i systemu politycznego czy sytuacji głębokiej zmiany społecznej³¹⁶.

4.1.2. Walidacyjno-derywacyjna koncepcja wykładni prawa

Proces ustalania stanu prawnego sprawy składa się z dwóch rodzajów rozumowań, tj. poszukiwania źródła normatywnej podstawy decyzji (rozumowania walidacyjne) oraz towarzyszącego mu procesu ustalania treści normy zawartej w tym źródle (rozumowania derywacyjne). Rozumowania te prowadzone są w kontekście konkretnego stanu faktycznego i z tego też względu obejmują również redukcję normy do tego jej fragmentu, który jest niezbędny do wydania decyzji w danym jednostkowym przypadku. Walidacyjno-derywacyjna koncepcja wykładni prawa³¹⁷, która najpełniej ukazuje specyfikę wykładni operatywnej i pozwala dostrzec dynamizm prowadzonych rozumowań, zakłada z jednej strony konieczność poszukiwania źródła (faktu normotwórczego), z którego podmiot stosujący prawo będzie rekonstruował normę do zastosowania oraz z drugiej strony samą rekonstrukcją tej normy obejmującą również rozumowania redukcjonistyczne.

Paralelność i przenikanie się procesów ustalania stanu faktycznego i prawnego wymagają jednoczesnego dokonywania stałej „konfrontacji” tych dwóch elementów w procesie stosowania prawa (kwalifikacja cząstkowa). W ten sposób organ – poszerzając swoją wiedzę na temat stanu faktycznego – będzie dokonywał redukcji potencjalnego katalogu norm prawnych do tych, które z uwagi na stan faktyczny sprawy mogą mieć w nim zastosowanie. Jednocześnie dokonywana

³¹⁶ Szerz. *ibidem*, s. 58–59.

³¹⁷ Szerz. na temat walidacyjno-derywacyjnej koncepcji wykładni prawa zob. *idem*, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, *passim* oraz na tle innych M. Zirk-Sadowski, *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, *op. cit.*, s. 159–171.

jest również redukcja pojedynczej normy do tych jej elementów, które są ogólnym obrazem faktów sprawy. Wykładnia operatywna zakłada bowiem, że zakres ustalonego w drodze interpretacji wzoru zachowania odpowiada potrzebom wydania decyzji³¹⁸. W ten sposób redukcja staje się częścią szerszego procesu – procesu rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji.

Wyodrębnienie powyższych rozumowań w decyzyjnym modelu stosowania prawa nie oznacza fazowości ustaleń dokonywanych przez decydenta. W tym sensie rozpoczęcie kolejnych rozumowań nie jest zależne od całkowitego zakończenia wcześniejszych, a tym bardziej nie skutkuje brakiem możliwości powrócenia do nich³¹⁹.

Pewien element fazowości, a raczej następstwa czasowego, pomiędzy nimi jednak zachodzi – organ, chcąc przeprowadzić rozumowania derywacyjne, musi dysponować źródłem, w odniesieniu do którego zamierza to uczynić. Jednocześnie wszystkie te rozumowania zależą od zmieniającej się konfiguracji ustalonych i istotnych dla podjęcia decyzji finalnej faktów sprawy³²⁰.

Ustalenia walidacyjne opierają się na określonej koncepcji obowiązywania prawa i koncentrują się jego wokół tetycznego, aksjologicznego i funkcjonalnego uzasadnienia³²¹. Sprowadzają się one do ustalenia, czy źródło, do którego zamierza sięgnąć decydent może być w danej kulturze prawnej uznane za źródło prawa (fakt normotwórczy), a jeśli tak, to czy źródło to obowiązuje (w zależności od przyjętego uzasadnienia obowiązywania prawa) i wreszcie – czy może zostać w danym przypadku zastosowane.

O znaczeniu poszczególnych źródeł prawa, jako argumentów walidacyjnych, dla procesu stosowania prawa przesądzają w pierwszej kolejności preferencje ustrojodawcy, który określa, jakie fakty mogą być w systemie prawnym danego państwa uznane za fakty normotwórcze oraz jaki jest ich charakter i znaczenie w tym systemie.

³¹⁸ Szerz. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, op. cit., s. 43.

³¹⁹ Zob. idem, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 19.

³²⁰ Szerz. idem, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, op. cit., s. 43.

³²¹ Szerz. ibidem.

Zaliczenie innych faktów do katalogu potencjalnych źródeł normatywnej podstawy decyzji zależy od preferencji samego decydenta w takim zakresie, w jakim nie narusza to zasad określonych przez ustrojodawcę.

Nie każde jednak źródło prawa, które może potencjalnie stanowić podstawę wydania decyzji, w konkretnym przypadku faktycznie się nim stanie. Sytuacja taka jest możliwa nawet w przypadku, gdy kwalifikacja częściowa przeprowadzona po wstępnej rekonstrukcji normy z tego źródła okazała się pozytywna. Może bowiem zachodzić konieczność odmowy zastosowania obowiązującej normy. Przyczyny takiej decyzji mogą być rozmaite, dla przykładu tylko można wskazać m.in. na problemy kolizji norm, *desuetudo*, czy też głębokiej zmiany społecznej i związanej z nią diametralnej zmiany aksjologicznej porządku prawnego.

Rekonstrukcja treści normy prawnej (rozumowania derywacyjne) oznacza ustalenie wzoru zachowania z punktu widzenia zakresu normowania i zakresu zastosowania normy³²². Podmiot stosujący prawo będzie jej dokonywał przy wykorzystaniu szeregu argumentów interpretacyjnych – reguł interpretacyjnych, które można podzielić na dwie grupy: reguły interpretacyjne pierwszego stopnia oraz reguły interpretacyjne drugiego stopnia³²³.

Do pierwszej grupy zaliczane są reguły wykładni odwołujące się do semantyki i syntaksy języka etnicznego, prawnego i prawniczego (reguły językowe), ukształtowania systemu prawnego, miejsca w tym systemie oraz jego aksjologii (reguły systemowe), a także odnoszące się do celu prawodawcy i funkcji regulacji prawnych (reguły celowościowo-funkcjonalne).

Dyrektywy wykładni drugiego stopnia są regułami decydującymi o kolejności posługiwania się regułami pierwszego stopnia oraz regułami preferencji interpretacyjnych w sytuacji rozstrzygnięcia niejednoznaczności powstających w wyniku zastosowania reguł pierwszego stopnia. W zależności od rodzaju źródła, z którego będzie

³²² Szerz. idem, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 119.

³²³ Zob. M. Zieliński, *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, op. cit., s. 12–14.

prowadzona rekonstrukcja normy prawnej, różne będzie ich znaczenie w procesie stosowania prawa.

Rozumowania walidacyjno-derywacyjne dokonywane są równoległe z ustaleniem stanu faktycznego sprawy, co wiąże się z koniecznością koncentrowania się tylko na tych elementach normy prawnej, które są z nim bezpośrednio związane. Patrząc na to zagadnienie z drugiej strony, można stwierdzić, iż ustalany stan faktyczny wpływa na proces rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji w ten sposób, iż decydent musi każdy z ustalonych faktów (lub ich grupę) odnieść do ustalonej treści normy i pozostawić poza zakresem swojego zainteresowania te hipotetyczne sytuacje określone przez zakres normowania lub zastosowania tej normy, które nie będą miały zastosowania w konkretnym procesie stosowania prawa.

Dokonywana w ten sposób kwalifikacja częściowa będzie wiązała się z redukcją odkodowywanej normy prawnej do tych jej elementów, które staną się następnie częścią normatywnej podstawy decyzji. Relacja między stanem faktycznym a ustalaną normą prawną ma charakter sprzężenia zwrotnego, bowiem zredukowana norma prawna będzie determinowała dalsze ustalenia faktów sprawy – będzie wskazywała podmiotowi stosującemu prawo, do ustalenia jakich faktów powinien dążyć, aby móc wydać decyzję.

4.1.3. Rodzaje norm prawnych rekonstruowanych w procesie stosowania prawa

Jak już wskazywano w procesie stosowania prawa podmiot decyzyjny musi zrekonstruować cztery rodzaje norm, które stanowić będą podstawę prawną jego przebiegu i efektu końcowego w postaci decyzji finalnej, czyli normatywną podstawę decyzji. Stosując prawo, decydent będzie dokonywał ustalenia treści normy kompetencyjnej, normy proceduralnej oraz dwóch norm materialnych – kwalifikacyjnej oraz konsekwencyjnej.

Warto przypomnieć, iż norma kompetencyjna rozumiana jest na gruncie niniejszej pracy jako kompetencja administracyjna, czyli „zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze

odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo³²⁴. Jest to uprawnienie organu do działania, w wyniku którego następuje aktualizacja obowiązku lub przyznanie praw podmiotowi podlegającemu kompetencji. Uprawnienie to w normie kompetencyjnej łączy się z wolnością korzystania z niego lub obowiązkiem.

W literaturze przyjmuje się, iż konstrukcyjnie norma kompetencyjna (reguła kompetencyjna) utożsamiana jest z upoważnieniem do działania, a ewentualny obowiązek korzystania z tego uprawnienia może być formułowany przez normy postępowania³²⁵. Do norm postępowania w tym znaczeniu M. Matczak zalicza normy o charakterze czynnościowym oraz zadaniowym. Pierwsze z nich wskazują okoliczności, w jakich dany podmiot jest zobowiązany do działania. Drugie nie określają takich okoliczności, ale wyznaczają cel, do którego decydent jest zobowiązany dążyć³²⁶.

Warto przywołać również inny pogląd M. Matczaka, w którym wskazuje on, iż obowiązek jako element kompetencji jest wprowadzany z perspektywy prawodawcy lub innych organów administracji, a nie relacji, jaka łączy organ administrujący z podmiotem administrowanym³²⁷. Z punktu widzenia procesu decyzyjnego oraz samego decydenta struktura normy kompetencyjnej, w tym wskazanie rodzaju źródła, z którego może płynąć obowiązek korzystania z przysługującego podmiotowi uprawnienia, ma charakter wtórny. Mówiąc inaczej – z punktu widzenia decydenta (ale również innych uczestników procesu stosowania prawa) znaczenie ma to, czy jest on uprawniony do zajęcia się daną sprawą, z uwagi na jej przynależność do określonej kategorii spraw, oraz czy jest on do tego jednocześnie zobowiązany, czy też posiada swobodę w zakresie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu. Pierwszorzędного znaczenia nabiera treść normy kompetencyjnej, a rozważania na temat jej konstrukcji schodzą na dalszy plan (o ile w ogóle są podejmowane).

³²⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 141.

³²⁵ W. Jakimowicz, *Wykładowia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 408–412.

³²⁶ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, op. cit., s. 192.

³²⁷ *Ibidem*, s. 41.

Z tego też względu zaprezentowane w koncepcji M. Matczaka normy postępowania o charakterze czynnościowym stają się częścią konstrukcyjną szerzej rozumianej kompetencji administracyjnej (normy kompetencyjnej), a normy postępowania o charakterze zadaniowym są osobnym przedmiotem rekonstrukcji w procesach stosowania prawa.

Częścią normy kompetencyjnej (w jej znaczeniu używanym w niniejszej publikacji) będzie w związku z tym również, wyodrębniana w doktrynie prawa administracyjnego, norma określająca formę działania. Z jej treści wynika obowiązek zajęcia się daną sprawą w jednej z prawnie dopuszczalnych form. Norma ta przesądza o wyborze danej formy działania lub pozostawia organom administracyjnym swobodę w tym zakresie (wybór spośród prawnie dopuszczalnych form) w określonych sprawach³²⁸. Jest ona, mówiąc ogólnie, normą postępowania o charakterze czynnościowym i w ten sposób dopełnia uprawnienie organu, wskazując obowiązek czynienia z niego użytku w określonej formie.

Kolejnym elementem rekonstruowanej w procesie stosowania prawa normatywnej podstawy decyzji są normy proceduralne. Charakteryzując ich specyfikę, J. Boć pisze, iż regulują one „tok czynności podejmowanych: a) przez organy określone prawem ustrojowym w celu b) realizacji norm prawa materialnego [...]”³²⁹. Normy te określają więc czynności, jakie może lub powinien podejmować decydent, zmierzając do wydania i uzasadnienia decyzji stosowania prawa.

Normy proceduralne (procesowe)³³⁰ wprowadzają sformalizowane reguły określające sposób wydania aktu administracyjnego i dają adresatowi aktu możliwość obrony, a także gwarantują mu

³²⁸ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 41.

³²⁹ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 36. Definiując normy proceduralne, jak wskazuje Z. Duniewska (*Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, op. cit., s. 137–139), w doktrynie prawa administracyjnego często koncentrowano się na prawie procesowym wydzielonym z szerzej ujmowanego prawa proceduralnego i jeszcze obszerniej pojmowanego prawa formalnego.

³³⁰ W ramach niniejszej książki terminy te stosowane są zamiennie.

pewien wpływ na jego treść³³¹. Wyznaczają one postępowanie mające na celu urzeczywistnienie norm prawa materialnego, ułatwiając kontrolę przestrzegania przepisów prawnych przez organy administracji³³². Normy proceduralne określają prawa i obowiązki podmiotu administrującego w zakresie podejmowania czynności zmierzających do pełnego ustalenia stanu faktycznego sprawy w celu wydania decyzji końcowej o treści określonej normami materialnymi przy uwzględnieniu aksjologii systemu prawnego w sposób gwarantujący ochronę prawną stron postępowania.

Podstawowym celem sformalizowanego postępowania administracyjnego (norm procesowych) jest bezpieczeństwo prawne w stosunkach administracji z podmiotami zewnętrznymi, czyli ochrona sytuacji ogólnej podmiotów legitymujących się interesem prawnym, przed jego bezprawnym, przyszłym naruszeniem przez akt administracyjny³³³. Z jednej strony normy proceduralne pełnią charakter służebny w tym sensie, że mają zapewnić właściwą realizację norm prawa materialnego. Z drugiej strony wszędzie tam, gdzie prawo materialne wymaga swojej konkretyzacji, nie poprzez faktyczne działanie jednostki, ale przez czynność prawną organu administrującego, musi znaleźć zastosowanie norma proceduralna³³⁴.

Normy materialnego prawa administracyjnego określają natomiast prawa i obowiązki jego adresatów. Niektóre z nich dla swojej konkretyzacji będą wymagały jedynie określonego zachowania adresata, który przez swoje postępowanie będzie dążył do skorzystania z przysługującego mu uprawnienia lub realizacji nałożonego na niego obowiązku. W odniesieniu jednak do innych dla ich nabycia konieczne będzie określone działanie organu administracji mające na celu konkretyzację tych praw lub obowiązków. W tym drugim przypadku (działania organu) normy materialne ustanawiają wzajemne

³³¹ Szerz. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 418.

³³² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2012, VI SA/Wa 2203/11, CBOSA.

³³³ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, op. cit., s. 188. Tym bardziej, iż – jak wskazuje ten autor – „organ administracyjny jest *iudex in causa sua*”.

³³⁴ *Ibidem*, s. 185.

prawa i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji publicznej jako części aparatu państwowego³³⁵.

Normy materialnego prawa administracyjnego określają więc sytuację prawną jednostki, posługując się dwiema podstawowymi metodami: po pierwsze, przepis prawa określa prawa lub obowiązki jednostki, bezpośrednio je kształtując, co wyłącza dopuszczalność ich konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej; po drugie, dla określenia praw i obowiązków konieczna jest autorytatywna konkretyzacja właściwego organu administracji publicznej³³⁶.

Pisząc o normach prawa materialnego, J. Boć wskazuje, iż określają one organy właściwe do wydania decyzji, a także dokładną jej treść co do praw i obowiązków przydawanych lub nakładanych (ma to miejsce w sytuacji, gdy realizacja prawa następuje przez wydanie decyzji), lub ustalają skutki nieprzestrzegania norm tego prawa (w sytuacji gdy skutki prawne, tj. prawa, obowiązki, powstają z mocy samego prawa)³³⁷.

Przenosząc te rozważania na grunt procesów stosowania prawa, można wskazać, iż w polu zainteresowania decydenta pozostają obie, wskazane przez J. Bocię, grupy norm. Różna jest jednak rola decydenta i znaczenie samego procesu w odniesieniu do każdej z nich. W przypadku gdy realizacja prawa wymaga działania podmiotu administrującego, bez tego działania nie dochodzi do konkretyzacji prawa lub obowiązków adresata. Gdy skorzystanie z prawa lub wywiązanie się z określonego obowiązku wymaga określonego zachowania

³³⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2012, VI SA/Wa 2203/11, CBOSA. Szerz. na temat ewolucji poglądów doktryny prawa administracyjnego na temat istoty prawa materialnego i sposób jego definiowania zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, op. cit., s. 132–137.

³³⁶ Zob. wyrok NSA z 5.01.2007, I OSK 568/06, LEX nr 290659. Por. wyrok NSA w Warszawie z 11.02.1998, IV SA 729/96, LEX nr 45963: „Z art. 6 k.p.a. wynika, że organy administracji publicznej w ramach swojej działalności orzeczniczej mają spełniać funkcję gwaranta i strażnika praworządności, co w przypadku akceptacji poczynañ stron stosunku prawn-administracyjnego ma oznaczać, że poczynania te są legalne i że w niczym nie naruszyły porządku prawnego”.

³³⁷ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 36.

jednostki, działanie organu wiąże się z funkcją kontrolną prawidłowości tych czynności (jak ma to miejsce we wskazanym już przypadku zgłoszenia robót budowlanych na podstawie art. 30 ustawy – Prawo budowlane)³³⁸.

W procesie stosowania prawa wszystkie ww. rodzaje norm będą ustalane przez podmiot administrujący na różnych jego etapach. Jak wskazuje J. Zimmermann, zawsze jako pierwsza pojawia się norma upoważniająca do działania lub też czasem nakazująca konkretyzację jakiejś normy (norma kompetencyjna). Później pojawiają się normy materialne, dotyczące treści elementów faktycznych, których uwzględnienie jest dla decyzji konieczne (norma kwalifikacyjna) oraz dotyczące samej treści decyzji (norma konsekwencyjna). Równoległe z nimi ustalane są normy proceduralne. Autor ten zaznacza, iż normy materialne są weryfikowane i eliminowane z pola widzenia w ślad za sprawdzeniem i ustaleniem poszczególnych faktów. Normy proceduralne natomiast wchodzi w grę w zależności od etapu, na jakim postępowanie się znajduje³³⁹.

W orzecznictwie wskazano, iż „działanie na podstawie prawa obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej [własnej – A. S.] zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy”³⁴⁰.

Organ – zmierzając do wydania decyzji – będzie dokonywał ustalenia treści poszczególnych norm, a jednocześnie w miarę poznawania kolejnych faktów będzie stopniowo zawężał pole normatywnych poszukiwań. Powyższy schemat rekonstrukcji normatywnej podstawy

³³⁸ W odniesieniu do prawa podatkowego R. Mastalski (*Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 39–47) pisze o dwuetapowym jego stosowaniu.

³³⁹ Szerz. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 97–99.

³⁴⁰ Por. wyrok SA w Szczecinie z 18.02.2012, I ACa 780/12, LEX nr 1388492; wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2012, VI SA/Wa 2371/11, LEX nr 1232729; wyrok WSA w Łodzi z 3.02.2012, II SA/Łd 8/12, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 27.07.2010, IV SA/Po 419/11, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.05.2010, II SA/Go 109/10, CBOSA.

decyzji wymaga jednak uzupełnienia, w odniesieniu do niektórych spraw w administracyjnym typie stosowania prawa, o rekonstrukcję normy zadaniowej.

Chodzi w szczególności o przypadki, w których właśnie zadanie staje się impulsem do rozpoczęcia procesu stosowania prawa, czyli o te związane z sytuacją subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa. W momencie gdy prawodawca powierza organowi określone zadania, nie wskazując przy tym sposobów ich realizacji, to od oceny decydenta zależy, którą z prawnie dopuszczalnych form działania wybierze. W takich przypadkach jako pierwsza w polu zainteresowania organu administrującego znajduje się norma zadaniowa. Po jej rekonstrukcji – określeniu treści zadania – podejmie on decyzję o sposobie, w jaki będzie zmierzał do realizacji tego zadania. Dopiero w momencie gdy organ dojdzie do przekonania o konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa, zacznie poszukiwać normy kompetencyjnej uprawniającej go do takiego właśnie działania. Jednocześnie brak normy kompetencyjnej uniemożliwia podjęcie dalszych działań związanych ze wszczęciem postępowania administracyjnego i może implikować konieczność poszukiwania innych prawnie dopuszczalnych form realizacji zadania³⁴¹.

Treść normy zadaniowej może ukierunkowywać również wybór podmiotu stosującego prawo na etapie wydawania decyzji, w sytuacji gdy prawodawca przyznał mu możliwość określenia konsekwencji prawnych. W tym sensie będzie ona oddziaływała na sposób korzystania z przyznanej organowi swobody decyzyjnej w ramach uznania administracyjnego.

Norma zadaniowa nie jest jednak niezbędnym składnikiem normatywnym każdego procesu stosowania prawa i nie w każdym procesie będzie ona rekonstruowana. Organ administrujący powinien być świadomy swoich zadań, jednocześnie jednak nie będzie on musiał dokonywać ich każdorazowej rekonstrukcji.

³⁴¹ „Normy zadaniowe nie mają charakteru skonkretyzowanej normy prawa materialnego, lecz charakter ustrojowy i tym samym nie dają podstawy do formułowania indywidualnych praw i żądań” – wyrok WSA w Kielcach z 24.10.2013, I SA/Ke 424/13, CBOSA. Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.09.2013, II SA/Go 523/13, CBOSA.

4.1.4. Zasada praworządności a rekonstrukcja normatywnej podstawy decyzji

Wszystkie wskazane rodzaje norm wspólnie stanowią kompleks normatywny będący podstawą wydania decyzji stosowania prawa w konkretnym przypadku, stając się elementem normatywnej podstawy decyzji. Jednocześnie rodzaj normy, która będzie przedmiotem zainteresowania podmiotu decyzyjnego na danym etapie procesu stosowania prawa, wpływać będzie na określenie katalogu potencjalnych źródeł prawa, po które może on sięgnąć, oraz dobór reguł egzekucy służących do ustalenia jej treści.

W kontynentalnej kulturze prawnej w państwie prawa podstawowym źródłem rekonstrukcji każdej z tych norm będą przepisy prawne. Zagadnienie to wiąże się nierozdzielnie z jedną z fundamentalnych zasad porządków prawnych, tj. zasadą praworządności. Zasada ta jest ujmowana w piśmiennictwie zarówno jako zasada konstytucyjna, jak i zasada części systemu prawa (zasada praworządności administracji).

Konstytucja RP z 1997 r. wprowadza ją w art. 2 („demokratyczne państwo prawne”) oraz w art. 7 („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Zasadne jest, powołując się na poglądy W. Skrzydły, twierdzenie, iż w państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, normy prawne muszą określać kompetencje organów władzy publicznej, ich zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach³⁴².

Aby decyzja podjęta przez dany organ odpowiadała wymogom praworządności, musi on mieć ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, musi działać zgodnie z określonymi procedurami decyzyjnymi, a treść jego postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego³⁴³. Analizując tę zasadę od strony negatywnej, należy stwierdzić, iż żadne działanie

³⁴² Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 16.

³⁴³ Szerz. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 28–29.

organu, które ingeruje w sferę prawa i obowiązków obywatela nie może być dokonane bez istnienia wyraźnego upoważnienia, a proces decydowania nie może przekraczać prawnie określonych granic. Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia działania należy uznać za równoznaczny z zakazem działania³⁴⁴. Jednocześnie organ nie może unikać podejmowania decyzji, jeśli normy prawne nakładają na niego taki obowiązek³⁴⁵.

Na marginesie należy wskazać również, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego TK wywodzi szereg zasad szczegółowych³⁴⁶ i niezależnie od wynikającej z niej zasady praworządności formalnej jest ona równocześnie ważną wskazówką interpretacyjną w procesach wykładni prawa, wyznaczając jednocześnie granice praworządności materialnej³⁴⁷.

Zasada praworządności administracji ujęta została w przepisach k.p.a. Jak wskazuje A. Wróbel, przepis art. 6 k.p.a. „statuuje zasadę praworządności w wąskim i właściwym znaczeniu tego słowa jako przestrzeganie przepisów prawa przez organy administracji publicznej”³⁴⁸. Organ administracji zatem, wydając decyzję, nie może ani nałożyć na obywatela obowiązku, ani odmówić mu przyznania uprawnienia,

³⁴⁴ Zob. wyrok TK z 14.06.2000, P 3/00, LEX nr 41207.

³⁴⁵ Zob. wyrok TK z 21.02.2001, P 12/00, LEX nr 46859.

³⁴⁶ „Klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swoistego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisemnym tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego” – wyrok TK z 25.11.1997, K 26/97, LEX nr 31034. Do zasad tych można zaliczyć np. zasadę ochrony życia ludzkiego w każdej fazie rozwoju, zasadę zaufania obywateli państwa, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę proporcjonalności – szerz. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 230–235; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 58–63. Por. również m.in.: wyrok TK z 7.02.2001, K 27/00, LEX nr 46367; wyrok TK z 21.03.2001, K 24/00, LEX nr 46863.

³⁴⁷ Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę – zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 8.12.2010, NK.II.0911/361/10, LEX nr 962371.

³⁴⁸ Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 129.

jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego konkretne przepisy prawa³⁴⁹. Dodatkowo art. 7 k.p.a. nakłada na organ obowiązek stania na straży praworządności, co oznacza, iż w procesie stosowania prawa organ powinien nie tylko sam przestrzegać prawa, lecz także czuwać nad jego przestrzeganiem przez innych uczestników postępowania.

Interesującą tezę na tym tle formuluje E. Łętowska, pisząc, iż legalność nie może być jednocześnie rozumiana w sposób formalny – jako podejmowanie przez organy administracji takich działań, które są zgodne z tekstem prawa. W państwie prawa konieczna jest także ocena sposobu korzystania z prawa przez administrację³⁵⁰.

Warto sięgnąć jeszcze do wspomnianej już konstrukcji „legalności celu”, jak bowiem wskazywał E. Iserzon, „norma prawna stanowi powstały na gruncie potrzeby społecznej owoc myśli konstruktywnej prawodawcy. Tworzy on normę celową w tym sensie, że zaspokaja potrzebę, której istnienie stwierdził prawodawca. Pominięcie w procesie stosowania prawa przez organ jego celu stanowi więc naruszenie prawa”³⁵¹. W świetle tej koncepcji niedopuszczalne jest rozstrzygnięcie nienaruszające określonej normy, jednak sprzeczne z celami, które chciał osiągnąć prawodawca, konstruując normę, a które wynikają z charakteru konkretnego aktu prawnego lub całości kształtu przepisów prawnych (w tym także zasad ogólnych postępowania administracyjnego)³⁵².

Przestrzeganie obowiązującego prawa przez organy administracji publicznej jest postrzegane również jako część szerszego zagadnienia „dobrej administracji”³⁵³.

³⁴⁹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 17.11.1982, II SA 1474/82, LEX nr 9712.

³⁵⁰ Zob. E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 1.07.1999, SA/Bk 208/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 1, poz. 17. Tak również wyrok WSA w Warszawie z 20.02.2008, I SAB/Wa 14/08, LEX nr 505408.

³⁵¹ Cyt. za: J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnej w procesie inwestycyjno-budowlanym*, op. cit., s. 55.

³⁵² Szerz. ibidem.

³⁵³ Szerz. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, op. cit., s. 19–21. Jednocześnie jak wskazuje WSA w Gdańsku (wyrok z 19.02.2014, I SA/Gd 1658/13, CBOŚA) – „[...] nie ma potrzeby sięgania do Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, gdyż zasadę praworządności, czyli obowiązek działania w oparciu o przepisy prawa, należy wywieść wprost z treści art. 7 Konstytucji [...]”.

Warto podkreślić, iż działanie na podstawie prawa i w jego granicach odnosi się do każdego etapu procesu stosowania prawa, począwszy od momentu podjęcia decyzji o jego rozpoczęciu, przez ustalenia związane ze stanem faktycznym i prawnym oraz ich kwalifikacją, kończąc na wydaniu decyzji finalnej i jej uzasadnieniu³⁵⁴.

Podstawą wszelkiej aktywności organów administracji są więc normy prawne zakodowane w przepisach prawych, zaliczanych do systemu źródeł prawa. Sięgnięcie do innych faktów normotwórczych, tj. innych decyzji stosowania prawa lub kryteriów otwartych, będzie natomiast możliwe w przypadku istnienia wyraźnego upoważnienia. Jednocześnie w konkretnych procesach decyzyjnych może zaistnieć potrzeba odwołania się do nich pomimo braku takiego upoważnienia. Będzie to możliwe pod warunkiem, iż postępowanie to lub jego wynik nie naruszają aksjologii systemu prawnego i nie będą sprzeczne z obowiązującymi normami prawnymi.

Dokonując rozumowań walidacyjnych i derywacyjnych zmierzających do ustalenia normatywnej podstawy decyzji, organ może napotkać na trudności związane z sytuacją kolizji normatywnej albo zaistnieniem luki w prawie. W takim przypadku będzie musiał odpowiedzieć na pytanie o możliwość przewyciężenia tych problemów. W zależności od rodzaju normy, której będzie dotyczył problem kolizji albo luki, jak również rodzaju źródła jej rekonstrukcji, a także etapu procesu stosowania prawa i sposobu jego zainicjowania, organ administrujący będzie posiadał mniejsze lub większe możliwości oddziaływania na zaistniałą sytuację.

Niezależnie jednak od zakresu tych możliwości oraz zakresu swobody decyzyjnej, jaką w związku z tym organ będzie posiadał, jest on zobowiązany do podjęcia konkretnej decyzji, czyli zajęcia stanowiska wobec powstałego problemu. Proceduralny nakaz działania powoduje,

³⁵⁴ „Organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.). Oznacza to działanie w oparciu o obowiązującą normę prawną, prawidłowe ustalenie znaczenia tej normy, niewadliwe dokonanie subsumcji oraz prawidłowe ustalenie następstw prawnych. Dotyczy to zastosowania zarówno normy prawa materialnego, jak i normy prawa procesowego” – wyrok NSA z 24.01.2011, II SA 55/00, LEX nr 75523.

iż decydent nie może pozostawać w bezczynności. Stwierdzając zaistnienie luki albo kolizji, będzie musiał podjąć próbę dokończenia procesu stosowania prawa pomimo napotkanych trudności, a dopiero gdy będzie to niemożliwe, podjąć decyzję o jego zakończeniu bez merytorycznego rozstrzygnięcia. O tym, jakiej treści decyzję będzie mógł podjąć w takim przypadku, przesądzą obowiązujące normy prawne.

Zasada praworządności wyznacza nieprzekraczalne granice aktywności administracji oraz treści podejmowanych przez nią decyzji, w tym decyzji stosowania prawa. Jej znaczenie nie odbiega przy tym w zasadzie od typu sądowego. Jednocześnie realizacja tej zasady, z uwagi na organizacyjne i polityczne uwarunkowania funkcjonowania organów administracji publicznej, została w naszym kraju silniej zabezpieczona przez prawodawcę w podwójnym systemie kontroli, tj. kontroli instancyjnej oraz sądownoadministracyjnej.

Z punktu widzenia swobody decyzyjnej, jaką posiadają organy administrujące, należy postawić tezę, iż zasada praworządności ma fundamentalne i pierwszorzędne znaczenie. Niezależnie bowiem od tego, czy władza dyskrecjonalna, jaką dysponuje decydent, jest wynikiem świadomego działania prawodawcy, czy też powstała niezależnie od jego woli, jej ramy wyznaczone są przez granice obowiązującego porządku prawnego. Zasada praworządności oznacza natomiast uprawnienie do podejmowania takich działań i decyzji, które mieszczą się w tych granicach, stanowiąc jednocześnie zakaz wykroczenia poza nie.

Obowiązek stosowania zasady praworządności ogranicza dowolność rozumowań podejmowanych przez decydenta na wszystkich etapach procesu stosowania prawa, czyli ogranicza treść możliwych do podjęcia decyzji cząstkowych tego procesu. Obowiązujące normy prawne stanowią natomiast swoisty wzorzec oceny poprawności (rozumianej jako zgodność z prawem) treści tych decyzji.

4.2. Swoboda decyzyjna w zakresie dokonywania ustaleń walidacyjnych

4.2.1. Istota rozumowań walidacyjnych

Swobodę decyzyjną, jaką posiada podmiot stosujący prawo na etapie ustalania stanu prawnego sprawy, należy analizować w odniesieniu do obu typów rozumowań dokonywanych w ramach wykładni operatywnej, tj. rozumowań walidacyjnych i derywacyjnych. Chodzi więc o wskazanie, jaką swobodę posiada organ na etapie ustalania źródła rekonstrukcji oraz samej rekonstrukcji normy do zastosowania. Dokonując analizy tych zagadnień, należy odpowiedzieć na pytanie o to, na ile decydent ma obowiązek uwzględnić w procesie stosowania prawa określone źródła, a na ile posiada w tym zakresie swobodę; czy może odmówić zastosowania źródła, którego obowiązywanie stwierdził; wreszcie – w jaki sposób powinien przeprowadzić proces rekonstrukcji normatywnej oraz co może lub powinien zrobić w sytuacji niejednoznaczności znaczeniowej, stwierdzenia zaistnienia kolizji albo luki w prawie.

Wykładnię operatywną podmiot stosujący prawo prowadzi w powiązaniu ze stanem faktycznym sprawy i w tym kontekście dokonuje wyboru źródła rekonstrukcji, a następnie ustalenia treści normy w nim zawartej. Samo rozumowanie walidacyjne koncentruje się wokół odnalezienia i stwierdzenia obowiązywania danego źródła prawa oraz możliwości jego zastosowania w konkretnym procesie decyzyjnym.

W krajach kultury prawa stanowionego podstawowy argument walidacyjny stanowią przepisy prawne. To one (normy w nich zakodowane) są podstawą wszelkiej aktywności organów władzy publicznej (w tym podmiotów stosujących prawo), wyznaczając jednocześnie dla tej aktywności nieprzekraczalne granice. Tym samym pozostałym faktem normotwórczym (inne decyzje stosowania prawa oraz kryteria pozaprawne) przypisuje się rolę uzupełniającą lub korygującą.

Swoboda decyzyjna na etapie rozumowań walidacyjnych zależy od „właściwości kryteriów obowiązywania i od przyjętego pojęcia

obowiązywania prawa³⁵⁵. W odniesieniu do przepisów prawnych jest to odwołanie się do ich uzasadnienia tetycznego. Skorzystanie natomiast z innych decyzji stosowania prawa lub kryteriów pozaprawnych – jako argumentów walidacyjnych w procesie wykładni – wymaga sięgnięcia do argumentów o charakterze funkcjonalnym i aksjologicznym odnoszących się do spójności teleologicznej i aksjologicznej systemu prawa.

Decydujące jednak zdanie w tym zakresie należy do ustrojodawcy, który – wskazując katalog źródeł prawa – przesądza o zakresie poszukiwań prowadzonych przez organy stosujące prawo. Przenosząc te rozważania na grunt polskiego systemu prawa oraz administracyjnego typu stosowania prawa, należy wskazać na kilka bardzo ważnych zależności.

4.2.2. Podstawy konstytucyjne systemu źródeł prawa

Konstytucja RP z 1997 r.³⁵⁶ wprowadza w swej treści zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego³⁵⁷, które zgodnie z zasadą praworządności stanowić mogą podstawę decyzji organów administracji publicznej.

Ustawa zasadnicza zalicza do tego katalogu obok przepisów krajowych (ustawy, rozporządzenia, rozporządzenia z mocą ustawy oraz akty prawa miejscowego) również prawo międzynarodowe oraz prawo tworzone przez organizacje międzynarodowe, których Rzeczpospolita jest członkiem (prawo Unii Europejskiej). Stają się one przez to równoważnymi argumentami walidacyjnymi³⁵⁸, co

³⁵⁵ J. Wróblewski, *Decyzja sądowa a koncepcja systemu prawa*, op. cit.

³⁵⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

³⁵⁷ Szerz. m.in. wyrok TK z 7.12.1999, K 6/99, LEX nr 39232.

³⁵⁸ „Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania.

implikuje konieczność każdorazowego ich uwzględniania w procesach stosowania prawa³⁵⁹. Ich znaczenie w konkretnych procesach decyzyjnych będzie zależało natomiast przede wszystkim od zakresu i szczegółowości regulacji. W ten sposób prawo międzynarodowe i unijne nabiera szczególnego znaczenia w takich działach prawa administracyjnego jak np. prawo celne, wspólna polityka rolna czy prawo transportowe, przy relatywnie dużo mniejszej roli np. w prawie pomocy społecznej.

Przepisy te wyznaczają podstawę i nieprzekraczalną granicę działań administracji. Jednocześnie Konstytucja RP pozostawiła otwarty katalog źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego, które w różnym stopniu mogą wpływać na praktykę decyzyjną organów administrujących, w tym oddziaływać na procesy stosowania prawa, pomimo iż samodzielnie nie mogą stanowić podstawy przyznawania praw lub nakładania obowiązków wobec podmiotów zewnętrznych względem administracji.

Dodatkowo, jak wskazuje doktryna prawa administracyjnego, do źródeł prawa administracyjnego, które wpływają na sposób jej funkcjonowania należy zaliczyć również tzw. swoiste źródła prawa administracyjnego³⁶⁰, do których należą akty planowania (np. miejscowe

Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów” – wyrok TK z 11.05.2005, K 18/04, LEX nr 155502. Szerz. na temat stosowania prawa międzynarodowego i prawa UE por. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 183–187; A. Kalisz, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, op. cit., s. 163–228.

³⁵⁹ Inaczej w odniesieniu do prawa międzynarodowego wyrok SA w Krakowie z 16.04.2008, II AKa 37/08, LEX nr 452565.

³⁶⁰ Szerz. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 86–90. Por. J. Stelmasiak, *Wybrane zagadnienia dotyczące źródeł prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 312–313.

plany zagospodarowania-przestrzennego)³⁶¹, statuty i regulaminy³⁶² oraz normy techniczne³⁶³.

Wszystko to razem tworzy rozbudowaną i zróżnicowaną grupę przepisów prawnych, które potencjalnie mogą stać się źródłem rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji. Podmiot stosujący prawo, na etapie poszukiwania tego źródła, nie może *a priori* wykluczyć żadnego z nich. Co więcej, z punktu widzenia procesu decyzyjnego powinien je traktować jako tak samo ważny argument w szeroko rozumianej wykładni prawa. Jak trafnie bowiem zauważa J. Filipek, ranga źródła prawa, w którym zawarta jest norma prawna, nie ma znaczenia dla jej obowiązywania w konkretnym przypadku³⁶⁴.

Na marginesie jedynie należy wskazać, iż powyższy obowiązek zostaje dodatkowo wzmocniony w przypadku, gdy na konkretne źródła prawa powołuje się strona. Implikuje to konieczność nie tylko

³⁶¹ Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są specyficznymi aktami prawnymi łączącymi w sobie elementy aktu generalnego i konkretnego jednocześnie. Jak wskazał TK w postanowieniu z 6.11.2004 (SK 42/02, LEX nr 127326): „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnego rodzaju aktem prawa miejscowego, który nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych określonych w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji”. Por. M. Kotulski, *Wybrane zagadnienia stosowania i wykładni ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „CASUS” 2004, nr 1, s. 36; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne miejscowe w świetle nowych rozwiązań prawnych*, „CASUS” 2004, nr 1, s. 6.

³⁶² J. Zimmermann (*Prawo administracyjne*, op. cit., s. 89) wskazuje, iż o specyfice niektórych statutów i regulaminów świadczy fakt, iż z jednej strony są one aktami prawa wewnętrznego, z drugiej jednak wyraźnie dostrzegalne jest ich oddziaływanie na sferę zewnętrzną albo są one nawet aktami prawa powszechnie obowiązującego (np. statut gminy).

³⁶³ Zawiera je m.in. ustawa z dnia 12 grudnia 2002 o normalizacji (Dz.U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386 z późn. zm.).

³⁶⁴ Szerz. J. Filipek, *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego*, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Zakamycze 2001, s. 41–43. Autor ten podkreśla, iż autorytatywne akty administracyjne „mają uwzględniać nie tylko normy upoważniające administrację publiczną do podejmowania aktów wkraczających w sferę praw podmiotowych jednostki, lecz także normy ograniczające władcze działania państwa ze względu na prawa podmiotowe jednostki”.

sięgnięcia do nich w procesie rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji, lecz także odniesienia się do żądania strony w uzasadnieniu decyzji.

4.2.3. Przepisy prawne jako argument walidacyjny

4.2.3.1. Stwierdzenie obowiązywania przepisu prawnego

Dokonując identyfikacji źródła przepisów prawnych, podmiot stosujący prawo musi podjąć rozumowania zmierzające do ustalenia ich obowiązywania w miejscu i czasie. Wydanie decyzji na podstawie przepisu nieobowiązującego stanowi bowiem naruszenie zasady praworządności³⁶⁵. Podstawą prawną działania administracji mogą być tylko przepisy prawne obowiązujące w dniu wydawania decyzji³⁶⁶.

Najogólniej rzecz ujmując, można stwierdzić, iż przepisy prawne obowiązują od momentu wejścia w życie (publikacja³⁶⁷ i upływ okresu *vacatio legis*, a w przypadku umów międzynarodowych również

³⁶⁵ Podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z 13.05.2009, III SA/Wr 567/08, LEX nr 533866.

³⁶⁶ Zob. m.in. wyrok NSA z 31.03.2008, II OSK 313/07, LEX nr 468749. Podobnie wyrok WSA w Krakowie z 16.04.2010, II SA/Kr 541/09, LEX nr 575546.

³⁶⁷ „Jeżeli organ administracji powołuje jako podstawę rozstrzygnięcia określone przepisy prawne zawarte w aktach prawnych różnego rzędu (regulamin studiów, uchwała senatu uczelni), winien wyraźnie wskazać konkretny publikator, w którym została ujawniona jego treść, mając na względzie jedną z naczelnych zasad postępowania organów administracji określoną w art. 6 k.p.a., tj. zasadę praworządności. W tym kontekście nie sposób uznać za prawidłowe powoływanie jako podstawy rozstrzygnięcia regulaminu studiów, stanowiącego normatywny akt prawny, bez podania miejsca jego opublikowania, umożliwiającego chociażby ustalenie zakresu czasowego jego obowiązywania” – wyrok WSA w Bydgoszczy z 1.04.2008, II SA/Bd 49/08, LEX nr 554814. W wyroku WSA w Lublinie z 20.04.2013 (III SA/Lu 16/13, LEX nr 1326343) wskazano na obowiązek stosowania przez organ umowy międzynarodowej, która nie została opublikowana – „W przeciwnym wypadku doszłoby do sytuacji, w której zaniechanie organów państwa w zakresie publikacji wiążącego aktu prawa międzynarodowego niosłoby ze sobą negatywne konsekwencje dla jednostki”. Por. WSA w Warszawie z 11.03.2010, I FSK 92/09, LEX nr 594292.

wymóg ich ratyfikacji) do momentu jego uchylecia lub zmiany³⁶⁸. Dodatkowo w zależności od charakteru normy (*ius universale* albo *ius particulare*) obowiązują one na terenie całego kraju lub jedynie na wyodrębnionym jego obszarze.

Samo stwierdzenie obowiązywania przepisu prawnego jest rozumowaniem, w ramach którego organ dysponuje bardzo niewielkim, o ile w ogóle, zakresem swobody decyzyjnej. W zasadzie nie występują tu elementy zależne od oceny decydenta, a o fakcie obowiązywania lub nieobowiązywania przepisu prawnego przesądzają obiektywne i zewnętrzne względem niego czynniki.

Organ stwierdza obowiązywanie przepisu poprzez odwołanie się do uzasadnienia tetycznego, tj. czy zawarty jest w akcie normatywnym należącym do katalogu źródeł prawa, czy wszedł w życie oraz czy nie został uchylony w drodze derogacji bezpośredniej poprzez przepisy uchylające lub na zasadzie ogólnej klauzuli derogacyjnej³⁶⁹ albo wyroku TK. Nie musi to jednak oznaczać dla niego łatwego zadania, jak bowiem wskazuje W. Dawidowicz, w praktyce ustalenie obowiązywania norm prawa administracyjnego może „nasuwać nieraz znaczne trudności ze względu na częstą nowelizację ustaw i rozporządzeń z zakresu tego prawa, a także z uwagi na praktykę spóźnionego ogłaszania lub nieogłaszania w ogóle jednolitych tekstów”³⁷⁰.

³⁶⁸ W wyroku z 31.01.2001 (P 4/99, LEX nr 46004) TK stwierdził, iż „Przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej”. Por. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 28.

³⁶⁹ A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 135.

³⁷⁰ Szerz. W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, op. cit., s. 44. Problemy ze stosowaniem prawa UE widać m.in. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.12.2008 (I SA/Go 795/08, CBOSA) oraz wyroku tego sądu z 23.12.2008 (I SA/Go 912/08, CBOSA), w których orzekł on o uchyleniu decyzji organów celnych wydanych na podstawie przepisów prawa wspólnotowego, z uwagi na fakt, iż w dacie wydania tych decyzji nie były one ogłoszone w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE.

Trudności te powstawać mogą również w związku z uchyceniem przez prawodawcę przepisu prawnego stanowiącego podstawę rekonstrukcji normy do zastosowania. Wiązać się to może dodatkowo z pewnymi przejawami władzy dyskrecyjnej (swobody decyzyjnej) organu administracji, szczególnie w odniesieniu do przepisów stanowiących podstawę rekonstrukcji normy kompetencyjnej lub norm materialnych.

W zasadzie nie budzi wątpliwości sytuacja uchycenia przepisu przez rozpoczęciem procesu stosowania prawa. Wówczas bowiem organ stwierdza fakt jego nieobowiązywania i pomija przy ustalaniu źródła rekonstrukcji normy do zastosowania. W przypadku uchycenia przepisu po rozpoczęciu procesu organ z reguły zobowiązany jest natomiast do umorzenia postępowania wszczętego na jego podstawie (art. 105 k.p.a.)³⁷¹. W obu sytuacjach organ nie posiada, poza przypadkami szczegółowymi, swobody w podjęciu decyzji o oparciu procesu stosowania prawa na takim przepisie, z uwagi na fakt jego nieobowiązywania.

Powyższe sytuacje nie powodują trudności interpretacyjnych, gdy prawodawca posługuje się klauzulą *abrogatio* (czystego uchycenia). Podobny efekt wywołuje również wyrok TK. W pozostałych przypadkach konieczne jest sięgnięcie do przepisów przejściowych, których rekonstrukcja pozwoli organowi ustalić katalog przepisów mogących stać się podstawą rekonstrukcji normy do zastosowania.

Jednocześnie w sytuacji gdy sam prawodawca nie rozstrzyga problemów intertemporalnych, nie ma jednoznacznej reguły mającej uniwersalne zastosowania we wszystkich przypadkach³⁷². Wówczas

³⁷¹ Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 105 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 623–633. Por. wyrok NSA w Łodzi z 18.04.1995, SA/Łd 2424/94, LEX nr 23866, w którym przyjęto, że: „Z bezprzedmiotowością postępowania (art. 105 k.p.a.) mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy”.

³⁷² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 21.08.2013, IV SA/Po 584/13, LEX nr 1362408. Sąd wskazał, iż „regułą nie może być automatyczne stosowanie przepisów nowej ustawy do stanów prawnych (zdarzeń) mających miejsce i zakończonych przed datą wejścia w życie nowej ustawy”.

na podmiocie stosującym prawo spoczywa dodatkowy obowiązek (co jest jednocześnie przejawem swobody decyzyjnej na etapie rozumowań walidacyjnych) wyboru przepisów, które staną się podstawą rozumowań derywacyjnych³⁷³.

Rozumowania podmiotów stosujących prawo w typie administracyjnym w odniesieniu do stwierdzenia obowiązywania przepisu prawnego nie różnią się od analogicznych rozumowań podejmowanych przez sądy. Jednocześnie zakres swobody decyzyjnej, jaki posiada organ administrujący jest w tym przypadku niewielki i widoczny szczególnie w przypadku sytuacji problemowych, które nie zostały jednoznacznie rozstrzygnięte przez prawodawcę. W pozostałych przypadkach stwierdzenie obowiązywania przepisu sprowadza się do ustalenia, czy znajduje się w akcie prawnym mogącym stanowić (zgodnie z przyjętą koncepcją katalogu źródeł prawa) podstawę wydawania indywidualnych decyzji względem obywateli, oraz ustalenia, czy przepis ten wszedł w życie, oraz czy nie został uchylony lub zmieniony.

Oczywiście można wyobrazić sobie sytuację, w której akt prawny został (w jakiś sposób) niewłaściwie ogłoszony lub też prawodawca nie określił terminu wejścia w życie przepisu prawnego, który ma stać się podstawą rekonstrukcji normy prawnej. W takim przypadku konieczne może okazać się, przed uznaniem go za obowiązujący, uprzednie zrekonstruowanie norm prawnych określających w danym porządku prawnym zasady ogłaszania aktów normatywnych i zasady wejścia w życie przepisów prawnych, a następnie dokonanie z tej perspektywy oceny obowiązywania przepisu, względem którego decydującemu powzięła wątpliwość. Sytuacje te jakkolwiek mogące skomplikować lub

³⁷³ Pewne wskazówki w tym zakresie formułuje orzecznictwo – np. wyrok NSA z 1.10.2010, II OSK 1459/09, LEX nr 746559: „[...] przy braku przepisów przejściowych, należy stosować przepisy korzystniejsze dla strony postępowania”. Podobnie WSA w Białymstoku z 6.08.2009, II SA/Bk 236/09, LEX nr 552977. W odniesieniu do stosowania przepisów w zależności od charakteru decyzji (decyzja konstytutywna a deklaratoryjna) por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 4.06.2009, IV SA/Wa 517/09, CBOSA i wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2009, I SA/Wa 1781/08, LEX nr 529231. Inne por. m.in. wyrok WSA w Opolu z 25.03.2010, II SA/Op 145/10, LEX nr 584796; wyrok WSA w Warszawie z 23.07.2008, V SA/Wa 286/08, LEX nr 519142.

wydłużyć proces stosowania prawa, nie wpływają na zwiększenie swobody decyzyjnej organu administrującego na tym etapie procesu. Swoboda ta może wystąpić ewentualnie na etapie kwalifikacji faktu (problemu związanego z analizowanym przepisem prawnym) z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w normie prawnej (określającej zasady tworzenia i ogłaszania przepisów prawnych). Wynik tej kwalifikacji jest jednak wiążący dla decydenta, a uznanie przepisu za obowiązujący (pomimo wcześniejszych wątpliwości i trudności) implikuje obowiązek jego uwzględnienia w procesie stosowania prawa.

4.2.3.2. Problem stosowalności przepisu prawnego

Gdy podmiot stosujący prawo stwierdzi, iż dany przepis należy do katalogu źródeł prawa akceptowanych przez ustrojodawcę oraz iż przepis ten obowiązuje, ustali następnie, czy może on być zastosowany w sprawie będącej przedmiotem jego zainteresowania. Swoboda decyzyjna na tym etapie procesu wykładni jest relatywnie większa niż miało to miejsce w odniesieniu do stwierdzenia jego obowiązywania.

Zdaniem L. Leszczyńskiego stwierdzenie ogólnej stosowalności i możliwości zastosowania przepisu prawnego jako podstawy decyzji łączy w sobie uzasadnienie tetyczne z uzasadnieniem aksjologicznym oraz praktycznym (faktualnym, funkcjonalnym) w sensie określenia sposobu, w jakim obowiązujące tetycznie przepisy prawne mogą być wykorzystywane jako podstawa decyzji stosowania prawa³⁷⁴.

Pozytywna odpowiedź na pytanie o możliwość zastosowania przepisu relewantnego w konkretnej sprawie obliguje organ do uwzględnienia go w procesie rekonstrukcji, nie pozostawiając mu możliwości oceny w tym zakresie. Obowiązkiem organu jest bowiem ściśle respektowanie przepisów prawa niezależnie od subiektywnych ocen jego celowości, słuszności czy adekwatności do aktualnych

³⁷⁴ L. Leszczyński (*Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 67) wskazuje, że „modelowo można stosować jedynie przepisy obowiązujące tetycznie, natomiast fakt obowiązywania tetycznego nie powoduje, że w każdym przypadku przepis taki będzie zastosowany”.

potrzeb społeczno-gospodarczych³⁷⁵. Zanim jednak to nastąpi, podmiot decyzyjny będzie musiał niejednokrotnie przeprowadzić bardzo złożone rozumowania, czyli te, w których zakres posiadanej swobody decyzyjnej będzie ulegał zarówno poszerzeniu, jak i ograniczeniu. Warto wskazać na kilka takich sytuacji.

Problemem, z jakim może mieć styczność podmiot stosujący prawo, jest możliwość samoistnego stosowania przepisów Konstytucji RP³⁷⁶ i oparcia treści decyzji końcowej wyłącznie na normach w nich zakodowanych. Wiąże się to z możliwością wydania decyzji stosowania prawa w sytuacji braku innych (pozakonstytucyjnych) regulacji prawnych, w tym o randze ustawowej. W odniesieniu do administracyjnego typu stosowania prawa należy wskazać na brak takiej możliwości. Słusznie zauważa J. Zimmermann, iż stosowanie prawa przez organy administracji polega na wyznaczeniu konsekwencji prawnych konkretnych norm prawa materialnego, których Konstytucja RP nie zawiera, przez co nie jest możliwe wydanie decyzji, opierając się wyłącznie na normie konstytucyjnej³⁷⁷. Na problem ten uwagę zwrócił również WSA w Łodzi w wyroku z 23.09.2009 (II SA/Łd 493/09, LEX nr 580300), stwierdzając, iż „przepis Konstytucji nie może sam w sobie stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej”.

³⁷⁵ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.10.2007, II SA/Go 471/07, LEX nr 440987.

³⁷⁶ „W przypadku samoistnego stosowania Konstytucji akt stosowania Konstytucji podjęty zostaje bezpośrednio i tylko na podstawie normy samej Konstytucji, tj. bez potrzeby jej rozwinięcia i konkretyzacji w ustawie zwykłej. Zaś niesamoistne stosowanie Konstytucji ma miejsce wtedy, gdy norma Konstytucji wymaga uprzedniego rozwinięcia i konkretyzacji w drodze ustawy zwykłej” – orzeczenie TK z 9.05.1989, Kw 1/89, LEX nr 25164.

³⁷⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 60–61. Por. D. J. Galligan, M. Matczak, *Strategie orzekania sądowego: o wykonywaniu władzy dyskrecjonalnej przez Sędziów Sądów Administracyjnych w sprawach gospodarczych i podatkowych*, Warszawa 2005, s. 28–31. Możliwość taką dopuszcza natomiast P. Przybysz (*Komentarz do art. 6 k.p.a.*, [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 45) – „W wyjątkowych sytuacjach będzie dopuszczalne powołanie przez organ administracji przepisu Konstytucji RP jako samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej”.

Działalność organów administracji publicznej determinowana jest przede wszystkim regulacjami ustawowymi. Ustalenie praw i obowiązków obywateli, organizacji organów władzy publicznej oraz ich kompetencji i zasad funkcjonowania należy do materii ustawowej i nie może być regulowane aktami niższej rangi. Ingerencja władcza organów administrujących w sferę praw i wolności obywatelskich jest dopuszczalna wyłącznie na podstawie aktu ustawodawczego albo aktu wykonawczego, wydanego na podstawie – i w ramach – wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym³⁷⁸.

Charakter norm konstytucyjnych oraz specyfika stosunków prawnych łączących administrację publiczną z obywatelami wymuszają niejako konieczność poszukiwania innych jeszcze przepisów prawnych, które mogłyby stać się podstawą rozpoczęcia i prowadzenia procesu stosowania prawa i wydania decyzji finalnej o określonej treści. Zawężeniu ulega więc swoboda decyzyjna organu, co przejawia się w odmowie przyznania prawa do wydania decyzji na podstawie formułowanych na pewnym poziomie ogólności norm konstytucyjnych i wynikającego z tego obowiązku poszukiwania w systemie prawnym szczegółowych norm prawnych.

Konstytucja RP może być stosowana wspólnie z przepisami ustaw lub prawa międzynarodowego (prawa UE)³⁷⁹. Nie zmienia tego fakt wskazania w treści ustawy zasadniczej, na określonym poziomie ogólności, zadań niektórych organów administracji publicznej. Norma zadaniowa, która może być impulsem inicjującym konkretny proces stosowania prawa (sytuacja subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu decyzyjnego), nie stanowi podstawy jego rozpo-

³⁷⁸ B. Adamiak, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2011, s. 49. Por. wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981, SA 819/80, LEX nr 9603 z glosą W. Dawidowicza „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1981, nr 10, s. 189. Por. wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981, SA 819/80, LEX nr 9603.

³⁷⁹ Dla przykładu, L. Leszczyński (*Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 79) wskazuje na możliwość stosowania Konstytucji RP w powiązaniu z innymi regulacjami międzynarodowymi (np. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) lub krajowymi, głównie ustawami.

częcia i przeprowadzenia, do czego niezbędna jest norma kompetencyjna³⁸⁰. W takiej sytuacji organ administrujący – chcąc zrealizować zadanie wyznaczone normami konstytucyjnymi – musi poszukiwać odpowiedniej normy upoważniającej do wydania władczego aktu administracyjnego lub poszukiwać innych, prawnie dopuszczalnych form działania.

Podstawą wszelkiej aktywności podmiotów administrujących muszą być więc normy o randze ustawowej, które mogą stanowić samodzielny argument walidacyjny lub współwystępować z regulacjami rangi konstytucyjnej lub podustawowej³⁸¹ albo regulacjami międzynarodowymi lub unijnymi³⁸². Nie umniejsza to oczywiście znaczenia Konstytucji RP w procesie wykładni prawa zarówno w ramach rozumowań walidacyjnych, jak i derywacyjnych.

Jednocześnie podmiot decyzyjny, dokonując wyboru konkretnego źródła prawa, musi uwzględnić jego miejsce w systemie źródeł prawa, a w szczególności relacje hierarchiczne i treściowe występujące w tym systemie.

Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła zasadę podległości sędziów, w sprawowaniu urzędu, wyłącznie Konstytucji RP oraz ustawom. Stanowi to dla sędziego, zdaniem części doktryny i judykatury, uprawnienie do odmowy zastosowania przepisu, zawierającego normę, która w jego ocenie jest niezgodna z Konstytucją RP lub ustawą (tzw. kontrola incydentalna) niezależnie od uprawnień TK w zakresie

³⁸⁰ „Z faktu, że Konstytucja wyznacza danemu organowi pewnego rodzaju zadania lub określa jego położenie ustrojowe, nie powinno się wywodzić wniosków co do kompetencji tego organu (zakaz domniemania kompetencji)” – P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, op. cit., s. 29.

³⁸¹ W przypadku współwystępowania z przepisami podustawowymi regulacja ustawowa, w zdecydowanej większości przypadków, będzie miała charakter przepisu zrębowego, chociaż nie musi mieć charakteru dominującego argumentu walidacyjnego. Por. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 85, 89.

³⁸² „Art. 6 k.p.a., zobowiązujący organ administracji do działania na podstawie przepisów prawa, w rzeczywistości dotyczy całego systemu prawa, łącznie z Konstytucją i wiążącymi Polskę przepisami prawa międzynarodowego” – wyrok NSA w Warszawie z 24.09.2001, V SA 340/01, LEX nr 80644.

derogacji takich przepisów. Ma to miejsce w momencie stwierdzenia kolizji normatywnej, której nie można usunąć w drodze wykładni. W takim przypadku sąd będzie mógł np. odmówić zastosowania normy ustawowej, którą uzna za niezgodną z Konstytucją RP lub normy podustawowej niezgodnej z ustawą³⁸³.

Zasada ta nie ma natomiast odniesienia do administracyjnego typu stosowania prawa. Konstytucja RP bowiem nie przyznaje podmiotom administrującym analogicznego jak sędziom statusu i wynikającego z niego uprawnienia w analizowanym zakresie. Oznacza to, iż nie będą one mogły odmówić zastosowania zrekonstruowanej normy ustawowej nawet w przypadku oczywistej jej niekonstytucyjności lub normy podustawowej w przypadku niezgodności z przepisami ustawy³⁸⁴. Zasada praworządności zakłada bowiem konieczność oparcia procesu stosowania prawa i decyzji finalnej

³⁸³ „Na tym tle w doktrynie i orzecznictwie trwają ożywione spory – sąd nie może odmówić zastosowania obowiązującego przepisu ustawy, uznając go za niezgodny z Konstytucją. Jeżeli sąd ma przekonanie co do niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją lub ma wątpliwości w tym względzie, to – na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. – ma obowiązek zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim pytaniem prawnym. Dopiero stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją otwiera możliwość niezastosowania przez sąd tego przepisu” – zob. wyrok SN z 24.06.2004, III CK 536/02, LEX nr 172784; podobnie wyrok SN z 16.04.2004, I CK 291/03, LEX nr 103769. Inaczej m.in. wyrok SN z 7.04.1998, I PKN 90/98, LEX nr 38576; wyrok SN z 26.05.1998, III SW 1/98 LEX nr 33499. J. Stelmasiak (*Wybrane zagadnienia dotyczące źródeł prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, op. cit., s. 314) wskazuje, iż „NSA może odmówić zastosowania przepisu rozporządzenia, jeśli przepis ten jest niezgodny z ustawą, przy czym oznacza to, że wyrok sądu w tej sprawie nie ma skutku właściwego orzeczeniu TK”. Podobnie A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 132–133.

³⁸⁴ W wyroku NSA z 16.05.2006 (I PSK 816/05, CBOSA) stwierdził, że „przepis art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej nie oznacza, że każdy organ czy podmiot może samodzielnie dokonywać oceny zgodności z ustawą zasadniczą przepisów powszechnie obowiązujących i odmawiać ich stosowania, jeśli uzna je za stojące w kolizji z Konstytucją”. Por. wyrok NSA z 23.04.2009, II GSK 876/08, LEX nr 570314; wyrok NSA z 26.06.2012, II GSK 802/11, CBOSA.

na przepisach prawnych (normach) obowiązujących w momencie wydawania decyzji³⁸⁵.

Warto podkreślić, że na tym tle pojawiają się również głosy odrębne, które wskazują na istnienie takiego prawa po stronie organów administracji. Dla przykładu w wyroku z 17.11.2010 (I OSK 107/10, LEX nr 744924) NSA sformułował stanowczą tezę głoszącą, iż z art. 8 Konstytucji RP wynika obowiązek odmowy zastosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą³⁸⁶. Wydaje się jednak, iż jest to stanowisko odosobnione, które nie znajduje oparcia w obecnym porządku prawnym i nie jest powszechne akceptowane przez doktrynę i orzecznictwo.

Pomijając więc tym miejscu brak prawnych możliwości³⁸⁷ oraz samą ocenę zasadności przyznania organom administrującym, analogicznych jak sądom (niezależnie od braku powszechnej akceptowalności koncepcji sędziowskiej kontroli incydentalnej), uprawnień w tym zakresie, należy wskazać na problemy, jakie w praktyce w związku z tym mogą zaistnieć.

Brak możliwości odmowy zastosowania normy ustawowej, którą organ uzna za niezgodną z Konstytucją RP lub normy podustawowej niezgodnej z ustawą³⁸⁸, skutkuje uwzględnieniem jej jako elementu normatywnej podstawy decyzji. Organ nie mając możliwości zwrócenia się z pytaniem prawnym do TK³⁸⁹, będzie zobligowany do

³⁸⁵ Zob. wyrok NSA z 8.07.2011, I OSK 389/11, CBOSA.

³⁸⁶ „Organy administracji stosownie do treści art. 6 k.p.a. działają na podstawie przepisów prawa, zaś art. 8 Konstytucji RP wskazuje, że jest ona najważniejszym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i nakazuje stosowanie jej bezpośrednio, o ile Konstytucja nie stanowi inaczej, oznacza, że organy administracji publicznej związane są bezpośrednio Konstytucją, a w konsekwencji mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą”.

³⁸⁷ Tak m.in. wyrok NSA z 13.06.2013, I OSK 15/12, LEX nr 1328347.

³⁸⁸ W obecnym stanie prawnym organy administrujące nie mogą oceniać tej zgodności i odstąpić od zastosowania normy, którą uznają za niezgodną z normą hierarchicznie wyższą – tak m.in. J. Stelmasiak, *Wybrane zagadnienia dotyczące źródeł prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, op. cit., s. 314.

³⁸⁹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) wprowadza podmiotowe ograniczenie (w art. 3)

wydania decyzji, opierając się na wadliwej normie prawnej. Jeśli sprawa, w której została podjęta taka decyzja, zostanie następnie skierowana, w wyniku wniesienia skargi, do sądu administracyjnego, należy stwierdzić, przy akceptacji tezy o możliwości dokonywania przez sądy incydentalnej kontroli konstytucyjności i legalności, iż decyzja taka powinna zostać uchylona jako niezgodna z prawem. Organ – ponownie zajmując się tą sprawą – będzie związany oceną prawną sądu wskazaną w uzasadnieniu wyroku i będzie musiał pominąć kwestionowany przepis przy ponownym zajmowaniu się sprawą³⁹⁰.

Niewniesienie przez stronę skargi do sądu administracyjnego będzie natomiast skutkowało pozostawieniem w mocy decyzji wydanej na podstawie normy niekonstytucyjnej. Patrząc na to z innej perspektywy – jeśli organ wydał kilka decyzji o analogicznej treści w zbliżonych stanach faktycznych, a tylko niektóre z nich zostaną poddane weryfikacji sądu administracyjnego, istnieć w obrocie prawnym będą dwa rodzaje decyzji w zbliżonych stanach faktycznych: jedne wydane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu i drugie wydane z jego pominięciem, które mogą zawierać diametralnie różne rozstrzygnięcia.

prawa zwrócenia się z pytaniem prawnym do TK w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą jedynie do sądów.

³⁹⁰ „Ocena prawna o charakterze wiążącym musi dotyczyć właściwego zastosowania konkretnego przepisu czy też prawidłowej jego wykładni w odniesieniu do ściśle określonego rozstrzygnięcia podjętego w konkretnej sprawie” – zob. A. Kabat, *Komentarz do art. 153 u.p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, system LEX/el. 2013. „Jedyną sytuacją, w której organ administracji publicznej może odmówić zastosowania przepisu aktu wykonawczego, jak podkreśla się w doktrynie oraz co wynika z dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych, jest sytuacja, w której sąd administracyjny – kontrolując legalność zaskarżonej decyzji bądź czynności – odmówi zastosowania przepisu aktu podstawowego, sprzecznego z ustawą. Wówczas, stosownie do art. 153 ustawy p.p.s.a. organ administracji publicznej przy ponownym rozpoznaniu sprawy będzie związany oceną prawną sądu” – wyrok WSA w Olsztynie z 17.09.2008, I SA/Ol 341/08, LEX nr 516270.

Sytuacji tej nie zmienia również fakt wydania przez TK wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność normy w sytuacji, gdy odroczony został termin utraty jego mocy obowiązującej³⁹¹. Przepisy zawierające taką normę nadal obowiązują, wiążąc organ administracyjny. W tym zakresie należy jednak sformułować postulat, aby w przypadku, gdy wyrok TK dotyczy przepisu stanowiącego podstawę rekonstrukcji normy kompetencyjnej, przyznającej organowi uprawnienie do wydania decyzji, ale nie nakładającej jednocześnie na niego tego obowiązku, organ ten powstrzymał się od podejmowania na tej podstawie jakiegokolwiek aktywności.

Powyższe zależności w znaczny sposób ograniczają zakres swobody decyzyjnej, jaką dysponuje organ w momencie stwierdzenia zaistnienia niedającej się usunąć kolizji normatywnej. W takim przypadku będzie on bowiem musiał zastosować jedną z reguł kolizyjnych w celu wyeliminowania (pominięcia) jednej z kolidujących norm. Jednocześnie z uwagi na brak analogicznych, jak sędziowie, atrybutów będzie mógł skorzystać jedynie z reguł *lex posterior* oraz *lex specialis*.

Zastosowanie reguły *lex superior* będzie możliwe jedynie w relacji pomiędzy normą prawa powszechnie obowiązującego a normą wewnątrznie obowiązującą. W przypadku bowiem tej kolizji decydent zobowiązany jest do zastosowania hierarchicznej reguły kolizyjnej i pominięcia w procesie rekonstrukcji normy wewnętrznej. Działanie to, choć w pełni poprawne, może wiązać się jednak z wyciągnięciem negatywnych konsekwencji przez organ nadrzędy posiadający kompetencje kontrolne lub nadzorcze nad organem wydającym decyzję. W praktyce może prowadzić do niechętnego sięgania po tę regułę kolizyjną i opieranie decyzji raczej na normach prawa wewnętrznego, pomimo niezgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

³⁹¹ Por. wyrok TK z 13.03.2007, K 8/07, LEX nr 257767. Inaczej w sytuacji, gdy niekonstytucyjny przepis utracił moc obowiązującą – zob. wyrok NSA z 28.02.2009, II OSK 1369/08, LEX nr 485188. Zob. również wyrok WSA we Wrocławiu z 10.07.2007, III SA/Wr 234/07, LEX nr 516640: „Sprawy, które zostały wszczęte w poprzednim stanie prawnym i nie zostały zakończone do chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, powinny być rozstrzygnięte z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu”. Problematyczna pozostaje również kwestia tzw. wtórnej niekonstytucyjności.

Jednocześnie należy stwierdzić, iż nie jest to działanie zawężające swobodę decyzyjną, jaką posiada podmiot administrujący, ani ukierunkowujące jego rozumowania w ramach tej swobody, ponieważ narusza zasadę praworządności. Tym samym nie jest to działanie w ramach posiadanej swobody, ale niejako obok tej swobody i przeciwko niej.

4.2.3.3. Kolizja prawa krajowego z prawem unijnym i międzynarodowym

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wiąże się nierozzerwalnie z obowiązkiem uwzględniania przepisów prawa unijnego w procesie rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji. W znaczny sposób wpływa to zarówno na rozumowania związane z poszukiwaniem źródła tej normy, jak i jej rekonstrukcją³⁹².

Organy administracji publicznej od momentu przystąpienia naszego kraju do UE zobowiązane są w ramach podejmowania decyzji walidacyjnej do określenia relacji między przepisami prawa unijnego a przepisami prawa polskiego. Relacje te są determinowane przez cztery zasady ogólne prawa Unii Europejskiej: 1) bezpośredniego skutku³⁹³, 2) pierwszeństwa (nadrzędności), 3) autonomii proceduralnej, 4) efektywności (efektywnej ochrony prawnej)³⁹⁴.

Z zasady bezpośredniego skutku prawa unijnego wynika obowiązek organów uwzględniania w procesie stosowania prawa tych

³⁹² „Wyrażona w art. 6 k.p.a. zasada praworządności (zasada legalności), zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, oznacza, iż począwszy od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej organy administracji publicznej obowiązane są przestrzegać nie tylko przepisów prawa krajowego, ale i prawa wspólnotowego” – wyrok WSA w Gdańsku z 19.12.2007, II SA/Gd 609/07, LEX nr 342469.

³⁹³ „Za istotę bezpośredniego stosowania przepisów prawa unijnego uważa się to, że podstawą prawną załatwienia (rozstrzygnięcia) sprawy zawisłej przed organem (sądem, organem administracji publicznej) państwa członkowskiego jest przepis prawa UE, a nie przepis prawa krajowego” – T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 85.

³⁹⁴ A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 142.

przepisów prawa UE, które mogą być tak stosowane, tzn. są jasne i precyzyjne³⁹⁵, bezwarunkowe oraz jeśli nie podlegają wykonaniu przez państwa członkowskie lub instytucje Unii lub nie przyznają tym podmiotom kompetencji do działania na zasadzie uznania lub władzy dyskrecjonalnej³⁹⁶. O tym, czy przepis prawa unijnego nadaje się do bezpośredniego zastosowania, decydować będzie sam podmiot stosujący prawo na etapie ustaleń walidacyjnych³⁹⁷.

W wyroku w sprawie Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost wskazano, iż „organy administracji publicznej nie mają kompetencji do dokonywania oceny ważności (prawidłowości) przepisów prawa unijnego. Dotyczy to nie tylko aktów prawa pierwotnego, lecz także prawa pochodnego, tj. aktów prawnych ustanowionych przez instytucje i organy Unii Europejskiej”³⁹⁸.

Konieczność uwzględniania powyższych zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej prowadzi do jeszcze jednego ważkiego zagadnienia, jakim jest niedająca się usunąć kolizja prawa krajowego i unijnego. W takim przypadku, zdaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, organ stosujący prawo powinien odmówić zastosowania normy prawa krajowego niezgodnej z prawem UE³⁹⁹. Organ administrujący

³⁹⁵ Podobnie wyrok NSA z 4.04.2008, II GSK 1/08, LEX nr 468738.

³⁹⁶ A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 142–143.

³⁹⁷ Zob. decyzja SKO we Wrocławiu z 28.11.2007, SKO 4142/42/07, LEX nr 369831: „Organ administracji publicznej nie może powołać się na nieimplementowaną lub implementowaną wadliwie dyrektywę w sporze, jeśli powodowałoby to dla administrowanego negatywne konsekwencje. Wynika stąd, że nieimplementowany lub implementowany wadliwie przepis dyrektywy nie może stanowić bezpośredniej podstawy do nakładania obowiązków na jednostkę. W konsekwencji administracja danego państwa nie może się powoływać na taki przepis”.

³⁹⁸ Zob. wyrok z 22.11.1987 w sprawie 314/85 Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECR 1987, s. 4199.

³⁹⁹ Zob. wyrok z 22.06.1989 w sprawie 103/88 Fratelli Costanzo v. Comune di Milano, ECR 1989, s. 1839; wyrok z 28.06.2001 w sprawie C-118/00 Gervais Larsy v. INASTI, ECR 2002, s. I-5063. W wyroku z 19.01.1993 w sprawie C-101/91 Commission of the European Communities v. Italian Republic, LEX nr 84396 wskazano, że „Stwierdzenie przez Trybunał, iż dane Państwo Członkowskie nie wypełniło obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego, oznacza, po pierwsze, automatyczny zakaz stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym przez organy sądowe i administracyjne tego Państwa Członkowskiego

powinien – w zależności od sytuacji – albo wyszukać w krajowym systemie prawa normę, która byłaby zgodna z prawem wspólnotowym i na niej oprzeć swoją decyzję, albo tak zmodyfikować normę ustawową, aby była ona zgodna z prawem unijnym⁴⁰⁰.

Zdaniem A. Kalisz zasada prymatu prawa unijnego odnosi się przede wszystkim do relacji pomiędzy przepisami stosowanymi w typie sądowym, ma jednak zastosowanie również w odniesieniu do działalności organów administracji publicznej. Zostało to, jej zdaniem, potwierdzone w orzeczeniu *Factortame I*⁴⁰¹, w którym została wymieniona „każda praktyka o charakterze [...] administracyjnym lub sądowym” (ang. „any [...] administrative or judicial practice”) oraz w wyroku *Constanzo*⁴⁰². Sama autorka wskazuje jednak, iż stanowisko to budzi dość liczne głosy krytyki, w których podkreśla się, że organy administracyjne są słabiej niż sądy przygotowane do oceny zgodności przepisów z prawem wspólnotowym i nie powinny być z nimi w tej kwestii zrównywane⁴⁰³.

Niezależnie od tej krytyki, obowiązek odmowy zastosowania sprzecznego z prawem unijnym przepisu krajowego dostrzegają coraz częściej również sądy administracyjne. Dla przykładu WSA w Gliwicach w wyroku z 4.10.2011 (I SA/Gl 761/11, LEX nr 964819) stwierdził, iż „organy administracji, obok sądów są zobowiązane do przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego i odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym”⁴⁰⁴. Podobnie uwagi sformułowane

i, po drugie, konieczność podjęcia przez te organy wszelkich stosownych działań umożliwiających zastosowanie prawa wspólnotowego w pełnym zakresie”.

⁴⁰⁰ Zob. S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 44.

⁴⁰¹ Zob. wyrok z 19.06.1990 w sprawie C-213/89 *The Queen v. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd and others*, ECR 1990, s. 2433.

⁴⁰² Szerz. A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 106–107.

⁴⁰³ Zob. ibidem. Podobnie S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, op. cit., s. 44.

⁴⁰⁴ Zob. również m.in. wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2012, III SA/Wa 1204/11, LEX nr 1167891.

są również w odniesieniu do stosowania przepisów ratyfikowanych umów międzynarodowych⁴⁰⁵.

Jednoznaczna teza o obowiązku (i wynikającym z niego uprawnieniu) odmowy zastosowania przez podmioty administrujące przepisów prawa krajowego w przypadku niedającej się pogodzić kolizji z przepisami prawa Unii Europejskiej lub prawa międzynarodowego wydaje się uzasadniona teoretycznie, ale niedoskonała praktycznie.

Z jednej bowiem strony władza publiczna w państwie stanowi spójny system powiązanych wzajemnie organów prawodawczych, wykonawczych i sądowniczych. Trudno w tym kontekście zaakceptować tezę pozbawiającą organy administracji możliwości odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z unijnym lub ratyfikowaną umową międzynarodową, przy jednoczesnym aprobatywnym stanowisku w odniesieniu do istnienia takich uprawnień władzy sądowniczej. Oznaczać mogłoby to, iż w ramach jednego porządku prawnego organy władzy publicznej związane są w różny sposób tymi samymi normami. O ile nie zostało to *expressis verbis* wyrażone przez ustrojodawcę, jest to stanowisko nieuzasadnione. Nie wydaje się również dopuszczalne z punktu widzenia samej idei funkcjonowania Unii Europejskiej i obowiązywania prawa unijnego oraz zasady *pacta sunt servanda*.

Jednocześnie podzielić można głosy krytyczne podnoszone w rodzimej doktrynie, które szczególnie mocno akcentują brak należytego przygotowania osób wydających decyzje w imieniu organu administracji publicznej lub przygotowujących projekty tych decyzji. Jako argument przeciwko tej możliwości można uznać również fakt, iż administracja publiczna, jako aparat wykonawczy, powinna w pierwszej kolejności realizować określoną wizję funkcjonowania państwa i z tego też względu w polu jej zainteresowania powinny pozostawać priorytetowo krajowe regulacje prawne. Argumenty te nie wydają się jednak w pełni przekonujące i świadczą raczej o pozornej próbie poszukiwania mniejszego zła. Trywializując ten problem, można bowiem stwierdzić, iż lepiej odmówić organom administracji

⁴⁰⁵ Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2009, V SA/Wa 2878/08, LEX nr 555098.

publicznej swobody w zakresie rozstrzygnięcia kolizji prawa krajowego z przepisami prawa unijnego i międzynarodowego oraz związanej z tym możliwości odmowy zastosowania regulacji krajowych w przypadku niemożności stworzenia kompromisowego wzoru zachowania, czyli dopuścić możliwość naruszenia zasad obowiązującego porządku prawnego, niż pozwolić na to, godząc się z ryzykiem popełnienia przez organy administracji błędu.

Niezależnie od zajętego w tym sporze stanowiska należy wskazać na fakt istnienia złożonego systemu weryfikacji decyzji organów administracji publicznej, którego rolą jest eliminowanie wadliwych decyzji prawnych. W związku z tym wyłania się pragmatyczne pytanie o to, czy efektywniej jest pozbawić administrację swobody w rozstrzygnięciu tego typu kolizji, a na późniejszym etapie dokonywać uchylania wydanych decyzji, czy też efektywniej jest pozostawić im swobodę decyzyjną i dać możliwości uczenia się, co w konsekwencji może doprowadzić do stopniowego zmniejszania się licznych decyzji wydanych wadliwie.

Poczynione powyżej rozważania na temat dopuszczalności odmowy zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem unijnym wykraczają nieznacznie poza deskryptywność modelu decydowania przez organy administracji w ramach posiadanej przez nie swobody decyzyjnej. Odnoszą się one jednak do bardzo ważnego przejawu tej swobody, wobec którego prawodawca nie zajął jednoznacznego stanowiska. Rozważania te należy traktować jako postulaty optymalizacyjne bardziej pod adresem judykatury i doktryny niż samej administracji.

Wracając jednak do realizacji założonego w tej części pracy celu badawczego, należy stwierdzić, iż ze stosowaniem prawa unijnego i prawa międzynarodowego jako źródeł normatywnej podstawy decyzji wiąże się również problematyka obowiązywania w ich ramach źródeł pozaprzepisowych. Zgodnie bowiem z art. 9 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji RP organy przestrzegają wiążącego Rzeczpospolitą prawa międzynarodowego, a prawo stanowione przez organizację międzynarodową, której RP jest członkiem, ma pierwszeństwo (jeśli wynika to z umowy konstytuującej tę organizację) zastosowania w przypadku kolizji z ustawami. Regulacje te odnoszą się więc do całego systemu

źródeł prawa unijnego i międzynarodowego, a nie tylko tej ich części, która obejmuje przepisy prawne⁴⁰⁶.

Dostrzegalny jest również wpływ niewiążących źródeł prawa unijnego i międzynarodowego na procesy stosowania prawa zarówno na etapie rozumowań walidacyjnych, jak i derywacyjnych. Dla przykładu warto wskazać, iż Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który nie posiada mocy wiążącej, oddziałuje pośrednio na funkcjonowanie organów administracji publicznej⁴⁰⁷. Zdaniem L. Leszczyńskiego przypomina to stosunek sądów krajowych do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która była powoływana łącznie z innymi aktami międzynarodowymi oraz krajowymi „jako swoiste źródło interpretacji postanowień aktów wiążących formalnie”⁴⁰⁸.

4.2.3.4. Prawo wewnątrznie obowiązujące jako podstawa decyzji

Analizując walidacyjną rolę przepisów prawnych w administracyjnym typie stosowania prawa, należy odnieść się również do możliwości sięgnięcia na tym etapie procesu decyzyjnego do prawa wewnętrznego administracji. Przepisy te, z racji swojego miejsca w systemie źródeł prawa, są, po pierwsze, wiążące tylko dla określonej kategorii

⁴⁰⁶ Szerz. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 146–166. Por. również A. Wasilkowski, *Miejsce umów międzynarodowych wedle nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 2, s. 29; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003, passim.

⁴⁰⁷ Sądy administracyjne odwołują się w swojej praktyce orzeczniczej do Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Dla przykładu WSA w Warszawie (wyrok z 10.02.2014, II SA/Wa 1016/13, CBOSA) wskazuje, iż „Nie ma przy tym żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji oraz do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego”. Por. m.in. wyrok NSA z 11.10.2007, II OSK 1255/07, LEX nr 400453; wyrok WSA w Krakowie z 25.02.2014, III SA/Kr 1342/13, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 13.02.2014, IV SA/Gl 468/13, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.12.2013, I SA/Bd 899/13, CBOSA.

⁴⁰⁸ Szerz. L. Leszczyński, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady polskiej procedury administracyjnej*, [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. J. Rzucidło, Lublin 2011, s. 13–23.

podmiotów i nie mogą być podstawą indywidualnych decyzji⁴⁰⁹, po drugie, muszą być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym.

Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, podstawą działania organów administracji publicznej nie mogą być takie akty jak np.: instrukcja ministra, postanowienie wojewody, wytyczne stanowiące załącznik do zarządzenia ministra, wytyczne (choćby były wydane na podstawie upoważnienia ustawowego), pismo okólne wojewody czy wspomniany już Europejski Kodeks Dobrej Administracji⁴¹⁰.

Wynikają z tego dwie bardzo ważne zależności. Przepisy wewnętrzne nie mogą być wyłącznym argumentem walidacyjnym i mogą jedynie pośrednio oddziaływać na proces stosowania prawa, tzn. w takim zakresie, w jakim nie jest to normowane prawem powszechnie obowiązującym i do momentu powstania ewentualnej kolizji z tym prawem. Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi na ich potencjalny wpływ tym bardziej, iż często odnoszą się one do sprawnościowych (pragmatycznych) aspektów funkcjonowania jednostki i choćby przez to pośrednio oddziałują na podejmowane decyzje.

Przepisy te nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem nie mogą stanowić podstawy dla wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, iż organ administracji – rozstrzygając indywidualną sprawę administracyjną – nie może w ogóle posługiwać się przy wykładni przepisów prawnych budzących

⁴⁰⁹ Podstawą rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych mogą być wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a nie akty prawa wewnętrznego – wyrok NSA z 16.10.2008, I OSK 1516/07, CBOSA.

⁴¹⁰ Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 140–141 i przywołane tam orzecznictwo. Zobacz również m.in. decyzja SKO w Elblągu z 4.12.2006, 1997/PS/06, LEX nr 205619; „Wyjaśnienia (interpretacje) wojewody odnośnie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (Dz.U. z 2006 r., Nr 155, poz. 1109) absolutnie nie stanowią źródła prawa, do prawidłowego zaś stosowania prawa zobowiązany jest organ wydający rozstrzygnięcie w konkretnej, indywidualnej sprawie administracyjnej”. Por. wyrok WSA w Kielcach z 19.01.2011, II SA/Ke 774/10, LEX nr 753367; wyrok NSA z 8.11.2007, II OSK 1474/06, CBOSA; wyrok NSA z 16.10.2008, OSK 1516/07, CBOSA.

wątpliwości wskazówkami interpretacyjnymi organów, zwłaszcza organów centralnych⁴¹¹. Jak zauważa P. Przybysz, „przepisy te stanowią bowiem dla organu prowadzącego postępowanie wskazówkę co do sposobu interpretowania przepisów prawa, a ponadto ograniczają odpowiedzialność funkcjonariuszy administracji za wyrządzone szkody”⁴¹².

Rola prawa wewnętrznego administracji dla procesów stosowania prawa wynika z ich charakteru jako aktów wydawanych w ramach złożonej struktury podległości organizacyjnej jednych organów innym. Interesującą tezę na tym tle formułuje J. Zimmermann – powołując się na koncepcję „domniemanej konkretyzacji ustawy” J. Starościaka. Pisze on, iż w działaniach administracji ujawnia się zależność hierarchiczna większości organów, która prowadzi do „odwrócenia hierarchii źródeł prawa”, a akty wydawane przez organy wyższego stopnia mają często w praktyce silniejszy wpływ na działanie organu niższego stopnia niż akt ustawowy⁴¹³.

Przepisy wewnętrznie obowiązujące w administracji publicznej stanowią nieporównywanie bardziej rozbudowany i zróżnicowany system niż w sądownictwie. Inna jest również ich funkcja, która dla administracji wynika z organizacyjnych powiązań poszczególnych organów i wiąże się z dążeniem do efektywnego zarządzania określoną sferą rzeczywistości społecznej i realizacją powierzonych zadań. Inne jest wreszcie ich znaczenie dla procesu stosowania prawa. W typie sądowym akty wewnętrzne nie mogą mieć wpływu na proces wyrokowania, podczas gdy w typie administracyjnym ich istnienie jest nieuniknione i zarazem niezbędne. Swoboda sięgania po wewnętrznie obowiązujące akty prawne w procesie rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji jest ograniczona wskazanymi powyżej zależnościami prawnymi, tj. pośredniością i dopuszczalnością do momentu kolizji z prawem powszechnie obowiązującym. Powtórzyć należy również sformułowaną uprzednio tezę, iż zaakceptowanie przez organ „odwróconej hierarchii źródeł prawa” nie jest działaniem

⁴¹¹ Wyrok NSA z 19.07.2012, I OSK 685/12, LEX nr 1217373.

⁴¹² Szerz. P. Przybysz, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 47.

⁴¹³ Szerz. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 362.

w granicach posiadanej władzy dyskrecyjnej, prowadzi bowiem do naruszenia prawa.

4.2.3.5. Samodzielność wypełniania luk w prawie

Z przepisami prawa jako źródłem normatywnej podstawy decyzji wiązać będzie się jeszcze jedno ważne zagadnienie, tj. ich bezpośrednie i pośrednie stosowanie. Jak wskazuje L. Leszczyński, zastosowanie bezpośrednie ma miejsce w przypadku stwierdzenia adekwatności przedmiotu regulacji dla kwalifikacji ustalonego stanu faktycznego. Zastosowanie pośrednie będzie zachodzić w razie braku powyższej adekwatności⁴¹⁴. Brak tej adekwatności może być konsekwencją stwierdzenia wystąpienia luki w prawie, gdy kwalifikacja faktów sprawy prowadzi do wniosku o ich wymykaniu się spod regulacji prawnej.

W zależności od tego, której normy (kompetencyjnej, proceduralnej czy materialnej) zakresu zastosowania dotyczy luka i w zależności od wielkości tej luki, organ będzie zobligowany do zakończenia procesu stosowania prawa bez wydania decyzji merytorycznej lub będzie dążył do usunięcia powstałego niedoboru normy. Jedną z możliwości usunięcia luki jest wykorzystanie reguły *per analogiam legis* lub rozumowań inferencyjnych, a w konsekwencji zapożyczenie lub dotworzenie normy.

Stwierdzenie luki w prawie otwiera przed organem administracji możliwość, ale jednocześnie obowiązek przeprowadzenia szeregu rozumowań ocennych. Poza samym stwierdzeniem wystąpienia luki, które wiąże się z rozumowaniami kwalifikacyjnymi, do organu stosującego prawo będzie należało ustalenie przepisu (normy prawnej) stanowiącego podstawę wnioskowań, wybór określonej reguły i wreszcie zapożyczenie (tu swoboda ograniczona jest do stwierdzenia podobieństwa dwóch stanów faktycznych) lub dotworzenie normy.

W doktrynie nie brakuje sporów na temat w ogóle możliwości występowania luk w prawie administracyjnym oraz możliwości ich

⁴¹⁴ Szerz. L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model ogólny*, op. cit., s. 35.

wypełniania w drodze wnioskowań prawniczych⁴¹⁵. Na tle tego ostatniego rysuje się w miarę jednolite stanowisko, w myśl którego wnioskowania (w szczególności *analogia legis*, której poświęca się dużo uwagi) są dopuszczalne tylko w odniesieniu do niektórych rodzajów norm prawnych rekonstruowanych w procesie decyzyjnym.

Doktryna i orzecznictwo w sposób zgodny przyjmują, iż nie jest dopuszczalne ograniczenie, w drodze wnioskowań prawniczych, praw obywatelskich⁴¹⁶. Ze stanowiskiem tym zgadza się również E. Smoktunowicz, który odmawia możliwości zastosowania wnioskowania *per analogiam legis* w odniesieniu do norm ingerujących w prawa jednostki⁴¹⁷. Jednocześnie autor ten dopuszcza możliwość takiego wnioskowania w odniesieniu do innych norm, jeśli jest to uzasadnione interesem społecznym (albo przynajmniej nie jest z nim sprzeczne), a jednocześnie korzystne dla jednostki⁴¹⁸. Stwierdza on

⁴¹⁵ Zob. m.in. B. Adamiak, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 51. Jak wskazuje ta autorka, uznanie istnienia sfery praw i wolności obywatelskich oznacza odrzucenie koncepcji luk w prawie administracyjnym. Jednocześnie w dalszej części swoich wywodów odnosi się ona do norm materialnych, co pozwala przypuszczać, iż teza o braku możliwości powstania luki w prawie odnosi się właśnie do tego rodzaju norm. Por. wyrok NSA z 19.03.2008, II GSK 427/07, CBOSA. Inaczej do tej kwestii podchodzi E. Smoktunowicz (*Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 47–48), który wskazuje, iż prawo administracyjne jest bardzo podatne na powstanie w nim luk. Por. wyrok WSA w Warszawie z 22.08.2007, VI SA/Wa 1024/07, LEX nr 394419.

⁴¹⁶ Zob. M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym – część II*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2. „Jeżeli przepis szczególnie wprowadza dla określonych w nim sytuacji i w przewidzianych w nim warunkach możliwość ograniczenia praw obywatela, stosowanie tego przepisu w drodze analogii do sytuacji innych niż w nim wymienione, choćby nawet były to sytuacje zbliżone, jest niedopuszczalne” – wyrok NSA w Warszawie z 3.05.1985, II SA 112/85, LEX nr 9837. Por. uchwała NSA w Warszawie z 2.10.1995, VI SA 14/95, CBOSA; wyrok NSA z 5.10.2006, I OSK 540/06, CBOSA.

⁴¹⁷ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 117. Por. J. P. Tarno, *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 53.

⁴¹⁸ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 117 oraz krytycznie o tych poglądach M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym – część II*, op. cit.

nawet możliwość przeprowadzenia tych rozumowań w odniesieniu do norm kompetencyjnych⁴¹⁹, czemu kategorycznie sprzeciwiają się inni przedstawiciele doktryny i judykatura⁴²⁰.

Zgodne jest natomiast stanowisko dotyczące możliwości stosowania w drodze analogii norm procesowych⁴²¹. Zdaniem B. Adamiak „brak regulacji procesowej nie może stanowić przeszkody prawnej do rozpoznania sprawy z powodu regulacji ustawowej k.p.a., którą w takim przypadku należy stosować na korzyść jednostki”⁴²².

Interesującą tezę w kontekście dopuszczalności stosowania analogii w procesie stosowania prawa przez organy administracji formułuje J. Zimmermann, który wskazuje, iż stosowanie analogii nie tylko nie może szkodzić interesowi społecznemu czy indywidualnemu, lecz musi ono być korzystniejsze z punktu widzenia tych dwóch interesów od sytuacji powstałej wskutek umorzenia postępowania lub odrzucenia wniosku⁴²³.

Analiza dorobku judykatury prowadzi do wniosku o możliwości stosowania prawa administracyjnego w drodze analogii, ale z tym istotnym ograniczeniem, że w ten sposób nie mogą być nakładane na jednostkę obowiązki ani ograniczane jej prawa⁴²⁴. Sądy administracyjne wskazują w swoich orzeczeniach na liczne luki w prawie administracyjnym i sposoby ich wypełniania w drodze stosowania

⁴¹⁹ Szerz. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 124. Argumentuje on to koniecznością reagowania administracji na powstawanie nowych potrzeb społecznych.

⁴²⁰ Por. m.in. uchwała TK z 10.05.1994, W 7/94, LEX nr 25116; wyrok NSA w Łodzi z 18.03.1998, II SAB/Łd 57/96, LEX nr 35140; M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym – część II*, op. cit.

⁴²¹ Zob. m.in. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 107. Por. wyrok NSA w Warszawie z 20.12.2001, II SA 2645/01, CBOSA.

⁴²² Zob. B. Adamiak, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 48.

⁴²³ Szerz. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej*, op. cit., s. 65–66.

⁴²⁴ Zob. m.in. wyrok NSA we Wrocławiu z 7.10.1991, SA/Wr 877/91, LEX nr 10236.

nie tylko analogii⁴²⁵, lecz także rozumowań *a contrario*⁴²⁶ oraz (szczególnie często) *a fortiori*⁴²⁷.

Na marginesie należy wskazać, iż większość poruszanych dotychczas problemów związanych z kolizją normatywną lub luką w prawie możliwa jest do stwierdzenia dopiero po przeprowadzeniu rozumowań derywacyjnych. Samo rozwiązanie problemu będzie następowało jednak w fazie walidacyjnej⁴²⁸. To w ramach tej fazy procesu stosowania prawa nastąpi wybór reguły inferencyjnej, na podstawie której następnie dotworzona będzie brakująca część normatywnej podstawy decyzji. Tutaj też usunięta zostanie z pola zainteresowania organu jedna z kolidujących norm prawnych, która w wyniku zastosowania odpowiedniej reguły kolizyjnej zostanie pominięta w rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji. To ostatnie rozumowanie poprzedzone jest jednak próbą stworzenia kompromisu normatywnego pomiędzy normami znajdującymi się w kolizji, co następuje w fazie derywacyjnej procesu wykładni prawa.

Inną możliwością usunięcia zaistniałej luki w prawie jest uwzględnienie w rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji innych jeszcze faktów normotwórczych, tj. innych decyzji stosowania prawa lub kryteriów pozaprawnych. Może to nastąpić poprzez sięgnięcie do jednego z nich lub obu naraz. Mogą one również stać się argumentem walidacyjnym niezależnie od stwierdzenia niedoboru normy.

Analiza praktyki stosowania prawa w typie administracyjnym wskazuje raczej na ostrożne (powściągliwe) sięganie do reguł

⁴²⁵ Por. m.in. wyrok NSA z 1.08.2007, I OSK 597/07, CBOSA; wyrok NSA z 5.02.2008, I OSK 581/07, CBOSA.

⁴²⁶ Por. m.in. wyrok NSA z 26.09.2008, II OSK 1096/07, CBOSA; uchwała NSA z 10.08.2009, II FPS 3/09, CBOSA.

⁴²⁷ Por. m.in. wyrok NSA z 4.09.2008, II OSK 888/08, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 15.10.2008, I SA/Łd 385/08, CBOSA; wyrok NSA z 6.02.2008, II FSK 1617/06, CBOSA; wyrok NSA z 7.10.2008, II OSK 455/08, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.06.2008, I SA/Go 463/08, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 21.10.2008, III SA/Gl 624/08, CBOSA; wyrok NSA z 28.03.2007, II OSK 550/06, CBOSA.

⁴²⁸ Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 243–245 i 255–258.

wnioskowań prawniczych w praktyce decyzyjnej⁴²⁹. Podobne spostrzeżenie nasuwa się w odniesieniu do stosowania reguł kolizyjnych, które nawet jeśli są faktycznie przedmiotem zainteresowania organu administrującego, to nieczęsto znajduje to swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia decyzji. Podmioty stosujące prawo w typie administracyjnym zdają się dużo rzadziej niż sądy sięgać do obu tych typów rozumowań. Związane może być to z relatywnie dużym zakresem władzy dyskrecjonalnej w tych sytuacjach i wynikającą z tego odpowiedzialnością za otrzymane wyniki, które w istotny sposób mogą rzutować na treść decyzji stosowania prawa. Poszukiwanie rzeczywistych przyczyn tego zjawiska powinno zostać jednak poparte odpowiednimi badaniami socjologicznymi. Jednocześnie jeśli hipoteza o obawie przed odpowiedzialnością potwierdziłaby się, mogłoby to prowadzić do ogólniejszej konkluzji o niechętnym traktowaniu również innych (wszystkich lub tylko niektórych) przejawów swobody decyzyjnej w procesach stosowania prawa. Intuicyjnie można stwierdzić, iż zagadnienie to wymaga relatywizacji w zależności od sfery działalności organu oraz jego pozycji ustrojowej w strukturze administracji publicznej.

4.2.4. Pozaprzepisowe argumenty walidacyjne

Wykorzystanie innych decyzji stosowania prawa oraz kryteriów pozaprawnych jako argumentów walidacyjnych co do zasady pojawia się po odnalezieniu odpowiednich przepisów prawnych (oraz wstępnym zrekonstruowaniu z nich zasadniczych elementów potrzebnego wzoru zachowania). Może to mieć miejsce w sytuacji, gdy przepisy te odsyłają wyraźnie do kryteriów pozaprawnych albo nie są wystarczające

⁴²⁹ Zdaniem L. Leszczyńskiego (*Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 103–104) organy administracji wyraźnie preferują bezpośrednie stosowanie przepisów i dopiero wyraźne wskazanie przez sąd administracyjny, w wyroku uchylającym decyzję, takiej konieczności zmusza organ do przeprowadzenia tych rozumowań. Por. B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 440–447.

do zrekonstruowania potrzebnej w procesie decyzyjnym normy (normatywnej podstawy decyzji) i w związku z tym wymagają skorzystania w tym celu z innych faktów normotwórczych na podstawie jakiegoś ogólnego odesłania (np. art. 7 k.p.a.)⁴³⁰. Jednocześnie trafnie podkreśla się w doktrynie, iż w sytuacji gdy na konkretny kształt decyzji będą miały wpływ czynniki pozaprawne, to wpływ ten może być dopuszczony tylko wtedy, gdy norma powszechnie obowiązująca to akceptuje, czyli może to być wpływ wyłącznie pośredni⁴³¹.

Innymi decyzjami stosowania prawa, które mogą wpływać na praktykę decyzyjną podmiotów administrujących i stać się argumentem walidacyjnym, są zarówno orzeczenia sądowe, jak i wcześniejsze decyzje organów administracji publicznej⁴³².

Szczególnie mocno na proces stosowania prawa w typie administracyjnym oddziaływać mogą orzeczenia sądów administracyjnych (zarówno WSA, jak i NSA). Wskazuje się, iż „organy administracji publicznej rozstrzygające w podobnych sprawach i obawiające się uchylecia decyzji przez sąd traktują treść jego wyroku jako »inną część obowiązującego prawa«”⁴³³. Pośrednio na proces stosowania prawa oddziaływać mogą również orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE i sądów międzynarodowych, w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴³⁴.

W odniesieniu do innych decyzji pochodzących od organów administracji publicznej największe znaczenie można przypisać decyzjom podejmowanym przez organy hierarchicznie wyższe w stosunku do

⁴³⁰ L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 60.

⁴³¹ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 97.

⁴³² Analizując wpływ praktyki administracyjnej na kolejne decyzje organów, J. Zimmermann (*Motywy decyzji administracyjnej*, op. cit., s. 29–34) pisze o kształtowaniu się zwyczajów administracyjnych, które odróżnia od zwyczajów powszechnych.

⁴³³ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 125.

⁴³⁴ W literaturze podkreśla się ich twórczy charakter, traktując niekiedy jako kategorię prawa sędziowskiego w postaci zasad ogólnych prawa – zob. B. Jaworska-Dębska, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, op. cit., s. 218.

podmiotu decyzyjnego i to w odniesieniu do decyzji podejmowanych w trybie instancyjnej weryfikacji.

Jak wskazuje L. Leszczyński, analiza praktyki stosowania prawa w typie administracyjnym ukazuje rosnącą rolę orzeczeń sądowych i ich coraz częstsze powoływanie w treści uzasadnień, przy prawie całkowitym braku oficjalnego powoływania się na wcześniejsze decyzje administracyjne. Poszukując przyczyn powściągliwego odwoływania się w decyzjach stosowania prawa do dotychczasowej praktyki decyzyjnej administracji, stawia on pytanie: „Czy idzie tu o wolę uniknięcia przekonania o realizacji w tych procesach decyzyjnych wyraźnej polityki stosowania prawa [...], czy idzie tu o wyraźniejsze wykazanie rozpatrywania niepowtarzalnego charakteru każdego stanu faktycznego przez każdy organ niezależnie od siebie [...], czy może idzie jeszcze o inny powód, związany np. z sądową kontrolą decyzji [...] lub po prostu przekonaniem, że »precedensowość« nie jest cechą decydowania administracyjnego [...]»⁴³⁵. Uzupełniając jego intuicje w tym zakresie, można zastanowić się jeszcze nad dwoma takimi przyczynami⁴³⁶. Pierwsza wiąże się z dostępnością materiału decyzyjnego. Treść orzeczeń sądowych przez fakt ich publikowania dociera do szerszego grona odbiorców aniżeli decyzje podmiotów administrujących. O sentencji i uzasadnieniu decyzji sądowej podmiot administrujący może, poza przypadkami bycia jej bezpośrednim adresatem, dowiedzieć się z różnych środków przekazu, włączając w to publikowanie treści orzeczeń na oficjalnej stronie internetowej NSA. Treść decyzji wydawanych w administracyjnym typie stosowania prawa, z uwagi na brak ich upublicznienia, dociera do dużo węższego grona. Przeważnie znana jest ona jedynie adresatowi, który wniósł odwołanie, oraz organowi, który wydał kwestionowaną decyzję. Druga przyczyna, związana pośrednio z zasadą przekonywania, wynika z intuicyjnego przekonania, iż społeczeństwo darzy sądy

⁴³⁵ Szerz. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 121–123.

⁴³⁶ Nie oznacza to w żadnym przypadku zamknięcia listy potencjalnych przyczyn relatywnie rzadkiego powoływania się na wcześniejsze decyzje administracji w praktyce decyzyjnej podmiotów stosujących prawo.

i sędziów relatywnie większym zaufaniem i autorytetem niż organy administracji publicznej. Z tego też względu powołanie się w treści decyzji na orzecznictwo wzmacnia siłę uzasadnienia bardziej niż w przypadku odwołania się do linii decyzyjnej administracji.

Praktyka relatywnie częstszego powoływania się na decyzje sądowe niż decyzje administracji nie umniejsza jednak roli tych ostatnich w procesie stosowania prawa w typie administracyjnym. Decyzje sądowe, poprzez swoje uzasadnienia, wyznaczają przede wszystkim pewne ogólne standardy dotyczące procesu stosowania prawa. Decyzje organów administrujących, poprzez kierunek rozstrzygnięcia, przyczyniają się natomiast do kształtowania polityki decydowania (polityki stosowania prawa). Roli tej nie umniejsza fakt ich rzadkiego powoływania w uzasadnieniach decyzji finalnych. Brak bezpośredniego powołania się na nie w uzasadnieniu⁴³⁷ nie oznacza, iż podmiot administrujący nie uwzględnił „standardu” wskazanego przez sąd lub polityki decydowania kreowanej przez organ hierarchicznie wyższy. Pomimo braku szczegółowych badań w tym zakresie teza ta wydaje się w pełni uzasadniona.

Na proces stosowania prawa, w tym sposób korzystania z przysługującej organowi swobody, wpływać mogą nie tylko decyzje sądów oraz innych organów administrujących, lecz także wcześniejsze decyzje samego podmiotu stosującego prawo. Zdaniem J. Zimmermanna „organ powinien działać jednolicie – zawsze zgodnie z przyjętą przez siebie polityką”⁴³⁸.

⁴³⁷ L. Leszczyński (*Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 118) wskazuje, iż powoływanie wcześniejszych decyzji administracyjnych jako podstawy aktualnej projektowanej decyzji prawie nie występuje w praktyce administracyjnej.

⁴³⁸ Szerz. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej*, op. cit., s. 33. Autor ten formułuje kategoryczną tezę, iż orzekając w wielu powtarzających się przypadkach „w określony, raz przyjęty sposób, nie wolno mu [organowi administracji] w sporadycznym przypadku, mającym cechy tamtych, orzec diamentralnie inaczej”. Inaczej do tej kwestii podchodzi WSA w Warszawie w wyroku z 20.12.2007 (II SA/Wa 1799/07, LEX nr 443813): „Ponadto powoływanie się na inne decyzje administracyjne wydane w podobnych sprawach nie jest argumentem bezwzględnie narzucającym organowi podjęcie określonego rozstrzygnięcia, albowiem przecież rozstrzygnięcia te pomimo występowania w obrocie prawnym

Niezależnie jednak od szczegółowego wpływu wcześniejszych decyzji na aktualnie prowadzone procesy decyzyjne generalnie swoboda sięgania po nie doznaje bardzo poważnego ograniczenia. W krajach kultury *civil law* korzystanie z innych decyzji stosowania prawa na etapie poszukiwania źródła normatywnej podstawy decyzji może nastąpić tylko w celu dopełnienia przepisów prawnych lub weryfikacji poprawności ich rekonstrukcji (szczególnie w sytuacji istnienia wyraźnie i mocno ukształtowanej linii orzeczniczej)⁴³⁹. Wpływa to na zakres swobody decyzyjnej podmiotu administrującego, który może sięgnąć po ten argument walidacyjny tylko w tych dwóch przypadkach⁴⁴⁰.

Kryteria otwarte stają się natomiast argumentem walidacyjnym w kulturze prawa stanowionego przede wszystkim w sytuacji wskazania przez prawodawcę, w postaci generalnej klauzuli odsyłającej (lub zwrotu szacunkowego), na potrzebę odwołania się przez podmiot stosujący prawo do kryteriów pozaprawnych (nieokreślonych i nieinkorporowanych do systemu praw), mających konotację aksjologiczną (wartości moralne, ideologiczno-polityczne, gospodarcze) lub wskazujących na normy zwyczajowe⁴⁴¹.

Możliwość sięgnięcia po te kryteria wiąże się jednocześnie z obowiązkiem podmiotu decyzyjnego wynikającym z faktu, iż klauzula

nie muszą być przecież prawidłowe, w konsekwencji czego organ mógł zmienić swoje stanowisko prezentowane w dotychczas rozstrzyganych sprawach. W innym bowiem przypadku ewentualne błędne rozstrzygnięcie określonej sprawy skutkowałoby koniecznością powielania takiego rozstrzygnięcia w innych podobnych sprawach”.

⁴³⁹ Szerz. L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model ogólny*, op. cit., s. 37–38. Jego zdaniem „inne decyzje nie są wyłącznym argumentem walidacyjnym, niezależnie od tego, czy powołanie ma miejsce w stosunku do jednej czy kilku decyzji wspólnie wyznaczających treść normy [...]”. Por. postanowienie NSA z 22.02.2012, II GSK 183/12, LEX nr 1116263.

⁴⁴⁰ Por. m.in. wyrok NSA z 13.12.2006, I OSK 166/06, LEX nr 290687, w którym dodatkowo sąd stwierdził, iż nie znajduje uzasadnienia „w przepisach prawa zobowiązania organu do badania orzecznictwa innych organów administracji publicznej i ustalenia, w jaki sposób te organy rozstrzygały analogiczne sprawy [...]”.

⁴⁴¹ Szerz. L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model ogólny*, op. cit., s. 37–38.

generalna stanowi część przepisu prawnego⁴⁴². Organ, opierając swoje działania na przepisie zawierającym odesłanie pozaprawne, musi sięgnąć do kryteriów w nim sformułowanych i w ich kontekście dokonać ustalenia treści decyzji częściowej lub finalnej, a następnie w należyty sposób uzasadnić swoją decyzję. Oznacza to obowiązek odwołania się do kryteriów pozaprawnych, do których odesłanie zawiera przepis prawny, zarówno decyzyjnie, jak i argumentacyjnie.

W zależności od tego, czy odesłanie zawarte jest w przepisie szczegółowym stanowiącym przepis zrębowy dla danej sprawy, czy też w przepisie ogólnym uzupełniającym normatywną podstawę decyzji, decydent może być zobowiązany bezpośrednio lub pośrednio do korzystania z odesłania.

Trafnie wskazuje się w literaturze, że istnienie swoistego pomostu pomiędzy przepisami prawnymi a innymi regulatorami działalności administracji sprawia, że „stosowanie reguł znajdujących się *extra legem* staje się prawnym obowiązkiem określonego kręgu adresatów normy prawnej”⁴⁴³. Obowiązki temu odpowiada uprawnienie innych organów (najczęściej zwierzchnich w strukturze administracji) i obywateli do żądania od podmiotu administrującego zachowania zgodnego z regułami pozaprawnymi, a ich nieprzestrzeganie zagrożone jest tymi samymi sankcjami, co nieprzestrzeganie wyraźnie sformułowanych norm prawnych⁴⁴⁴.

W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę, iż obok odesłań jawnych w działaniach administracji publicznej występują również odesłania domyślne związane z posługiwaniem się przez

⁴⁴² Szerz. na temat klauzul generalnych por. m.in. J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, z. 35, s. 3–22; A. Stelmachowski, *Klauzule generalne w prawie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 1, s. 5–20; J. Czarzasty, *Przyczynek do problematyki klauzul generalnych*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 5, s. 83–92; J. Nowacki, *Problem blankietowości przepisów zawierających klauzule generalne*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej Arctowej*, red. G. Skąpska et al., Kraków 1992; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, op. cit., s. 223–226; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000; idem, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, op. cit., passim.

⁴⁴³ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 116.

⁴⁴⁴ Szerz. ibidem.

prawodawcę normami zadaniowymi⁴⁴⁵. Wyodrębnienie pozaprawnych odesłań domyślnych w kontekście norm zadaniowych nabiera istotnego znaczenia dla ich wpływu na procesy stosowania prawa. Dla przykładu należy wskazać, iż często spotykanymi zadaniami administracji są te związane ze sprawnym kierowaniem określoną sferą życia społecznego. W przypadku tego rodzaju zadań należy uznać, iż przepisy prawne je formułujące odsyłają równocześnie do pozaprawnego języka prakseologii (prakseologicznej teorii organizacji, prakseologicznej nauki administracji)⁴⁴⁶.

Na tym tle sformułować można szereg postulatów dotyczących szybkości, skuteczności czy ekonomicznej racjonalności procesu stosowania prawa. „Ponieważ dobrych wyników nie uzyskuje się przypadkiem, ocena jakiegoś działania jako sprawnego jest do pomyślenia tylko wówczas, gdy wcześniej zapewniono działaniu racjonalność metodologiczną, a więc gdy zastosowano się do wielu norm prakseologicznych”⁴⁴⁷.

Podobną tezę można sformułować również w odniesieniu do kryteriów politycznych. Organy administracji publicznej, a przynajmniej ich część, z uwagi na istniejące powiązania ze sferą polityki, będą zobowiązane do uwzględniania wartości preferowanych przez określoną siłę polityczną lub zaleceń wynikających z określonej polityki administracyjnej w załatwianiu spraw danego rodzaju w ramach istniejących zadań.

Wymaga jednak wskazania, iż istnieje bardzo cienka granica, związana z możliwością uwzględnienia wszystkich ww. kryteriów w procesie wydawania indywidualnych decyzji względem adresatów zewnętrznych. Wykorzystanie ich w konkretnym procesie stosowania prawa nie może prowadzić do sytuacji przekroczenia prawnie wyznaczonych granic. Niemniej wpływ tych kryteriów, jako argumentu walidacyjnego, pomimo braku bezpośredniego odesłania do nich

⁴⁴⁵ Ibidem, s. 119.

⁴⁴⁶ Ibidem. Autorzy podkreślają, że skoro osiągnięcie i utrzymanie sprawności podlega normom prakseologicznym, to przepisy prawne formułujące obowiązek sprawnego działania administracji publicznej odsyłają do tych norm.

⁴⁴⁷ Ibidem.

w przepisach prawnych, nie może być niezauważony, szczególnie na etapie podejmowania decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa oraz na etapie formułowania treści decyzji kończącej ten proces.

Analizując zagadnienie wpływu pozaprawnych kryteriów i wartości na stosowanie prawa w typie administracyjnym, warto wskazać na możliwość oddziaływania na ten proces czynników o charakterze prakseologicznym i politycznym, co w zasadzie (poza ewentualnymi przypadkami odesłania do nich w klauzulach generalnych) nie ma miejsca w typie sądowym.

Należy również podkreślić dwoistość roli, jaką w ogóle mogą pełnić czynniki pozaprawne w procesie podejmowania decyzji przez administrację. Z jednej strony, w przypadku istnienia wyraźnego odesłania do nich (niezależnie od tego, czy jest to odesłanie do norm moralnych, obyczajowych, gospodarczych, politycznych lub innych) w treści obowiązujących przepisów prawnych, rozszerzają one zakres swobody decyzyjnej podmiotu stosującego prawo, przyznając mu możliwość odejścia od argumentów *stricte* jurydycznych i sięgnięcia do wartości pozaprawnych. Zarówno ustalenie treści odesłania, jak i uwzględnienie go w procesie formułowania decyzji stanowią przejawy dyskrecjonalnych uprawnień decydenta. Jednocześnie istnienie takiego odesłania w przepisie prawnym nakłada na organ obowiązek, z którego nie może on zostać zwolniony, czyli przeprowadzenia powyższych rozumowań i uzewnętrznienia tego w treści uzasadnienia. Z drugiej zaś strony niezależnie od istnienia stosownego odwołania wartości te mogą wpływać w mniejszym lub większym stopniu na rozumowania podmiotu stosującego prawo. Konieczność skorzystania z nich może być konsekwencją funkcjonowania administracji w ramach złożonego aparatu organizacyjno-politycznego. W takim przypadku kryteria pozaprawne będą zawężać swobodę decyzyjną, jaką posiada organ, ukierunkowując jego rozumowania.

4.2.5. Rodzaj normy a rozumowania walidacyjne

Na proces poszukiwania źródła normatywnej podstawy decyzji przez podmioty administrujące wpływ będzie miał również rodzaj normy będącej przedmiotem rekonstrukcji w danym momencie procesu.

Norma kompetencyjna musi wynikać z aktów rangi ustawowej⁴⁴⁸ i nie można domniemywać jej istnienia⁴⁴⁹. Kompetencja każdego organu musi być ściśle określona przez prawo, a w przypadku braku takiego określenia trzeba przyjąć brak takiej kompetencji⁴⁵⁰. Należy jednak pamiętać, iż nie można domniemywać tej części kompetencji, która wiąże się z uprawnieniem do działania, co jest dopuszczalne w odniesieniu do domniemywania istnienia obowiązku czynienia użytku z tego uprawnienia. Obowiązek taki może bowiem wynikać z treści norm zadaniowych⁴⁵¹.

W sytuacji gdy norma wskazuje podmiot kompetencji, nie określając jednocześnie procedury, to procedura ta może zostać ustalona za pomocą tzw. katalogu form działania przypisanych danemu organowi. Z kolei w sytuacji, w której wskazano podmiot i element treściwoy danej czynności, ale nie ustalono procedury jej dokonania,

⁴⁴⁸ Tak m.in. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 120 oraz W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 458.

⁴⁴⁹ Zob. m.in. uchwała NSA z 15.12.2004, FPS 2/04, LEX nr 137421; uchwała SN z 22.04.1997, III ZP 1/97, LEX nr 30547. W państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych winny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. Por. P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 88; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, op. cit., s. 168–169; W. Jakimowicz, *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

⁴⁵⁰ Por. uchwała TK z 10.05.1994, W 7/94, LEX nr 25116; wyrok WSA w Lublinie z 18.09.2008, II SA/Lu 453/08, LEX nr 516108: „Dowolne interpretowanie i przyjęcie, jako wyniku interpretacji, wykładni rozszerzającej w przypadku normy kompetencyjnej mogłoby powodować nadużycie w stosowaniu prawa”. Zob. również uchwałę SN z 22.04.1997, III ZP 1/97, LEX nr 30547.

⁴⁵¹ Por. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, op. cit., s. 189–185.

uzasadnione jest posługiwanie się konstrukcją „domniemania formy decyzji administracyjnej”, zgodnie z którą w razie wątpliwości należy przyjąć, że powinna być wydana decyzja administracyjna⁴⁵². Innymi słowy, jeśli dana czynność dotyczy rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej lub powoduje zakończenie sprawy w danej instancji, należy (w sytuacji braku wskazania przez prawodawcę formy działania) zastosować procedurę wydania decyzji administracyjnej, potrzeba formy decyzji wynika bowiem z charakteru sprawy, a nie z nazwy danej czynności”⁴⁵³.

Obok przepisów rangi ustawowej, których istnienie stanowi warunek konieczny dopuszczalności każdej aktywności administracji⁴⁵⁴, w tym ingerencji w sferę prawną podmiotów będących adresatami tej aktywności, działalność administracji zdeterminowana jest również szerokim katalogiem przepisów tworzonych przez nią samą⁴⁵⁵. W tym miejscu należy wskazać na przepisy rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Ich rola ogranicza się jednak do doprecyzowania przepisów ustaw i to tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawierającego wskazanie zakresu przedmiotowego, który może być objęty regulacją tych aktów prawnych.

W odniesieniu do norm materialnoprawnych zakres ten powinien obejmować pewne sprawy o charakterze technicznym lub sprawy

⁴⁵² W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 467.

⁴⁵³ Szerz. M. Matczak, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, op. cit., 407. „W sytuacji, gdy kompetencja do podjęcia aktu administracyjnego nie budzi wątpliwości, dokument pochodzący od administracji publicznej jest decyzją administracyjną, jeżeli spełnia »minimalne« formalne kryteria uznania danej czynności za akt administracyjny wydany w postępowaniu administracyjnym” – wyrok WSA w Krakowie z 18.04.2013, II SA/Kr 1288/12, LEX nr 1310168.

⁴⁵⁴ „Podstawę prawną każdej decyzji administracyjnej, bez względu na osobę jej adresata, zarówno nakładającą obowiązki, jak i przyznającą uprawnienia mogą stanowić jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego” – wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981, SA 805/81, LEX nr 9631. „Decyzje administracyjne mogą być wydawane tylko na podstawie prawa powszechnie obowiązującego” – wyrok NSA w Krakowie z 20.02.1994, SA/Kr 1428/93, LEX nr 24499. Por. wyrok NSA w Warszawie z 27.04.1981, SA 767/81, LEX nr 9616; wyrok NSA w Warszawie z 25.03.1981, SA 353/81, LEX nr 9612.

⁴⁵⁵ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 459.

o mniejszym znaczeniu, które ulegają częstym zmianom. Twierdzenia te odnoszą się również w pełni do poszukiwania źródła norm proceduralnych. W tym zakresie również przynajmniej najważniejsze, podstawowe reguły powinny być określone w przepisach rangi ustawowej, a doznawać ewentualnego dookreślenia w aktach podustawowych.

Obok przepisów prawa powszechnie obowiązującego (krajowego, międzynarodowego, prawa UE) na działania administracji, w tym na procesy stosowania prawa, wpływają również przepisy wewnętrznie obowiązujące. Mogą one być podstawą decyzji organów w stosunku do jednostek strukturalnie znajdujących się wewnątrz danej organizacji oraz podmiotów będących jej członkami oraz wpływać na procesy stosowania prawa względem podmiotów znajdujących się poza strukturami danego organu.

Jak wskazano uprzednio, nie mogą one być samodzielną podstawą rozpoczęcia procesu decyzyjnego oraz wydania decyzji stosowania prawa. Mogą natomiast wpływać, jak argument walidacyjny, nieuwiarygodzony w treści uzasadnienia decyzji, na kwestie proceduralne lub rozumowania związane z kwalifikacją faktów (sposobem oceny faktów danego rodzaju) i wydawaniem decyzji finalnej w przypadku decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, przy zastrzeżeniu, iż wszystko to odbywa się w granicach prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy prawa wewnętrznego kierują wyborem organu w ramach posiadanej swobody, ograniczając jednocześnie jej zakres.

W analogiczny sposób na proces stosowania prawa jako argument walidacyjny mogą oddziaływać wcześniejsze decyzje stosowania prawa. Nie mogą one stanowić źródła (nawet o charakterze uzupełniającym) normy kompetencyjnej, ale mogą wpływać na treść normy proceduralnej (w szczególności gdy ta określona jest ogólnie) oraz obu norm materialnoprawnych, w tym normy konsekwencyjnej w przypadku, gdy prawodawca pozostawia organowi możliwość wyboru konsekwencji prawnej. W każdym przypadku będą miały one charakter dopełniający względem przepisów prawnych.

Przepisy wewnętrzne oraz inne decyzje (w szczególności wcześniejsze decyzje administracji) mogą wpływać również na wybór prawnej formy działania w przypadku realizacji zadań, gdy prawodawca nie wskazuje konkretnej formy działania. W interesujący

sposób mogą one oddziaływać również na kształtowanie się praktyki decyzyjnej konkretnego organu, którą w doktrynie prawa administracyjnego utożsamia się ze zwyczajem rozumianym jako „pozaprawny nawyk postępowania, przestrzegany praktycznie w obrębie danej struktury organizacyjnej administracji, w podobnych sytuacjach i w określonym czasie”⁴⁵⁶.

Kryteria pozaprawne, z uwagi na wskazane uprzednio ograniczenia korzystania z nich, będą mogły stanowić jedynie źródło o charakterze uzupełniającym dla przepisów prawnych przy ustalaniu treści normy proceduralnej oraz obu materialnoprawnych i to tylko w przypadku istnienia wyraźnego upoważnienia do sięgnięcia do nich.

4.2.6. Problem odpowiedniego stosowania przepisów

Odrębnym zagadnieniem wartym wskazania, odnoszącym się do zakresu posiadanej przez organ swobody decyzyjnej, jest problematyka odpowiedniego stosowania przepisów⁴⁵⁷. Z odpowiednim stosowaniem przepisów mamy do czynienia w momencie, gdy sama norma nakazuje stosować przepis prawny należący do innej instytucji prawnej⁴⁵⁸. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem oznacza to w praktyce stosowanie go wprost, z modyfikacjami, ale także brak zastosowania⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Szerz. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 121–124. Jak wskazują autorzy, tak rozumiany zwyczaj nie może naruszać praw i wolności obywatela (lub innego podmiotu). W ten sposób zagadnienie to nawiązuje do paradygmatów organizacyjnych, o których była mowa w rozdziale I niniejszej książki.

⁴⁵⁷ Szerz. na ten temat por. m.in. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, *„Państwo i Prawo”* 1964, z. 3, s. 367–377; A. Skoczylas, *Odestania w postępowaniu sędowo-administracyjnym*, Warszawa 2001, passim.

⁴⁵⁸ Szerz. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 244. Jednocześnie autor ten określa odpowiednie stosowanie przepisu jako szczególny przypadek analogii.

⁴⁵⁹ Por. m.in. wyrok NSA z 25.04.2005, OSK 1655/04, CBOSA; wyrok NSA z 24.04.2007, II GSK 381/06, CBOSA; wyrok NSA z 6.12.2013, II OSK 1647/12, CBOSA; postanowienie NSA z 10.12.2013, II OZ 1155/13, CBOSA; wyrok NSA z 13.02.2014, II PSK 956/12, CBOSA.

Intuicyjnie można stwierdzić, iż takie ujęcie tego problemu w znaczny sposób wpływa na zwiększenie zakresu dyskrejonalnej władzy podmiotu administrującego, z uwagi na możliwość dokonania przez niego oceny i podjęcia decyzji o sposobie stosowania takiego przepisu. Dodatkowo w odniesieniu do modyfikacyjnego stosowania dochodzi ponadto kwestia dokonania stosownych zmian w treści przepisu (a raczej normy prawnej w nim zawartej).

Jest to jednak jednostronne ujęcie tej problematyki. Patrząc na to zagadnienie od drugiej bowiem strony, należy stwierdzić, iż odesłanie przez prawodawcę do odpowiedniego stosowania przepisów ogranicza swobodę organu poprzez nałożenie na niego obowiązku sięgnięcia do określonych przepisów i podjęcia refleksji na temat sposobu ich zastosowania⁴⁶⁰ oraz uzasadnienia dokonanego wyboru. Jednocześnie odpowiednie stosowanie ograniczone jest przez szczegółowe regulacje zawarte w akcie odsyłającym, a sposób zastosowania takich przepisów nie może być z nimi sprzeczny⁴⁶¹.

4.3. Rekonstrukcja normatywnej podstawy decyzji a władza dyskrejonalna organu

4.3.1. Interpretacja prawa administracyjnego a ogólna teoria wykładni

Rozumowania derywacyjne mają na celu ustalenie treści normatywnych zawartych w określonych źródłach (faktach normotwórczych), po które sięgnął podmiot stosujący prawo na etapie walidacyjnym, a po ich zestawieniu z aktualnie ustalonym stanem faktycznym

⁴⁶⁰ L. Morawski (*Wykładnia prawa w orzecznictwie sądów – komentarz*, Toruń 2002, s. 299) wskazuje, iż „odpowiednie zastosowanie przepisu nakazuje interpretatorowi uwzględnienie ewentualnych różnic między instytucjami, do których należy przepis odsyłający i przepis odesłania”. Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 11.12.2008, NK.II.AŁ.0911-185/08, LEX nr 493067.

⁴⁶¹ Szerz. M. Zirk-Sadowski, *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, op. cit., s. 126–177.

(rozumowania kwalifikacyjne) – redukcję normy dla potrzeb wydania decyzji stosowania prawa w jednostkowym przypadku.

Problematyka wykładni prawa jest przedmiotem nieustającej dyskusji w ogólnych naukach o prawie oraz doktrynie prawa i postępowania administracyjnego, o czym była mowa wcześniej. Z uwagi na przedmiot badań niniejszej książki zasadne jest uczynienie z tych dyskusji tła dla prowadzonych rozważań. Niezależnie bowiem od przyjętych założeń epistemologicznych, teoretycznych czy ideologicznych⁴⁶² na temat procesów wykładni prawa w ogólności, w tym wykładni prawa administracyjnego, zakres swobody decyzyjnej, jaką dysponuje podmiot stosujący prawo, będzie kształtował się w ten sam sposób.

Jednocześnie zróżnicowanie przedmiotu regulacji prawa administracyjnego i aksjologii poszczególnych jego działów jest tak duże, iż prowadzenie wnikliwych analiz w tym zakresie wymaga dostrzeżenia różnic występujących w ramach poszczególnych subgałęzi tego prawa. Z tego też względu nie jest możliwe (ani zasadne) podejmowanie prób konstruowania teorii wykładni o charakterze normatywnym dla tej gałęzi prawa jako całości. Bardziej zasadne jest formułowanie pewnych uogólnionych twierdzeń, a następnie ich relatywizowanie do konkretnych obszarów regulacji prawnej. Taki też wydaje się obecny kierunek w pracach zarówno teoretyków, jak i dogmatyków prawa⁴⁶³. W tym kontekście analiza zakresu swobody decyzyjnej, aby mogła zostać odniesiona do wszystkich (albo przynajmniej do zdecydowanej większości) procesów stosowania prawa w typie administracyjnym,

⁴⁶² Por. m.in. uchwała SN z 6.12.2000, III CZP 41/00, LEX nr 44281; wyrok TK z 8.11.2000, SK 18/99, LEX nr 44569; wyrok NSA z 13.10.2011, I OSK 1304/11, LEX nr 1069584; wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2005, I SA/Wa 2040/04, LEX nr 189841.

⁴⁶³ Oprócz wspomnianych już prac warto wskazać na przykłady relatywizacji, szczególnie w odniesieniu do prawa podatkowego – M. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, op. cit.; D. Antonów, *Wykładnia prawa podatkowego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, passim; H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, passim oraz komentarze do ustaw szczegółowych, których autorzy, przy okazji omawiania konkretnych zagadnień, formułują tezy o ogólnym charakterze.

niezależnie od ich przedmiotu, musi cechować się relatywnie wysokim poziomem ogólności formułowanych twierdzeń.

Jak wskazuje J. Starościak, w podejściu do interpretacji prawa administracyjnego zarysowują się dwa odrębne stanowiska – jedno akcentujące autonomię norm prawa administracyjnego i drugie wskazujące, iż pomimo tej autonomii jest ono częścią ogólnego systemu prawa⁴⁶⁴. Zwolennicy pierwszej grupy poglądów „skłonni są interpretować przepisy prawa administracyjnego, mając na uwadze swoistość tego prawa”, podczas gdy „rzecznicy drugiej grupy poglądów – przyjmując niezbędność zachowania swoistości konstrukcji tego działu prawa – dążą do takiej interpretacji jego rozwiązań, która podkreśla jedność całego systemu prawa, przenikanie się jego gałęzi, uważając, że nie poszczególne gałęzi prawa, lecz cały jego system stanowi jednolitą podstawę dla rozwiązywania istniejących problemów społecznych”⁴⁶⁵. Sam J. Starościak zalicza siebie do propagatorów drugiego ujęcia. Podobnie zdają się czynić B. Adamiak oraz Z. Duniewska, które podkreślają, iż do wykładni przepisów prawa administracyjnego mają zastosowanie zasady wykładni wypracowane w teorii prawa, które stwarzają podstawy do obiektywizacji i racjonalizacji wykładni prawa⁴⁶⁶.

Prawo administracyjne powinno być tak interpretowane, „aby organy administracyjne mogły w sposób możliwie nieskomplikowany i najbardziej efektywny wykonywać swoje zadania bez naruszenia oczywiście prawem gwarantowanej pozycji podmiotów od administracji niezawisłych”⁴⁶⁷. W związku z tym wskazuje się m.in. na: konieczność interpretacji tekstu prawa w sposób niesprzeczny z jego literalnym brzmieniem, niedopuszczalność interpretacji normy

⁴⁶⁴ Zob. J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. idem, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 165.

⁴⁶⁵ Ibidem.

⁴⁶⁶ Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 49; Z. Duniewska, *Wybrane aspekty wykładni prawa administracyjnego (racje i właściwości)*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 662.

⁴⁶⁷ Zob. J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, op. cit., s. 165.

prawnej w oderwaniu od kontekstu całej ustawy, jak i całego systemu prawa, uwzględniania społecznego sensu⁴⁶⁸ wydanego prawa przy jednoczesnym zakazie jego przekraczania oraz rolę interpretacji, jako środka do realizacji zadań administracji, ale jednocześnie realizacji zaufania do prawa i do praw nabytych w dobrej wierze oraz stabilności stosunków społecznych⁴⁶⁹.

Cechy specyficzne prawa administracyjnego, na które uwagę zwraca się w literaturze, nie różnicują w sposób znaczący procesów wykładni prawa administracyjnego od procesów wykładni prawa w ogólności. Z tego też względu należy podzielić pogląd akceptujący uniwersalność przynajmniej niektórych (jeśli nie większości) reguł wypracowanych na gruncie ogólnej teorii wykładni w interpretacji prawa administracyjnego przy jednoczesnym uwzględnieniu jego specyfiki w ogólności oraz specyfiki poszczególnych jego subgałęzi. Dlatego też zasadne jest oparcie badań, prowadzonych w dalszej części niniejszej książki, na dorobku teorii prawa w tym zakresie, przy jednoczesnym uwzględnieniu tych cech specyficznych, które mogą wpływać różnicująco na te procesy⁴⁷⁰.

Rekonstrukcja normatywnej podstawy decyzji w procesach stosowania prawa, w tym w typie administracyjnym, będzie przebiegała w różny sposób, w zależności od tego, czy źródłem normotwórczym są wyłącznie przepisy prawne, czy przepisy prawne w powiązaniu z innymi decyzjami stosowania prawa lub kryteriami pozaprawnymi.

W odniesieniu do przepisów prawnych kluczową rolę odgrywają reguły językowe wykładni. Jak bowiem trafnie wskazuje

⁴⁶⁸ Przez społeczny sens należy rozumieć cel, dla którego bezpośredniego osiągnięcia wydany został interpretowany przepis.

⁴⁶⁹ Szerz. J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, op. cit., s. 166–167. Do koncepcji tego autora nawiązuje również B. Adamiak (*Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 49).

⁴⁷⁰ „Ustalenie obowiązującej normy prawa w postępowaniu administracyjnym musi odbywać się ze szczególną starannością i wnikliwością z tego względu, że cechą prawa administracyjnego jest wielorodzajowość źródeł prawa, pochodzących od różnych organów, mających różny status w hierarchii aktów normatywnych i regulujących dany przedmiot ze zróżnicowaną szczegółowością” – wyrok WSA we Wrocławiu z 12.06.2007, II SA/Wr 2/07, LEX nr 516651.

M. Zirk-Sadowski, stosowanie prawa administracyjnego jest zorientowane na tekst prawny, a poznanie tego tekstu uznaje się za główne zadanie prawnika administratywisty⁴⁷¹.

Z punktu widzenia swobody decyzyjnej w procesie rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji nie ma znaczenia to, czy organ opiera swoje rozumowanie (w sposób świadomy lub też nie) w ramach interpretacji tekstu prawnego na regule *clara non sunt interpretanda* lub regule *omnia sunt interpretanda*, jako dwóch odmiennych podejściach do tej problematyki⁴⁷², i czy w konkretnym stanie faktycznym dochodzi do bezpośredniego rozumienia, czy też wymagane są bardziej złożone zabiegi interpretacyjne. Wynika to z faktu, iż żadna z tych zasad nie ma charakteru wiążącego dla podmiotu stosującego prawo. Co więcej, orzecznictwo sądów administracyjnych nie daje w tym zakresie jednoznacznych wskazówek w odniesieniu do interpretacji prawa administracyjnego, a w działalności orzeczniczej sądów odnaleźć można liczne odwołania do pierwszej⁴⁷³ i do drugiej reguły⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ M. Zirk-Sadowski, *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, op. cit., s. 181. Podobnie m.in. wyrok WSA w Olsztynie z 12.09.2013, I SA/Ol 370/13, CBOSA: „Zawsze punktem wyjścia w procesie wykładni powinna być analiza kontekstu językowego danego przepisu; jeżeli przepis jednoznacznie formułuje normę postępowania, to tak należy ów przepis rozumieć. Pierwszeństwo językowych reguł wykładni jest wręcz podstawowym warunkiem funkcjonowania prawa w państwie prawnym”.

⁴⁷² W rodzimej teorii prawa wskazuje się na pozorność konfrontacyjności tych dwóch ujęć, a właściwie koncepcji wykładni, które za nimi stoją. Por. M. Zieliński, M. Zirk-Sadowski, *Klaryfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, op. cit., s. 99–111; M. Zieliński et al., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 23–40. Wcześniejsze prace na ten temat zob. K. Pleszka, T. Gizbert-Studnicki, *Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, nr 20.

⁴⁷³ Por. m.in. wyrok NSA z 20.07.2004, FSK 154/04, LEX nr 127026; wyrok NSA z 22.12.2010, II GSK 14/10, LEX nr 784303; wyrok WSA w Łodzi z 25.02.2014, I SA/Łd 1438/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2013, V SA/Wa 2028/13, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 7.08.2013, I SA/Łd 386/13, CBOSA; wyrok NSA z 17.06.2013, II FSK 2056/11, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 13.03.2013, II SA/Bd 45/13, CBOSA.

⁴⁷⁴ Por. m.in. wyrok NSA z 30.11.2010, II OSK 1800/09, CBOSA; postanowienie NSA z 22.10.2008, II OSK 839/08, LEX nr 565665; wyrok NSA z 26.02.2008,

Na swobodę decyzyjną podmiotu administrującego na etapie rekonstrukcji normy z przepisów prawnych należy więc spojrzeć z dwóch punktów widzenia, tj. swobody w doborze reguł wykładni i sposobu jej przeprowadzenia oraz swobody w odejściu od literalnego brzmienia przepisu. Pierwsza wiąże się bezpośrednio z procesem rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji i odnosi się do każdego procesu stosowania prawa. Z drugą podmiot stosujący prawo zetknie się po zakończeniu procesu rekonstrukcji w sytuacji rozbieżności wyników wykładni uzyskanych przy zastosowaniu różnych reguł wykładni.

4.3.2. Swoboda w doborze reguł wykładni przepisów prawnych

Punktem wyjścia wykładni przepisów prawnych są reguły językowe i od nich podmiot stosujący prawo rozpoczyna proces rekonstrukcji. Na nich może też proces ten zakończyć, jeśli otrzymane rezultaty są dla niego satysfakcjonujące. Jeśli jednak wykładnia językowa nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o treść normy zakodowanej w obowiązującym przepisie, powinien on kontynuować proces wykładni⁴⁷⁵ zgodnie z regułą *interpretatio cessat in claris*⁴⁷⁶.

II FSK 1627/06, CBOSA; wyrok NSA z 18.07.2008, I OSK 235/08, CBOSA; wyrok NSA z 27.11.2007, I OSK 695/07, CBOSA.

⁴⁷⁵ Por. wyrok NSA z 21.08.2008, II OSK 937/07, LEX nr 488291.

⁴⁷⁶ Na marginesie warto wskazać, iż praktyka niejednokrotnie mylnie łączy zasadę *interpretatio cessat in claris* z regułą *clara non sunt interpretanda* – m.in. w wyroku z 28.06.2000 (K 25/99, LEX nr 41212) TK wyraził następujący pogląd: „W państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas – zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* – nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni”. Uwagę zwraca na to również M. Zirk-Sadowski, wskazując, iż należy odróżnić prawo do zainicjowania wykładni (*clara non sunt interpretanda*) od sytuacji, gdy wykładnia językowa jest uznana za wystarczającą i nie ma potrzeby sięgania po inne reguły wykładni (*interpretatio cessat in claris*). M. Zirk-Sadowski, *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, op. cit., s. 146. W orzecznictwie SN odstąpiono od takiego

W przypadku niejasności organ musi nadal poszukiwać właściwego znaczenia normy. W tym celu będzie sięgał do pozostałych reguł wykładni.

W przypadku braku pewności wyników wykładni swoboda decyzyjna podmiotu administrującego jest więc ograniczona ogólnym nakazem dalszego prowadzenia procesu rekonstrukcji. Jednocześnie należy wskazać, iż to poczucie niewystarczalności wyników wykładni językowej zależy od oceny samego decydenta, jako przejaw jego dyskrecjonalnych uprawnień. Do organu należy również wybór reguł, po które sięgnie w dalszej kolejności, oraz decyzja, czy na nich zakończy proces wykładni.

Jednak możliwość skorzystania z pozajęzykowych reguł nie jest ograniczona jedynie do przypadków niejednoznaczności językowej przepisu prawnego. W każdym procesie stosowania prawa decydent może skorzystać ze wszystkich reguł wykładni prawa i nie jest w tym zakresie niczym ograniczony. Tym samym swoboda decyzyjna w ich doborze jest nielimitowana. Decydent sięgnie do nich, jeśli wystąpią wątpliwości interpretacyjne, ale jednocześnie w każdym procesie może skorzystać z całego ich wachlarza. Jedyne ograniczenia – i to też nie w kontekście zakresu swobody, ale raczej czasu, jaki zostaje poświęcony na te rozumowania – mogą być konsekwencją przyjęcia w postępowaniu administracyjnym zasady szybkości postępowania⁴⁷⁷.

rozumienia zasady *clara non sunt interpretanda*, nadając jej znaczenie właściwe dla paremii *interpretatio cessat in claris*, a Sąd Najwyższy w tym okresie, w przytłaczającej większości przypadków, nawet w sytuacji uzyskania jednoznaczności językowej przepisu, poddawał go również wykładni systemowej i funkcjonalnej – zwykle po to, by sprawdzić, czy jednoznaczność uzyskana nie prowadzi do sprzeczności w systemie prawa (np. z normami hierarchicznie wyższymi albo z zasadami prawa), bądź czy nie burzy powszechnie akceptowanych wartości społecznych – A. Munczewski, *Reguły interpretacyjne w działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego*, Szczecin 2004, s. 103–104, 151–152, 217.

⁴⁷⁷ Zdaniem A. Wróbla (*Komentarz do art. 12 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit.) „szybkość administracyjnego stosowania prawa jest wartością operacyjną, która sprzyja urzeczywistnieniu zasady praworządności”. Por. wyrok WSA w Olsztynie z 1.12.2009, II SAB/OI 50/09, LEX nr 531621.

W ramach rozumowań derywacyjnych podmiot administrujący dokonuje ustaleń związanych z klaryfikacją znaczeniową, rekonstrukcją normy oraz jej redukcją do elementów niezbędnych z uwagi na cechy specyficzne stanu faktycznego. Z tego też względu poszczególne reguły wykładni odgrywają w tym procesie różną rolę. Dodatkowo kolejność ich zastosowania i znaczenie będzie zależało od konkretnego nośnika przepisów. W tym kontekście na zakres zastosowania poszczególnych reguł wykładni wpływać będzie miejsce danego aktu w hierarchii źródeł prawa oraz przynależności do systemu prawa krajowego, międzynarodowego lub unijnego.

Dodatkowo charakter i istota poszczególnych reguł wykładni powoduje, iż w procesie rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji przy ich wykorzystaniu dochodzi do szeregu ustaleń szczegółowych, wśród których znaczną część stanowią rozumowania ocenne. Szczególnie widoczne jest to przy sięgnięciu do reguł systemowo-aksjologicznych oraz celowościowo-funkcjonalnych. Na podmiocie administrującym spoczywa ustalenie wartości systemowych, do których zamierza sięgnąć, jak również ustalenie celu prawodawcy lub funkcji danej regulacji prawnej. W ramach tych szczegółowych ustaleń organu zakres swobody decyzyjnej może być znacząco zróżnicowany. Dla przykładu, inaczej będzie wyglądała problematyka ustalenia aksjologii systemowej w przypadku występowania wyraźnie sformułowanej zasady prawa, a inaczej w sytuacji jej braku. W tym drugim przypadku bowiem na organie spoczywa dodatkowo obowiązek (powiązany z relatywnie dużym zakresem dyskrecjonalności) ustalenia tej wartości na podstawie szczegółowych preferencji prawodawcy.

Swoboda decyzyjna podmiotu administrującego w doborze reguł wykładni nie różni się, co do zasady, od swobody, jaką posiadają w tym zakresie sądy. Specyfika procesów wykładni w decydowaniu administracyjnym wynika raczej z charakteru regulacji administracyjnoprawnej niż z typu stosowania prawa. Zróżnicowanie w tym zakresie występuje zresztą również w obrębie samego typu administracyjnego i zależy od sfery rzeczywistości społecznej, która jest objęta regulacją i w której działalność prowadzi organ. Jest to konsekwencją silniejszego nacechowania aksjologicznego w jednych

subgałęziach tego prawa lub większego znaczenia sprawnościowych (prakseologicznych) aspektów działalności administracji w innych. Oczywiście nie wyklucza to przypisania obu tym aspektom równie ważnej roli w zależności od preferencji prawodawcy.

Jednocześnie należy wskazać, iż wykładnia dokonywana przez organy administracji łączy się z prezentowaniem określonej polityki stosowania prawa w ramach realizowania posiadanych zadań⁴⁷⁸. W związku z tym niekiedy wzrasta znaczenie wykładni celowościowej. Zgodzić należy się z L. Leszczyńskim, iż wykładnia operatywna w administracyjnym typie stosowania prawa jest zwykle mniej rozbudowana argumentacyjnie, mniej samodzielna oraz słabiej powiązana z doktryną niż w typie sądowym, opiera się mocniej na regułach językowych, wykorzystuje też kontekst polityczny w postaci odwołania się do reguł celowościowo-funkcjonalnych, ale także poprzez wiązanie aksjologii pozasystemowej z uzasadnieniem polityczno-celowościowym⁴⁷⁹.

Wykładnia prawa w administracyjnym typie stosowania prawa zdaje się bardziej niż w typie sądowym zdeterminowana różnorodnością uwarunkowań, w jakich funkcjonują podmioty administrujące. Wynika to z uwikłania organizacyjnego i politycznego, ale również samej istoty działania administracji publicznej w państwie. W ten sposób na procesy stosowania prawa, w tym na wykładnię prawa, wpływają względy jurydyczne, polityczne, społeczne, prakseologiczne czy etyczne, a realizacja celu i funkcji prawa administracyjnego wymaga wyważania rangi chronionych dóbr, uwzględnienia zróżnicowanych racji i zjawisk⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ Szerz. idem, *Wykładnia prawa – model ogólny*, op. cit., s. 20–21.

⁴⁷⁹ Zob. idem, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, op. cit., s. 45–46.

⁴⁸⁰ Szerz. Z. Duniewska, *Wybrane aspekty wykładni prawa administracyjnego (racje i właściwości)*, op. cit., s. 667–668.

4.3.3. Możliwość odejścia od wyników językowej wykładni przepisu prawnego

Wyniki wykładni prowadzonej przy wykorzystaniu pozajęzykowych reguł mogą potwierdzać te otrzymane w językowym odczytywaniu tekstu. Mogą jednak prowadzić do innych rezultatów. Wywoła to dodatkową refleksję podmiotu stosującego prawo. Będzie on musiał odpowiedzieć sobie na pytanie o znaczenie wyników wykładni pozajęzykowej, w szczególności – czy możliwa i konieczna jest korekta językowego odczytania normy z przepisu prawnego, a w skrajnym przypadku całkowite odejście od niego. Odpowiedź na te dwa pytania nie jest prosta i wpływa na nią bardzo wiele czynników różnicujących. Obok wspomnianych rodzajów źródeł prawa zależy ona m.in. od rodzaju normy będącej przedmiotem zainteresowania decydenta w danym momencie procesu⁴⁸¹, wartości danej subgałęzi prawa administracyjnego czy wreszcie aksjologii całego systemu prawnego.

Władza dyskrejonalna organów administracji, na etapie derywacji, przejawia się szczególnie mocno w możliwości odejścia od znaczenia normy wyinterpretowanej przy wykorzystaniu reguł językowych na rzecz jej węższego (*interpretatio restrictiva*) lub szerszego (*interpretatio extensiva*) rozumienia. Możliwość ta staje się jednak w niektórych przypadkach obowiązkiem organu i w tym sensie oddziałuje ograniczająco na zakres posiadanej swobody decyzyjnej. Ma to miejsce np. w sytuacji, gdy wyniki wykładni językowej

⁴⁸¹ Inaczej będzie to wyglądało w odniesieniu do rekonstrukcji normy kompetencyjnej, gdzie – jak wskazuje W. Jakimowicz (*Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 459–481) – „przepisy kompetencyjne podlegają ścisłej wykładni językowej, a istnienia kompetencji (normy kompetencyjnej) nie można domniemywać i konstruować w drodze wykładni, musi być ona wyraźnie w ustawie określona”. Jednocześnie, jak wskazuje, rozczłonkowanie norm materialnoprawnych i norm procesowych w przepisach ustawowych oraz podustawowych uwydatnia znaczenie wykładni systemowej w prawie administracyjnym. Jego zadaniem, wykorzystanie reguł systemowych (w szczególności reguł miejsca w systemie prawnym w odniesieniu do hierarchii aktów prawnych) w procesie wykładni dwóch ostatnich grup norm prawnych umożliwia interpretację aktów rangi podustawowej w zgodzie z postanowieniami ustawy, co w konsekwencji może służyć naprawianiu wadliwych regulacji zawartych w aktach podustawowych.

prowadzą do absurdalnych rezultatów⁴⁸². Ciekawym przejawem tego obowiązku i jego konsekwencji jest wyrok NSA z 13.08.2008⁴⁸³, w którym sąd uznał za konieczne odejście od literalnego brzmienia definicji legalnej.

Należy jednak pamiętać, iż obowiązek wykładni językowej powinien być szczególnie rygorystycznie przestrzegany w przypadkach wymagających ochrony poczucia bezpieczeństwa obywateli, którzy nie powinni być zaskakiwani rozszerzeniem lub zwężeniem sensu przepisu prawnego, w sytuacji gdy działali w zaufaniu do nich⁴⁸⁴. Dlatego też możliwość odejścia od *interpretatio declarativa* powinna być dodatkowo oceniana z perspektywy uwzględnienia rodzaju interpretowanej normy⁴⁸⁵.

Tak jak dobór poszczególnych reguł rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji może być niejako rozszerzany specyfiką regulacji administracyjnoprawnej, tak możliwość odejścia od językowego brzmienia przepisu jest przez tę specyfikę ograniczona. Należy podkreślić ogólnie silne związanie organu administracji publicznej wynikami wykładni językowej, od których odejść może on, co do zasady, jedynie wyjątkowo. Wiąże się to z relatywnie intensywną ingerencją przez prawo administracyjne w prawa i obowiązki obywatela oraz bezwzględnie obowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego. Wynika to również z faktu, iż przeciętny adresat norm wykorzystuje w ich odczytywaniu własne umiejętności, wiedzę i intuicję, nie znając dorobku teorii prawa w odniesieniu do procesów

⁴⁸² Por. uchwała NSA w Warszawie z 25.06.2001, FPS 7/00, CBOSA; wyrok NSA z 8.11.2007, II OSK 1474/06, CBOSA. Na marginesie można wskazać na problem oceny absurdalności wyników wykładni językowej.

⁴⁸³ Wyrok NSA z 13.08.2008, I OSK 1080/07, LEX nr 516786: „[...] reguły wykładni systemowej i celowościowej przy ustaleniu rozumienia tego przepisu wskazują na konieczność odstąpienia na użytek omawianej regulacji od ścisłego, zgodnego z literalnym brzmieniem definicji ustawowej rozumienia tego określenia, które w tym przypadku jest niewystarczające”.

⁴⁸⁴ Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, op. cit., s. 196.

⁴⁸⁵ Np. w odniesieniu do interpretacji norm kompetencyjnych obowiązuje zakaz stosowania wykładni rozszerzającej. Por. wyrok TK z 26.07.2004, U 16/02, LEX nr 121578; uchwała TK z 10.05.1994, W 7/94, LEX nr 25116.

wykładni⁴⁸⁶. Dlatego też ewentualne odstępstwo od językowego brzmienia przepisu musi być jednak uzasadnione w podwójnym sensie, tzn. istnieją ku temu racjonalne podstawy oraz konieczne jest usprawiedliwienie motywów tej decyzji. Dopuszczalność i zakres modyfikacji (w skrajnym przypadku całkowitego odejścia) od wyników wykładni językowej przepisów prawnych zależy będzie również od specyfiki regulacji prawnej oraz podstaw aksjologicznych w obrębie poszczególnych działów prawa administracyjnego.

4.3.4. Ograniczenia swobody interpretacyjnej przepisów prawnych

Swoboda decyzyjna na etapie derywacji z przepisów prawnych ograniczona jest również innymi, poza wskazanymi powyżej, czynnikami i właściwościami. Po pierwsze, organ powinien dążyć do ustalenia właściwego znaczenia normy, która stanie się podstawą projektowanej decyzji.

Po drugie, ograniczają go te same reguły wykładni, które przyznają mu określony zakres luzu, a wszystko zależy od szczegółowych preferencji prawodawcy i sposobu konstruowania przez niego przepisów prawnych i aktów normatywnych. Jeśli np. w akcie normatywnym znajduje się definicja legalna, podmiot stosujący prawo nie może nadać, w procesie klaryfikacji znaczeniowej, danemu słowu innego rozumienia, niż wynika to z tej definicji, albo jeśli cel prawodawcy można w sposób wyraźny określić na podstawie analizy materiałów z prac legislacyjnych albo preambuły aktu normatywnego⁴⁸⁷, to rozumowania decydenta w tym zakresie będą ukierunkowane i ograniczone.

⁴⁸⁶ Zob. Z. Duniewska, *Wybrane aspekty wykładni prawa administracyjnego (racje i właściwości)*, op. cit., s. 662.

⁴⁸⁷ „Preambuła nie jest normą prawną, stanowi natomiast pochodzące od organu, który wydał akt prawny zaopatrzony w preambułę, wyjaśnienie podstawowych motywów wydania danego aktu, które nie mogą pozostawać bez wpływu na wykładnię norm prawnych zawartych w tym akcie”. Wyrok NSA w Warszawie z 6.08.1984, II SA 735/84, LEX nr 9846.

Po trzecie, ograniczenia swobody mogą wynikać również ze specyficznych rozwiązań systemowych. Dla przykładu warto wskazać na wspomnianą już problematykę związania organu ustaleniami sądu administracyjnego, który w swym wyroku uchylił decyzję i przekazał ją do ponownego rozpatrzenia. W takim przypadku organ jest związany oceną prawną dokonaną przez sąd⁴⁸⁸. W tym zakresie warto również zwrócić uwagę na problematykę wyroków interpretacyjnych lub zakresowych TK. Zdaniem L. Leszczyńskiego wyroki te wiążą „organy administracyjne, jeżeli jednoznacznie przesądzą o zakresie normowania i zastosowania normy”⁴⁸⁹. Ponadto na swoisty przypadek związania orzeczeniem sądu wskazuje również A. Skoczylas, pisząc o „zniechęcającej mocy obowiązywania uchwały NSA”. Według niego uchwały NSA wydawane na podstawie przepisów u.p.p.s.a.⁴⁹⁰, które mają moc wiążącą dla składów orzekających WSA i NSA, oddziałują pośrednio również na organy administracji publicznej, które „będą

⁴⁸⁸ W pojęciu „ocena prawna” mieści się przede wszystkim wykładnia przepisów prawa materialnego i prawa procesowego, a także sposób ich zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Może ona dotyczyć ujawnionych w postępowaniu administracyjnym istotnych okoliczności stanu faktycznego, w szczególności kwestii zastosowania do nich określonych regulacji prawnych – WSA w Opolu z 20.05.2013, II SA/Op 87/13, LEX nr 1316874. W doktrynie pojawił się również pogląd o analogicznym znaczeniu sformułowania użytego przez prawodawcę w art. 138 § 2 k.p.a. „[...] wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”. Zob. W. Piątek, *Wiążące wskazania sądu administracyjnego oraz okoliczności sformułowane przez organ odwoławczy w perspektywie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 239–250. Słusznie jednak wskazuje A. Wróbel (*Komentarz do art. 138 k.p.a.*, op. cit.), iż tezę wyroku NSA z 21.02.2012, II GSK 9/11, LEX nr 1121155 („z tego też względu organ administracyjny I instancji nie może zostać skutecznie związany ocenami prawnymi organu II instancji”), należy rozumieć w ten sposób, iż organ pierwszej I nie jest związany wyrażonymi w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej ocenami, poglądami i stanowiskami organu II instancji odnośnie do wykładni przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie.

⁴⁸⁹ Szerz. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 80–82.

⁴⁹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718).

stosowały wykładnię zawartą w uchwałach w obawie o los orzeczenia [...] w przypadku jego kontroli przez sąd administracyjny na skutek wniesienia skargi⁴⁹¹.

Po czwarte, swoboda decyzyjna na tym etapie procesu stosowania prawa jest również ograniczona właściwościami źródła normatywnej rekonstrukcji. W odniesieniu do przepisów prawnych odnosi się to do kolejności zastosowania i znaczenia poszczególnych reguł w wykładni prawa krajowego, międzynarodowego i unijnego⁴⁹².

Po piąte, zakres tej swobody ograniczony jest także właściwościami całego systemu prawnego, w tym m.in. hierarchii aktów prawnych czy aksjologii tego systemu. W kontekście tej ostatniej zależności warto zwrócić uwagę na zasadę wykładni w zgodzie z Konstytucją RP oraz zasadę wykładni prounijnej.

Obowiązek prokonstytucyjnej wykładni prawa spoczywa bowiem nie tylko na sądach, lecz także na organach administracji publicznej⁴⁹³. Rozciąga się ona na wszystkie unormowania ustawy zasadniczej, wśród których największe znaczenie odgrywiają zasady prawa oraz konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności człowieka i obywatela. W wyroku z 24.06.1993 (III ARN 33/93, LEX nr 10913) SN wskazał, iż „w razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa, właściwe jest stosowanie takiej jego wykładni, jaka najbardziej odpowiada zasadom wyrażonym w Konstytucji⁴⁹⁴. Przepisy ustawy zasadniczej dostarczają wskazówek pozwalających na właściwą wykładnię ustawy i innych aktów prawa powszechnie obo-

⁴⁹¹ Szerz. A. Skoczylas, *Wpływ uchwał NSA na wykładnię dokonywaną przez organy administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, op. cit., s. 697–705.

⁴⁹² Szerz. na temat tych odrębności zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, passim; A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa – model ogólny...*, passim. Por. wyrok NSA z 9.07.2008, I OSK 312/08, CBOŚA.

⁴⁹³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22.11.2007, IV SA/Po 391/07, LEX nr 516639.

⁴⁹⁴ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 9.11.2010, I SA/Gd 625/10, LEX nr 1152032, w którym wskazano, iż „domniemanie czy też założenie zgodności normy z Konstytucją oraz nakaz interpretacji norm zgodnie z ustawą zasadniczą stanowią bowiem podstawowe dyrektywy wykładni prawa”.

wiązującego⁴⁹⁵. Jednocześnie nie jest dopuszczalna taka interpretacja, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności człowieka i obywatela⁴⁹⁶.

Konstytucja RP nakłada na organy administracji ograniczenia w postaci praw i wolności człowieka i obywatela, wskazując granice dozwolonej ingerencji w procesach stosowania prawa. Należyta ochrona i realizacja tych praw i wolności jest jednocześnie obowiązkiem administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym. W tym sensie unormowania ustawy zasadniczej determinują podwójnie zakres i sposób korzystania z przysługującej organom swobody decyzyjnej.

Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej wykładnia przepisów prawa polskiego powinna również uwzględniać regulacje prawa unijnego oraz dorobek orzeczniczy Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości UE)⁴⁹⁷. Dotyczy to również wykładni dokonywanej w procesach stosowania prawa w typie administracyjnym⁴⁹⁸. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględniego i nie może prowadzić np. do wykładni *contra legem*⁴⁹⁹ lub pogorszenia sytuacji prawnej podmiotu⁵⁰⁰.

⁴⁹⁵ Zob. wyrok NSA z 1.03.2006, II OSK 293/2005, LEX nr 198191.

⁴⁹⁶ Tak m.in. wyrok NSA w Warszawie z 26.11.1991, II SA 937/91, CBOSA.

⁴⁹⁷ Por. m.in. wyrok TK z 28.01.2003, K 2/02, LEX nr 74917; wyrok NSA z 6.10.2008, I FSK 1077/07, CBOSA; wyrok NSA z 7.11.2008, II GSK 452/08, CBOSA; wyrok NSA z 24.09.2008, I FSK 1015/07, CBOSA; wyrok TK z 27.05.2003, K 11/03, LEX nr 79782, a także M. Szunkiewicz, *Metody wykładni prawa wspólnotowego*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 1.

⁴⁹⁸ Por. wyrok WSA w Lublinie z 11.03.2009, I SA/Lu 54/09, CBOSA.

⁴⁹⁹ „Wykładnia prowsłnotowa nie powinna mieć miejsca, gdy będzie prowadziła do rezultatów sprzecznych z efektami wykładni językowej, mogłoby to bowiem doprowadzić do niedopuszczalnej wykładni *contra legem*” – wyrok WSA w Warszawie z 1.06.2009, III SA/Wa 80/09, LEX nr 563945. Por. wyrok WSA w Gliwicach z 6.02.2009, III SA/Gl 1304/08, CBOSA; wyrok SN z 4.08.2009, I PK 64/09, LEX nr 738243. W wyroku TK z 11.05.2005, K 18/04, LEX nr 155502, czytamy: „Wykładnia »przyjazna dla prawa europejskiego« ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyrażnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”.

⁵⁰⁰ Zob. wyrok NSA z 3.04.2007, I FSK 1356/06, CBOSA.

Odrębną kwestią, związaną z wykładnią prawa UE, jest możliwość bezpośredniego stosowania dyrektywy (jako źródła prawa unijnego), której termin implementacji upłynął lub która została wadliwie implementowana. Organy administracyjne mogą (pod pewnymi warunkami) wydawać decyzje bezpośrednio na podstawie normy zawartej w takiej dyrektywie⁵⁰¹. Słusznie zwraca jednak uwagę M. Zapała, iż nie jest możliwe nałożenie na jednostkę obowiązków wynikających z nieimplementowanej dyrektywy⁵⁰². W konsekwencji oparcie decyzji na tej dyrektywie możliwe jest tylko i wyłącznie w odniesieniu do decyzji zmniejszających ciężary lub zwiększających uprawnienia jednostek.

Już pobieżne wskazanie ograniczeń, jakich doznaje swoboda interpretacyjna przepisów prawnych w administracyjnym typie stosowania prawa prowadzi do dwóch ważnych konkluzji. Po pierwsze, analiza swobody decyzyjnej podmiotu administrującego w tym zakresie możliwa jest jedynie na dużym poziomie ogólności, a szczegółowe rozważania nad tą problematyką wymagają uwzględnienia wpływu bardzo wielu zmiennych. Po drugie, zakres tej swobody i czynników ją determinujących jest wypadkową oddziaływania na decydenta tych zmiennych, z których najważniejszą rolę o grywają obowiązujące normy prawne, a nieprzekraczalną granicę wyznacza zasada praworządności działania administracji publicznej.

4.3.5. Rekonstrukcja normatywnej podstawy decyzji ze źródeł pozaprzepisowych

Wpływ kryteriów otwartych oraz innych decyzji stosowania prawa obejmuje dwa główne aspekty, tj. wykładnię samego źródła (generalnej

⁵⁰¹ Szerz. M. Zapała, *Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez organy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11, s. 88–101. Por. wyrok NSA z 3.04.2007, I FSK 1356/06, CBOŚA; K. Pleszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010, s. 239–242; wyrok z 19.01.1993 w sprawie C-101/91 Commission of the European Communities v. Italian Republic, LEX nr 84396; wyrok z 8.10.1987 w sprawie 80/86 v. Kolpinghuis Nijmegen BV, ECR 1987, s. 3969.

⁵⁰² Zob. M. Zapała, *Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez organy administracyjne*, op. cit., s. 97.

klauzuli odsyłającej, zwrotu szacunkowego lub wcześniejszej decyzji) oraz wpływ tego źródła na przebieg oraz wynik rekonstrukcji stosowanej normy prawnej⁵⁰³.

Pierwsze z tych zagadnień wiąże się z szerokim zakresem dyskrecyjnej władzy administracji publicznej. Aktualności zachowują tu, poczynione na wstępie w odniesieniu do rekonstrukcji normy z przepisów prawnych, uwagi dotyczące swobody w doborze poszczególnych reguł wykładni. Na marginesie warto jedynie wskazać, iż następuje odwrócenie znaczenia poszczególnych reguł w tym sensie, iż reguły językowe – będąc nadal podstawowymi dla rekonstrukcji normy z przepisów prawnych – przestają odgrywać tak znaczącą rolę w odniesieniu do pozostałych faktów normotwórczych.

Poprzez wprowadzenie do przepisu prawnego konstrukcji generalnej klauzuli odsyłającej prawodawca przyznaje organowi stosującemu prawo określony zakres luzów decyzyjnych, które mają uelastyczyć procesy decyzyjne i umożliwić dostosowanie podejmowanych działań do aktualnych potrzeb i okoliczności. W zależności od konkretnych konstrukcji prawnych klauzule generalne mogą odwoływać się do wartości moralnych, politycznych, ekonomicznych czy też zwyczajowych⁵⁰⁴. Poprzez te odesłania na procesy stosowania prawa mogą silniej oddziaływać różnego rodzaju czynniki o charakterze pozaprawnym.

Istota odesłania pozaprawnego w prawie administracyjnym wiązana jest z odwołaniem się do określonej polityki stosowania prawa, w ramach której realizowane są wartości oraz plany i projekty mające znaczenie polityczne⁵⁰⁵. Już normy zadaniowe określają „treść administracji poprzez bezpośrednie odniesienie do wartości uznanych przez prawodawcę”⁵⁰⁶. To właśnie w nich ogniskują się wartości preferowane przez prawodawcę (np. ochrona życia, zdrowia publicznego, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego). Tym samym sięgnięcie po

⁵⁰³ Zob. L. Leszczyński, *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*, op. cit., s. 307.

⁵⁰⁴ Ibidem.

⁵⁰⁵ Ibidem, s. 313.

⁵⁰⁶ Zob. szerz. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, op. cit., s. 62.

normy zadaniowe, wyznaczające obowiązek określonego działania administracji w kierunku realizacji wskazanych wartości, będzie wiązało się z relatywizacją działań administracji do pewnych pozaprawnych systemów wartości i ocen.

Jednocześnie z uwagi na pozaprawny charakter wartości, do których one odsyłają oraz ich mniejszą niż w przypadku przepisów prawnych uchwytność i dynamizm, organ administrujący będzie posiadał bardzo dużą swobodę w zakresie ustalania szczegółowej zawartości danej klauzuli. Na proces ten oddziałują wartości wynikające z kształtu systemu politycznego, jego podstawowych założeń ideologicznych, kulturowych, organizacyjnych, a także kultury, tradycji i historii danego społeczeństwa⁵⁰⁷.

W doktrynie zwraca się również uwagę na wpływ norm zwyczajowych na proces decyzyjny, dokonując rozróżnienia pomiędzy zwyczajem powszechnym oraz zwyczajem administracyjnym⁵⁰⁸. Pierwszy z nich może zostać uwzględniony w procesie stosowania prawa w przypadku istnienia wyraźnego upoważnienia w postaci klauzuli odsyłającej. Drugi natomiast może oddziaływać na sposób korzystania z przysługującej organowi swobody, niezależnie od istnienia takiego odesłania, a nawet pomimo jego braku. W tym sensie zwyczaj administracyjny należy utożsamiać z wpływem innych decyzji stosowania prawa na proces decyzyjny.

Kryteria pozaprawne mogą oddziaływać na proces stosowania prawa, wpływając na stosowanie poszczególnych reguł wykładni przy rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji oraz sam jej kształt. Na organie administracji spoczywa dodatkowy obowiązek uwzględnienia tych kryteriów w procesie, a w skrajnym przypadku rozstrzygnięcia mogącej powstać kolizji pomiędzy kryteriami *stricte* jurydycznymi a pozaprawnymi, do których był obowiązany sięgnąć⁵⁰⁹.

⁵⁰⁷ Zob. I. Macek, *Aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego w administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka – proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000, s. 80.

⁵⁰⁸ Szerz. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej*, op. cit., s. 25–34.

⁵⁰⁹ Szerz. na ten temat zob. L. Leszczyński, *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*, op. cit., s. 332.

Analizując wpływ innych decyzji stosowania prawa na proces rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji w kontekście zakresu posiadanej przez organ swobody decyzyjnej, należy wskazać na kilka aspektów tego zagadnienia. Zakres tej swobody jest różny w zależności od tego, czy wcześniejsze decyzje – w szczególności dotyczy się to wyroków sądowych – formułują jednoznaczną tezę stanowiącą swoiste *ratio decidendi* orzeczenia, czy też nie. W obu przypadkach organ administrujący będzie dokonywał wykładni decyzji, a dodatkowo w drugim z nich będzie musiał jeszcze sam sformułować to *ratio*.

Z jednej strony sięgnięcie po inne decyzje stosowania prawa, jako argument walidacyjny, przyczynia się do zwiększenia zakresu swobody organu na etapie derywacji. Z drugiej jednak wpływa jednocześnie na jej ograniczenie, szczególnie w sytuacji kształtowania się wyraźnych linii decyzyjnych. W ten sposób sięgnięcie w procesie wykładni prawa po inne decyzje może oddziaływać m.in. na klaryfikację znaczeń, sposób wykorzystywania powiązań systemowo-strukturalnych, sposoby wypełniania klauzul generalnych konkretną treścią czy wreszcie sposób korzystania z konstrukcji uznania administracyjnego.

Z uwagi na powiązania strukturalne organów administrujących i brak ich niezależności oraz wskazany uprzednio wpływ innych decyzji stosowania prawa, w tym również tych pochodzących od samego organu, można postawić tezę o wpływie praktyki precedensowej na działania administracji i związanie tych działań precedensem *de facto*. Jak zauważa P. Przybysz, stosowanie ocen wyrażonych przez sądy administracyjne, poza przypadkami stosowania art. 153 u.p.p.s.a., nie ma podstaw prawnych, natomiast ma uzasadnienie pragmatyczne – organ administracji, respektując te oceny, w sprawach podobnych unika ewentualnego zakwestionowania swych działań lub zaniechań przez sąd administracyjny⁵¹⁰.

Kształtowanie się wspomnianych zwyczajów administracyjnych w postaci swoistych linii decyzyjnych administracji może oddziaływać na sposób korzystania z posiadanej przez organ swobody decyzyjnej. Jednocześnie ich włączenie w tok postępowania, w którym obywatel

⁵¹⁰ P. Przybysz, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 47–48.

ma jakiś status prawny, doprowadzić może do wydzielenia w tym toku takiej jego części, która nie jest regulowana prawem⁵¹¹.

Warto również wskazać na jeszcze jedno ograniczenie związane z uwzględnianiem w procesie wykładni pozaprzepisowych faktów normotwórczych – wykorzystanie kryteriów pozaprawnych lub innych decyzji stosowania prawa jako argumentów walidacyjnych powoduje konieczność sięgnięcia do pozajęzykowych reguł wykładni, przez co ogranicza swobodę decyzyjną podmiotu administrującego w doborze reguł wykładni w tym sensie, iż implikuje każdorazowo konieczność wyjścia poza język przy dokonywaniu rozumowań derywacyjnych.

4.4. Weryfikacja sposobu ustalania stanu prawnego

4.4.1. Odrębności systemów weryfikacji

Weryfikacja poprawności sposobu dokonywania wykładni prawa przebiega podobnie w postępowaniu instancyjnym i sądownoadministracyjnym. Występujące w tym zakresie odrębności są przede wszystkim konsekwencją ustrojowych decyzji prawodawcy dotyczących umiejscowienia organów kontrolnych w systemie władzy publicznej i odnoszą się sposobu podejścia do materiału sprawy. Wynikają z faktu, iż organy administracji dokonujące weryfikacji znajdują się w sytuacji (rozumianej jako złożone uwarunkowania, w których decyzja będzie podejmowana) zbliżonej do tej, w której decyzję wydawał organ I instancji, tzn. uczestniczą w procesie zarządzania określoną sferą rzeczywistości społecznej, za co same również ponoszą odpowiedzialność. Sądy administracyjne powołane są natomiast jedynie do weryfikacji zgodności z prawem decyzji administracyjnych.

Organy administracji II instancji zobowiązane są do przeprowadzenia całego postępowania administracyjnego, czyli również

⁵¹¹ Por. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 123.

ponownego ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Aktywność sądu administracyjnego ogranicza się natomiast przede wszystkim do weryfikacji zgodności z prawem ustaleń poczynionych przez podmiot wydający zaskarżoną decyzję. Sąd administracyjny nie będzie dokonywał ustalenia stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Dla sądu natomiast stanem faktycznym zawisłej sprawy będą rozumowania, jakie podjął i przeprowadził organ w procesie stosowania prawa, czyli również te związane z ustaleniem stanu prawnego sprawy. W ten sposób dochodzi do swoistego przekształcenia stanu prawnego sprawy administracyjnej w stan faktyczny sprawy sądowoadministracyjnej.

Ponadto z uwagi na fakt, iż badanie zgodności z prawem przebiegu procesu decyzyjnego oraz treści decyzji stosowania prawa jest głównym celem weryfikacji sądowoadministracyjnej, można postawić tezę, iż stan prawny sprawy administracyjnej oraz sposób jego ustalenia dokonany przez organ administrujący, a w szczególności wynik końcowy w postaci normatywnej podstawy decyzji oraz zgodność z nim działań organu, są głównym przedmiotem zainteresowania sądu. Natomiast kontrola administracyjna, będąc w gruncie rzeczy procesem administrowania, obejmuje wszystkie rozumowania procesu stosowania prawa w równym stopniu, a podmiot kontrolny dokonuje ich oceny z punktu widzenia całego spektrum kryteriów.

4.4.2. Zakres weryfikacji

Zarówno weryfikacja instancyjna, jak i sądowa sprowadzają się do podobnego schematu rozumowania. Idzie tu bowiem o konfrontację i porównanie wyników wykładni organu I instancji z określonym wzorcem, tj. wynikami wykładni otrzymanymi przez podmiot dokonujący weryfikacji. Konfrontacja ta prowadzi do wniosku o zgodności lub rozbieżności tych dwóch elementów, a konkluzją jest ocena poprawności dokonanych ustaleń walidacyjno-derywacyjnych.

Organy weryfikujące dokonują przede wszystkim ustalenia poprawności samego wyniku wykładni, tj. treści normatywnej podstawy decyzji. Jedynie pośrednio poddać mogą analizie poprawności

sposobu jego osiągnięcia, czyli rozumowania przeprowadzone w celu rekonstrukcji normy do zastosowania z określonych faktów normotwórczych. Otwartą pozostaje bowiem kwestia dostępu do rzeczywistych motywów, którymi kierował się podmiot stosujący prawo. W praktyce bowiem weryfikacja odnosi się do tych argumentów, które zostały uzewnętrznione w uzasadnieniu decyzji.

Na marginesie warto wskazać, iż zgodnie z art. 107 k.p.a. treść decyzji administracyjnej powinna zawierać m.in. wskazanie podstawy prawnej działania oraz uzasadnienia prawne. Oznacza to konieczność przywołania w decyzji treści przepisów prawnych oraz wyjaśnienia ich znaczenia adresatowi. Oczywiście odrębną kwestią pozostaje to, czy organ, w uzasadnieniu decyzji, wykaże wszystkie argumenty walidacyjne i derywacyjne, które faktycznie wpłynęły na ostateczny kształt normatywnej podatny decyzji, lub też czy wszystkie przywołane przez niego argumenty będą odzwierciedleniem jego rzeczywistych rozumowań, czy też niektóre z nich zostaną powołane jedynie ozdobnikowo.

Weryfikacja decyzji administracyjnych obejmuje swoim zakresem zarówno kontrolę rekonstrukcji norm proceduralnych stanowiących podstawę oceny realizacji przez organ administracji prawnych wymogów ustalania faktów, jak i kontrolę sposobu prawnej kwalifikacji tych faktów, co odnosi się do materialnoprawnych podstaw rozstrzygnięcia administracyjnego, w tym również w zakresie dotyczącym kontroli wykładni prawa przeprowadzonej przez organ. Przez pryzmat zaś przepisów ustaw procesowych określających prawne wymogi odnośnie do uzasadnienia decyzji administracyjnej proces ten obejmuje kontrolę sposobu ustalenia w konkretnej sprawie – faktycznych i prawnych podstaw rozstrzygnięcia⁵¹².

Weryfikacja rozumowań zmierzających do ustalenia stanu prawnego sprawy obejmuje weryfikację wykładni prawa w odniesieniu do ustalenia kompetencji organu do załatwienia danej sprawy, czynności

⁵¹² Por. L. Leszczyński, *Orzekanie przez sądy administracyjne a kontrola wykładni prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 267 i nn. Tak m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 02.10.2012, I SA/Gd 809/12, CBOŚA; wyrok NSA z 29.08.2012, II FSK 211/11, CBOŚA.

proceduralnych, jakie powinny zostać podjęte w trakcie trwania procesu, oraz materialnych aspektów procesu i decyzji finalnej.

Zdaniem L. Leszczyńskiego w toku sądowej kontroli administracji występuje swoista konwersja administracyjnego prawa proceduralnego w prawo materialne, w kontekście budowania treści decyzji sądowej. Natomiast w miejsce klasycznego ustalania stanu faktycznego sprawy wchodzi podejmowanie zaskarżonej decyzji administracyjnej, a to, co dla organu administracji stanowiło podstawy proceduralne podjęcia decyzji, staje się prawem materialnym dla sądu w sensie podstawy kontroli sposobu podjęcia decyzji⁵¹³.

W procesie stosowania prawa organ administracji jest odpowiedzialny za prawidłowość dokonanych ustaleń walidacyjnych i rekonstrukcyjnych. W związku z tym weryfikacja obejmuje poprawność doboru katalogu źródeł prawa, z jakich organ administrujący wyinterpretował normy prawne stanowiące podstawę podjęcia i przeprowadzania procesu stosowania prawa oraz wydania decyzji kończącej proces, jak również poprawność rozumowań interpretacyjnych. Jednocześnie należy wskazać, iż zarówno organ II instancji, jak i sąd administracyjny nie są związane granicami wniesionej skargi i same powinny przeprowadzić rozumowania pozwalające na ocenę, czy decyzja oraz proces przeprowadzony w celu jej wydania odpowiada wymogowi zgodności z prawem.

W zakresie dokonywanych ustaleń walidacyjnych będzie to analiza katalogu źródeł prawa, które organ wziął lub wziąć powinien pod uwagę przy ustalaniu źródła normatywnej podstawy decyzji. W zależności od cech specyficznych danego stanu faktycznego podmiot weryfikujący może mieć do czynienia z prostą lub bardziej złożoną walidacyjnie sytuacją⁵¹⁴.

⁵¹³ Szerz. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, op. cit., s. 10.

⁵¹⁴ Przykłady złożonych ustaleń walidacyjnych widoczne są m.in. w: wyroku NSA z 29.10.2007, FPS 3/07, CBOSA; wyroku NSA z 6.03.2008, I OSK 314/07, CBOSA; wyroku NSA z 13.05.2008, II GSK 108/08, CBOSA.

Weryfikacji będzie podlegał zarówno dobór odpowiednich źródeł, jak i ustalenie ich obowiązywania i stosowalności⁵¹⁵. Jednocześnie należy podkreślić, iż obok cech specyficznych stanu faktycznego na znaczenie poszczególnych źródeł normatywnej podstawy decyzji wpływ będzie miał rodzaj subgałęzi prawa administracyjnego, w ramach którego podejmowana będzie decyzja. W całym prawie administracyjnym bez wątpienia dominująca rola, jako argumentu walidacyjnego, zostanie przypisana przepisom prawnym. W zależności jednak od działu tego prawa większe znaczenie będą odgrywały przepisy krajowe (w tym lokalne) lub przepisy prawa międzynarodowego albo prawa UE. Różne natomiast może być w nich znaczenie innych decyzji stosowania prawa oraz kryteriów pozaprawnych.

Dokonując ustalenia katalogu źródeł normy do zastosowania w danym procesie decyzyjnym, podmiot weryfikujący będzie uwzględniał powiązania systemowe między różnymi źródłami, w szczególności między przepisami prawnymi. W tym zakresie warto wspomnieć poczynione uprzednio wywody odnoszące się do faktu związania sędziego jedynie Konstytucją RP i ustawami, co w praktyce może upoważniać go (przynajmniej w ocenie części doktryny i judykatury), inaczej niż organ administracji, do dokonywania incydentalnej kontroli konstytucyjności i legalności aktu prawnego, a w przypadku stwierdzenia jego niezgodności z aktami o wyższej mocy prawnej sąd może odmówić jego zastosowania⁵¹⁶.

Kolejną ważną kwestią odnoszącą się do weryfikacji sądowno-administracyjnej jest brak związania sądu aktami wewnętrznymi administracji, co umożliwia niwelowanie negatywnych dla obywatela skutków „odwróconej hierarchii źródłem prawa” i dążenia do stosowania przez organy administracji w pierwszej kolejności przepisów pochodzących z wewnętrznego systemu organizacyjnego.

⁵¹⁵ Zob. m.in. wyrok NSA z 13.12.2007, I FSK 114/07, CBOSA.

⁵¹⁶ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 29.12.2006, SA/Wr 169/06, CBOSA; wyrok NSA z 9.10.2008, I GSK 1210/07, CBOSA; wyrok NSA z 13.11.2008, II OSK 1262/08, CBOSA; wyrok NSA z 16.10.2008, I OSK 1516/07, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 5.12.2008, IV SA/Gl 794/08, CBOSA; wyrok NSA z 12.02.2008, II OSK 2034/06, CBOSA.

Zakres kontroli ustalania stanu prawnego obejmuje – obok weryfikacji prawidłowości doboru źródła normatywnej podstawy decyzji – również weryfikację poprawności ustalenia jej treści. W ten sposób kontroli będzie podlegał proces rekonstrukcji oraz jego efekt finalny w postaci normy do zastosowania. Konieczne jest więc ustalenie w tym procesie, czy organ administracji w sposób prawidłowy posłużył się możliwymi regułami wykładni. W zależności od katalogu źródeł prawa ustalonego w wyniku rozumowań walidacyjnych, subgałęzi prawa administracyjnego⁵¹⁷ oraz stanu faktycznego sprawy różne znaczenie będą miały poszczególne reguły wykładni.

Różne mogą być również założenia teoretyczne leżące u podstaw dokonywania procesu wykładni przez podmiot dokonujący weryfikacji. W przypadku przyjęcia zasady subsydiarności pozajęzykowych reguł wykładni⁵¹⁸ może on uznać, iż w danym przypadku sięgnięcie po te reguły z uwagi na językową jednoznaczność przepisu nie było konieczne ani uzasadnione i w konsekwencji zakwestionować rozumowania podmiotu administrującego dokonane w tym zakresie. Inaczej natomiast (od strony argumentacyjnej) będzie wyglądał proces weryfikacji w przypadku przyjęcia przez podmiot weryfikujący zasady zupełności w procesie wykładni prawa⁵¹⁹. Oczywiście możliwe jest, iż pomimo przyjęcia analogicznych założeń teoretycznych organ administracji i podmiot weryfikujący dojdą do innego wyniku procesu wykładni.

Należy również mieć na uwadze sytuacje wystąpienia luk w prawie w procesach decyzyjnych. W takim przypadku organ będzie musiał dotworzyć (lub zapożyczyć) normę na podstawie wybranego przez siebie wnioskowania prawniczego⁵²⁰ lub gdy będzie to niemożliwe

⁵¹⁷ Por. m.in. wyrok NSA z 25.06.2008, II FSK 626/07, CBOSA; wyrok NSA z 29.07.2008, II FSK 717/07, CBOSA; wyrok NSA z 29.07.2008, II FSK 1606/07, LEX nr 486477.

⁵¹⁸ Tak m.in. wyrok NSA z 21.08.2008, II OSK 937/07, LEX nr 488291; postanowienie NSA z 25.11.2008, II GZ 299/08, CBOSA; wyrok NSA z 30.05.2008, I GSK 697/07, CBOSA.

⁵¹⁹ Zob. wyrok NSA z 27.11.2007, I OSK 695/07, CBOSA.

⁵²⁰ O wnioskowaniach w wykładni i stosowaniu prawa: L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 241–255; E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, op. cit.

lub niedopuszczalne, zakończyć proces decyzyjny. Oba te aspekty – zarówno dokonania wyboru między sięgnięciem po jedną z reguł inferencyjnych (lub wnioskowanie *per analogiam legis*) a zakończeniem procesu bez przeprowadzania dalszych rozumowań, jak i sposób doboru reguły wnioskowań oraz sposób przeprowadzenia wnioskowania – podlegają weryfikacji. Przedmiotem zainteresowania będzie tu jednak efekt finalny, a w mniejszym stopniu czynności podjęte do jego osiągnięcia.

Z uwagi na fakt, iż organy administracji kreują w drodze aktów administracji prawa i obowiązki indywidualnych podmiotów, sądowa kontrola poprawności procesów wykładni przepisów prawa, w tym również przepisów podustawowych, jest nie do przecenienia, pomimo generalnie kasacyjnych kompetencji tych sądów⁵²¹.

⁵²¹ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 481.

ROZDZIAŁ V

Wydawanie decyzji finalnej i jej uzasadnianie

5.1. Kwalifikacja i ustalenie konsekwencji prawnych

5.1.1. Decyzja finalna a rozumowania kwalifikacyjne

Stosowanie prawa, w ujęciu decyzyjnym, postrzega się jako proces składający się z szeregu decyzji częściowych, które w efekcie mają doprowadzić do rozstrzygnięcia określonej sprawy, czyli podjęcia decyzji finalnej. Decyzja ta jest kolejną decyzją częściową całego procesu, ale jednocześnie różni się od pozostałych tym, iż konsekwencja jej podjęcia to zakończenie całego procesu.

Decyzja finalna jest decyzją administracyjną w znaczeniu materialnym, czyli decyzją indywidualną będącą skonkretyzowaną do danej sytuacji normą ogólną⁵²². W tym sensie różni się ona od decyzji administracyjnej w znaczeniu formalnym, tj. aktu administracyjnego

⁵²² B. Adamiak (*Z problematyki właściwości sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, z. 2, s. 9) wskazuje, iż „decyzja jest oświadczeniem woli kompetentnego organu administracji publicznej, została podjęta w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowana stronie w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego (nadanie, odmowa, ograniczenie, cofnięcie lub nadanie uprawnienia, zwolnienie, ograniczenie lub rozszerzenie obowiązku) bądź w sferze procesowej (umorzenie postępowania w sprawie)”.

zawierającego tę normę⁵²³. Oczywiście decyzja w znaczeniu materialnym musi być następnie ujęta w prawnie określonej formie, w której może być zakomunikowana innym podmiotom⁵²⁴. Jednocześnie sama nazwa aktu (formy) wyrażenia woli organu nie ma znaczenia z punktu widzenia teoretycznej analizy tego zagadnienia, ponieważ jest kategorią procesową⁵²⁵.

Wydanie decyzji finalnej i zakończenie procesu stosowania prawa poprzedza jeszcze jedno rozumowanie – kwalifikacja całości zgromadzonego materiału faktycznego z punktu widzenia zinterpretowanej normatywnej podstawy decyzji oraz podjęcie jeszcze jednej decyzji częściowej będącej efektem tego rozumowania.

Co prawda już na etapie ustalania poszczególnych faktów sprawy organ dokonuje ich kwalifikacji. Jest to jednak kwalifikacja częściowa, której podstawowy cel to odpowiedź na pytanie, czy dany fakt można uznać za fakt sprawy oraz jakie jeszcze fakty powinny zostać ustalone w procesie. Natomiast po zgromadzeniu całego materiału dowodowego podmiot administrujący dokona jego całościowej oceny z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w zrekonstruowanej na potrzeby tego procesu normie prawnej.

⁵²³ Szerz. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 129–130. Podejście materialne dostrzegalne jest również w pracach m.in. J. Borkowskiego (*Decyzja administracyjna*, op. cit., s. 83–98), A. Wróbla (*Komentarz do art. 104 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks prawa administracyjnego*, op. cit., s. 605), M. Jaśkowskiej (*Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, op. cit., s. 17–26). Na temat innych podziałów koncepcji decyzji administracyjnej zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej – studium teoretyczne*, Warszawa 2006, s. 26–45.

⁵²⁴ J. Borkowski (*Decyzja administracyjna*, op. cit., s. 89) postrzega decyzję jako element wyjścia mechanizmu decyzyjnego. „Za decyzję administracyjną uznaje się takie oświadczenie woli organu administracji, które wywiera skutki prawne w sferze stosunku administracyjnoprawnego (ukształtowanie, zmiana lub wygaśnięcie tego stosunku)” – wyrok WSA w Warszawie z 25.04.2012, I OSK 654/11, LEX nr 1264894.

⁵²⁵ Podobnie wyrok WSA w Warszawie z 18.04.2012, II OSK 537/12, LEX nr 1219161: „Rozstrzygnięcie sprawy merytorycznie, jak i niemerytorycznie, jest rodzajem rozstrzygnięcia unormowanym w art. 104 § 2 k.p.a. Nie można wiązać rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy wyłącznie z merytorycznym jej rozstrzygnięciem”. Por. wyrok NSA z 21.12.2011, II OSK 1942/10, LEX nr 1152106.

Kwalifikacja końcowa odbywa się w odniesieniu do dwóch rodzajów norm wchodzących w skład normatywnej podstawy decyzji, tj. normy kwalifikacyjnej i konsekwencyjnej. Najpierw podmiot stosujący prawo musi odpowiedzieć na pytanie, czy stan faktyczny sprawy spełnia kryteria określone w pierwszej z nich, a następnie podciągnąć go pod drugą z norm w celu wydania decyzji. W gruncie rzeczy można, więc mówić o podwójnej kwalifikacji, która poprzedza sformułowanie treści decyzji finalnej.

Kwalifikacja dokonywana z punktu widzenia pierwszej z norm ma dać decydentowi odpowiedź na pytanie, czy wszystkie fakty sprawy zostały w należyty sposób ustalone i czy wypełniają one znamiona określone w treści tej normy, a w konsekwencji czy można przejść do dalszego etapu procesu, czyli wydania decyzji finalnej. Ewentualne niedostatki stwierdzone na tym etapie skutkują koniecznością powrotu do wcześniejszych faz procesu decyzyjnego i przeprowadzeniem rozumowań poznawczych w odniesieniu do sfery faktów lub rozumowań walidacyjno-derywacyjnych.

Rozumowanie to przebiega podobnie jak kwalifikacje cząstkowe dokonywane na etapie ustalania faktów sprawy, z tego też względu aktualność zachowują tu wszystkie konkluzje, w tym dotyczące zakresu swobody decyzyjnej, poczynione w tym zakresie we wcześniejszej części książki.

Pozytywny wynik podciągnięcia zgromadzonego materiału dowodowego sprawy pod normę kwalifikacyjną pozwala przejść do etapu ustalania konsekwencji prawnych, w którym organ dokona najpierw kwalifikacji tego materiału z punktu widzenia drugiej z norm (normy konsekwencyjnej), a następnie ustali skutki prawne tej kwalifikacji.

5.1.2. Sylogizm subsumpcyjny a rzeczywiste rozumowania kwalifikacyjne

Podobnie moment ustalenia konsekwencji w procesie stosowania prawa postrzega J. Wróblewski, wskazując, iż dokonanie kwalifikacji

„poprzedza decyzję wyboru konsekwencji”⁵²⁶. Nie dokonuje on jednak rozróżnienia wspomnianych typów kwalifikacji⁵²⁷, ale co ważniejsze podchodzi do tego rozumienia jako do sylogizmu subsumpcyjnego. Swoją tezę opiera na twierdzeniu o zbieżności tego rozumowania z rozumowaniami znanymi w tradycyjnej logice, gdzie konkluzja płynie z dwóch przesłanek na podstawie przyjętych dyrektyw, a przejście od przesłanek do konkluzji jest w pełni intuicyjne⁵²⁸.

Odnosząc to ostatnie stwierdzenie do praktyki stosowania prawa w typie administracyjnym, nie sposób się z nim zgodzić⁵²⁹. Jego przyjęcie negowałoby bowiem wszelką możliwość występowania luzów decyzyjnych na tym etapie procesu, sprowadzając go w zasadzie do działania mechanicznego, co nie wydaje się przystawać do rzeczywistości.

Kwalifikacja polega na sprawdzeniu, czy oba stany faktyczne, tj. stan sprawy i abstrakcyjny stan ujęty w normie, pokrywają się⁵³⁰. Wymaga to, z teoretycznego punktu widzenia, dokonania przekładu pomiędzy językami: z tego, w którym dany jest materiał dowodowy, na język prawny i odwrotnie.

Stwierdzenie, że elementy ustalonego stanu faktycznego wyczerpują zakres normowania oraz zakres zastosowania zredukowanej podstawy decyzji, wymaga więc porównania ze sobą faktu rzeczywistego z faktem ujętym abstrakcyjnie, co niejednokrotnie może powodować znaczne trudności⁵³¹. Mogą one wynikać np. ze sposobu tworzenia przepisów prawnych i redagowania tekstu prawnego, gdy

⁵²⁶ Szerz. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 237–243.

⁵²⁷ Píše on co prawda o dwukrotnym występowaniu elementu subsumpcji, lecz dokonuje tego rozróżnienia w innym kontekście – szerz. ibidem, s. 239.

⁵²⁸ Zob. ibidem. Podobnie w odniesieniu do wydawania decyzji administracyjnych J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, s. 113–115.

⁵²⁹ W teoretycznych analizach nad procesami stosowania prawa widoczne jest odchodzenie od modelu sylogistycznego w kierunku modelu argumentacyjnego (dyskursywnego) – szerz. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000, s. 151 i nn.

⁵³⁰ Por. B. Adamiak, *Komentrz do art. 6 k.p.a.*, op. cit., s. 52.

⁵³¹ Por. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 73.

prawodawca odchodzi od tworzenia definicji legalnych lub posługuje się zwrotami niedookreślonymi.

Nieprecyzyjne określenie w normie prawnej pojęć dotyczących faktów sprawy, wyrażonych niejednokrotnie w sposób oceniający, oznacza przyznanie organowi stosującemu prawo pewien zakres władzy dyskrecjonalnej związanej z ich kwalifikacją⁵³².

Należy również pamiętać, iż kwalifikacja dokonywana jest równocześnie z procesem wykładni i odbywającymi się w jego ramach rozumowaniami redukcyjnymi. I tak na etapie ustalania stanu faktycznego sprawy stopniowej redukcji ulegają zarówno norma kwalifikacyjna, jak i norma konsekwencyjna. Jednak ich ostateczny kształt – w części, w jakiej staną się one elementem normatywnej podstawy decyzji – osiągnięty zostanie dopiero po przeprowadzeniu rozumowań kwalifikacyjnych.

Podobnie do tej kwestii odnosi się L. Leszczyński, wskazując, iż ustalenie konsekwencji prawnych „obejmuje modelowo cztery części składowe”, wśród których wymienia on rekonstrukcję podstawy normatywnej ustalenia konsekwencji, stwierdzenie pozytywnej kwalifikacji stanu faktycznego oraz redukcję zrekonstruowanej podstawy ustalenia konsekwencji i wreszcie wyznaczenie konkretnych konsekwencji⁵³³. Redukcja tej części normatywnej podstawy decyzji, która dotyczy normy ustalającej konsekwencje, możliwa jest dopiero po dokonaniu kwalifikacji całkowitej faktów sprawy z punktu widzenia normy kwalifikacyjnej. Oznacza to, iż ostateczny kształt normy konsekwencyjnej będzie osiągnięty dopiero po zakończeniu rozumowań kwalifikacyjnych i redukcyjnych. To natomiast oznacza, iż nie jest możliwe zastosowanie schematu opisanego przez J. Wróblewskiego, ponieważ jedna z przesłanek powstanie dopiero po zakończeniu kwalifikacji. W zasadzie więc rozumowania te odbywają się jednocześnie i nie można mówić o sylogizmie w tym zakresie.

Podobne stanowisko prezentuje w tej kwestii również M. Jaśkowska, ale wskazując na inny argument. Przy sylogizmie prawniczym,

⁵³² Por. B. Wojciechowski, *Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, op. cit., s. 452.

⁵³³ Szerz. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 74–75.

jak pisze, „występują bowiem nie tylko reguły logiczne (a raczej quasi-logiczne, zresztą przyjęcie pewnego systemu logiki jest opowiedzeniem się po stronie określonych wartości), ale np. reguły systemowe. Przyjęcie zaś lub odrzucenie pewnej reguły systemowej [...] jest kwestią oceny”⁵³⁴.

5.1.3. Swoboda decyzyjna na etapie formułowania rozstrzygnięcia

5.1.3.1. Związany charakter decyzji finalnej

Zakończenie procesu kwalifikacji faktów z punktu widzenia normy konsekwencyjnej prowadzi do etapu sformułowania decyzji finalnej. Odwołując się do myśli J. Wróblewskiego, można dokonać, z pewnymi uwagami, rozróżnienia dwóch rodzajów sytuacji prawnego zdeterminowania treści tej decyzji w procesie stosowania prawa przez obowiązujące normy prawne. Z jednej strony, są to przypadki, w których stwierdzenie przez organ określonych faktów sprawy skutkuje podjęciem decyzji o jednej treści. Z drugiej natomiast, to sytuacje, w których prawodawca pozostawia określony luz decyzyjny w postaci możliwości wyboru alternatywnych treści decyzji finalnej⁵³⁵.

Pierwsza z tych sytuacji powstanie w momencie, gdy konsekwencje wystąpienia faktów sprawy są określone w sposób jednoznaczny, kategoriyczny i bezwarunkowy. Decydent nie posiada wówczas możliwości oceny zasadności wydania decyzji o określonej treści. W takim przypadku, gdy norma prawna wyznacza jednoznacznie następstwa prawne faktu, rozstrzygnięcie sprawy jest w pełni wyznaczone przez tę normę⁵³⁶. W doktrynie sytuacje tego typu określane są mianem

⁵³⁴ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, op. cit., s. 259. Por. M. Matczak, *Summa iniuria: o błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, passim.

⁵³⁵ Szerz. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 240–242.

⁵³⁶ Zob. ibidem, s. 215.

decyzji związanych i stawiane w kontraście do decyzji, przy wydaniu których organ posiada pewien zakres swobody decyzyjnej.

Należy jednak pamiętać, iż to prawne związanie – albo mówiąc inaczej: brak swobody decyzyjnej – dotyczy ostatniego z etapów procesu decyzyjnego, tj. wydania decyzji finalnej. Patrząc bowiem na to zagadnienie z punktu widzenia całego procesu stosowania prawa oraz występujących w nim, na poszczególnych etapach, w ramach różnych rozumowań przejawów władzy dyskrecjonalnej, można postawić tezę o nieistnieniu decyzji całkowicie związanych, a jedynie decyzji, w ramach których organ dysponuje określonym zakresem swobody, który na etapie formułowania konsekwencji prawnych zostaje całkowicie zredukowany. Przyjęcie odmiennego założenia spowodowałoby odrzucenie koncepcji o występowaniu jakichkolwiek luzów decyzyjnych w procesie stosowania prawa, co w świetle poczynionych już analiz nie jest zgodne z rzeczywistością. Jak wskazuje J. Wróblewski, luz decyzyjny w decyzji finalnej, tj. w decyzji kończącej sprawę w danej instancji, jest wypadkową luzów występujących w trakcie całego procesu (luz walidacyjny, interpretacyjny, dowodowy, wyboru konsekwencji)⁵³⁷.

Patrząc jednak na poszczególne fazy procesu decyzyjnego jako odrębny przedmiot analiz (w tym również w oderwaniu od rozumowań kwalifikacyjnych), należy stwierdzić, iż w sytuacji, w której prawodawca w sposób jednoznaczny określa konsekwencje stanu faktycznego sprawy, podmiot decyzyjny zobowiązany jest do wydania decyzji o treści określonej z góry. Oznacza to, iż nie będzie on posiadał w ramach tego rozumowania żadnej swobody.

Jako przykład tego typu decyzji można wskazać na decyzję o przyznaniu zasiłku stałego, na podstawie art. 37 u.p.s. Przepis ten określa przesłanki materialnoprawne otrzymania zasiłku stałego, a ich spełnienie daje podstawę do otrzymania świadczenia mającego charakter świadczenia obowiązkowego (musi być przyznane, jeśli zostały spełnione wymogi ustawowe)⁵³⁸.

⁵³⁷ Zob. idem, *Decyzja sądowa a koncepcja systemu prawa*, op. cit., s. 15.

⁵³⁸ Szerz. I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 157–163. Por. wyrok NSA w Warszawie z 22.11.2002, I SA 1235/02, LEX

Swoboda decyzyjna organu administrującego może być analizowana w tym przypadku w odniesieniu do wcześniejszych etapów procesu stosowania prawa. Jednocześnie w momencie stwierdzenia zaistnienia określonych w normie faktów i pozytywnego wyniku rozumowań kwalifikacyjnych wydanie decyzji finalnej o określonej treści narzuca z góry prawodawca. Analogicznie zdeterminowana jest treść decyzji w przypadku, gdy organ w procesie ustalania stanu faktycznego dojdzie do wniosku o braku którejś z przesłanek do wydania decyzji pozytywnej. Podmiot decyzyjny nie ma wpływu na treść decyzji końcowej, określonej przez normę prawną w sposób jednoznaczny.

W takim przypadku aktywność organu ogranicza się, na etapie wydawania decyzji, do czynności technicznej polegającej na indywidualizacji ogólnej normy prawnej. Należy jednak podkreślić, iż nie oznacza to automatyzmu w działaniu organu i nie wyklucza możliwości występowania swobody decyzyjnej na etapie ustalania stanu faktycznego, stanu prawnego czy ich kwalifikacji oraz konstruowania samego uzasadnienia.

Określenie „decyzja związana” należy odnieść więc do ostatniego z etapów procesu stosowania prawa przy zastrzeżeniu, iż posługiwanie się tym terminem nie neguje możliwości wystąpienia różnych przejawów władzy dyskrecyjnej organu na innych etapach tego procesu.

Druga sytuacja wystąpi w momencie, gdy norma prawna przyznaje decydentowi określony luz decyzyjny polegający na możliwości wyboru spośród różnych konsekwencji. Jak podkreśla J. Wróblewski, luz ten jest następnie ograniczany przez dyrektywy wyboru konsekwencji⁵³⁹, które w różny sposób ograniczają zakres swobody, jaką

nr 313889; wyrok SN z 14.03.2002, III RN 141/01, LEX nr 54040. „Cechą wyróżniającą pomoc społeczną, w porównaniu do innych systemów świadczeniowych, jest co do zasady brak przysługującego jednostce roszczenia prawnego o ustalenie świadczenia z pomocy społecznej, a więc sytuacji, w której przy spełnieniu przez nią ustawowych przesłanek organ zobligowany byłby uwzględnić jej podanie. Wyjątek dotyczy jedynie zasiłku stałego, przewidzianego w art. 37 u.p.s.” – wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2013, I SA/Wa 1294/13, LEX nr 1406398.

⁵³⁹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 241–242.

prawodawca pierwotnie przyznał decydentowi w normie formułującej uprawnienie do wydania takiej decyzji. Doktryna prawa administracyjnego na określenie tego typu przypadków posługuje się pojęciem „uznania administracyjnego”, wskazując, iż różnica pomiędzy decyzjami opartymi na uznaniu i decyzjach związanych polega na innym sposobie kształtowania podstawy materialnoprawnej⁵⁴⁰.

5.1.3.2. Uznanie administracyjne w procesie stosowania prawa

Konstrukcja uznania administracyjnego jest jednym z kluczowych zagadnień prawa administracyjnego, poddawanych licznym analizom teoretyczno- i dogmatycznoprawnym. Tak duże zainteresowanie tym zagadnieniem wynika najprawdopodobniej z faktu, iż jest to ten etap procesu decyzyjnego, w ramach którego administracja w sposób najwyraźniejszy i jednocześnie najmocniejszy może oddziaływać na prawa i obowiązki jednostki w sposób zakładający przynajmniej minimalną dozę uznaniowości.

Na przestrzeni wieków podejście do uznania administracyjnego ulegało przemianom zarówno na gruncie rodzimych nauk prawnych, jak i w zagranicznej teorii i praktyki prawniczej⁵⁴¹.

Pojęciem poprzedzającym uznanie administracyjne było swobodne uznanie, które traktowano jako sferę działania administracji nieskrępowaną przepisami prawa. Uważano, iż to, co nie jest uregulowane przez ustawy, należy do swobodnego uznania i w tym obszarze administracja może działać bez konieczności powoływania się

⁵⁴⁰ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, op. cit., s. 152.

⁵⁴¹ Ewolucja tych poglądów została poddana szczególnej analizie w polskiej jursprudencji – zob. m.in. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, op. cit., passim; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, op. cit., s. 213–303; Z. Duniewska, *Istota i granice dyskrecyjnej władzy administracji w świetle standardów europejskich*, op. cit., s. 9–18. Por. P. Fiedorczyk, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1996, s. 145–172.

na jakąkolwiek podstawę prawną⁵⁴². Z czasem zakres tej swobody ulegał stopniowemu ograniczeniu m.in. poprzez próby tworzenia wewnętrznych granic swobodnego uznania czy też powstanie idei państwa prawnego. Dziś występuje jako uznanie dotyczące jedynie treści decyzji, gubiąc ten składnik swojej konstrukcji, który stanowił uznanie co do podjęcia lub niepodjęcia decyzji⁵⁴³.

Zmiany poglądów na temat uznania administracyjnego upatruje się w zmianie podejścia do samej administracji publicznej, wskazując, iż treść pojęcia uznania ma charakter historycznie zmienny, a „dzisiejszy sposób jego rozumienia wiąże się z koncepcją administracji jako działalności skrepowanej przepisami prawa i jest wytworem koncepcji państwa prawnego”⁵⁴⁴. W państwie prawa konstrukcja uznania administracyjnego łączy się bowiem z konstrukcją kompetencji, w tym sensie, iż upoważnienie do działania w ramach uznania musi wynikać z treści obowiązujących norm prawnych⁵⁴⁵.

W poglądach krajowej doktryny prawa administracyjnego wyodrębnić można dwa ujęcia uznania administracyjnego: ujęcie wąskie, którego zwolennicy dostrzegają realizację uznania dopiero na etapie określania następstw prawnych konkretnego, ustalonego stanu faktycznego, a zatem na ostatnim etapie stosowania prawa, oraz ujęcie szerokie, zgodne z którym uznanie administracyjne wiąże się również z interpretacją pojęć nieostrych⁵⁴⁶.

Wydaje się, iż współcześnie doktryna i orzecznictwo przyjęły węższe rozumienie tego pojęcia, odchodząc trwale od koncepcji utożsamiania uznania administracyjnego z interpretacją pojęć i zwrotów

⁵⁴² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 365. Por. J. Nowacki, *Dwa rozumienia swobodnego uznania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1973, z. 95, s. 85–95.

⁵⁴³ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, op. cit., s. 45.

⁵⁴⁴ Zob. M. Mincer, *Pojęcie uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 3, s. 111–112.

⁵⁴⁵ Zob. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, op. cit., s. 42.

⁵⁴⁶ Szerz. A. Ostrowska, *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego*, [w:] *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, op. cit., s. 21.

nieostrych. W przypadku tak rozumianego uznania administracyjnego organ po dokonaniu kwalifikacji stanu faktycznego i prawnego może wybrać rozwiązanie optymalne ze względu na przyjęte kryteria⁵⁴⁷.

Chronologicznie rzecz ujmując, wybór ten jest dokonywany w końcowych fazach procesu decyzyjnego⁵⁴⁸. Nie można go więc mylić ze swobodną oceną dowodów ani swobodą rozumowań interpretacyjnych czy kwalifikacyjnych⁵⁴⁹. Ponadto, jak trafnie wskazuje M. Jaśkowska, uznanie administracyjne w odróżnieniu od innych przejawów władzy dyskrecyjnej dotyczy przyszłości⁵⁵⁰.

Użycie przez ustawodawcę w treści przepisów prawnych zwrotów niedookreślonych daje wprawdzie organowi pewien zakres luzu decyzyjnego, nie stanowi jednak podstawy do nadania decyzji charakteru uznaniowego w sensie doboru rozstrzygnięcia⁵⁵¹. Interpretacja pojęć nieostrych związana 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, iż 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 interpretacji⁵⁵². Może nawet wystąpić zjawisko ograniczenia uznania administracyjnego przez użycie tych pojęć. Mając na uwadze powyższe relacje, a także złożoność procesu stosowania prawa, w praktyce ciężko jest odróżnić uznanie administracyjne od swobody działania administracji opartej na innych źródłach luzu decyzyjnego.

⁵⁴⁷ Por. wyrok NSA we Wrocławiu z 30.01.1996, SA/Wr 3095/95, LEX nr 26643.

⁵⁴⁸ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 16.12.2010, I SA/Rz 715/10, CBOSA.

⁵⁴⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 364.

⁵⁵⁰ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, op. cit., s. 259–261.

⁵⁵¹ A. Ostrowska, *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego*, op. cit., s. 23. Por. wyrok NSA z 21.10.2010, I OSK 827/10, LEX nr 602347.

⁵⁵² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 369.

5.1.3.3. Rodzaje i charakter dyrektyw wyboru konsekwencji prawnych

Uznanie administracyjne jest uprawnieniem organu do dyskrejonalnego działania⁵⁵³, rozumianym jako możliwość wyboru konsekwencji prawnych zaistniałych faktów. Polega ono na przyznaniu organowi administracyjnemu możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez prawo, a równoważnościowych prawnie rozwiązań⁵⁵⁴. Taka sytuacja ma miejsce, kiedy norma prawna nie określa jednoznacznie skutku prawnego jakiegoś stanu faktycznego, ale w sposób wyraźny⁵⁵⁵ pozostawia wybór takiego skutku administracji.

Wybór ten nie jest jednak zupełnie dowolny, ustawodawca ogranicza go bowiem w samej normie wprowadzającej uznanie⁵⁵⁶, oraz zależy od konkretnego stanu faktycznego. Należy również pamiętać, iż nie ma decyzji całkowicie uznaniowych, można jedynie oceniać, jakie elementy decyzji pozostawione są uznaniu organu⁵⁵⁷.

⁵⁵³ Zob. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, op. cit., s. 89.

⁵⁵⁴ Por. m.in. postanowienie NSA z 17.07.2010, I OSK 264/10, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 5.02.2013, II SA/Po 966/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 2.04.2014, III SA/Wr 67/14, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2013, III SA/Kr 309/13, CBOSA.

⁵⁵⁵ W doktrynie spotkać można różne podejścia do problematyki sposobu formułowania upoważnienia do podejmowania decyzji opartych na uznaniu administracyjnym. Dla przykładu E. Smoktunowicz (*Analogia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 142–143) dopuszcza możliwość stosowania analogii w odniesieniu do uprawnień administracji do wydawania takich decyzji pod warunkiem, iż nie odbywa się to na niekorzyść jednostki. Innego zdania jest M. Jaśkowska (*Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, op. cit., s. 248), która podkreśla, iż doktryna i orzecznictwo odrzucają obecnie taką możliwość.

⁵⁵⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 364. „Oczywistym jest, że podejmowanie decyzji opartych na uznaniu administracyjnym nie może oznaczać dowolności, gdyż zakres tego uznania jest wyznaczony normami kompetencyjnymi, przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisami prawa materialnego” – wyrok NSA z 19.10.2010, I OSK 1022/10, CBOSA; zob. również wyrok NSA z 25.03.2009, I OSK 1535/08, CBOSA.

⁵⁵⁷ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, op. cit., s. 143.

W doktrynie wskazuje się, iż samodzielność w ramach uznania administracyjnego udzielana jest organowi przez normę blankietową, w której przy w pełni rozwiniętej hipotezie dyspozycja ma formę dysjunkcyjną, co oznacza, iż organ administrujący w warunkach określonych w hipotezie ma wybór między różnymi sposobami zachowania się⁵⁵⁸.

Na organie spoczywa więc obowiązek wyboru rozstrzygnięcia, co wynika z ogólnego proceduralnego nakazu podjęcia decyzji. Zanim to jednak nastąpi musi on ustalić kryteria, na podstawie których będzie dokonywał wyboru konsekwencji. W tym zakresie swoboda, którą będzie dysponował, może kształtować się w dwojaki sposób.

Z jednej strony prawodawca może wskazać organowi konkretne reguły wyboru konsekwencji, czyli nakazać uwzględnienie konkretnych kryteriów w procesie podejmowania decyzji opartej na uznaniu administracyjnym. Wówczas decydent będzie musiał do nich sięgnąć, ale jednocześnie samo ustalenie ich treści będzie należało do zakresu jego władzy dyskrecjonalnej. Z drugiej strony, prawodawca może pozostawić organowi również możliwość doboru kryteriów wyboru konsekwencji.

W swojej koncepcji J. Wróblewski określa reguły wyboru konsekwencji mianem dyrektyw wyboru konsekwencji i rozumiane je jako czynniki, które należy brać pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Jednocześnie dopuszcza on możliwość występowania dyrektywy determinującej jako nakazującej wybór konkretnych konsekwencji przy występowaniu określonych faktów⁵⁵⁹. Dyrektywa ta z góry przesądza wybór decydenta, nie pozostawiając mu swobody w tym zakresie.

Z tą ostatnią myślą nie zgadza się M. Jaśkowska, która zauważa, iż dyrektywy wyboru konsekwencji mogą mieć charakter jedynie kierunkowy i nie mogą w pełni zdeterminować wyboru którejs z konsekwencji, gdyż istnienie węższych granic uznania powinno być już uwzględnione przy odkodowaniu upoważnienia⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ Szerz. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, op. cit., s. 325–326.

⁵⁵⁹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 246.

⁵⁶⁰ Szerz. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, op. cit., s. 264.

Różnicy poglądów w tej kwestii należy upatrywać w zakresie przedmiotowym czynników zaliczanych przez ww. autorów do dyrektyw wyboru konsekwencji. J. Wróblewski traktuje je bardzo szeroko, zaliczając do nich w zasadzie wszystkie czynniki mogące kierunkować decyzję podmiotu stosującego prawo niezależnie od ich źródła, w tym m.in. politykę stosowania prawa⁵⁶¹. Natomiast zdaniem M. Jaśkowskiej dyrektywy wyboru konsekwencji należy ograniczyć do czynników wskazanych w treści obowiązujących norm prawnych⁵⁶². Jednocześnie akceptuje ona zaproponowany przez J. Wróblewskiego podział dyrektyw wyboru konsekwencji na dyrektywy faktyczne i odsyłające. Pierwsze wskazują, jakie fakty mogą wpływać na wybór konsekwencji, a drugie dają wskazówki, co do sposobu dokonania wyboru poprzez odesłanie do kryteriów i wartości pozaprawnych (np. kierowanie się interesem społecznym lub słusznym interesem obywatela)⁵⁶³.

Oba stanowiska wydają się przekonywujące, dlatego zasadne jest wskazanie kilku zależności, które wpływają na analizę zakresu swobody decyzyjnej, jaką posiadają organy administrujące w procesach stosowania prawa. Rację ma M. Jaśkowska, wskazując, iż dyrektywy wyboru konsekwencji pochodzą od prawodawcy i wynikają z treści obowiązujących norm prawnych. Jednocześnie zasadne wydaje się zaliczenie do tych dyrektyw również kryteriów mogących wpływać na kierunkowanie decyzji, podejmowane w ramach uznania administracyjnego, ale nie pochodzących od prawodawcy. Czyni to w swojej koncepcji J. Wróblewski. Źródeł tych kryteriów należy upatrywać w czynnikach pozaprawnych wynikających z otoczenia organizacyjnego i politycznego, w których organ funkcjonuje i podejmuje decyzje. Z tego też względu uzasadnione jest mówienie o dwojakich dyrektywach wyboru konsekwencji, tj. prawnych i pozaprawnych.

Pierwsze z nich można określić mianem dyrektyw wyboru konsekwencji pierwszego rzędu. Wyznaczone są przez prawodawcę

⁵⁶¹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 243.

⁵⁶² M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, op. cit., s. 263.

⁵⁶³ Zob. ibidem, s. 264.

w sposób mniej lub bardziej szczegółowy w treści obowiązujących norm prawnych. Są to dyrektywy pierwszego rzędu w tym znaczeniu, iż decydent musi zawsze do nich sięgnąć, niezależnie od sposobu ich sformułowania. Jest to jego obowiązek wynikający z zasady praworządności.

W ramach tych dyrektyw można dokonać ich rozróżnienia na dyrektywy bezpośrednie, które wynikają z normy stanowiącej uprawnienie do wydania decyzji uznaniowej i nakazują uwzględnić określone kryteria przy ustalaniu konsekwencji prawnych oraz dyrektywy pośrednie, wynikające z innych norm, które czynią to w sposób pośredni. Rozróżnienie to nie jest więc dokonane z uwagi na poziom ogólności lub szczegółowości kryterium, ale bliskość normy je zawierającej z konstrukcją uznania administracyjnego.

Dyrektywami pośrednimi mogą być m.in. normy zadaniowe⁵⁶⁴ czy zasady prawa, które same nie określają kryteriów, po które organ powinien sięgnąć, ale czynią to poprzez odwołanie się do pewnych celów lub wartości.

Druga grupa dyrektyw wyboru konsekwencji to dyrektywy pozaprawne. Pozaprawne w tym znaczeniu, iż ich źródła mają charakter pozanormatywny. Należy bowiem pamiętać, iż pozaprawność występować może również w dyrektywach pierwszego rzędu, ale w odniesieniu do formułowanych w treści norm prawnych odesłań do wartości pozaprawnych. Jednocześnie z uwagi na umiejscowienie tego odesłania w treści przepisu prawnego należy uznać obowiązek organu sięgnięcia do tych wartości przed wydaniem decyzji finalnej, co wiąże się z zaliczeniem ich za dyrektywy wyboru konsekwencji pierwszego rzędu.

Dyrektywy wyboru konsekwencji drugiego rzędu są to natomiast kryteria, których źródła należy upatrywać w pozaprawnych warunkowaniach funkcjonowania administracji publicznej, takie jak organizacyjne możliwości organu czy polityka stosowania prawa.

⁵⁶⁴ Wpływ norm zadaniowych na sposób korzystania z uznania administracyjnego dostrzega m.in. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, op. cit., s. 50.

Różnica pomiędzy oboma grupami dyrektyw wyboru konsekwencji leży, poza różnymi ich źródłami, w prawnym związaniu organu ich stosowaniem. Dyrektywy pierwszego rzędu wiążą podmiot stosujący prawo w ten sposób, iż nakładają na niego (a właściwie normy prawne, z których te dyrektywy wynikają) obowiązek uwzględnienia określonych kryteriów w procesie wydawania decyzji finalnej. One same mogą wykazywać różny poziom związania decydenta i tak dyrektywy bezpośrednie wiążą go mocniej niż dyrektywy pośrednie. Dyrektywy drugiego rzędu natomiast są prawnie niewiążące i organ nie ma prawnego obowiązku sięgania do kryteriów, do których one odsyłają.

Od związania prawnego należy jednak odróżnić związanie faktyczne dyrektywami wyboru konsekwencji. W odniesieniu do dyrektyw pierwszego rzędu związanie prawne niejako pokrywa się ze związaniem faktycznym i na organie ciąży prawny obowiązek uwzględnienia w procesie stosowania prawa określonych kryteriów. O tyle konieczność stosowania dyrektyw drugiego rzędu, przy braku prawnego związania decydenta, może być niejako wzmocniona względami faktycznymi. Chodzi o przypadki, w których oddziaływanie czynników pozaprawnych na decyzję opartą na uznaniu administracyjnym jest na tyle silne, że organ czuje się związany kryteriami wynikającymi z tych czynników.

W swoich rozważaniach M. Jaśkowska kwestionuje możliwość występowania dyrektywy determinującej⁵⁶⁵. Należy jednak zauważyć, iż pogląd ten zachowuje swoją aktualność w odniesieniu do dyrektyw pierwszego rzędu (dyrektyw prawnych), co zresztą stwierdza sam J. Wróblewski⁵⁶⁶. Dzieje się tak dlatego, że podstawą wszelkiej aktywności organu administrującego są obowiązujące normy prawne. Dla stwierdzenia uprawnienia do wydania decyzji opartej na uznaniu administracyjnym nie wystarczy więc pojedynczy przepis prawny, który może (potencjalnie) zawierać w sobie takie uprawnienie. Konieczna jest w tym celu rekonstrukcja normy prawnej. Zakładając

⁵⁶⁵ Szerz. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, op. cit., s. 264.

⁵⁶⁶ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 241–242.

sytuację, w której w systemie prawnym istnieje przepis zawierający dyrektywę jednoznacznie wskazującą treść decyzji finalnej, należy dojść do wniosku, iż skutecznie niweluje on uprawnienie do oparcia decyzji na uznaniu administracyjnym. W konsekwencji należy stwierdzić, iż zrekonstruowana z powyższych przepisów (jednego zawierającego potencjalne upoważnienie i drugiego określającego jednoznacznie konsekwencje) norma prawna nie stanowi uprawnienia do wydania decyzji na podstawie uznania administracyjnego.

Inaczej wygląda natomiast sytuacja, w której norma prawna przewiduje takie uprawnienie organu, czyli sytuacja, w której będzie on opierał swoją decyzję na elemencie uznaniowości. Wówczas dyrektywy wyboru konsekwencji pierwszego rzędu mogą ograniczać posiadaną przez niego swobodę, niejednokrotnie nawet znacznie, ale nie mogą tej swobody go pozbawić.

Jednak takie wyeliminowanie swobody decyzyjnej podmiotu administrującego jest potencjalnie możliwe w odniesieniu do dyrektyw wyboru konsekwencji drugiego rzędu. Patrząc na to zagadnienie od strony prawnej, tego typu sytuacja nie może mieć miejsca, ponieważ organ nie jest związany tymi dyrektywami. Jednocześnie jednak ze względów praktycznych w rzeczywistości zaistnienie takiej sytuacji nie może być wykluczone. Oczywiście organ może nie zastosować dyrektywy płynącej np. z przyjętych w danym obszarze założeń polityki stosowania prawa, ponieważ związany jest tylko dyrektywami pierwszego rzędu. Pozostaje jednak pytanie, na ile wydawanie decyzji, które następnie mogą być konsekwentnie uchylane przez organ II instancji, jest uzasadnione z punktu widzenia organizacyjnego, ekonomicznego lub politycznego.

Na marginesie warto zaznaczyć, iż nie można wykluczyć sytuacji, w której organ w pierwszej kolejności sięgnie po dyrektywy drugiego rzędu, a następnie dopiero po dyrektywy rzędu pierwszego lub w ogóle pominie te ostatnie na etapie formułowania treści decyzji finalnej. W takim przypadku faktyczną podstawę tej decyzji będą stanowiły dyrektywy pozaprawne, a ewentualne powołanie się w jej uzasadnieniu na kryteria określone w dyrektywach pierwszego rzędu będzie miało charakter fasadowy.

5.1.3.4. Wpływ dyrektyw wyboru konsekwencji na uznanie administracyjne

Przyjęcie podziału dyrektyw wyboru konsekwencji na dyrektywy pierwszego (a w ich ramach na dyrektywy bezpośrednie i pośrednie) i drugiego rzędu umożliwi rozróżnienie dwóch grup sytuacji, z jakimi organ może mieć styczność przy wydawaniu decyzji opartej na uznaniu administracyjnym.

W pierwszej z nich w systemie prawa występują bezpośrednie dyrektywy wyboru konsekwencji pierwszego rzędu, a organ ma obowiązek sięgnąć do kryteriów w nich wskazanych. Niewykonanie tego obowiązku będzie traktowane jako naruszenie prawa. Wówczas sięgnięcie po dyrektywy pośrednie pierwszego rzędu może uzupełniać lub korygować rezultat otrzymany w wyniku zastosowania szczegółowych kryteriów określonych w normie prawnej stanowiącej podstawę decyzji uznaniowej. Jednocześnie nie wyklucza to możliwości sięgnięcia po dyrektywy drugiego rzędu. Mogą one wpływać na sposób rozumienia kryteriów wskazanych przez dyrektywy pierwszego rzędu, ale nie mogą przy tym prowadzić do rezultatów sprzecznych z tymi dyrektywami.

W drugiej natomiast brak jest norm formułujących bezpośrednio dyrektywy wyboru pierwszego rzędu, a podmiot decyzyjny posiada swobodę w zakresie doboru kryteriów, do których sięgnie na etapie formułowania treści decyzji końcowej. Wówczas oprze on swoje rozstrzygnięcie na kryteriach wynikających z dyrektyw pośrednich lub dyrektyw drugiego rzędu. Znaczenie każdego z nich może być różne w konkretnym przypadku. Jednocześnie, podobnie jak w pierwszej grupie sytuacji, dyrektywy pozaprawne nie mogą prowadzić do wniosków sprzecznych z dyrektywami pierwszego stopnia. Ewentualny wpływ czynników pozaprawnych na treść decyzji ostatecznej jest tu jednak nieporównywalnie większy w niż we wcześniejszym przypadku.

Swoboda decyzyjna podmiotu stosującego prawo w pierwszej grupie sytuacji dostrzegalna jest na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony organ musi dokonać ustalenia treści kryteriów, do którego odsyła go prawodawca. W przypadku dyrektyw odsyłających będzie

to związane z określeniem treści odesłania, a w przypadku dyrektyw faktycznych z ustaleniem i kwalifikacją określonych faktów. Na rozumowania te mogą oddziaływać kryteria określone w dyrektywach pośrednich pierwszego rzędu oraz dyrektywach drugiego rzędu. Wyniki dokonanych ustaleń będą następnie kierunkowały swobodę w ramach drugiej płaszczyzny, tj. dokonania, pomiędzy prawnie dopuszczalnymi rozstrzygnięciami, wyboru tego z nich, które jest optymalne z punktu widzenia przyjętych kryteriów.

W drugiej grupie sytuacji swoboda decyzyjna jest relatywnie większa niż w pierwszej. Jeśli prawodawca nie wskazuje w sposób jednoznaczny kryterium wyboru konsekwencji, dokonać tego musi organ. Na nim spoczywa obowiązek i wynikająca z niego swoboda wyboru kryteriów, które staną się podstawą projektowanej decyzji oraz określenie ich znaczenia i konsekwencji. W tym kontekście na proces stosowania prawa, tj. treść decyzji finalnej, mogą oddziaływać zróżnicowane czynniki, a kryteria, po które sięgnie podmiot stosujący prawo, mogą mieć różnorodny charakter.

Kryteria te, w przypadku dyrektyw pośrednich pierwszego rzędu, mogą wynikać z norm zadaniowych, które wyznaczają organowi określone cele do zrealizowania lub z zasad prawa będących przejawem aksjologii całego systemu prawnego lub wybranej subgałęzi prawa administracyjnego.

W przypadku gdy ich źródło ma charakter pozaprawny (dyrektywy wyboru drugiego rzędu) kryteria te mogą wynikać z relacji organizacyjnych organów administracji oraz ich związków z polityką. Ze źródeł tych może płynąć też bardziej bezpośrednio zalecenie odnoszące się nie do doboru kryteriów ustalenia konsekwencji, ale bezpośrednio do samego ustalenia tych konsekwencji. Wówczas czynniki pozaprawne wskazują wprost, jakiej treści decyzje są pożądane np. z uwagi na konieczność utrzymania spójnej polityki administrowania⁵⁶⁷.

⁵⁶⁷ Podobnie M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, op. cit., s. 250.

Swoboda decyzyjna podmiotu stosującego prawo w drugiej grupie sytuacji, niejednokrotnie znaczna, nie jest nieograniczona⁵⁶⁸. Po pierwsze, niezależnie od tego, jakie kryteria faktycznie⁵⁶⁹ wpływają na ostateczne rozstrzygnięcie, nie może ono wykraczać poza prawnie określone ramy. Oznacza to, iż bez względu na to, jak silnie mogą oddziaływać na decydenta powiązania organizacyjne i polityczne, w których funkcjonuje, treść decyzji finalnej musi mieścić się w ramach wariantów rozstrzygnięcia przewidzianych przez prawodawcę. Po drugie, nie bez znaczenia dla treści decyzji stosowania prawa pozostają relacje systemu prawa, w których organ podejmuje decyzje. Dlatego też w procesie decydowania w ramach uznania administracyjnego podmiot stosujący prawo musi uwzględniać zadania (ogólne i szczegółowe), dla realizacji których został powołany⁵⁷⁰. Jego obowiązkiem jest również podejmowanie decyzji w zgodzie z aksjologią systemową wyrażoną w zasadach prawa, zarówno w odniesieniu do zasad poszczególnych subgałęzi prawa administracyjnego, jak i zasad postępowania administracyjnego. Te ostatnie mają charakter uniwersalny, w tym sensie, iż będą miały zastosowanie do wszystkich decyzji podejmowanych na podstawie uznania administracyjnego, niezależnie od ich przedmiotu⁵⁷¹. Szczególną rolę w tym zakresie

⁵⁶⁸ Zdaniem W. Langa i A. Delorme'a (*Z zagadnień tzw. swobodnego uznania – w związku z projektem wprowadzenia sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, s. 4–5, 743) norma prawna (jej dyspozycja) „musi zawsze zawierać jakąś odpowiedź na pytanie »co robić?«, a organy władzy mogą działać „tylko w granicach warunków określonych w hipotezie oraz w granicach swojej kompetencji rzeczowej”.

⁵⁶⁹ Należy bowiem pamiętać, iż rzeczywiste przyczyny podjęcia decyzji o określonej treści mogą różnić się od tych wskazanych w treści uzasadnienia decyzji.

⁵⁷⁰ M. Jaśkowska (*Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, op. cit., s. 250) twierdzi, iż w takim przypadku organ powinien działać tak, „jak jego zdaniem powinien postąpić dobry organizator”. Zdaniem W. Jakimowicza (*Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, op. cit., s. 50) „odpowiedź na pytanie o to, w jaki sposób organ administracji powinien skorzystać z kompetencji uznaniowej, czyli o sposób czynienia z niej użytku, możliwa jest po odkodowaniu z przepisów prawnych określonej normy zadaniowej skierowanej do organu administracji”.

⁵⁷¹ Orzecznictwo akceptuje pogląd, iż dyrektywy wyboru konsekwencji mogą wynikać z zasad ogólnych k.p.a. – por. m.in. wyrok NSA z 19.06.2013,

odgrywa, obok zasady praworządności, zasada uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, o której mowa w art. 7 k.p.a.⁵⁷² oraz związana z nią zasada proporcjonalności.

Jak wskazał NSA w uzasadnieniu wyroku z 30.05.2000⁵⁷³, „wykonując kompetencje dyskrecyjne, władza administracyjna powinna w razie potrzeby z własnej inicjatywy starać się poznać wszystkie czynniki, które odnośnie do konkretnego przypadku podlegają rozważeniu, przy czym respektując obowiązujące przepisy należy działać w sposób rozsądny i sprawiedliwy”.

W literaturze wskazuje się, iż zasada proporcjonalności jest jednym z czynników wyznaczających wewnętrzne granice uznania administracyjnego⁵⁷⁴. Oddziałuje ona na treść decyzji finalnej w ten sposób, iż organ musi odpowiedzieć sobie na pytanie, czy skutki takiego, a nie innego rozstrzygnięcia nie będą stanowiły nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki⁵⁷⁵. W tym celu powinien on skorzystać z testu proporcjonalności, o którym była mowa we wcześniejszej części książki. Decyzja stosowania powinna być dopasowana do indywidualnej sytuacji⁵⁷⁶. Jednocześnie formułując rozstrzygnięcie, organ nie może doprowadzić do sytuacji nieuzasadnionej (niepopartego racjonalnymi argumentami, które znajdują

II GSK 319/12, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 17.06.2013, VI SA/Wa 959/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 25.06.2012, VI SA/Wa 268/12, CBOSA.

⁵⁷² Jak zauważa E. Ochendowski (*Prawo administracyjne, cz. ogólna*, Toruń 2006, s. 189), analizując problematykę uznania administracyjnego, administracja publiczna jest zawsze „zobowiązana mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

⁵⁷³ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 30.05.2000, V SA 2568/99, LEX nr 48888. Por. wyrok NSA z 24.08.2010, II OSK 51/10, CBOSA.

⁵⁷⁴ Zob. P. Ruczkowski, *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 4: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, op. cit., s. 53.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, s. 57. Por. wyrok SN z 24.03.2011, I UK 317/10, LEX nr 1130858: „W przypadku pozbawienia praw emerytalno-rentowych, należy uwzględnić zasadę proporcjonalności tak, aby realizacja ważnych celów publicznych nie przeważała nad interesem jednostki, dla której pozbawienie świadczenia może okazać się nadmiernie uciążliwe”.

⁵⁷⁶ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 26.11.2001, OSA 5/01, CBOSA.

swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia) rozstrzygania podobnych spraw w różny sposób, co mogłoby powodować naruszenie zasady równości wobec prawa⁵⁷⁷.

Swoboda decyzyjna na etapie wydania decyzji finalnej może przejawiać się wreszcie w możliwości wyboru formy, w jakiej ta decyzja zostanie zakomunikowana adresatowi, w szczególności możliwości wydania decyzji administracyjnej w znaczeniu formalnym. Jednocześnie władza dyskrejonalna organu jest w tym zakresie minimalna i ogranicza się tylko do przypadków, w których norma prawna nie nakłada na organ obowiązku korzystania z określonej formy. W orzecznictwie wskazuje się, że jeśli sposób rozstrzygnięcia sprawy nie jest w ogóle określony, to „należy w każdym przypadku indywidualnie badać, czy w sprawie mamy do czynienia z aktem władczym uprawnionego podmiotu i czy akt ten zmierza do władczego ukształtowania praw i obowiązków jego adresata”⁵⁷⁸.

W judykaturze zarysowały się dwie koncepcje odnoszące się do tej kwestii⁵⁷⁹. W myśl pierwszej z nich „w przypadku gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej – o ile nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokończyć tę konkretyzację w drodze decyzji administracyjnej”⁵⁸⁰. Druga grupa stanowisk ogranicza możliwość zakończenia postępowania w drodze decyzji administracyjnej tylko do przypadków istnienia ku temu wyraźnego upoważnienia zawartego w normie prawnej⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 30.06.1987, IV SA 129/87, LEX nr 9936: „Zasada równości stron wobec prawa może być podstawą zakwestionowania decyzji administracyjnej w sprawach należących do sfery uznania administracyjnego”. Zob. również wyrok NSA w Łodzi z 8.04.1998, I SA/Łd 652/97, LEX nr 35144. Tak samo: wyrok NSA w Łodzi z 2.04.1998, II SA/Łd 652/97, LEX nr 59156. Por. wyrok NSA w Warszawie z 26.10.1984, II SA 1161/84, LEX nr 9804.

⁵⁷⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2013, II SAB/Wa 468/12, LEX nr 1274735.

⁵⁷⁹ Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, op. cit., s. 615–616.

⁵⁸⁰ Por. wyrok NSA we Wrocławiu z 31.08.1984, SA/Wr 430/84, LEX nr 11657; wyrok WSA we Wrocławiu z 24.10.2013, III SA/Wr 529/13, LEX nr 1413137.

⁵⁸¹ Zob. wyrok NSA z 17.12.1985, III SA 988/85, LEX nr 9860. „Nie-dopuszczalne jest domniemanie formy działania organu w postaci decyzji

Na tym tle A. Wróbel stwierdza, że jeśli istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy, należy przyjąć, że powinno to nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Koniecznym jednak warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ jest właściwy do jej załatwienia. Jednocześnie, jak wskazuje, „konsekwencje owego domniemania nie mogą wykraczać poza sfery objęte regulacją prawa administracyjnego”⁵⁸².

5.2. Konflikt interesów – interes społeczny a słuszny interes obywateli

5.2.1. Zmienność postrzegania interesów

W przypadku decyzji wydawanych na podstawie przepisów k.p.a. organ administrujący nie korzysta ze swobodnego uznania administracyjnego, lecz z luzu decyzyjnego ukierunkowanego dyrektywami wyboru konsekwencji prawnych pierwszego rzędu. Ich źródła mogą mieć zróżnicowany charakter. W orzecznictwie zwraca się uwagę, iż mogą one być m.in. określone w normie prawnej (wąsko albo szeroko) albo też wynikać z zasad ogólnych k.p.a.⁵⁸³

W części pierwszej niniejszej książki wskazano, iż stosowanie prawa w typie administracyjnym odbywa się w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów, a decyzja administracyjna jest aktem wyboru pomiędzy różnymi interesami i wartościami⁵⁸⁴. Zdaniem E. Knosali

administracyjnej; musi ono wynikać z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego” – wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2012, II SA/Wa 1368/12, LEX nr 1241572. Podobnie zob. wyrok WSA w Warszawie z 3.07.2013, I OSK 2210/12, LEX nr 1429055; wyrok WSA w Warszawie z 18.07.2013, II GSK 911/11, LEX nr 1225707.

⁵⁸² Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, op. cit., s. 616.

⁵⁸³ Por. wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2010, VI SA/Wa 1891/09, CBOSA; również wyrok WSA w Gdańsku z 21.04.2011, II SA/Gd 174/11, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2010, VI SA/Wa 1570/10, CBOSA.

⁵⁸⁴ Zob. E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, op. cit., s. 29–35.

k.p.a. zawiera wskazówki w kwestii sposobu ich rozwiązywania, szczególnie w postaci konstrukcji użytych w art. 7 k.p.a.⁵⁸⁵

Wyrażona w tym przepisie zasada postępowania administracyjnego odnosi się w różnym stopniu do rozumowań podejmowanych przez podmiot stosujący prawo w trakcie całego procesu, o czym była mowa we wcześniejszych częściach pracy. W tym miejscu rozważania nad jej znaczeniem w procesie decyzyjnym ograniczone zostają do ukazania jej wpływu na treść decyzji finalnej podejmowanej w ramach uznania administracyjnego.

W art. 7 k.p.a. *in fine* prawodawca wyraził ogólną zasadę nakładającą na organ obowiązek załatwienia sprawy, „mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, iż podmiot stosujący prawo musi przed wydaniem decyzji finalnej rozważyć, jak kształtują się w danej sprawie oba te interesy i jaki jest ich wzajemny stosunek. Obowiązek ten spoczywa na każdym organie wydającym decyzję i dotyczy każdej sprawy administracyjnej, w której działa on w ramach uznania administracyjnego⁵⁸⁶. Niedopełnienie tego wymogu nie pozwala na uznanie decyzji jako niewadliwej⁵⁸⁷.

W literaturze podkreśla się, iż pojęcia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli mają charakter klauzul generalnych⁵⁸⁸, co wiąże się z koniecznością każdorazowego ustalania ich znaczenia

⁵⁸⁵ Zob. *ibidem*, s. 29.

⁵⁸⁶ Por. wyrok NSA z 18.10.2011, II GSK 1032/10, LEX nr 1070192. Zgodnie z tezą wyroku NSA w Katowicach z 18.12.1995 (SA/Ka 2198/94, LEX nr 27111) „w sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej [...], nie ma podstaw do stosowania art. 7 k.p.a., który dotyczy wyrażania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu”. Nie odmawia to możliwości zastosowania art. 7 k.p.a. we wcześniejszych etapach procesu stosowania prawa również w przypadku decyzji związanych.

⁵⁸⁷ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 28.03.2012, IV SA/Wr 767/11, LEX nr 1146157.

⁵⁸⁸ Por. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 52; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 124–125.

w kontekście analizowanej sprawy poprzez sięgnięcie do wartości i ocen pozaprawnych.

Na marginesie warto wskazać, iż pojęcie interesu występuje w różnych konfiguracjach, zarówno w przepisach proceduralnych (w k.p.a. m.in. w postaci „interesu prawnego”, „interesu strony”, „interesu państwowego”), jak i materialnych. Konstrukcje te mogą w rozmaity sposób oddziaływać na procesy stosowania prawa, z jednej strony zwiększając zakres swobody decyzyjnej organu, a z drugiej zawężając go i ukierunkowując rozumowania decydenta.

Posłużenie się przez prawodawcę w konstrukcji art. 7 k.p.a. odesłaniem do interesu społecznego powoduje, iż podmiot stosujący prawo może odwołać się do norm pozaprawnych (głównie moralnych) lub do stanu wartościowości pewnego obiektu w sensie uznania go za cenny społecznie (szerokość odniesienia społecznego w kontekście całego społeczeństwa, jakiejś grupy środowiskowej czy zawodowej, czy też jeszcze innego fragmentu społeczności)⁵⁸⁹.

Kategoria interesu społecznego jest bardzo silnie związana z uwarunkowaniami ideologicznymi i politycznymi, a jej znaczenie ulega przemianom wraz z rozwojem historycznym państwa i społeczeństwa⁵⁹⁰. Początki tej konstrukcji wiążą się z okresem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wówczas to niejako zastąpiła ona funkcjonujące w okresie międzywojennym pojęcie „interesu publicznego”⁵⁹¹. Interes społeczny wiązany był wówczas z doktryną ustroju państwa

⁵⁸⁹ Zob. L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 75.

⁵⁹⁰ Szerz. na temat wpływu ideologii (w perspektywie historycznej) na rozumienie pojęcia „interesu publicznego” zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991, s. 201–209.

⁵⁹¹ W wyroku SN z 31.05.1933 (II K 285/33, LEX nr 389900) sąd podjął próbę zdefiniowania pojęcia „interes publiczny”, wskazując, iż: „»Interesem« jest bądź istniejące, bądź przyszłe dobro materialne lub osobiste, lub dobro idealne, związane z organizacją życia zbiorowego i prawidłowością jej funkcjonowania. »Publicznym« jest interes zbiorowy organizacji społecznej, państwa lub samorządu, albo w ogóle życia społecznego”.

socjalistycznego i utożsamianiem interesów obywatela i państwa, co miało eliminować możliwość powstawania konfliktów na tym polu⁵⁹².

Współcześnie w państwie prawa, jak wskazuje A. S. Duda, „nie ma sytuacji absolutnego utożsamiania obywatela i sfery jego indywidualnych interesów z państwem, a jedynie istnieje kwestia usankcjonowania ustawowych uprawnień i obowiązków obywatela wobec państwa oraz państwa w stosunku do obywatela”⁵⁹³. To natomiast, jego zdaniem, prowadzi do wniosku o możliwości zamiennego posługiwania się pojęciami interesu społecznego i interesu publicznego, gdyż obecnie użycie w konkretnym przypadku jednego lub drugiego z nich w państwach demokratycznych jest raczej kwestią upodobań językowych (przyzwyczajień) osoby formułującej myśli i aktualnego trendu w nazewnictwie⁵⁹⁴.

Klauzula interesu publicznego (interesu społecznego), z uwagi na pozajurydyczny charakter samego odesłania, powoduje, iż ustalenie jej znaczenia jest niezmiernie trudne. W literaturze podkreśla się, iż wymaga ona ciągłej redefinicji, gdyż to stale zmieniająca się kompozycja i bilans różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu⁵⁹⁵. Dodatkowo M. Wyrzykowski podkreśla konieczność uwzględnienia przy ustalaniu jej zakresu treściowego obowiązującej w danym państwie ideologii, a także wartości poli-

⁵⁹² Tak m.in. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 26. Szerz. na temat ewolucji stosowania pojęcia „interes publiczny/interes społeczny” m.in.: A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 19–26 i przywołana tam literatura; W. Szwajdler, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w prawie budowlanym*, Toruń 1993, s. 26–29; A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 2, s. 60–62 i przywołana tam literatura.

⁵⁹³ A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, op. cit., s. 24–25.

⁵⁹⁴ Ibidem, s. 25. Tak czyni m.in. A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000, passim.

⁵⁹⁵ J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 133.

tycznych, do których zalicza m.in.: indywidualistyczną koncepcję organizacji społeczeństwa, poziom jawności życia publicznego czy też odzwierciedlenie struktury i dążeń interesów społecznych w mechanizmie czy strukturze działania władzy⁵⁹⁶; tym samym wskazuje, iż na zakres omawianej kategorii pojęciowej wpływ mają uwarunkowania polityczne. Często o tym, co jest interesem publicznym, decyduje bowiem wola polityczna⁵⁹⁷.

Słusznie wskazuje więc M. Szydło, iż „interes publiczny jest tą szczególną kategorią normatywną, której uwarunkowań należy szukać przede wszystkim w sferze zewnętrznej (czynniki polityczne, społeczno-gospodarcze)”⁵⁹⁸. Ustalenie treści omawianej klauzuli generalnej przez podmiot stosujący prawo wymaga więc uwzględnienia szeregu czynników o charakterze ogólnospołecznym, w odniesieniu do konkretnego przypadku, czasu oraz miejsca.

W orzecznictwie sądowym pojęcie interesu publicznego utożsamiane jest z „dobrem publicznym”⁵⁹⁹, „interesem zbiorowości” czy „interesem ogólnym”. Zwracając uwagę na kategorie, które powinny być każdorazowo uwzględniane przy ustalaniu treści pojęcia, wskazuje się, iż „interes publiczny [...] powinien być oceniany z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa [...]. Niemożność jednoznacznego zdefiniowania tego pojęcia powoduje, że w każdym indywidualnym przypadku jego znaczenie może uwzględniać różne aspekty wskazanych wyżej wartości”⁶⁰⁰.

Interesującą konstrukcją jest druga z klauzul zawartych w art. 7 k.p.a. *in fine*, tj. klauzula „słusznego interesu obywateli”. Jak bowiem

⁵⁹⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 28.

⁵⁹⁷ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 96–97.

⁵⁹⁸ Zob. M. Szydło, *Kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 3.

⁵⁹⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 96–97. Autorzy utożsamiają pojęcie interesu publicznego z przedmiotem działalności administracji publicznej, wskazując, iż pojęcie to jest tożsame z „dobrem wspólnym”.

⁶⁰⁰ Z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 8.02.2005, III SA/Wa 1471/04, LEX nr 831279.

zauważa L. Leszczyński, zwrot ten zawiera połączenie dwóch wyrazów o różnej liczbie – mówi bowiem nie o słusznym interesie obywatela, nie o słusznym interesach obywateli, ale o słusznym interesie obywateli, co może być, jego zdaniem, odczytane jako zamiar wskazania intersubiektywności jego treści oraz jako zamiar odszukania jednego, odpowiednio zgeneralizowanego interesu wspólnego dla obywateli⁶⁰¹. Współcześnie jednak zarówno doktryna, jak i judykatura utożsamiają tę klauzulę ze „słusznym interesem strony”⁶⁰².

Posłużenie się przez prawodawcę konstrukcją generalnych klauzul odsyłających implikuje konieczność każdorazowego ustalania ich treści⁶⁰³. O ile jest to oczywiste w odniesieniu do klauzuli interesu strony, który jest specyficzny i wyjątkowy dla każdej ze spraw, o tyle zdawać by się mogło, iż kategoria interesu publicznego ma charakter bardziej uniwersalizowany, a przynajmniej zrelatywizowany do określonego momentu historycznego. Oznacza to w konsekwencji, że interes publiczny powinien być przez organy stosujące prawo rozumiany w ten sam sposób⁶⁰⁴. Tak też się dzieje, ale jedynie na określonym poziomie ogólności założeń aksjologicznych⁶⁰⁵. Wnikliwa analiza orzecznictwa wskazuje natomiast, iż sądy jednoznacznie stawiają

⁶⁰¹ Zob. L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 75.

⁶⁰² Por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 7.02.2013, IV SA/Gl 211/12, LEX nr 1278056; wyrok NSA z 26.07.2006, II OSK 1004/05, LEX nr 266429; wyrok NSA w Warszawie z 24.05.1999, II SA 547/99, LEX nr 46292; wyrok NSA z 7.12.2011, I OSK 4/11, LEX nr 1149372; A. Wróbel, *Komentarz do art. 7 k.p.a.*, op. cit., s. 151; A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 142–146.

⁶⁰³ Jak słusznie wskazuje A. Bielska-Brodziak (*Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Warszawa 2009, s. 71), użycie spójnika „i” implikuje konieczność łącznego uwzględniania obu interesów na etapie ustalania konsekwencji prawnych.

⁶⁰⁴ Potwierdzeniem tej intuicji może być zawarcie w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. definicji legalnej „interesu publicznego”. Jej wnikliwa analiza ukazuje jednak, iż po pierwsze, odnosi się ona tylko do wybranego (wąskiego) obszaru życia społecznego (tj. zagospodarowania przestrzennego), a po drugie (ważniejsze), sama sformułowana jest w sposób odsyłający do wartości i ocen pozaprawnych.

⁶⁰⁵ Np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.06.2008, II SA/Bd 111/08, LEX nr 510786: „W interesie społecznym leży niewątpliwie to, aby stan faktyczny sprawy

tezę o konieczności każdorazowego poszukiwania znaczenia tej klauzuli⁶⁰⁶. W takim samym tonie wypowiada się również doktryna⁶⁰⁷.

Podobną tendencję, w odniesieniu do klauzuli interesu publicznego występującej w prawie międzynarodowym i unijnym, można zauważyć w orzecznictwie ETPC i TSUE (dawniej ETS). Ten ostatni wręcz wskazuje, iż wszelkie klauzule kolidujące z interesem jednostki są tzw. *issue of „delicate nature”*⁶⁰⁸, a możliwość ich każdorazowego określenia wymagana jest z uwagi na uelastycznienie procesów stosowania prawa.

Dodatkowo w orzecznictwie dostrzegalna jest tendencja do unikania prób definiowania kategorii interesu publicznego nie tylko *in abstracto*, lecz także w odniesieniu do cech specyficznych pojedynczej sprawy. Sądy w swoich orzeczeniach powołują się na tę klauzulę w sposób ogólny bez wskazywania jej treści⁶⁰⁹, przez co wpływ orzeczeń na sposób jej rozumienia przez organy administracyjne jest znikomy i ogranicza się co najwyżej do wskazania ogólnych wytycznych w odniesieniu do sposobu ustalania treści tej klauzuli⁶¹⁰. W przypadku ETPC i TSUE podyktowane jest to dodatkowo koniecznością pozostawienia krajowym organom władzy publicznej „marginesu oceny”⁶¹¹.

odpowiadał stanowi prawnemu. Taka sytuacja jest elementem stabilności porządku prawnego”.

⁶⁰⁶ „Kategoria interesu społecznego jest pojęciem dynamicznym, stopniowalnym i zmiennym w czasie. Pojęcie to należy każdorazowo rozpatrywać na tle konkretnej sprawy” – wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.06.2008, II SA/Bd 111/08, LEX nr 510786.

⁶⁰⁷ Zob. m.in. M. Wyrzykowski (*Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 47), który podkreśla, że interes publiczny nie ma generalnego, wszechobjęającego znaczenia opisowego; jego znaczenie opisowe jest w poważnym stopniu związane z kontekstem społecznym i politycznym.

⁶⁰⁸ Zob. wyrok z 1.02.2007 w sprawie C-266/05 P Sison v. Council, ECR 2007, s. I-1233.

⁶⁰⁹ Zob. tezy artykułu A. Kalisz, A. Szot, (*Przewrotna*) rola klauzul generalnych w orzecznictwie europejskim..., op. cit., s. 213–220.

⁶¹⁰ Zob. np. wyrok NSA w Warszawie z 9.04.2001, V SA 1611/00, LEX nr 80635.

⁶¹¹ Koncepcja marginesu oceny zakłada umożliwienie organom państwowym (w tym podmiotom stosującym prawo) dokonywania indywidualnego oszacowania

5.2.2. Ważenie interesów w procesie stosowania prawa

Dyrektywa wyrobu konsekwencji zawarta w art. 7 k.p.a. *in fine* nakłada na organ dodatkowe obowiązki w procesie stosowania prawa. Po ustaleniu treści obu klauzul generalnych podmiot decyzyjny musi określić ich wzajemne relacje, tj. na ile są one zbieżne i czy zbieżność ta pozwala na wydanie decyzji, która jest w stanie pogodzić oba interesy, czy też konieczne jest dokonanie ich ważenia i oparcia decyzji na jednym z nich.

Doktryna i orzecznictwo podkreślają, iż prawodawca nie określa hierarchii obu interesów ani zasad rozstrzygania ich konfliktu⁶¹². Z punktu widzenia struktury i celów postępowania administracyjnego można przyjąć, zdaniem A. Wróbla, że wymienione w tym artykule interesy są prawnie równorzędne, co oznacza, iż *a priori* nie zakłada się wyższości jednego z nich⁶¹³. Należy więc uznać, iż ustalenie ich wzajemnych relacji, w szczególności w sytuacji kolizji, odbywa się w ramach swobody decyzyjnej podmiotu stosującego prawo.

Należy jednak pamiętać, iż konflikt między tymi dwoma interesami ma charakter potencjalny i nie zawsze wystąpi. W wyroku z 26.03.2008 WSA w Warszawie (VI SA/Wa 85/08, LEX nr 368325) wskazał, iż „interes społeczny (publiczny) z samego założenia nie może być traktowany jako przeciwieństwo interesu indywidualnego, a zadaniem organu podejmującego decyzje w sferze uznania administracyjnego jest harmonizowanie czy też godzenie tych interesów”.

potrzeb i wartości ich społeczeństw – D. Hoffman, J. Rowe, *Human rights in the UK – an introduction to the Human Rights Act 1998*, Essex 2010, s. 54. Szerzej na temat „marginesu oceny” por. H. C. Yourow, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, London 1996; A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008; Y. Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen–Oxford–New York 2001.

⁶¹² Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 7 k.p.a.*, op. cit., s. 148.

⁶¹³ Zob. idem, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, op. cit., s. 705.

W związku z tym w judykaturze wykształciła się zasada, w myśl której „organ administracji państwowej przy rozpoznawaniu każdej sprawy ma obowiązek dążyć do pogodzenia interesu społecznego ze słusznym interesem obywateli”⁶¹⁴. Dopiero brak możliwości ich pogodzenia wiąże się z koniecznością określenia ich wagi i przyznania któremuś z nich pierwszeństwa.

Jednocześnie zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym”⁶¹⁵. Organ stosujący prawo powinien więc dokonywać ważenia obu interesów⁶¹⁶.

Pomimo iż prawodawca nie określił zasad, na podstawie których powinno to nastąpić, takie zasady wypracowała judykatura. Począwszy od wyroku NSA w Warszawie z 11.06.1981⁶¹⁷, sądy konsekwentnie przyjmują domniemanie pozytywne dla strony załatwienia sprawy⁶¹⁸. W wyroku tym stwierdzono bowiem, iż „Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości

⁶¹⁴ Zob. wyrok NSA w Katowicach z 22.02.1995, SA/Ka 157/94, LEX nr 28620. Por. M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony środowiska w kontekście zasady proporcjonalności*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 3, s. 42; P. Szustakiewicz, *Zasady w prawie administracyjnym*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 1, s. 70.

⁶¹⁵ Por. m.in. wyrok SN z 18.11.1993, III ARN 49/93, LEX nr 9595; wyrok TK z 20.03.2006, K 17/05, LEX nr 182494; wyrok WSA w Warszawie z 3.07.2009, IV SA/Wa 375/09, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 12.09.2008, V SA/Wa 943/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2008, IV SA/Wa 631/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 9.02.2011, VIII SA/Wa 805/10, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z 21.06.2001, V SA 3718/00, LEX nr 54809.

⁶¹⁶ Szerz. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 120–134. Zob. wyrok SN z 29.03.1994, III ARN 7/94, LEX nr 9366.

⁶¹⁷ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981, SA 820/81, LEX nr 9626 z glosą J. Łętowskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1982, nr 1–2, s. 50–56.

⁶¹⁸ Przeciwno temu domniemaniu wypowiada się A. Wróbel, *Komentarz do art. 7 k.p.a.*, op. cit., s. 155.

organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków⁶¹⁹.

Organ stosujący prawo ma obowiązek załatwienia sprawy zgodnie z interesem obywatela, aż do momentu powstania konfliktu z interesem społecznym. Wprowadzenie tej zasady nie może jednak oznaczać przyznania priorytetu drugiemu z tych interesów w każdej sytuacji konfliktowej⁶²⁰. Nie oznacza to także automatyzmu w drugą stronę i przyznawania pierwszeństwa interesowi strony⁶²¹, szczególnie w sytuacji gdy mogłoby to prowadzić do rozstrzygnięcia niezgodnego z prawem⁶²². Nakłada to jednak na organ obowiązek załatwienia sprawy zgodnie z interesem strony, a w sytuacji ewentualnego

⁶¹⁹ Por. wyrok WSA w Łodzi z 17.05.2011, II SA/Łd 395/11, LEX nr 795724: „Jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznanu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy to domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, chyba że pozytywnemu rozstrzygnięciu stoi na przeszkodzie niebudzący wątpliwości interes ogólny”. Por. wyrok NSA z 27.07.2011, I OSK 1336/10, LEX nr 1082631; wyrok NSA z 19.12.2008, I OSK 169/08, LEX nr 51822; wyrok NSA w Warszawie z 30.06.2000, V SA 2880/99, LEX nr 79239; wyrok WSA w Kielcach z 21.10.2010, II SA/Ke 596/10, LEX nr 753306; wyrok NSA we Wrocławiu z 18.01.1995, SA/Wr 1386/94, LEX nr 26224; wyrok NSA z 17.05.2010, I OSK 1530/09, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2012, VIII SA/Wa 281/12, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z 8.11.2012, II SA/Bk 625/12, LEX nr 1324946.

⁶²⁰ „Wzgląd na ogólny interes społeczny nie wyłącza z założenia ochrony słusznych, prawnie chronionych interesów jednostki” – wyrok SN z 20.02.1986, III CRN 443/85, LEX nr 3212. Inaczej wyrok WSA w Lublinie z 7.02.2008, III SA/Lu 531/07, LEX nr 459805: „W wypadku kolizji interesu społecznego ze słusznym interesem obywatela (art. 7 k.p.a.), prymat ma zawsze interes społeczny”.

⁶²¹ „Uznanie administracyjne wprowadzie nie pozwala organowi na dowolność w załatwieniu sprawy, ale jednocześnie nie nakazuje spełnienia każdego żądania obywatela”. Wyrok NSA z 19.10.2010, I OSK 1022/10, CBOSA. Zob. również wyrok NSA z 25.03.2009, I OSK 1535/08, CBOSA.

⁶²² „[...] trudno przyjmować, że w sytuacji gdy interes indywidualny koliduje z interesem społecznym, organ administracji publicznej powinien większą ochroną objąć dochodzenie przez stronę interesu indywidualnego” – M. Dyl, A. Zwolińska-Doboszyńska, *Wykładnia i stosowanie art. 81 ust. 4 Ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 6, s. 10; por. wyrok NSA w Warszawie z 25.02.2002, II SA 3126/00, LEX nr 81779.

konfliktu tego interesu z interesem publicznym rozstrzygnięcie tego konfliktu.

Jednocześnie przyznanie pierwszeństwa interesowi społecznemu musi wiązać się z jeszcze wnikliwszym uzasadnieniem decyzji stosowania prawa, tak aby czyniła ona zadość zasadzie przekonywania⁶²³. Podmiot stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia, że waga i znaczenie tego interesu wymaga ograniczenia praw i wolności indywidualnych obywateli⁶²⁴.

5.2.3. Zasada art. 7 k.p.a. *in fine* jako dyrektywa wyboru konsekwencji

Reasumując powyższe zależności, należy podkreślić, iż zasada wyrażona w art. 7 k.p.a. *in fine* jest dyrektywą wyboru konsekwencji pierwszego rzędu o charakterze pośrednim. W tym sensie wpływa ona na sposób korzystania ze swobody decyzyjnej przysługującej organowi na etapie wydawania decyzji opartej na uznaniu administracyjnym, kierując rozumowania organu. Oznacza to ograniczenie zakresu tej swobody. Z jednej strony, organ będzie bowiem zobowiązany do każdorazowego wzięcia pod rozwagę obu interesów, ustalenia ich znaczenia, zestawienia ich ze sobą w celu znalezienia części wspólnych pozwalających na harmonizację lub pogodzenie dwóch interesów, a jeśli to nie będzie możliwe – do rozstrzygnięcia ich kolizji.

⁶²³ „Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności” – wyrok SN z 18.11.1993, III ARN 49/93, LEX nr 9595.

⁶²⁴ Zob. A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48–55.

Z drugiej, wynik tych rozumowań wiąże organ przy wydaniu decyzji finalnej, kierkując wybór konkretnych konsekwencji prawnych spośród wszystkich określonych w normie wprowadzającej uznanie administracyjne.

Jednocześnie posłużenie się konstrukcją dwóch klauzul generalnych otwiera przed organem nowe pole swobody, niejako poszerzając jej zakres. W odróżnieniu bowiem od sytuacji stosowania pojedynczej klauzuli w przypadku art. 7 k.p.a. organ będzie dodatkowo dokonywał oszacowania dwóch interesów, tzn. określał, na ile jeden z nich (w sytuacji gdy nie uda się ich pogodzić) będzie ważniejszy w danym stanie faktycznym w danym momencie historycznego rozwoju państwa, z uwagi na określone kryteria.

Już samo ustalenie treści obu klauzul generalnych nie jest zadaniem łatwym. Wymaga to odpowiedniego przygotowania i wiedzy podmiotu stosującego prawo, szczególnie z uwagi na różnorodność czynników pozaprawnych wpływających na ich rozumienie.

Dodatkowo w odniesieniu do konstrukcji interesu strony zakres swobody ulega dodatkowemu poszerzeniu i wiąże się z koniecznością dokonania jego oceny i oszacowania. W kontekście rozważanej dyrektywy wyboru konsekwencji organ jest bowiem zobowiązany wziąć pod uwagę tylko słuszny interes. Będzie to wymagało przeprowadzenia dodatkowych rozumowań, które mają doprowadzić do uznania, w oczach decydenta, danego interesu strony za słuszny. Jednocześnie orzecznictwo wskazuje, iż chodzi o interes obiektywnie słuszny⁶²⁵. Na tym tle powstać może wątpliwość, na ile możliwa jest obiektywna ocena czyjegoś interesu, w szczególności dokonywana przez podmiot, który z założenia może być zainteresowany treścią wydawanego rozstrzygnięcia. W związku z tym zasadne jest raczej posługiwanie się określeniem zobiektywizowanego słusznego interesu

⁶²⁵ „Za bezpodstawne uznać należy oczekiwanie strony skarżącej, że sprawa winna być załatwiona w zgodzie z interesem kilku tysięcy kibiców, błędnie utożsamianym ze słusznym interesem obywateli” – wyrok NSA w Warszawie z 5.07.1999, IV SA 941/97, LEX nr 48150. Por. wyrok NSA w Katowicach z 20.05.1998, I SA/Ka 1744/96, LEX nr 33416; wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1995, II SA 1835/93, LEX nr 23455.

strony⁶²⁶ (co jednak nie rozwiązuje wszelkich wątpliwości mogących powstać na tym tle).

Warto zauważyć, iż praktyka stosowania prawa nie podejmuje prób definiowania klauzul generalnych określonych w art. 7 k.p.a. *in fine*, w szczególności klauzuli interesu społecznego, ani prób określania ich treści, w sposób który mógłby wpływać na zawężenie zakresu swobody decyzyjnej, jaką dysponuje podmiot stosujący prawo. Jednocześnie czyni to w odniesieniu do sposobów i metod rozstrzygania kolizji pomiędzy nimi.

Wielość orzeczeń przywołanych powyżej oraz stałość ukształtowanych linii orzeczniczych upoważnia do sformułowania tezy o znacznym wpływie judykatury na władzę dyskrecjonalną administracji publicznej na etapie formułowania decyzji finalnej wydawanej w ramach uznania administracyjnego. W ten sposób wcześniejsze decyzje stosowania prawa wyznaczają dyrektywy wyboru konsekwencji drugiego rzędu. Oczywiście możliwe jest również przyjęcie argumentacji, iż zasady wypracowane przez judykaturę są w gruncie rzeczy odzwierciedleniem i materializacją aksjologii systemu prawnego, i wówczas uznanie tych zasad za dyrektywy pierwszego rzędu o charakterze pośrednim.

Niezależnie od tego, do której grupy dyrektyw zostaną one ostatecznie zaliczone, należy wskazać na ich zależności od dominującej w danym momencie historycznym ideologii. Widać to szczególnie mocno na przykładzie zmian orzecznictwa od okresu Polski realnego socjalizmu, kiedy to interes społeczny był utożsamiany z interesem jednostki, a ewentualny ich konflikt rozpatrywany na korzyść pierwszego z nich⁶²⁷, do czasów współczesnych (po 1989 r.), gdy akcentowana jest równowaga tych interesów i konieczność ich

⁶²⁶ Tym bardziej, iż zdaniem B. Adamiak (*Komentarz do art. 7 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, op. cit., s. 56) przy określaniu znaczenia pojęcia „służny interes strony” należy wziąć pod uwagę nie tylko interes samej strony, lecz także jednostek, które mają w sprawie interes faktyczny.

⁶²⁷ Por. m.in. wyrok NSA w Warszawie z 4.06.1982, I SA 255/82, LEX nr 11293; wyrok NSA w Warszawie z 5.11.1981, I SA 2178/81, LEX nr 11254.

każdorazowego ważenia w przypadku kolizji, bez przyjmowania *a priori* żadnych założeń o nadrzędności jednego z nich.

Początków przemiany w tym zakresie można upatrywać we wspomnianym już wyroku NSA w Warszawie z 11.06.1981 (SA 820/81, LEX nr 9626), chociaż i w jego treści znajduje się odniesienie do nadrzędności interesu społecznego w państwie socjalistycznym⁶²⁸.

Na zakończenie rozważań nad dyrektywami wyboru konsekwencji należy jeszcze wskazać, iż różne dyrektywy mogą wzajemnie na siebie oddziaływać, powodując dodatkowe zawężenie swobody, jaką organ posiada przy wydawaniu decyzji opartych na uznaniu administracyjnym. Wskazano już wcześniej na relacje pomiędzy dyrektywami pierwszego i drugiego rzędu. Należy więc wspomnieć o możliwości nakładania się dyrektyw rzędu pierwszego.

Dla przykładu w odniesieniu do dyrektywy określonej w art. 7 k.p.a. *in fine* dodatkowym elementem kierującym organ jest konieczność nałożenia uzyskanych, w wyniku ważenia interesu publicznego i interesu strony, rezultatów na zasadę praworządności. Zdaniem L. Leszczyńskiego pozwala to „na zdecydowanie się co do dawania w danej decyzji preferencji kryteriom wewnątrzprawnym lub pozaprawnym, do jakich skłania posłużenie się jednym lub oboma (jeśli uda się ustalić konsensus znaczeniowo-aksjologiczny) kryteriami związanymi z tymi interesami”⁶²⁹. Wynik ważenia, jak również dokonany w jego rezultacie wybór wariantu rozstrzygnięcia, nie może bowiem prowadzić do wyników sprzecznych z prawem. Zasada uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli wyrażona w art. 7 k.p.a. *in fine* nie może powodować naruszenia norm prawa materialnego, gdyż to one wyznaczają treść rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej⁶³⁰.

⁶²⁸ Szerz. na temat zmian sposobu postrzegania interesu publicznego i jego relacji z interesem jednostki zob. A. Tokarska, *Interes publiczny w prawie publicznym: studium teoretycznoprawne*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem L. Leszczyńskiego, niepublikowana. Autorka upatruje przemian w tym zakresie w wyroku NSA w Warszawie z 25.11.1988, IV SA 540/88, LEX nr 10029.

⁶²⁹ Szerz. L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 76.

⁶³⁰ „Słuszny interes strony nie może być sprzeczny z jasno brzmiącym przepisem prawa, ani też go zastępować, bowiem zasada praworządności, wyrażona

Rozstrzygając konflikt interesów, należy również odnieść się do zasady proporcjonalności. Chodzi o ocenę, czy organ ma do czynienia z odpowiednią relacją pomiędzy konkretnym celem a środkiem prowadzącym do jego osiągnięcia⁶³¹.

5.3. Uzasadnianie decyzji finalnej

5.3.1. Obowiązek sformułowania uzasadnienia decyzji

Ostatnim etapem procesu stosowania prawa w ujęciu decyzyjnym jest wydanie decyzji finalnej, tj. ustalenie konsekwencji prawnych stwierdzonych faktów sprawy. Uzasadnienie tej decyzji w sensie fizycznym i proceduralnym pojawia się chronologicznie po tym momencie, jednak jest ono, w sensie esencjonalnym, konstruowane przez podmiot administrujący w trakcie całego procesu⁶³².

Na swobodę decyzyjną uzasadniania decyzji należy spojrzeć z dwóch punktów widzenia, tj. określenia, czy organ jest zobowiązany do wydania uzasadnienia w sensie formalnym, czy też należy to do zakresu jego władzy dyskrecjonalnej oraz określenia treści samego uzasadnienia, czyli swobody doboru argumentów⁶³³.

w art. 6 k.p.a., zobowiązuje organy administracji do działania na podstawie przepisów prawa” – wyrok WSA we Wrocławiu z 19.09.2008, IV SA/Wr 113/08, LEX nr 527584. Por. wyrok NSA w Warszawie z 25.02.2001, II SA 3126/00, LEX nr 81779; wyrok WSA w Warszawie z 13.07.2011, V SA/Wa 746/11, LEX nr 1155433.

⁶³¹ Por. A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, op. cit., s. 52.

⁶³² Szerz. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 77. Podobnie do procesu tworzenia uzasadnienia podchodzi J. Zimmermann (*Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 133), pisząc, iż uzasadnienie decyzji „nie powinno być czynnością, która w przebiegu działań jurysdykcyjnych zajmuje osobny, zamknięty odcinek czasowy, już po sformułowaniu rozstrzygnięcia administracyjnego. Uzasadnienie nie może być »dorabiane« do gotowego rozstrzygnięcia [...]”.

⁶³³ Na temat wad uzasadnienia w obu tych kontekstach zob. K. Radzikowski, *Skutki procesowe wadliwości decyzji administracyjnej*, „Glosa” 2009, nr 9, s. 36–41.

O tym, jaki zakres swobody posiada organ administrujący w podjęciu decyzji o uzewnętrznieniu uzasadnienia decyzji finalnej, przesądza prawodawca. Obowiązujący art. 107 k.p.a. jednoznacznie wskazuje przypadki, w których taki obowiązek zostaje nałożony na podmiot stosujący prawo, oraz te, kiedy może on od tego odstąpić.

W przypadku gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony (nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania), a także gdy z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny, organ administrujący ma możliwość wyboru i albo odstąpi od uzasadnienia decyzji, albo uzna to za zasadne i uzewnętrzní motywy podjętego rozstrzygnięcia.

Na marginesie warto wskazać, iż same kryteria, którymi posługuje się prawodawca w treści wspomnianego art. 107 k.p.a., w odniesieniu do przypadku, w którym możliwe jest odstępienie od uzasadnienia decyzji, określone są w postaci generalnych klauzul odsyłających, co dodatkowo poszerza pole swobody decyzyjnej w związku z koniecznością poszukiwania ich treści w argumentach pozaprawnych.

W odniesieniu więc do tego aspektu władzy dyskrecjonalnej podmiotu decyzyjnego, który wiąże się z koniecznością formułowania uzasadnienia, należy wskazać, iż władza ta ogranicza się do wąskiej grupy przypadków, w których organ może sam zadecydować, czy z uwagi na określone uwarunkowania zasadne jest konstruowanie uzasadnienia, czy też można od tego odstąpić. W pozostałych sytuacjach to obowiązek decydenta, z którego nie może się zwolnić.

5.3.2. Swoboda argumentacyjna

Większym zakresem swobody decyzyjnej podmiot dysponuje natomiast na etapie ustalania treści samego uzasadnienia, czyli doboru argumentów, które znajdą się w jego treści. Nie jest to jednak swoboda nieograniczona. Podmiot administrujący podlega bowiem obowiązującym normom prawnym oraz aksjologii systemowej wyrażonej w zasadach prawa.

Formułując teoretyczny schemat uzasadnienia decyzji stosowania prawa, J. Wróblewski wskazuje na elementy, które mogą być w nim zawarte, zaliczając do nich:

- (a) ustalenie obowiązywania stosowanych reguł prawa materialnego, które nasuwa problemy w okresie zmian regulacji prawnej i w przypadku kolizji reguł prawnych, wymagającej posłużenia się odpowiednimi dyrektywami kolizyjnymi;
- (b) wykładnię stosowanych reguł prawnych wówczas, gdy istnieją wątpliwości co do znaczenia reguły w jej rozumieniu bezpośrednim; wykładnia ta wymaga w zasadzie dokonania rozmaitych ocen w wyborze i posługiwaniu się dyrektywami interpretacyjnymi; rezultatem wykładni jest odpowiednia decyzja interpretacyjna;
- (c) sformułowanie wypowiedzi egzystencjalnej, dotyczącej zaistnienia faktów sprawy, wówczas gdy są one przedmiotem sporu w świetle materiałów przedstawionych w trakcie odpowiednich stadiów procesowych i dopuszczonych przez sąd, jeżeli kwestie te nie naruszają zasady swobodnej oceny dowodów w zakresie przyjętym w danym postępowaniu; rezultatem tych ustaleń jest decyzja dowodowa;
- (d) kwalifikacja faktów sprawy, która zakłada dokonanie operacji subsumpcji faktu uznanego za udowodniony pod stosowany przepis prawa materialnego; przesłanką kwalifikacji jest dostatecznie precyzyjne ustalenie znaczenia powołanego przepisu;
- (e) wyznaczenie konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione, gdy istnieją dyrektywy wyboru konsekwencji, których użycie się kwestionuje, lub też gdy neguje się zasadność ocen, jakie zostały dokonane i które rzutują na to, jakie konsekwencje się orzeka;
- (f) rozumowania, którymi posługuje się podmiot wydający decyzję, kiedy rozważa się ich prawidłowość; oceny, dokonywane przez podmiot wydający decyzje wówczas, gdy uważa się, że nie są one trafne w danym przypadku⁶³⁴.

⁶³⁴ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, op. cit., s. 299.

Mając to na względzie, należy zastanowić się, które elementy treściowe powinny znaleźć się w uzasadnieniu decyzji finalnej podmiotu administrującego oraz w jaki sposób powinny one zostać ujęte (w jaki sposób powinny zostać sformułowane argumenty). Chodzi o określenie, nawiązując do nomenklatury zaproponowanej przez J. Wróblewskiego, jak kształtuje się swoboda organu administrującego w odniesieniu do struktury powierzchniowej uzasadnienia decyzji i jego struktury głębokiej⁶³⁵.

Aby odpowiedź na powyższe kwestie była w pełni możliwa, konieczne jest w pierwszej kolejności zajęcie określonego stanowiska przez podmiot stosujący prawo w odniesieniu do celu konstruowania samego uzasadnienia. Warto jednocześnie podkreślić, iż niekoniecznie musi wiązać się to z dodatkowymi rozumowaniami w ramach procesu stosowania prawa.

Jak wskazuje A. Wróbel, w doktrynie istnieje spór na temat tego, czy uzasadnienie decyzji ma spełniać jedynie funkcję perswazyjną, czy także odzwierciedlać motywację decyzji⁶³⁶. W gruncie rzeczy istotą tych sporów jest odpowiedź na pytanie o to, czy uzasadnienie to część rozstrzygnięcia, czy też stanowi ono osobną od rozstrzygnięcia część decyzji administracyjnej⁶³⁷. W zależności od przyjętej koncepcji uzasadnienie będzie rozwijało treść rozstrzygnięcia lub będzie stanowiło jego usprawiedliwienie.

Odnosząc się do tych kwestii, L. Leszczyński wskazuje, iż uzasadnienie może być rozumiane jako: usprawiedliwienie, legitymizacja, osiągnięcie stanu komunikacji lub racjonalizacja decyzji i/

⁶³⁵ Szerz. idem, *Decyzja sądowa a koncepcja systemu prawa*, op. cit., s. 3–5. Wskazuje on, iż struktura powierzchniowa decyzji wraz z jej uzasadnieniem obejmuje szereg elementów, których uwzględnienia wymagają przepisy proceduralne, a struktura głęboka wymaga analizy i wyodrębnienia użytych w decyzji i uzasadnieniu założeń i argumentacji.

⁶³⁶ Szerz. A. Wróbel, *Komentarz do art. 107 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 652–655.

⁶³⁷ Szerz. ibidem. Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej*, op. cit., s. 143–147. Autorzy ci prezentują w tym zakresie odmienne stanowiska. Zob. również orzecznictwo przywołane w ich pracach.

lub procesu⁶³⁸. Oznacza to, iż przyjęta koncepcja celu uzasadnienia będzie oddziaływała na dobór argumentów oraz rozłożenie na nie punktu ciężkości.

Dobór argumentów będzie zależał również od tego, czy organ zamierza lub powinien ujawnić w treści uzasadnienia wszystkie argumenty, które brał pod rozwagę przy wydawaniu decyzji, czy też może lub powinien ograniczyć się tylko do niektórych z nich, eksponując w uzasadnieniu np. tylko te, które przemawiają za trafnością danego rozstrzygnięcia.

Należy wskazać, iż niezależnie od pojawiających się postulatów, aby uzasadnienie decyzji było odzwierciedleniem przebiegu całego procesu i wskazaniem wszystkich motywów, jakimi kierował się podmiot stosujący prawo⁶³⁹, nie zawsze będzie to możliwe lub celowe. Brak możliwości może wiązać się z indywidualnymi cechami osobowości i intelektu piastuna organu, które mimowolnie wpływają na sposób przeprowadzania przez niego poszczególnych rozumowań w procesie stosowania prawa, w tym formułowania decyzji finalnej. On sam natomiast może nie być świadomy tych zależności. Powstaje jednak pytanie, czy w kontekście np. zasady przekonywania zasadne jest wskazywanie w uzasadnieniu zarówno argumentów za, jak i przeciw decyzji o określonej treści. Oczywiście można przyjąć, iż właśnie z uwagi na tę zasadę jest to niezbędne, ponieważ dowodzi, iż decydent nie ma nic do ukrycia przed adresatem decyzji. Argument ten wydaje się trafiony w odniesieniu do decyzji załatwionych pozytywnie dla strony. W przypadku jednak decyzji odmownych lub nakładających na niego nowe obowiązki uwypuklenie wszystkich argumentów organu, w tym wskazanie tych miejsc procesu, w których decydent miał wątpliwości, może jedynie pogłębiać u adresata decyzji poczucie niesprawiedliwości lub nietrafności rozstrzygnięcia.

⁶³⁸ Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 77–82.

⁶³⁹ „Obowiązkiem organu jest podanie w uzasadnieniu decyzji administracyjnej wszystkich przesłanek, które zostały uwzględnione przy podejmowaniu decyzji” – wyrok NSA w Warszawie z 22.11.1981, I SA 2147/81, LEX nr 9646. Zob. również wyrok NSA we Wrocławiu z 28.08.1981, SA/WR 87/81, LEX nr 11244.

Zdaniem J. Zimmermanna motywacja nie może być utożsamiana z uzasadnieniem decyzji, ponieważ są to problemy leżące na dwóch różnych płaszczyznach, choć zawsze motywacja stanowi podłoże uzasadnienia i jest punktem wyjścia jego formułowania⁶⁴⁰. Należy pamiętać, iż stosowanie prawa to w ujęciu psychologicznym złożony proces myślowy. Na osobę, która podejmuje decyzje w imieniu organu, mogą oddziaływać czynniki, których ona sama nie jest świadoma albo których jest świadoma, ale nie chce ich ukazywać na zewnątrz.

Jednocześnie orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na stanowisku, iż uzasadnienie powinno oddawać motywy decyzji i uczynić możliwym poznanie przyczyn podjęcia decyzji o określonej treści⁶⁴¹. Motywy decyzji winny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej⁶⁴².

Z tego też względu w badaniach nad uzasadnianiem decyzji zasadne jest wprowadzenie rozróżnienia na motywy decyzji rozumiane jako przesłanki wpływające na rozumowania decydenta podejmowane w trakcie całego procesu oraz uzasadnienie jako tej części motywów, która została uzewnętrzniona z uwagi na przyjęty cel konstruowania uzasadnienia. Cel ten może wiązać się również z kręgiem odbiorców, do których organ zamierza kierować swoje argumenty.

Obowiązujące przepisy k.p.a. określają wymogi, jakie powinna spełniać decyzja administracyjna jako akt administracyjny, w tym uzasadnienie decyzji stosowania prawa. Są one identyczne dla każdego podmiotu administrującego niezależnie od typu sprawy, jaka

⁶⁴⁰ Szerz. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej*, op. cit., s. 93–96.

⁶⁴¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 10.09.2008, VI SA/Wa 926/08, LEX nr 513863: „[...] uzasadnienie, którego treść nie pozwala na poznanie motywów, którymi organ kierował się przy załatwianiu sprawy, skutkuje wadliwością uzasadniająca uchylenie decyzji z tego powodu, że nie poddaje się kontroli i ocena jej legalności nie jest możliwa”.

⁶⁴² Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 8.12.2010, II SA/Sz 844/10, LEX nr 754972. Zob. również wyrok WSA w Warszawie z 3.03.2010, VIII SA/Wa 842/09, LEX nr 607086; wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2013, VII SA/Wa 2990/12, LEX nr 1321678.

jest przedmiotem decydowania, i od tego, czy decyzja końcowa była podejmowana w warunkach prawnego związania, czy też swobody wynikającej z konstrukcji uznania administracyjnego.

Zgodnie z art. 107 k.p.a. decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności wskazywać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe⁶⁴³. Natomiast uzasadnienie prawne musi zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Dodatkowo sądy administracyjne wypracowały w swym orzecnictwie szereg wytycznych dotyczących elementów treściowych uzasadnienia⁶⁴⁴, szczególnie w odniesieniu do decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, które wymagają bardziej wnikliwego uzasadnienia⁶⁴⁵. Dochodzi w ten sposób do ograniczenia swobody

⁶⁴³ Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 7 k.p.a.*, op. cit., s. 656.

⁶⁴⁴ Np. wyrok WSA w Krakowie z 12.05.2009, II SA/Kr 340/09, LEX nr 551956: „Skoro przyjęte przez organ przesłanki faktyczne lub prawne, jak również ocena dowodów, budzą zastrzeżenia strony, w uzasadnieniu decyzji winno zostać zawarte rozstrzygnięcie odnośnie do tych wątpliwości”. Zob. wyrok NSA w Lublinie z 15.12.1995, SA/Lu 2479/94, LEX nr 27106: „Uzasadnienie prawne decyzji nie może polegać tylko na powołaniu, przez organ wydający ową decyzję, artykułu czy paragrafu przepisu prawa, lecz powinno zawierać umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa, oraz wskazać, jaki zachodzi związek między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia”. Zob. również m.in. wyrok WSA w Warszawie z 15.04.2008, I SA/Wa 1812/07, LEX nr 510335.

⁶⁴⁵ Szerz. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, op. cit., s. 63. Zob. wyrok NSA w Warszawie z 19.07.1982, II SA 883/82, CBOSA. Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 125–126: „Zwłaszcza w odniesieniu do decyzji uznaniowych o ukaraniu podmiotu istnieje obowiązek szczególnie wszechstronnego wyjaśnienia motywów działania organu administracji publicznej – wskazania, jakimi przesłankami kierował się, podejmując decyzję o wymierzeniu sankcji uznaniowej. W przypadku gdy norma prawna o ukaraniu ma formę dysjunktywną – rolą organu jest wyjaśnienie, dlaczego spośród katalogu dolegliwości wymienionych w ustawie wybrał właśnie

decyzyjnej, jaką dysponuje podmiot administrujący przy doborze argumentów uzasadnienia. Orzecznictwo wprowadza, w granicach określonych przez prawodawcę, standardy, które musi spełniać uzasadnienie decyzji w państwie prawa.

5.3.3. Znaczenie uzasadnienia a wartości systemu prawnego

Sposób, w jaki organ administracji publicznej dokonuje uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia, nie jest obojętny z punktu aksjologii systemu prawnego, w szczególności wyrażonej w art. 8 k.p.a. zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz wyrażonej w art. 11 k.p.a. zasady przekonywania, czyli wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek rozstrzygnięcia⁶⁴⁶.

Istotą realizacji obu tych zasad jest takie sformułowanie treści uzasadnienia, aby było ono dla strony przekonujące, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody⁶⁴⁷. W ten sposób uzasadnienie decyzji winno być elementem decydującym o przekonaniu

tę". Zob. również wyrok WSA w Warszawie z 26.07.2007, V SA/Wa 667/07, LEX nr 454405. Podobnie wyrok WSA w Warszawie z 25.05.2007, V SA/Wa 418/07, LEX nr 470110; wyrok WSA w Warszawie z 22.03.2007, V SA/Wa 45/07, LEX nr 338239; wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2006, III SA/Wa 2015/06, LEX nr 328521.

⁶⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15.04.2008, I SA/Wa 1812/07, LEX nr 510335. Do zasady ochrony zaufania odnosił się również w swoim orzecznictwie ETS. Por. wyrok z 20.09.1990 w sprawie C-5/89 Komisja v. Republika Federalna Niemiec, ECR 1990, s. 3437; wyrok z 20.03.1997 w sprawie C-24/95 Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland GmbH, ECR 1997, s. 1591.

⁶⁴⁷ Por. wyrok SN z 16.02.1994, III ARN 2/94, LEX nr 9365; wyrok WSA w Poznaniu z 2.02.2012, II SA/Po 721/11, LEX nr 1109030. Podobnie wyrok WSA w Warszawie z 6.10.2009, VI SA/Wa 1379/09, LEX nr 574299; wyrok WSA w Warszawie z 10.12.2008, VI SA/Wa 1989/08, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 17.01.2008, III SA/Po 641/07, LEX nr 489252; wyrok WSA w Warszawie z 19.10.2007, IV SA/Wa 859/07, LEX nr 394779; wyrok WSA w Olsztynie z 20.05.2010, II SA/Ol 198/10, LEX nr 674298.

strony co do trafności rozstrzygnięcia⁶⁴⁸, co ma w konsekwencji doprowadzić do sytuacji, w której strona sama wykona decyzję bez potrzeby stosowania środków przymusu⁶⁴⁹.

W wyroku WSA w Łodzi z 2.10.2013 (II SA/Łd 631/13, LEX nr 1387627), który jest interesującym przykładem wpływu orzecznictwa na sposób rozumienia zasad prawa, wskazano, iż: „kwestia realizacji zasady przekonywania, o której mowa w art. 11 k.p.a. nie oznacza przekonania osoby o tym, że adresowana do niej decyzja jest słuszna i zgodna z prawem. Zasada przekonywania sprowadza się do wyjaśnienia osobie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym wydanie innej decyzji było niemożliwe”⁶⁵⁰.

Reasumując, należy stwierdzić, iż zagadnienie swobody decyzyjnej w formułowaniu uzasadnienia decyzji wiąże się z jednej strony z treścią obowiązujących norm prawnych, w takim zakresie, w jakim nakładają na decydenta obowiązek uwzględnienia w uzasadnieniu określonych elementów treściowych; z drugiej – z koniecznością realizacji wyrażonej w zasadach prawa aksjologii systemu prawnego;

⁶⁴⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 2.07.2013, III SA/Gl 416/13, LEX nr 1345992. Zob. również wyrok WSA w Poznaniu z 13.02.2013, IV SA/Po 1039/12, LEX nr 1287174; wyrok WSA we Wrocławiu z 3.04.2012, IV SA/Wr 268/11, LEX nr 1146142.

⁶⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2006, III SA/Wa 290/06, LEX nr 912964. Por. wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2007, V SA/Wa 1991/07, LEX nr 484910; wyrok WSA w Warszawie z 12.05.2005, III SA/Wa 561/05, LEX nr 882454.

⁶⁵⁰ Dalej w jego uzasadnieniu wskazano, iż „organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać osobę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji. Zasada ta nakłada na organ obowiązek dołożenia należytej staranności w wyjaśnieniu osobie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy faktycznego przekonania osoby do prawidłowości podjętej decyzji”. Podobnie wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.07.2013, II SA/Go 479/13, LEX nr 1351637: „w uzasadnieniach decyzji organy powinny przekonywająco uzasadnić swoje stanowisko, w szczególności celem umożliwienia przeprowadzenia kontroli polegającej na tym, czy dokonały prawidłowych ustaleń co do obowiązywania zastosowanej normy prawnej oraz czy tę normę prawidłowo zinterpretowały”.

z trzeciej zaś – z koncepcją i stylem uzasadnienia preferowanym przez samą praktykę stosowania prawa (zarówno przez organy administracji, jak i sądy).

Sam sposób redagowania uzasadnienia⁶⁵¹ zależy już od podmiotu decyzyjnego i w gruncie rzeczy ma znaczenie drugorzędne, jeśli od strony treściwej i argumentacyjnej spełnione zostały wszystkie wymogi. Jednocześnie jak wskazał NSA w Lublinie w wyroku z 20.11.2001 (II SA/Lu 629/00, LEX nr 55078), „[...] zasada przekonywania, aby mogła być zrealizowana, wymaga jasnego przekazania stronie uzasadnienia – staranność przekazywania adresatowi uzasadnienia własnych argumentów wykorzystanych przy formułowaniu treści decyzji jest istotnym elementem funkcji perswazyjnej uzasadnienia”⁶⁵².

Na koniec warto zwrócić jeszcze uwagę, iż prawidłowo skonstruowane uzasadnienie decyzji może pełnić funkcje wychowawcze wobec uczestników procesu decyzyjnego oraz stanowi podstawę weryfikacji poprawności przebiegu tego procesu oraz trafności decyzji finalnej⁶⁵³. Świadomość obowiązku sporządzenia uzasadnienia i ukazania motywów, jakimi kierował się podmiot stosujący prawo, wpływa dodatkowo na zawężenie swobody decyzyjnej na wszystkich etapach procesu decyzyjnego. Świadomość konieczności uzasadnie-

⁶⁵¹ J. Zimmermann (*Motywy decyzji administracyjnej*, op. cit., s. 128–131) wyróżnia następujące rodzaje metod redagowania uzasadnienia decyzji: 1) metoda chronologiczna i metoda systematyczna; 2) metoda syntetyczna i metoda analityczna; 3) metoda przechodzenia od sfery prawa do sfery faktów i metoda przechodzenia od sfery faktów do sfery prawa.

⁶⁵² Zob. również wyrok NSA z 6.11.2007, II OSK 1393/07, CBOSA.

⁶⁵³ „Dla strony i dla sądu administracyjnego kontrolującego decyzję pod względem zgodności z prawem uzasadnienie decyzji jest tak samo ważne jak samo rozstrzygnięcie. Jest elementem decydującym o przekonaniu strony co do trafności rozstrzygnięcia, a także warunkiem *sine qua non* skutecznej kontroli decyzji administracyjnej przez sądy administracyjne. Bez zachowania tego elementu decyzji strony nie mają możliwości obrony swoich słusznych interesów oraz prowadzenia polemiki z organem – zarówno w odwołaniu, jak i w skardze do Sądu” – wyrok WSA w Rzeszowie z 13.11.2008, II SA/Rz 375/08, CBOSA. Zob. również wyrok WSA w Poznaniu z 19.11.2008, IV SA/Po 420/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 12.05.2011, II SA/Wa 465/11, LEX nr 795711; wyrok NSA w Lublinie z 15.12.1995, SA/Lu 2479/94, LEX nr 27106.

nia swojego rozstrzygnięcia, nawet przy założeniu, że nie wszystkie motywy, którymi kierował się organ, zostaną uzewnętrznione, działa mobilizująco i w zasadzie czyni niemożliwym (aczkolwiek nie można wykluczyć takiej sytuacji) podjęcie decyzji arbitralnej, a dopiero następnie poszukiwanie dla niej uzasadnienia. Zmusza organ do zracjonalizowania treści decyzji (zarówno decyzji częściowych, jak i decyzji finalnej), którą następnie będzie musiał uzasadnić.

5.4. Kontrola uznania administracyjnego⁶⁵⁴

5.4.1. Kontrola sądownoadministracyjna

Rozważania nad weryfikacją decyzji opartych na uznaniu administracyjnym rozpoczęte zostaną od analizy aktywności sądów administracyjnych w tym zakresie, a dopiero następnie omówione zostanie to zagadnienie w odniesieniu do kontroli instancyjnej. Takie podejście do tej problematyki podyktowane jest chęcią podkreślenia wagi weryfikacji sądownoadministracyjnej tych decyzji, która w państwie prawa stanowi istotną gwarancję ochrony praw i wolności jednostki przed arbitralnością działań administracji. Cel ten mógłby nie zostać osiągnięty w przypadku odwrotnej kolejności prezentowania tych zagadnień z uwagi na konieczność jedynie ogólnikowego wówczas powtórzenia tez sformułowanych w odniesieniu do badania zgodności z prawem decyzji opartych na uznaniu w ramach weryfikacji instancyjnej.

Rozpoczynając rozważania na temat weryfikacji decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, warto odwołać się do tezy sformułowanej przez A. Habudę, iż kontrola takich decyzji z punktu widzenia procesu stosowania prawa podlega oglądowi i kontroli właściwych

⁶⁵⁴ Ten fragment pracy jest rozwinięciem tez sformułowanych przez jej autora w artykule *Control of decisions based on administrative discretion*, „Humanitas Journal of European Studies – Journal of Lancashire Law School and University of Silesia” 2009, nr 3, s. 141–148.

podmiotów i pozwala odnieść się do wszystkich założeń, przesłanek i ustaleń, jakimi kierował się organ, wydając decyzję⁶⁵⁵.

Jednym z podstawowych założeń idei państwa prawnego jest dbałość o zgodność z prawem funkcjonowania administracji publicznej i ochrona obywatela przed takimi jej aktami i działaniami, które mogłyby to prawo naruszyć. Dlatego problematyka kontroli decyzji opartych na uznaniu administracyjnym jest szczególnie istotna i aktualna. W zależności od konkretnych rozwiązań prawnych może być ona sprawowana przez różne podmioty.

Kontrola administracji sprawowana przez sądy jest przede wszystkim kontrolą zgodności z prawem jej działalności. Fakt oparcia decyzji na normie uprawniającej do uznania administracyjnego nie wyklucza tej kontroli, jednak wiąże się z ograniczeniem jej zakresu. 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. Ten bada zgodność decyzji z prawem, nie bada natomiast jej słuszności czy celowości⁶⁵⁶.

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.

Sprowadza się to w pierwszej kolejności do zbadania, czy wydanie decyzji zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem, z zachowaniem zarówno szczegółowych norm proceduralnych, jak i ogólnych zasad postępowania⁶⁵⁷. Sąd kontroluje w szczególności, czy w toku tego postępowania podjęto wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W tym zakresie kontroli podlega sposób zebrania i oceny wszystkich istotnych dla sprawy faktów. Materiał dowodowy w sprawie powinien zostać zgromadzony w sposób zupełny i wyczerpujący, a następnie należy go przeanalizowany. Organ administracji powinien rozważyć

⁶⁵⁵ Zob. A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004, s. 207–208.

⁶⁵⁶ Zob. wyrok NSA z 10.07.2009, I OSK 1293/08, CBOSA.

⁶⁵⁷ Zob. wyrok NSA w Katowicach z 11.09.1996, SA/Ka 1543/95, CBOSA.

wszystkie okoliczności mogące mieć wpływ na wybór możliwego rozstrzygnięcia. Ma on również obowiązek odnieść się do wszystkich podnoszonych przez stronę wniosków i zarzutów. Następnie wyniki postępowania wyjaśniającego powinny być ocenione w granicach swobodnej oceny dowodów, na podstawie wiedzy i zasad doświadczenia życiowego, wysnuwając z zebranego materiału dowodowego wnioski logicznie uzasadnione⁶⁵⁸. Sąd powinien również dokładnie sprawdzić, czy w trakcie postępowania organ ustalił wszystkie fakty w celu stwierdzenia istnienia lub nieistnienia ustawowych przesłanek do wydania decyzji uznaniowej, czyli czy na podstawie określonych przepisów prawnych dopuszczalne było w danej, konkretnej sprawie wydanie takiej decyzji⁶⁵⁹.

Sąd powinien również dokładnie zbadać sposób ustalenia stanu prawnego przez organ. Przy czym nie może się on ograniczyć jedynie do stwierdzenia istnienia takiej podstawy, lecz sprawdzić także, czy organ uwzględnił wszystkie przepisy mogące mieć zastosowanie w sprawie⁶⁶⁰.

Uznanie administracyjne nie pozwala organowi na dowolność działania lub dowolność wyboru konsekwencji. Zakres swobody organu jest ograniczony zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego. Organ administracji działający w ramach uznania obowiązany jest brać pod uwagę w toku całego postępowania (a więc również na etapie wyboru konsekwencji) wspomniane zasady⁶⁶¹. Na marginesie można wskazać, iż część z nich może mieć szersze

⁶⁵⁸ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 6.04.2009, I SA/Rz 788/08, CBOSA.

⁶⁵⁹ Por. wyrok NSA w Warszawie z 13.02.1997, V SA 246/96, LEX nr 31633: „w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z »uznaniem administracyjnym«, obowiązki organu orzekającego w zakresie postępowania dowodowego są poważniejsze niż w przypadku ustawowego związania organu”.

⁶⁶⁰ Por. wyrok NSA w Warszawie z 26.05.1981, SA 810/81, LEX nr 11225; wyrok NSA w Warszawie z 11.02.1981, SA 233/81, LEX nr 11205.

⁶⁶¹ „Sądowe badanie swobodnego uznania organu administracji ogranicza się jedynie do stwierdzenia, czy granice swobodnego uznania, wyrażające się m.in. w wartościach znajdujących odbicie w zasadach ogólnych k.p.a., nie zostały naruszone. Naruszenie zaś tych zasad musi mieć wyraźne znamiona, znajdujące oparcie w materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie. Inaczej bowiem organ pozbawiony byłby prawa dokonywania wyboru, które z instytucją swobodnego

umocowanie w zasadach konstytucyjnych, co dodatkowo wzmacnia obowiązek ich uwzględnienia w procesie wydawania decyzji opartej na uznaniu administracyjnym.

Elementem decyzji opartej na uznaniu administracyjnym, który powinien być przedmiotem wnikliwej analizy ze strony sądu administracyjnego, jest jej uzasadnienie. Prawidłowo skonstruowane uzasadnienie umożliwia sprawdzenie, czy organ administracji poprawnie przeprowadził postępowanie (prawidłowo ustalił stan faktyczny i prawny). Jednak jego kontrola nie powinna ograniczać się tylko do sprawdzenia, czy uzasadnienie zawiera wszystkie określone w przepisach elementy (struktura powierzchniowa), ale także, czy czyni ono zadość zasadzie przekonywania i zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do organów (struktura głęboka). Szczególnie negatywne rozstrzygnięcie powinno być przekonywająco i jasno uzasadnione zarówno co do faktów, jak i prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją⁶⁶².

Jak wspomniano już wcześniej, kontroli sądu podlega również sprawdzenie, czy w danym przypadku skorzystanie z uznania administracyjnego było w ogóle dopuszczalne. Jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, sąd powinien skupić się następnie (mając oczywiście na uwadze omówione powyżej kwestie) na zbadaniu, czy organ administracji nie przekroczył granic tego uznania. Są one wyznaczone przepisami obowiązującego prawa, zarówno przepisami szczegółowymi, jak i omawianymi już zasadami ogólnymi. Sąd powinien zbadać, czy decyzja (a konkretnie jej rozstrzygnięcie) mieści się w granicach określonych przez prawo. Jeśli prawodawca pozostawia organowi wydającemu decyzję swobodę w wyborze konsekwencji, to naruszeniem prawa będzie tylko szczególnie istotne (rażące) naruszenie wymienionych ram tego uznania⁶⁶³.

uznania się nierozłącznie wiąże” – wyrok NSA w Łodzi z 7.02.1996, SA/Łd 917/95, LEX nr 26695.

⁶⁶² Zob. wyrok WSA w Kielcach z 19.03.2009, I SA/Ke 57/09, CBOSA.

⁶⁶³ Zob. wyrok NSA z 7.11.2008, II GSK 455/08, CBOSA.

Kontrola sądowa może być również rozszerzona o badanie przestrzegania dyrektyw wyboru konsekwencji. Wybór wariantu załatwienia sprawy w ramach uznania nie może być dowolny. Jeżeli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania niezmiernie do zrealizowania tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. Takie działania zatem podlegają weryfikacji sądowej. Nie jest to jednak (wbrew pozorom) kontrola celowości, ale kontrola legalności, gdyż akt nie jest weryfikowany z punktu widzenia celów pozaprawnych, ale z punktu widzenia celu wyraźnie wyznaczonego w ustawie będącej jego podstawą. Jeżeli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jej podstawie prawnej, to jest on nie tylko niecelowy, lecz także sprzeczny z ustawą⁶⁶⁴.

Aktualny jest również problem możliwości przeprowadzania sądownoadministracyjnej kontroli decyzji opartych na uznaniu z punktu widzenia innych kryteriów niż tylko legalność⁶⁶⁵. Podstawę takiej kontroli mogłyby stanowić np. słuszność czy racjonalność tego typu decyzji. Należy rozważyć jednak, czy nie byłaby to zbyt daleko idąca ingerencja ze strony sądów w działalność organów administracji i proces zarządzania określoną sferą rzeczywistości⁶⁶⁶. Jednocześnie jest jednak możliwe, iż dzięki takiej kontroli procesy administrowania stałyby się bardziej racjonalne i słuszne przy jednoczesnym poszanowaniu praw i wolności jednostki.

Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych odwołuje się do pewnych uwarunkowań funkcjonowania administracji, które w niniejszej pracy zostały określone jako pośrednie dyrektywy wyboru konsekwencji pierwszego rzędu. Poprzez sięganie do zasad

⁶⁶⁴ Zob. wyrok NSA w Krakowie z 3.01.1995, SA/Kr 2937/94, CBOSA.

⁶⁶⁵ Szerz. J. Orłowski (*Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005, s. 158), który stwierdza, iż celowość jest cechą decyzji opartych na uznaniu i obok legalności może stanowić kryterium zewnętrznej kontroli uznania.

⁶⁶⁶ Zdaniem T. Bigi (*Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959, nr 14A, s. 63) rozszerzenie kontroli sądowej na uznanie administracyjne kolidowałoby z zasadą rozdziału obydwu funkcji. Podobnie w tym zakresie wypowiada się R. Hauser (*Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 42).

ogólnych i zadań administracji sąd, kontrolując zgodność z nimi działań administracji, „sam ustala w istocie granice między celowością a legalnością”, a analiza dorobku judykatury „pokazuje, że granica ta jest zakreślona szeroko »na korzyść« legalności i można tu mówić o konstruowaniu swoistej legalności celu”⁶⁶⁷. Jak podkreśla K. Radzikowski, „kontrola legalności decyzji uznaniowej obejmuje badanie jej zgodności z wartościami aksjologicznymi wynikającymi z celów funkcjonowania danego organu administracji”⁶⁶⁸.

Zdaniem W. Jakimowicza za dopuszczeniem koncepcji legalności celu w procesie weryfikacji decyzji podejmowanych w ramach uznania administracyjnego przemawia m.in. to, że „administracja nie powinna zmierzać w swoich działaniach wyłącznie do realizowania poszczególnych norm prawnych bez uwzględnienia celów zakładanych przez ustrojodawcę i ustawodawcę, wyrażonych w różnego rodzaju ogólnych dyrektywach lub zasadach prawa”⁶⁶⁹.

Interesującą tezę na tym tle można odnaleźć w wyroku NSA z 9.03.2006 (I OSK 1267/05, LEX nr 198275), w którym sąd stwierdza,

⁶⁶⁷ Szerz. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, op. cit., s. 122. Jak wskazał SN w wyroku z 24.06.1993 (III ARN 33/93, LEX nr 10913): „Przy dokonywaniu sądowej kontroli zgodności z prawem wszelkich decyzji administracji o charakterze uznaniowym (a więc tam, gdzie ustawa daje organowi administracji możliwość dokonywania wartościowania i wyboru jednego spośród różnych dopuszczalnych w świetle prawa rozstrzygnięć) rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej, niż w innych sytuacjach. Mówiąc najprościej, z decyzjami uznaniowymi musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola sądów, wykonywana z punktu widzenia przestrzegania prawa (i to prawa rozumianego jako całość systemu)”. Por. A. Błaś, J. Jendrośka, *Granice dyskrecjonalności uprawnień*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku...*, op. cit., s. 85.

⁶⁶⁸ Szerz. K. Radzikowski, *Glosa do wyroku WSA z 24.09.2004, III SA 1328/03*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2007, nr 5, s. 432. Zdaniem tego autora kontrola ta w istocie będzie jednak dotyczyła samego uzasadnienia decyzji, a nie jej rozstrzygnięcia (sentencji).

⁶⁶⁹ Zob. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, op. cit., s. 52. W podobnym duchu, odnosząc się krytycznie do prób zawężania zakresu kontroli sądowoadministracyjnej decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, wypowiada się A. Błaś (*Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 23–40).

iż „wydając decyzję o charakterze uznaniowym, organ jest związany nie tylko przepisem, ale i celem ustanowionego przepisu oraz normami etycznymi”.

Na zakończenie warto wskazać, iż doktryna wskazuje na brak teoretycznych przeszkód pełnej (uwzględniającej całe spektrum kryteriów) kontroli sądów nad decyzjami opartymi na uznaniu administracyjnym⁶⁷⁰.

5.4.2. Kontrola wewnętrzna (instancyjna)

Uznanie administracyjne jest sferą działania także organu odwoławczego (organu II instancji), który kontroluje zaskarżoną decyzję. Może on bowiem dokonać wyboru najodpowiedniejszego wariantu załatwienia sprawy. Organ ten, będąc organem merytorycznym, nie jest związany zakresem pierwotnej decyzji ani wniesionym środkiem zaskarżenia. Oznacza to pełną kontrolę organu odwoławczego również nad decyzjami organu I instancji opartych na uznaniu administracyjnym.

W odniesieniu do kontroli zgodności z prawem aktualność zachowują rozważania podjęte przy omawianiu kontroli sądownoadministracyjnej. Jednocześnie oprócz kryterium legalności decyzje wydane przez organ I instancji będą podlegały także kontroli w zakresie słuszności i celowości wyboru rozwiązania czy nawet zgodności z celami i założeniami polityki, w szczególności polityki administrowania.

Kontrola instancyjna w odniesieniu do decyzji opartych na uznaniu administracyjnym powinna uwzględniać specyfikę samego uznania. Z jednej strony bowiem, w prawie administracyjnym organy wyższego stopnia, w ramach organizacyjnego lub służbowego

⁶⁷⁰ Szerz. J. Łętowski, *W sprawie rzeczowego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 5, s. 32–41. Możliwość taką dopuszcza, zwracając jednocześnie uwagę na wady tego rozwiązania, również M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, op. cit., s. 291–292. Niecelowość takiego rozwiązania podkreślają natomiast W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień tzw. swobodnego uznania...*, op. cit., s. 750.

zwierzchnictwa, mogą poprzez wydawanie wytycznych, instrukcji i poleceń służbowych wpływać na zakres posługiwania się przez organy im podległe normami uznaniowymi. Z drugiej zaś strony, ustawodawca – tworząc uprawnienie do uznania – umieszcza je na szczeblu, na którym jego zdaniem istnieje największa możliwość prawidłowej oceny sytuacji i wybór najbardziej celowego, dostosowanego do warunków rozwiązania. Zakłada więc pewną samodzielność organu niższej instancji.

W ramach kontroli instancyjnej musi więc zostać osiągnięty kompromis pomiędzy założeniami prawodawcy a wytycznymi polityki administracji. Realizacja tej polityki nie powinna bowiem prowadzić do likwidacji samodzielności organu niższego stopnia⁶⁷¹. W związku z tym organ wyższego stopnia nie powinien w zasadzie uchylać decyzji, która w jego ocenie nie jest błędna czy niecelowa. Należy jednak pamiętać, iż prawidłowo sprawowana kontrola instancyjna może wzmacniać wartość jednolitości i pewności stosowania prawa, a przez to pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa. Może również pozytywnie wpłynąć na realizację określonych zadań, jakie wyznaczają administracji publicznej obowiązujące normy. Dlatego też kontrola instancyjna w odniesieniu do decyzji opartych na uznaniu administracyjnym powinna być prowadzona starannie i ostrożnie.

Należy pamiętać, iż prawo administracyjne jest bardzo obszernym i niejednorodnym działem prawa. Zakres przedmiotowy sytuacji, w których dopuszczalne będzie skorzystanie z uznania administracyjnego, może zależeć od sfery rzeczywistości regulowanej przez jego poszczególne subgałęzie. W związku z tym różny może być zakres spraw objętych kontrolą instancyjną w odniesieniu do decyzji opartych na uznaniu.

Niewątpliwą zaletą kontroli instancyjnej decyzji opartych na uznaniu administracyjnym jest możliwość zajęcia się sprawą od nowa i przeprowadzenia ponownego postępowania. Umożliwić to może ewentualną korektę błędów popełnionych przez organ I instancji. Pozwala to również na kontrolę słuszności i celowości wydania

⁶⁷¹ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, op. cit., s. 145.

określonego rozstrzygnięcia, co może pozytywnie wpłynąć na procesy administrowania oraz dzięki zapewnieniu jednolitości stosowania prawa pogłębić zaufanie obywateli do państwa i jego organów⁶⁷². Dodatkowo (w niektórych przypadkach) postępowanie to będzie dużo szybsze niż postępowanie sądowoadministracyjne.

Kontrola instancyjna nie jest jednak pozbawiona pewnych wad. Czynności kontrolne są częścią procesu administrowania. Należy pamiętać, iż organ administracji (inaczej niż sąd) jest zainteresowany treścią wydawanej przez siebie decyzji. W konsekwencji może to prowadzić do braku obiektywizmu ze strony organu II instancji. Idąc jeszcze dalej, może nastąpić dominacja elementów celowościowych nad legalnością decyzji administracyjnych.

⁶⁷² Jak wskazuje M. Jaśkowska (*Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, op. cit., s. 274), system kontroli instancyjnej odgrywa zasadniczą rolę w procesie weryfikacji decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, ponieważ powołanie się przez obywatela na niesłuszność lub niecelowość decyzji przed sądem czy sądem administracyjnym nie może być nigdy skuteczne, nawet przy bardzo szeroko pojmowanym kryterium legalności.

ROZDZIAŁ VI

Koncepcja zrationalizowanej decyzji stosowania prawa

6.1. Wpływ zasad prawa na stosowanie prawa przez administrację publiczną

6.1.1. Wartości a stosowanie prawa administracyjnego

We wcześniejszych rozdziałach książki wskazano wpływ zasad postępowania administracyjnego na działanie administracji, ze szczególnym uwzględnieniem ich oddziaływania na swobodę decyzyjną organu administrującego. Analiza ta prowadzi, z jednej strony, do tezy o zawężaniu zakresu władzy dyskrecjonalnej przez wyznaczenie jej nieprzekraczalnych granic, a z drugiej – do tezy o roli zasad postępowania administracyjnego w ukierunkowywaniu rozumowań decydenta w jej ramach. Warto w tym miejscu zastanowić się, jaki (potencjalnie) wpływ na procesy decyzyjne mogą wywierać zasady materialnego prawa administracyjnego.

Na samym początku rozważań w niniejszej publikacji zwrócono uwagę, iż administracja publiczna działa dla realizacji dobra wspólnego, które to jest najogólniejszym celem każdej aktywności organów⁶⁷³. Jak zauważa Z. Cieślak, pojęcie to pełni funkcję pojęcia-

⁶⁷³ Zdaniem M. Kosiarskiego (*Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym – część I*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1) „celem prawa administracyjnego – rozumianego jako uporządkowany zbiór norm prawnych – jest realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”.

-narzędzia w określaniu prawa administracyjnego, „sygnalizującego jedynie istnienie skonkretyzowanych wartości i celów w obowiązujących regulacjach prawnych”⁶⁷⁴. Zgodzić należy się z tym autorem, iż szczegółowe wartości są zróżnicowane pod względem treści i charakteru, co wynika z rozległości funkcji administracji i wartości konkretnych regulacji prawnych, a najistotniejsze z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego „są regulacje tzw. części szczegółowej prawa administracyjnego (ustawy działowe)”⁶⁷⁵.

W literaturze zwraca się uwagę, iż na prawo administracyjne (niezależnie od trudności i sporów związanych z próbami podziału gałęziowego systemu prawa) składają się zbiory ogromnej liczby unormowań prawnych, wydanych w różnym czasie, przez różne podmioty i ujętych rozmaicie⁶⁷⁶. Prawo administracyjne jako gałąź prawa jest bardzo zróżnicowane aksjologicznie, pomimo iż możliwe jest wskazanie fundamentalnych wartości, wspólnych dla wszystkich jego działów. Wyrazem tego ostatniego są podejmowane już od pewnego czasu próby kodyfikacji części ogólnej prawa administracyjnego i stworzenia aktu prawnego zawierającego podstawowe zasady tej gałęzi prawa⁶⁷⁷. Jednocześnie objęcie zakresem prawno-administracyjnej regulacji olbrzymiej sfery stosunków społecznych skutkuje zróżnicowaniem (niejednokrotnie znacznym) tych wartości na poziomie poszczególnych subgałęzi.

Uzasadnione jest więc sprawdzenie, na ile wartości wyrażone w zasadach prawa mogą wpływać na praktykę stosowania prawa w poszczególnych obszarach aktywności administracji. Z uwagi na rozległość tych zagadnień nie jest w tym miejscu możliwa, ani zasadna w kontekście celu książki, ich pełna i pogłębiona analiza. Prowadzone rozważania mają na celu zasygnalizowanie tej problematyki w odniesieniu do dwóch działów prawa administracyjnego,

⁶⁷⁴ Zob. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, op. cit., s. 57.

⁶⁷⁵ Zob. ibidem.

⁶⁷⁶ Szerz. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, op. cit., s. 102–115.

⁶⁷⁷ Interesujący głos w dyskusji na ten temat zabrał m.in. J. Zimmermann (*Aksjomaty prawa administracyjnego*, op. cit., s. 38–43).

tj. planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz pomocy społecznej. Z uwagi na cel publikacji poniższe rozważania z pełną świadomością i odpowiedzialnością prowadzone są na dużym poziomie ogólności i odnoszą się tylko do kilku wybranych aspektów funkcjonowania administracji w tych obszarach.

Rozróżnienie zasad prawa materialnego od zasady postępowania administracyjnego ma charakter umowny i dokonane jest jedynie na potrzeby niniejszej części książki w celu realizacji założonego zadania badawczego. Z perspektywy decydenta i całego procesu stosowania prawa rozróżnienie to nie ma uzasadnienia. W niektórych przypadkach nie jest również możliwe uznanie danej zasady prawa jednoznacznie za zasadę prawa materialnego lub zasadę postępowania. Jednocześnie powyższe rozróżnienie nie wpływa na moc wiążącą zasad, które powinny być w takim samym stopniu przedmiotem zainteresowania podmiotu stosującego prawo. Zasady te wzajemnie się uzupełniają i przenikają, tworząc spójny aksjologicznie system.

6.1.2. Zasady prawa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Problematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce regulowana jest przepisami u.p.z.p.⁶⁷⁸, chociaż w szerszym ujęciu odnoszą się do niej również przepisy innych ustaw i aktów rangi podustawowej, wśród których zwraca się szczególną uwagę na ustawę – Prawo budowlane⁶⁷⁹.

⁶⁷⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.).

⁶⁷⁹ W doktrynie prezentowany jest pogląd o szczególnym związku łączącym te dwie ustawy, które „stanowią funkcjonalną całość normatywną, określając zespół złożonych działań, które składają się na proces inwestycyjny” – I. Zachariasz, *Uwagi wstępne*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Warszawa 2013, s. 21. Ten funkcjonalny związek skutkuje tym, że często nie można stosowania jednej z nich oddzielić od stosowania drugiej, co znajduje odzwierciedlenie w wielu przepisach obydwu ustaw.

Polityka przestrzenna, podobnie jak polityka społeczna, jest jedną ze szczegółowych polityk państwa; opiera się jednak na innych założeniach aksjologicznych. Znajduje to swój wyraz w wartościach preferowanych przez prawodawcę i stanowiących ich realizację w konkretnych konstrukcjach prawnych. Te natomiast, w mniejszym lub większym stopniu, różnią się od rozwiązań przyjętych w obszarach funkcjonowania administracji publicznej związanych z realizacją również innych polityk szczegółowych.

W doktrynie wskazuje się, iż dwiema podstawowymi wartościami, wywiedzionymi z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., „które należy uznać nie tylko za zasady wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej podmiotów prywatnych i organów administracji publicznej, ale przede wszystkim za główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów ustawy w formach w niej przewidzianych, a tym samym także za dyrektywy interpretacyjne przy realizacji przepisów oraz kontroli aktów planistycznych”, są zasada kształtowania ładu przestrzennego i zasada zrównoważonego rozwoju⁶⁸⁰. Wartości te stanowią podstawę działań, które powinny być przyjmowane za fundament wszelkich poczynań w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy⁶⁸¹.

Podkreśla się również, iż – wydając decyzję administracyjną w omawianym obszarze – organ powinien w uzasadnieniu wskazać na uwarunkowania w zakresie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, którymi się kierował⁶⁸². Jest on zobligowany do sięgnięcia do tych zasad, dokonania oceny stanu faktycznego sprawy oraz zasadności wydania decyzji o określonej treści przez pryzmat wartości w nich wyrażonych, a następnie uzewnętrznienia swoich

⁶⁸⁰ Szerz. H. Izdebski, *Komentarz do art. 1*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, op. cit., s. 35–36.

⁶⁸¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 8.05.2014, II SA/Kr 333/14, CBOSA.

⁶⁸² Zob. H. Izdebski, *Komentarz do art. 1*, op. cit., s. 36. Zob. również *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004, s. 8.

motywów w uzasadnieniu. Stanowią one więc immanentny komponent każdego procesu decyzyjnego.

Jednocześnie jednak organ nie może oprzeć się na tych zasadach jako wyłącznej podstawie decyzji stosowania prawa. Zostało to *expressis verbis* wyrażone w przepisach u.p.z.p. – w odniesieniu do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w art. 56 oraz w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy w art. 64. W stosunku do tej ostatniej decyzji podkreślić należy, iż organ nie ma możliwości odmowy ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Oznacza to, że po stronie potencjalnego inwestora powstaje prawo podmiotowe polegające na możliwości domagania się uzyskania decyzji pozytywnej w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, jeśli występuje zgodność z właściwymi przepisami⁶⁸³.

Powyższe ograniczenie jest oczywistym w demokratycznym państwie prawa, z uwagi na wymóg działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Uzasadnione jest również koniecznością ochrony wartości ogólnosystemowych, które w takim państwie przedstawiają wyższą wagę.

Przykładem takiej wartości może być konstytucyjnie gwarantowane prawo własności, które może być ograniczone „tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP)⁶⁸⁴.

⁶⁸³ Zob. decyzja SKO Krakowie z 16.12.2011, SKO.ZP/415/1111/11, LEX nr 1162341.

⁶⁸⁴ „Prawo własności może być ograniczone tzw. władztwem planistycznym – ale wszelkie przepisy ograniczające prawo własności nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Ograniczenia prawa własności (wartości chronionej Konstytucją RP) mogą wyłącznie wynikać z ustaw. Decyzja może ograniczać prawo własności, ale wyłącznie wówczas, gdy u jej podstaw leży ustawa” – wyrok WSA w Olsztynie 14.01.2014, II SA/Ol 1035/13, CBOSA. „Prawo własności jest co prawda najsilniejszym prawem podmiotowym, korzystającym z najszerzych gwarancji ustawowych i konstytucyjnych, jednak nie ma charakteru absolutnego i nieograniczonego. Ograniczenia te dopuszcza Konstytucja RP w art. 64 ust. 3, zgodnie z którym własność może być ograniczona, tyle że tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Jedną z nich jest właśnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” – wyrok WSA

Obowiązek jego ochrony wynika również z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., który nakazuje uwzględnianie prawa własności we wszystkich działaniach podejmowanych przez organy administracji publicznej w obszarze objętym regulacją tej ustawy. Prawodawca daje temu wyraz również w art. 6 ust. 2 u.p.z.p., który stanowi, iż „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny [...], jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu osób trzecich [...]”.

Konsekwencją przyjęcia powyższych założeń aksjologicznych jest oparcie decyzji wydawanych na podstawie przepisów u.p.z.p., tj. decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, na konstrukcji decyzji związanej⁶⁸⁵. W obu typach spraw podmiotom stosującym prawo nie pozostawiono swobody decyzyjnej na etapie ustalenia konsekwencji prawnych. W orzecznictwie wskazuje się, iż w przypadku, gdy wniosek czyni zadość wymaganiom formalnym i jest zgodny z u.p.z.p. (oraz innymi przepisami) organ obowiązany jest wydać decyzję pozytywną⁶⁸⁶.

Nie oznacza to jednak braku swobody na wcześniejszych etapach procesu stosowania prawa. Dla przykładu w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy związane jest to z szerokim zakresem dyskrecjonalności w rozumowaniach derywacyjnych i kwalifikacyjnych.

w Gdańsku z 9.04.2014, II SA/Gd 16/14, CBOSA. Szerz. na temat prawa własności w odniesieniu do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego por. wyrok WSA w Kielcach z 30.04.2013, II SA/Ke 201/14, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 13.02.2014, II SA/Lu 744/13, CBOSA.

⁶⁸⁵ Por. wyrok NSA z 16.02.2010, II OSK 1862/08, LEX nr 597414; wyrok WSA w Krakowie z 28.09.2010, II SA/Kr 686/10, LEX nr 753588. Świadczy o tym również deklaratoryjny charakter tych decyzji. Organ stwierdza w niej jedynie, czy w świetle powszechnie obowiązującego prawa dopuszczalna jest realizacja danej inwestycji na wskazanym przez inwestora terenie, do którego posiada on tytuł prawny. Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 92–104.

⁶⁸⁶ Por. wyrok WSA w Krakowie z 22.01.2013, II SA/Kr 1634/12, LEX nr 1342996; wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2011, IV SA/Wa 1785/09, LEX nr 600335; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.11.2009, II SA/Go 704/09, LEX nr 589118; wyrok WSA w Krakowie z 20.10.2008, II SA/Kr 757/08, LEX nr 499853.

Zgodnie z postanowieniami art. 61 ust. 1 u.p.z.p.: „1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; [...]”

Na gruncie tego przepisu wskazuje się w doktrynie na występowanie elementów władzy dyskrecyjnej, m.in. związanych z interpretacją pojęcia „działka sąsiednia”⁶⁸⁷. Zdaniem J. Goździewicz-Biechońskiej oznacza to „swobodę w zakresie wykładni – indywidualizacja pojęcia w odniesieniu do konkretnego przypadku czy też luzy decyzyjne na etapie swobodnej oceny dowodów”⁶⁸⁸.

Również określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy łączy się z pewnymi przejawami uznaniowości organu. Związane jest to z analizą już istniejącego stanu zabudowy w odniesieniu do wskazanych w powyższym przepisie aspektów (tzw. analiza urbanistyczna) oraz oceną, czy wnioskowana zabudowa może być uznana za kontynuację już istniejącej. Analiza urbanistyczna ma określać średni wskaźnik dla nowej zabudowy albo uzasadniać potrzebę wyznaczenia

⁶⁸⁷ „Nadanie treści temu pojęciu wymaga odniesienia do konkretnego przypadku i sięgnięcia do wiedzy pozaprawnej” – szerz. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, op. cit., s. 494.

⁶⁸⁸ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanych*, op. cit., s. 55. Orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmuje szerokie rozumienie działki sąsiedniej – zob. wyrok NSA z 14.01.2011, II OSK 62/10, LEX nr 953082: „Za szerokim rozmiennieniem pojęcia działki sąsiedniej przemawia zarówno ochrona prawa własności, jak też deklarowana w art. 6 ust. 2 pkt 1 tej ustawy zasada wolności zagospodarowania terenu. Dlatego też przez pojęcie działki sąsiedniej nie można rozumieć wyłącznie działki graniczącej, ale należy odnieść to pojęcie do nieruchomości, terenów położonych w okolicy, tworzącej pewną urbanistyczną całość”. Por. M. Szweczyk, *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”*, „CASUS” 2005, nr 35, s. 6–9.

innego wskaźnika⁶⁸⁹. Przeważnie wyniki tej analizy będą zawężyły zakres późniejszej oceny dokonywanej przez organ i silnie determinowały kierunek podejmowanego rozstrzygnięcia. Czasami jednak (co może mieć miejsce np. w przypadku zabudowy chaotycznej) mogą go poszerzać. W wyroku z 3.12.2008 (II OSK 1520/07, LEX nr 513847) NSA stwierdził, iż „Chaotyczna, zróżnicowana zabudowa istniejąca w czasie załatwiania wniosku o ustalenie warunków zabudowy, nie oznacza braku wzorca obowiązującego na analizowanym terenie i nie stanowi przeszkody w ustaleniu kierunków zabudowy na przyszłość [...]”. W niektórych przypadkach podmiot stosujący prawo będzie więc mógł dodatkowo wyznaczyć ten wzorec, a na kierunki jego decyzji wpływać mogą silnie pozaprawne czynniki, w tym związane z realizacją określonej polityki administracyjnej.

Prawodawca w redakcji przywołanego przepisu posługuje się również innymi zwrotami językowymi, które niejako otwierają kolejne pola do dyskrejonalnego działania. Wiąże się to m.in. z oceną, czy teren posiada dostęp do drogi publicznej, czy istniejące lub projektowane uzbrojenie jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego itd.⁶⁹⁰

Zgodnie z przepisami u.p.z.p. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sposób oceny wniosków w sprawie nowej zabudowy i zagospodarowania terenu dokowany jest na podstawie rozporządzenia właściwego ministra. Obecnie obowiązujące rozporządzenie⁶⁹¹ pozostawia organowi szeroki zakres swobody w tym obszarze, łącznie z możliwością odejścia od wyników analiz przeprowadzonych na podstawie przepisów tego aktu prawnego – np. § 4 ust. 4, który stanowi, iż „Dopuszcza się inne

⁶⁸⁹ Zob. wyrok NSA z 1.06.2009, II OSK 874/08, LEX nr 563557.

⁶⁹⁰ Szerz. na temat praktycznych problemów związanych ze stosowaniem przepisów regulujących problematykę wydawania decyzji o warunkach zabudowy – H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, op. cit. i przywołane tam orzecznictwo.

⁶⁹¹ Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588).

wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1⁶⁹². Podobne uprawnienia podmiotu administrującego wprowadzają § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4 tego rozporządzenia.

Powyższe konstatacje dobrze podsumowuje teza wyroku WSA w Gliwicach z 10.10.2012 (II SA/Gl 399/12, LEX nr 953082), w którym sąd stwierdza, iż „Decyzja ustalająca warunki często jest charakteryzowana jako decyzja związana, co jest rozumiane jako brak podstaw do odmowy ustalenia warunków w sytuacji spełnienia określonych przepisami przesłanek. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że nie oznacza to automatyzmu w wyznaczaniu parametrów, znaczenia nie mają bowiem wyłącznie czynniki ilościowe. Przy określeniu warunków zabudowy przepisy przewidują pewien margines swobody w kształtowaniu nowego zagospodarowania, czego wyrazem jest przewidziana w przepisach rozporządzenia możliwość innego wyznaczenia określonych parametrów niż na podstawie średniej, jeżeli wynika to z analizy”.

Organ administracji publicznej, rozpatrując wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, jest związany poczynionymi w procesie stosowania prawa ustaleniami i nie posiada swobody w określaniu konsekwencji prawnych faktów sprawy. Wiąże się to m.in. z zasadą ochrony prawa własności. Wniosek musi być załatwiony pozytywnie, jeśli spełnia wszystkie przewidziane prawem wymagania.

Podmiot stosujący prawo posiada jednak swobodę decyzyjną, niejednokrotnie znaczną, w ramach rozumowań związanych z ustaleniem sfery faktów i jej kwalifikacją z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w normatywnej podstawie decyzji. Na rozumowania te oddziałują szczególnie mocno zasada kształtowania ładu

⁶⁹² „Regulację stanowiącą zabezpieczenie na wypadek wystąpienia konkretnej sytuacji, która nie da się rozstrzygnąć z uwzględnieniem poprzednich unormowań, zawiera § 4 ust. 4, dopuszczając, a więc w istocie co do zasady wyjątkowo i w szczególności uzasadnionych przypadkach inne rozwiązanie w zakresie ustalenia linii zabudowy”. Zob. A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do § 4 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, LEX/el. 2011; wyrok NSA z 3.04.2008, II OSK 1483/06, LEX nr 490155.

przestrzennego i zasada zrównoważonego rozwoju. Organ stosujący prawo powinien więc dążyć do takich ustaleń, które będą jak najpełniej realizowały wartości wyrażone w zasadach prawa. Oceny dokonywane w trakcie całego procesu muszą odpowiadać wymogom określonym w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., a więc także uwzględniać założenia polityki gminy w stosunku do analizowanego terenu⁶⁹³. Decyzja o warunkach zabudowy powinna prowadzić do takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne⁶⁹⁴.

Powyższe rozważania wskazują na dwie bardzo ważne prawidłowości. Po pierwsze, brak swobody decyzyjnej na etapie formułowania konsekwencji prawnych (formułowania treści decyzji finalnej) nie oznacza jej braku na innych etapach tego procesu. Po drugie, zasady prawa oddziałują na rozumowania podmiotu stosującego prawo również w sprawach tzw. decyzji związanych. Wyznaczają one nieprzekraczalne granice tej swobody oraz ukierunkowują rozumowania podmiotu stosującego prawo w jej ramach. Na gruncie u.p.z.p. wskazują m.in. kryteria i wartości, którymi powinien kierować się decydent przy ocenie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Jednocześnie pozytywne lub negatywne zakwalifikowanie faktów sprawy wiąże organ, obligując do wydania decyzji o określonej treści.

W ten sposób zasady prawa pełnią rolę stróża i gwaranta, iż działania podmiotu administrującego podejmowane w ramach posiadanej przez niego swobody decyzyjnej będą mieściły się w ramach porządku prawnego⁶⁹⁵. Należy jednocześnie podkreślić, iż nie ma przy tym znaczenia rozróżnienie na zasady postępowania czy zasady prawa

⁶⁹³ Szerz. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 61*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, op. cit., s. 328.

⁶⁹⁴ Zob. decyzja SKO w Krakowie z 16.12.2011, SKO.ZP/415/1111/11, LEX nr 1162341.

⁶⁹⁵ Podobną tezę formułuje I. Bogucka (*Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, op. cit., s. 40), która stwierdza, iż „zakres swobody organu administracji wynikający z przepisów prawa materialnego jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego”.

materialnego, czy jakiegokolwiek inne ich klasyfikacje, w tym źródło zasady prawa oraz to, czy jest ona wyrażona przez prawodawcę w sposób bezpośredni, czy też znajduje swój wyraz w jego preferencjach przy formułowaniu konkretnych rozwiązań prawnych.

6.1.3. Wpływ zasad prawa na przyznawanie świadczeń pomocy społecznej

W doktrynie podkreśla się, iż pomoc społeczna zaliczana jest do zadań administracji świadczącej. Jej funkcjonowanie opiera się na kilku fundamentalnych zasadach, do których najczęściej zalicza się zasadę państwa socjalnego, zasadę subsydiarności, zasadę praworządności działania, zasadę równości, zasadę ochrony zaufania, zasadę stosowania odpowiednich środków przez administrację świadczącą⁶⁹⁶. Znajdują one swoje odzwierciedlenie w przepisach u.p.s., na gruncie której podmioty administrujące wyposażone zostały w relatywnie duży zakres swobody decyzyjnej w odniesieniu do możliwości przyznawania niektórych świadczeń pomocy społecznej.

Zgodnie z obowiązującym art. 3 ust. 4 u.p.s. potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Zdaniem I. Sierpowskiej postanowienia te należy traktować „jako pewien zakres swobody, przyznany podmiotom organizującym pomoc społeczną, która umożliwia m.in. dokonanie klasyfikacji potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów, ustalenie priorytetów, zróżnicowanie rozmiaru świadczeń”⁶⁹⁷.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że „pomoc społeczna zależy nie tylko od potrzeb osoby ubiegającej się

⁶⁹⁶ Zob. I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnioniemieckiej*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1986, s. 149.

⁶⁹⁷ Zob. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 3*, [w:] eadem, *Ustawa o pomocy społecznej...*, op. cit., s. 38. Zob. również wyrok WSA w Rzeszowie z 16.01.2013, II SA/Rz 873/12, LEX nr 1343278.

o świadczenie, ale także od aktualnej sytuacji finansowej ośrodka pomocy społecznej”⁶⁹⁸. Dostrzega się nawet możliwość powołania braku odpowiednich środków jako wyłącznej podstawy odmowy przyznania świadczenia lub jego ograniczenia⁶⁹⁹. Wymaga to jednocześnie wnikliwszych rozumowań organu administracji w odniesieniu do ustalenia wysokości posiadanych środków i przeprowadzenia analizy, w wyniku której wykazany zostanie ich całkowity brak lub niemożliwość przeznaczenia ich na przyznanie świadczeń⁷⁰⁰. Brak środków finansowych może być traktowany wówczas jako kategoria interesu społecznego⁷⁰¹.

Przyznawanie świadczeń pomocy społecznej opiera się na zasadzie subsydiarności, którą można postrzegać w dwóch wymiarach. Z jednej strony, świadczenia te mogą zostać przyznawane w celu zaspokojenia potrzeb nieobjętych innymi systemami wsparcia ze strony państwa, np. systemem ubezpieczeń społecznych⁷⁰². Z drugiej zaś strony, mogą być przyznawane dopiero w momencie, gdy dana osoba wykorzysta własne zasoby i możliwości (przez które należy rozumieć nie tylko sytuację materialną, lecz także właściwości psychofizyczne, kwalifikacje zawodowe, aktywność jednostki w rozwiązywaniu własnych i rodzinnych problemów oraz gotowość współdziałania w tym

⁶⁹⁸ Zob. wyrok NSA w Gdańsku z 22.03.1994, SA/Gd 2803/93, niepubl. oraz powołujące go wyroki WSA w Warszawie z 6.08.2010, I SA/Wa 1026/10, CBOSA oraz WSA w Olsztynie z 27.10.2009, II SA/Ol 861/09, CBOSA. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje również na częste powoływanie tej tezy w decyzjach SKO.

⁶⁹⁹ Przeciwno takiej możliwości wypowiada się m.in. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 133. Zob. również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 26.11.2013, NK-N.4131.116.13.2013.BSZ, LEX nr 1393894: „Stwierdzenie, że brak odpowiednich środków finansowych w budżecie gminy może w każdym przypadku stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia w formie pieniężnej lub rzeczowej, jest stwierdzeniem zbyt daleko idącym”. Za dopuszczeniem takiej możliwości opowiada się m.in. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 3*, op. cit., s. 36.

⁷⁰⁰ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 13.03.2008, II SA/Gd 796/07, CBOSA.

⁷⁰¹ Zob. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 3*, op. cit., s. 39.

⁷⁰² Szerz. eadem, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 57.

celu)⁷⁰³ i pomimo podejmowanych działań potrzebuje nadal wsparcia ze strony państwa. Oznacza to, iż świadczenia pomocy społecznej uzupełniają środki i możliwości własne jednostki.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, która ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości⁷⁰⁴. Celem pomocy społecznej nie jest więc zastępowanie działań, które jednostki powinny podejmować samodzielnie w przezwyciężaniu problemów życiowych, a pomoc ze strony państwa w momencie, gdy jednostka pomimo podejmowanych prób nie jest w stanie samodzielnie uporać się z tymi trudnościami, a udzielone wsparcie może uczynić to możliwym lub bardziej prawdopodobnym⁷⁰⁵.

W sytuacji, w której jednostka w pełni wykorzystwała swoje możliwości, zasoby i uprawnienia, a mimo to nadal boryka się z trudną sytuacją życiową, nie ma podstaw, dla których państwo miałyby odmówić jej pomocy⁷⁰⁶. Jeżeli jednak jednostka nie uczyni zadość

⁷⁰³ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 15.01.2014, II SA/Ol 1213/13, CBOSA.

⁷⁰⁴ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 7.10.2010, II SA/Ol 734/10, LEX nr 754052; wyrok WSA w Olsztynie z 15.01.2014, II SA/Ol 1213/13, CBOSA; decyzja SKO we Wrocławiu z 13.04.2011, 4311/77/11, LEX nr 863177.

⁷⁰⁵ Zdaniem I. Sierpowskiej (*Pomoc społeczna jako administracja świadcząca...*, op. cit., s. 152) „Rola administracji świadczącej nie sprowadza się tu do ciągłego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności na odpowiednim poziomie, tylko do udzielania doraźnego i ograniczonego wsparcia osobom będącym w sytuacji kryzysowej”. Szerz. eadem, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr 79, s. 203; K. Wrona, *Zasada subsydiarności w sprawach o świadczenia z pomocy społecznej w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „CASUS” 2004, nr 34, s. 16–20. Por. również wyrok NSA z 3.04.2008, I OSK 887/07, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 15.04.2008, IV SA/Gl 155/07, LEX nr 509368; decyzja SKO w Gdańsku z 20.11.2006, 2625/06, LEX nr 203819.

⁷⁰⁶ Por. K. Stopka, *W sprawie obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej (art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej)*, „CASUS” 2007, nr 4, s. 23; wyrok NSA w Warszawie w 24.02.1999, I SA 1708/98, LEX nr 45757.

owej powinności, to brak po jej stronie podstawowej przesłanki udzielenia wsparcia z pomocy społecznej⁷⁰⁷.

System pomocy społecznej w Polsce opiera się również o zasadę indywidualizacji świadczeń, która odróżnia tę pomoc od ubezpieczeń społecznych, w których rodzaje świadczeń są ściśle określone przepisami prawa i zależne od zdarzenia losowego, bez możliwości dopasowania wsparcia do jednostkowych przypadków. Indywidualizacja świadczeń umożliwia pełniejszą realizację celów pomocy społecznej, zwłaszcza poprzez aktywizowanie jej beneficjentów⁷⁰⁸.

Na tym tle warto zwrócić uwagę na instytucję zasiłku celowego, który przyznawany jest w celu zaspokojenia „niezbędnej potrzeby bytowej”. Prawodawca nie definiuje tego pojęcia, ograniczając się tylko do przykładowego wyliczenia przeznaczenia tego zasiłku. Z uwagi na cel i wartości systemu pomocy społecznej jest to działanie w pełni racjonalne, uzasadnione potrzebą indywidualnej oceny sytuacji każdego wnioskodawcy. Zasiłek celowy ma bowiem charakter szczególny, wyjątkowy i powinien być przyznawany na określony cel bytowy⁷⁰⁹. W przypadku tego świadczenia ustawodawca odstąpił również od ustalania jego wysokości, pozostawiając to w gestii organu przyznającego tę formę wsparcia.

Tak szerokie zakreślenie granic swobody decyzyjnej w przyznawaniu zasiłku celowego tworzy prawne ramy dla jak najpełniejszej realizacji zasad pomocy społecznej. Podmiot administrujący musi w sposób szczegółowy poddać ocenie sytuację jednostki i podjąć decyzję, czy spełnia ona przesłanki przyznania tego świadczenia, które określone są w sposób wymagający szacowania. W każdym przypadku w grę wchodzi więc konieczność wartościowania i oceny tej sytuacji, a także nałożenie jej na politykę decydowania organu i wreszcie jego możliwości finansowe. Jednocześnie powinien on

⁷⁰⁷ „Dążenie strony do poprawy swojej sytuacji nie może ograniczać się [do] składania kolejnych wniosków o przyznanie prawa pomocy” – wyrok WSA w Poznaniu z 29.11.2013, II SA/Po 952/13, LEX nr 1401727.

⁷⁰⁸ Zob. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 3*, op. cit., s. 34. Zob. również S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 26.

⁷⁰⁹ Por. wyrok WSA w Opolu z 5.11.2013, II SA/Op 215/13, LEX nr 1395435.

załatwić sprawę zgodnie ze słusznym interesem jednostki, o ile nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny i możliwości organu⁷¹⁰.

Bardziej wnikliwa analiza przepisów u.p.s. prowadzi do wniosku o relatywnie szerokim zakresie władzy dyskrecjonalnej podmiotów administrujących w procesie decydowania o przyznaniu jednostce wsparcia. Związane jest to z możliwością gospodarowania środkami na przyznawanie tych świadczeń, oceną indywidualnej sytuacji jednostki, w tym odpowiedzią na pytanie, czy wymaga ona pomocy ze strony państwa oraz niejednokrotnie możliwością określenia formy i wysokości udzielonego wsparcia.

Jednocześnie swoboda ta jest ograniczana, a rozumowania organu ukierunkowywane przez opisane powyżej zasady prawa. Stanowią one nieprzekraczaną granicę władzy dyskrecjonalnej, poza którą wyjście może skutkować zakwestionowaniem zgodności z prawem decyzji organu. Podmiot decyzyjny nie może bowiem odmówić przyznania świadczenia, jeśli posiada odpowiednie środki finansowe, stan faktyczny sprawy spełnia ustawowe kryteria, a przyznanie pomocy czyni zadość zasadzie subsydiarności i indywidualizacji. Jest to więc w pewnym sensie decyzja związana co do określenia konsekwencji prawnych. O ile ustalenia te w duże mierze oparte są na wartościowaniu, o tyle zakwalifikowanie faktów sprawy jako spełniających przesłanki do udzielenia wsparcia obligują organ (jeśli posiada on możliwości finansowe) do wydania decyzji pozytywnej. Z drugiej zaś strony niespełnienie którejs z nich skutkuje decyzją odmowną. Jednocześnie w związku z faktem, iż forma lub wysokość niektórych świadczeń określana jest przez sam organ, pozostaje jeszcze kwestia jego uznaniowości w tym zakresie.

Wspomniane zasady ukierunkowują również rozumowania podejmowane przez podmiot administrujący na wcześniejszych etapach procesu decyzyjnego. Zasady te wskazują pośrednio okoliczności, do ustalenia których powinien dążyć organ, kryteria, którymi powinien się posługiwać, dokonując kwalifikacji tych faktów, oraz konsekwencje dokonanych wartościowań. Pośredniość ta przejawia się tym, iż

⁷¹⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 1.03.2006, I SA/Wa 104/06, LEX nr 197481.

organ kieruje się aksjologią wyrażoną w zasadach prawa na każdym etapie procesu decyzyjnego. Same zasady nie odnoszą się bezpośrednio do konkretnych obowiązków organu, stanowią jednak podstawę dla określenia tych obowiązków przez doktrynę i praktykę stosowania prawa, w szczególności praktykę kształtującą się w wyniku weryfikacji decyzji organu. Jednocześnie zasady prawa ukierunkowują sposób oceny faktów sprawy, a następnie w zależności od wyniku rozumowań kwalifikacyjnych – treść decyzji finalnej.

Na marginesie rozważań warto zauważyć, iż organ zobowiązany jest do indywidualnej oceny każdego przypadku. Nie wyklucza to jednak możliwości stosowania paradygmatów działania wpisujących się w politykę administracyjną organu. Posługiwanie się nimi w praktyce może znacznie przyspieszyć proces decyzyjny, a na etapie formułowania decyzji końcowej, poprzez swoistą standaryzację, zapobiec wydaniu różnych decyzji w zbliżonych stanach faktycznych. Posługiwanie się paradygmatami nie może jednak prowadzić do naruszenia norm prawnych ani aksjologii systemowej. Może więc odbywać się niejako w granicach przez nie określonych.

Warto odwołać się również do postawionej w poprzednim podrozdziale tezy o nierozdzielności zasad prawa w procesie stosowania prawa. Już tylko na przykładzie skrótowej analizy prowadzonej w tym miejscu widać wzajemne przenikanie i uzupełnianie się zasad prawa materialnego i zasad postępowania, czego wyrazem może być np. obowiązek załatwienia sprawy zgodnie ze słusznym interesem strony⁷¹¹.

⁷¹¹ Innym przykładem może być zasada szybkości postępowania: „W sprawach z zakresu pomocy społecznej, mających zasadniczo istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki konieczne jest rygorystyczne przestrzeganie zasady szybkości i prostoty postępowania” – wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.05.2008, II SA/Go 181/08, LEX nr 509545.

6.1.4. Swoboda decyzyjna a czynniki aksjologiczne i pragmatyczne

Próba konfrontacji otrzymanych wyników analizy wpływu zasad prawa w dwóch powyższych działach prawa administracyjnego z praktyką stosowania prawa prowadzi do kilku bardzo ważnych wniosków.

Po pierwsze (co zostało już wskazane), niezależnie od treści zasad prawa oraz tego, czy mają one charakter ogólnosystemowy, czy też są związane silniej z gałęzią prawa administracyjnego lub jej wybranym obszarem wpływają one w znaczny sposób na podejmowanie decyzji przez podmiot stosujący prawo w ramach posiadanej przez niego swobody decyzyjnej. Z jednej strony wyznaczają nieprzekraczalne granice tej swobody, a z drugiej ukierunkowują rozumowania decydenta.

Po drugie, w konkretnym procesie stosowania prawa dochodzić może do sytuacji kolidowania ze sobą różnych wartości wyrażonych w zasadach prawa. Rozstrzygnięcie takiej kolizji – ważenie zasad prawa, jest przejawem władzy dyskrecjonalnej podmiotu stosującego prawo. Stwierdzając niemożliwość jednoczesnej realizacji zasad prawa, decydent będzie musiał przyznać jednej z nich większą wagę. Należy pamiętać, iż zasady prawa inaczej niż reguły prawne (normy zwykłe)⁷¹² mogą być spełnione częściowo⁷¹³. Oznacza to, iż ewentualna kolizja zasad nie musi oznaczać, a zdaniem M. Kordeli jest to praktycznie wykluczone⁷¹⁴, absolutnego pierwszeństwa jednej z nich. Dlatego też możliwość rozstrzygnięcia tej kolizji powinna zostać ujęta w postaci relacji preferencji warunkowej, a więc uznania,

⁷¹² W tym miejscu warto przypomnieć, iż w niniejszej książce na oznaczenie reguł prawnych (w podziale norm prawnych na reguły i zasady) autor świadomie posługuje się określeniem „normy prawne” – szerz. zob. rozdział II.

⁷¹³ Zdaniem R. Alexego (*A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002, s. 47) zasady prawa stanowią optymalizacyjne nakazy lub wymogi, nie określające, jak należy postępować, ale wymagające, aby pewien stan rzeczy został zrealizowany w najwyższym stopniu.

⁷¹⁴ Szerz. M. Kordela, *Zasady prawa – studium teoretycznoprawne*, op. cit., s. 264–269.

iż w konkretnej sprawie znaczenie jednej z zasad jest ważniejsze i to ona stanie się (wskazując sposób realizacji reguły [normy prawnej]) podstawą rozstrzygnięcia⁷¹⁵, co nie oznacza całkowitej niemożliwości przynajmniej częściowej realizacji drugiej z zasad. Dodatkowo wiąże się to z obowiązkiem podmiotu administrującego odpowiedniego uzasadnienia dokonanego przez siebie wyboru⁷¹⁶.

Po trzecie, niezależnie od sugbałęzi prawa administracyjnego, w ramach której decyzję podejmuje organ, oddziałując na niego zarówno czynniki aksjologiczne, jak i pragmatyczne. Ich wpływ dostrzeżony został już na etapie rozumowań derywacyjnych wykładni prawa. Dopiero jednak analiza przeprowadzona w tej części książki ukazała ich wspólne oddziaływanie na treść decyzji cząstkowych podejmowanych w trakcie procesu stosowania prawa, a w konsekwencji na treść decyzji finalnej i jej uzasadnienie. Wybór analizowanych działów prawa administracyjnego, tj. pomocy społecznej oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, był podyktowany intuicyjnym przekonaniem autora o swoistej kontrastowości tych dwóch subgałęzi, z których pierwsza ma bardzo silne podłoże aksjologiczne, a druga pragmatyczne. Przeprowadzone badania wykazały, iż w każdej z nich na podmiot stosujący prawo oddziałują obie grupy tych czynników. W aksjologicznie uwarunkowanej pomocy społecznej dostrzegalne są przejawy pragmatyzmu związane m.in. z koniecznością efektywnego gospodarowania ograniczonymi zasobami finansowymi, jakie posiada do swojej dyspozycji organ. W silnie zdeterminowanym względami efektywności planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dostrzegalny jest wpływ czynników aksjologicznych związanych m.in. z koniecznością poszanowania zasady dobrego sąsiedztwa⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Zob. *ibidem*, s. 265.

⁷¹⁶ Zdaniem B. Wojciechowskiego (*Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, op. cit., s. 458) ważenie zasad jest istotą argumentacyjno-interpretacyjnego modelu stosowania prawa.

⁷¹⁷ Szerz. na temat zasady dobrego sąsiedztwa w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy zob. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, op. cit., s. 499–505.

Znaczenie tych czynników będzie różniło się w zależności od działu prawa administracyjnego. Jednocześnie konieczność ich uwzględnienia, niezależnie od ewentualnego braku wyraźnego odesłania do nich w tekście prawnym, wiąże się z jednej strony z powiązaniem działań administracji z wartościami systemu prawnego oraz szerszej wartościami ogólnospołecznymi, a z drugiej – z koniecznością efektywnego zarządzania określoną sferą rzeczywistości zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa. Niezależnie, więc od tego, iż na poziomie deskryptywnym zaprezentowany powyżej wpływ tych czynników na swobodę decyzyjną został dokonany w odniesieniu do dwóch subgałęzi prawa administracyjnego i możliwe, że nie ma absolutnie uniwersalnego charakteru, to należy go potraktować jako element modelu optymalizacyjnego podejmowania decyzji w ramach posiadanej swobody decyzyjnej w administracyjnym typie stosowania prawa.

6.2. Dyskursywność stosowania prawa w typie administracyjnym

6.2.1. Stosowanie prawa i racjonalność decyzji w ujęciu komunikacyjnym

Inspirację do sięgnięcia w publikacji poświęconej decyzyjnej analizie procesów stosowania prawa do ich ujęcia dyskursywnego stanowią trzy czynniki. Po pierwsze, jest to rosnące zainteresowanie przedstawicieli rodzimej teorii i filozofii prawa zagadnieniami wpływu procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa⁷¹⁸. Po drugie, to ciekawość badawcza autora, czy krytyczne

⁷¹⁸ Por. m.in. W. Cyruł, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, op. cit., passim; A. Kotowski, *Modele dyskursów prawniczych*, Toruń 2013, passim; S. Stadniczeńko, *Znaczenie komunikacji społecznej dla jurysprudencki – wybrane zagadnienia*, Opole 2008, passim; B. Wojciechowski, *Dyskursywny model stosowania prawa – wybrane aspekty*, [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Kraków 2003, s. 151–166. Zob. również T. Spyra, *Granice wykładni prawa*, Warszawa 2006, s. 225–265; T. Gizbert-Studnicki, *Postępowanie sądowe jako złożony dyskurs – zagadnienia pragmatyki języka sali*

uwagi formułowane w publikacjach niektórych przedstawicieli tego nurtu pod adresem ujęcia decyzyjnego stosowania prawa są zasadne i czy istnieje możliwość integracji (przynajmniej do pewnego stopnia) tych dwóch podejść badawczych. Wiąże się to dodatkowo z przyjętym na wstępie pracy założeniem o konieczności prowadzenia wszechstronnej analizy zjawisk prawnych oraz integracji zewnętrznej i wewnętrznej prawodawstwa. Po trzecie wreszcie, jeśli odpowiedź na wcześniejsze pytania była twierdząca, motywem tym jest próba wykazania, iż stosowanie prawa w typie administracyjnym, pomimo iż ze swej istoty to proces, w którym uzewnętrznia się imperium podmiotów decyzyjnych, nie jest procesem jednostronnym, w którym organy władzy publicznej decydują o prawach i obowiązkach obywatela bez możliwości wpływania przez tego obywatela oraz innych potencjalnych uczestników dyskursu na przebieg tego procesu oraz rozumowania decydenta. Jednocześnie należy wskazać, iż nie jest to próba kompleksowej analizy tego zagadnienia, które znacząco wykracza poza założone cele badawcze książki i wydaje się niemożliwe do przeprowadzenia bez pogłębionych studiów. Z tego też względu zaprezentowane tezy mają jedynie charakter uogólniający i sygnalizacyjny, co nie wyklucza prowadzenia w tym obszarze pogłębionych badań w przyszłości. Z uwagi na tę skrótowość autor podjął świadomą decyzję o konieczności spłaszczenia wielu problemów teoretyczno-filozoficznych⁷¹⁹.

Dodatkowo z punktu widzenia budowy modelu optymalizacyjnego korzystania z przysługującej administracji swobody decyzyjnej zasadne jest skoncentrowanie uwagi w pierwszej kolejności na warunkach racjonalności stosowania prawa, czyli na warunkach, jakie w ujęciu dyskursywnym powinny zostać spełnione, aby możliwe było uznanie procesu i jego efektu finalnego w postaci decyzji za racjonalne.

sądowej, [w:] *Oblicza polszczyzny*, red. A. Markowski, R. Pawelec, Warszawa 2012, s. 252–263 oraz wcześniejsze prace tego autora.

⁷¹⁹ Przejawem tej skrótowości jest już wspólne traktowanie w ramach niniejszej książki ujęcia argumentacyjnego, dyskursywnego i komunikacyjnego procesów tworzenia i stosowania prawa, abstrahując od występujących pomiędzy nimi różnic.

Na początku warto wskazać, iż w teorii argumentacji prawo nie jest instrumentem sterowania społeczeństwem w jakimś celu, lecz mechanizmem, za pomocą którego władza państwowa i społeczeństwo w sposób dyskursywny mogą rozwiązywać konflikty w drodze porozumienia (konsensualne rozwiązywanie problemów społecznych)⁷²⁰.

Zdaniem W. Cyrula na procesy stosowania prawa w ujęciu dyskursywnym można spojrzeć z trzech perspektyw – *sensu largissimo*, *sensu largo* i *sensu stricto*. Wskazuje on, iż „z punktu widzenia teorii komunikacji współczesne procesy stosowania prawa *sensu largissimo* należy uznać za złożone procesy komunikacyjne”, w ramach których następuje przekazywanie i przetwarzanie informacji na temat okoliczności faktycznych rozpatrywanych spraw lub treści obowiązujących norm prawnych w celu wydania decyzji udostępnianych następnie adresatom lub innym odbiorcom. W ujęciu *sensu largo* jest to „zespół czynności komunikacyjnych organów stosujących prawo, podejmowanych w celu kierowania przebiegiem procesów komunikacyjnych w dyskursie *sensu largissimo* oraz zmierzających do sprawowania kontroli nad czynnościami pozostałych uczestników w trakcie jego trwania”. Wąskie ujęcie tej problematyki wiąże on natomiast z wydawaniem i ogłaszaniem decyzji kończącej postępowanie oraz jej uzasadnieniem⁷²¹.

Komunikacyjne ujęcie problematyki racjonalności stosowania prawa czynić ma możliwym uchwycenie i uwzględnienie złożoności relacji zachodzących pomiędzy uczestnikami dyskursów w powyższych trzech ujęciach, a więc uwzględnienie zachodzących pomiędzy nimi interakcji w trakcie całego procesu. Jak pisze W. Cyrul, „ograniczenie zagadnienia racjonalności dyskursu do kwestii decyzji stosowania prawa oraz jej uzasadnienia nie docenia wpływu przebiegu procesów komunikacyjnych w trakcie stosowania prawa na ocenę

⁷²⁰ Zob. J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, s. 768.

⁷²¹ Szerz. W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, op. cit., s. 297–301.

słuszności, trafności lub adekwatności samego rozstrzygnięcia, co ujęcie komunikacyjne stara się właśnie pokazać⁷²².

Zdaniem tego autora tradycyjne podejście uznaje za racjonalny dyskurs z uwagi na jego uzasadnialność z punktu widzenia określonych reguł uzasadniania (decyzja jest racjonalna, gdy wynika ze swoich przesłanek), podczas gdy w ujęciu komunikacyjnym mówimy o dyskursie racjonalnym, ponieważ jest on skuteczny komunikacyjnie, tzn. zdolny wywołać określony skutek w określonej sytuacji (decyzja jest racjonalna, ponieważ jest skuteczna komunikacyjnie)⁷²³. Stawia on tezę, iż o racjonalności decyzji stosowania prawa nie decyduje subiektywna ocena określonej jednostki (podmiotu wydającego decyzję – racjonalność wewnętrzna lub obserwatora – racjonalność zewnętrzna), która może różnić się od ocen sformułowanych przez inne jednostki, ale wymogi skuteczności dyskursu⁷²⁴. Nie rozwija on jednak swojej myśli w tym zakresie.

W literaturze sformułowane są rozmaite wymogi, jakim powinien odpowiadać dyskurs, aby móc być uznany za skuteczny. Z uwagi na tematykę i objętość pracy nie jest możliwa ich wnikliwa prezentacja. Warto jednak przynajmniej wzmiankowo wskazać warunki sformułowane w teorii działań komunikacyjnych J. Habermasa i stanowiącej jej rozwinięcie teorii argumentacji prawniczej R. Alexego.

Pierwszy z tych myślicieli, analizując procesy podejmowania decyzji w kategoriach procesów komunikacyjnych, wskazuje, że przy założeniu, iż dyskurs odbywa się w idealnej sytuacji komunikacyjnej⁷²⁵, podjęte w jego wyniku decyzje są racjonalne, tzn. powstają w toku swobodnej dyskusji i ostatecznie odzwierciedlają przekonania uczest-

⁷²² Zob. *ibidem*, op. cit., s. 319.

⁷²³ Zob. *ibidem*, s. 320.

⁷²⁴ Szerz. *ibidem*, s. 321.

⁷²⁵ Idealna sytuacja komunikacyjna występuje wówczas, gdy: mówca ma intencję komunikowania prawdziwych zdań, mówca szczerze wypowiada swoje intencje, mówca musi wybrać wypowiedź, która jest słuszna. W idealnej sytuacji komunikacyjnej zapewnia uczestnikom dyskursu taką samą możliwość artykułowania swoich interesów oraz uzasadniania ich słuszności za pomocą argumentów. Szerz. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 114–116.

ników⁷²⁶. W koncepcji J. Habermasa kryterium racjonalności stanowi nieskrępowane przez przemoc i stosunki panowania porozumiewanie się⁷²⁷. Słuszność orzeczeń sądowych ocenia się natomiast według tego, czy spełnione zostały komunikacyjne warunki argumentacji, które umożliwiają bezstronne wyrokowanie⁷²⁸.

W swojej proceduralnej koncepcji argumentacyjnej R. Alexy formułuje natomiast formalne reguły kształtujące przebieg dyskursu praktycznego, którego szczególnym przypadkiem jest dyskurs prawniczy. Zalicza do nich zasady stanowiące m.in., iż: żaden mówca nie może sobie przeczyć, każdy mówca może bronić tylko tego, w co wierzy, każdy z mówców może używać określonego predykatu konsekwentnie na oznaczenie określonego przedmiotu, różni mówcy nie mogą tego samego wyrażenia używać w różnych znaczeniach⁷²⁹. Przymioty racjonalności i dyskursywnej prawomocności (ważności) mogą zostać przypisane tylko takim wypowiedziom normatywnym, które zostały uzgodnione w dyskursie spełniającym określone minimalne warunki⁷³⁰.

W koncepcji R. Alexego dyskurs prawny służy usprawiedliwieniu rozstrzygnięć prawniczych w relacji do obowiązującego porządku prawnego⁷³¹. Celem tego dyskursu jest wykazanie słuszności, przyjmowanych dla celów uzasadnienia, normatywnych przesłanek⁷³². Wypowiedź normatywna w takim dyskursie, jak pisze B. Wojciechowski, nie

⁷²⁶ Zob. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, op. cit., s. 264.

⁷²⁷ Zob. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, op. cit., s. 123.

⁷²⁸ Zob. J. Habermas, *Faktyczności i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 248.

⁷²⁹ Zasady te w koncepcji R. Alexego należą do reguł podstawowych, obok których występują jeszcze reguły rozsądkowe, argumentacyjne, uzasadniające oraz reguły przejścia. Szerz. J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 196.

⁷³⁰ Zob. K. Kukuryk, *Kilka uwag o sposobie rozstrzygania dyskursu prawnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2012, vol. LIX, nr 1, s. 25.

⁷³¹ Zob. H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 118.

⁷³² Zob. J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, op. cit., s. 197.

musi być rozsądna, ale wymaga się, aby była racjonalnie uzasadniona w ramach obowiązującego porządku prawnego⁷³³.

Niezależnie od idealizacyjnego określenia warunków skuteczności dyskursu w obu powyższych teoriach należy stwierdzić, iż w ujęciu komunikacyjnym racjonalność decyzji zależy nie tyle od rzeczywistego uzasadnienia, ile od jej uzasadnialności⁷³⁴. Decyzja racjonalna to decyzja mieszcząca się w porządku prawnym oraz uzasadnialna w stopniu przekonującym dla jej odbiorców. Jednocześnie decyzja jest uzasadniona wtedy i tylko wtedy, gdy audytorium rozumie ją w taki sposób, w jaki rozumie tę decyzję sam argumentujący⁷³⁵.

6.2.2. Wybrane przejawy dyskursywności w stosowaniu prawa przez administrację

Jeśli na proces stosowania prawa podejmowany i prowadzony przez organy administrujące spojrzeć przez pryzmat ujęcia komunikacyjnego, to szczególnie wartościowe wydaje się najszersze z zaprezentowanych powyżej ujęć. Pozwala ono uchwycić złożoność procesów decydowania administracyjnego zarówno w skali pojedynczej sprawy, jak i szerszej polityki administrowania.

Przenosząc jednocześnie te rozważania na grunt krajowego porządku prawnego, warto zwrócić uwagę na fakt, iż niektóre zasady dyskursu określone są przez samego prawodawcę w tekstach aktów prawnych, podczas gdy inne wynikają z natury funkcjonowania administracji publicznej lub specyfiki procesów stosowania prawa w państwie demokratycznym.

Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, która nakłada na organ obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału

⁷³³ B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, op. cit., s. 271.

⁷³⁴ Zob. W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, op. cit., s. 285.

⁷³⁵ Zob. B. Wojciechowski, *Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, op. cit., s. 454.

w każdym stadium postępowania oraz obowiązek umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jest to prawo do podejmowania czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej⁷³⁶.

Zasada ta znajduje swoją realizację w obowiązujących przepisach k.p.a., które przewidują m.in. możliwość zgłaszania przez stronę żądania przeprowadzenia dowodu (art. 78 § 1), prawo wzięcia udziału w przeprowadzeniu dowodu oraz możliwość zadawania pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składania wyjaśnień (art. 79 § 2), prawo złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów oraz prawo do stawienia się na rozprawę osobiście lub przez przedstawicieli albo pełnomocników (art. 80 § 2). Ponadto w świetle art. 81 k.p.a. uznanie za udowodnioną okoliczności faktycznej wymaga stworzenia stronie możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Strona ma również prawo wypowiedzenia się co do całości zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszania żądań przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1)⁷³⁷. Z uprawnień strony korzysta również organizacja społeczna, która została dopuszczona do udziału w postępowaniu⁷³⁸.

Naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym stanowi wadę procesową, będącą podstawą uchylecia decyzji i to bez względu na to, czy miała ona, czy też nie wpływ na treść decyzji⁷³⁹. Jednocześnie brak udziału przez stronę w postępowaniu, który nastąpił nie z jej własnej winy stanowi prze-

⁷³⁶ Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 10 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 170; wyrok WSA w Krakowie z 29.11.2013, II SA/Kr 1155/13, LEX nr 1405139.

⁷³⁷ „Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, a także obowiązek wstrzymania się od wydania decyzji do czasu złożenia tego oświadczenia w wyznaczonym terminie” – wyrok WSA w Krakowie z 14.12.2007, II SA/Kr 569/07, LEX nr 479288. Zob. również wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2007, V SA/Wa 1991/07, LEX nr 484910.

⁷³⁸ Zob. wyrok NSA z 20.01.2005, OSK 1755/04, LEX nr 160277.

⁷³⁹ Zob. decyzja SKO w Elblągu z 4.12.2006, 1996/PS/06, LEX nr 202889. Por. wyrok WSA w Olsztynie z 19.12.2013, II SA/Ol 1045/13, LEX nr 1414026.

słankę wznowienia postępowania zakończoną decyzją ostateczną (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)⁷⁴⁰. Jednocześnie nie ma przy tym znaczenia, czy nieobecność strony wpłynęła na treść decyzji finalnej.

Mając na względzie regulacje kodeksowe, można stwierdzić, iż w krajowym porządku prawnym stworzone zostały ramy instytucjonalno-prawne prowadzenia dyskursu pomiędzy organem a stroną (ewentualnie innymi uczestnikami postępowania). Jednocześnie omawiane regulacje niwelują, a przynajmniej zmniejszają, nierówność stron stosunku administracyjnoprawnego, która mogłaby zaburzyć relacje pomiędzy uczestnikami dyskursu i utrudnić lub nawet uniemożliwić równą i nieskrępowaną wymianę argumentów. Organ nie ma obowiązku pozytywnego rozpatrywania każdego wniosku i żądania strony, musi jednak zapoznać się z jej argumentami, a następnie odnieść się do nich, a w przypadku gdy się z nimi nie zgadza, swoją decyzję wnikliwie uzasadnić (zgodnie z zasadą przekonywania).

Naruszenie powyższych zasad dyskursu powoduje wadę procesową. Organ nie może odmówić stronie przysługujących jej uprawnień (co podlega następnie weryfikacji w drodze postępowania instancyjnego oraz sądownoadministracyjnego). Ewentualne odstąpienia od tych zasad muszą mieć swoje uzasadnienie i są możliwe jedynie, „gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną” (art. 10 § 2 k.p.a.).

Organ administracji jest uczestnikiem dyskursu, ale jednocześnie jego gospodarzem. Odpowiadając za prawidłowy przebieg postępowania administracyjnego, musi stale informować stronę o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Wyrażona w art. 9 k.p.a. zasada informowania ma,

⁷⁴⁰ „Przesłanka braku winy strony oznacza sytuację, gdy nie została ona zawiadomiona o wszczęciu postępowania lub nie została dopuszczona do udziału w istotnych czynnościach procesowych albo nie mogła w nich brać udziału z powodów przez nią niezawinionych. Nie jest przy tym wymagane, aby winę w tym zakresie ponosili inni uczestnicy postępowania lub organ administracyjny” – M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 850.

zdaniem A. Wróbla, prowadzić do wyrównania szans strony⁷⁴¹, która z uwagi na brak profesjonalnego przygotowania mogłaby ponieść negatywne skutki. Innymi słowy, jest to próba wyrównania niedostatków związanych z brakiem odpowiedniej wiedzy, który mógłby ujemnie wpłynąć na skuteczność dyskursu. Jednocześnie obowiązek organu jest w orzecznictwie interpretowany zwięźdząco, gdy chodzi o tzw. profesjonalistów⁷⁴², czyli osoby, które z racji swojego wykształcenia, pełnionej funkcji lub wykonywanej działalności posiadają odpowiednią wiedzę, umożliwiającą im pełny udział w dyskursie z organem.

Omawiane regulacje prawne mają umożliwić nieskrępowaną i niedyskryminującą wymianę argumentów pomiędzy uczestnikami procesu stosowania prawa (organem i stroną), która w efekcie ma doprowadzić do wydania decyzji uzasadnionej w stopniu umożliwiającym jej akceptację.

Strona, która nie zgadza się z decyzją organu administracji (z jakich względów nie akceptuje jej), ma możliwość kwestionowania jej na drodze postępowania odwoławczego lub w przypadku podniesienia zarzutu niezgodności z prawem – również sądowego. To natomiast otwiera kolejne pola dyskursu, gdzie dotychczasowa relacja (wynikająca z charakteru stosunku administracyjnoprawnego) nadrzędności podmiotu administrującego zostaje zniwelowana, a pozycje dotychczasowych uczestników dyskursu – zrównane.

Interesującą z punktu widzenia komunikacyjnego sytuacją jest przypadek autoweryfikacji decyzji organu stosującego prawo. Na podstawie argumentów strony sformułowanych niejako po zakończeniu dyskursu i wydaniu decyzji organ – przyznając rację stronie – uwzględni jej roszczenia w całości (art. 132 § 1 k.p.a.).

W ramach postępowania sądownoadministracyjnego zwraca natomiast uwagę obowiązek organu do przekazania do sądu, wraz z pełną dokumentacją sprawy, odpowiedzi na skargę strony (art. 54 § 2 u.p.p.s.a.). Decydent zostaje zobligowany do wypowiedzenia się

⁷⁴¹ Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 9 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 166.

⁷⁴² Zob. *ibidem*, s. 169.

(przedstawienia swojego stanowiska) na temat zasadności podnoszonych przez stronę zarzutów. Drugą interesującą instytucją w ramach weryfikacji sądowej jest postępowanie mediacyjne, w ramach którego strony mogą wspólnie wypracować konsensus w sprawie.

Ujęcie komunikacyjne stosowania prawa *sensu largissimo* umożliwia dostrzeżenie wpływu na ten proces również innych aktorów, którzy niekoniecznie zaangażowani są bezpośrednio w jednostkową sprawę, ale mogą być zainteresowani ogólną praktyką decyzyjną organu. Chodzi o innych uczestników dyskursu, których argumenty mogą potencjalnie wpływać na decyzje podmiotu stosującego prawo. Jak bowiem wskazano w pierwszej części książki, na proces stosowania prawa w typie administracyjnym w ramach posiadanej przez podmiot swobody decyzyjnej oddziałują, obok czynników prawnych, czynniki o charakterze organizacyjnym i politycznym.

Z uwagi na fakt, iż organy administracji publicznej muszą realizować powierzone im zadania, w ramach posiadanych (ograniczonych) zasobów, szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie optymalizacji podejmowanych działań. W tym celu prawodawca wprowadza złożony system nadzoru nad aktywnością administracji publicznej, w ramach którego jedne organy mogą oddziaływać na inne. Oddziaływanie to może odbywać się w drodze stosowania formalnych procedur nadzoru i weryfikacji albo też w sposób niesformalizowany. Argumenty, którymi posługują się organy nadrzędne nad organem stosującym prawo, stanowią element dyskursu pomiędzy nimi. Z oczywistych względów dyskurs ten nie spełnia idealizacyjnych wymagań formułowanych przez J. Habermasa czy R. Alexego, jest jednak swoistym procesem komunikacyjnym, który nie może pozostać niedostrzeżony. Argumenty formułowane przez organy nadrzędne mogą skutecznie, ze względów pragmatycznych, oddziaływać na praktykę podejmowania decyzji, w tym decyzji stosowania prawa. Organy, chcąc uniknąć sukcesywnego uchylania swoich decyzji lub ogólnej negatywnej oceny swojej działalności (a w konsekwencji poniesienia ujemnych skutków tej oceny), będą raczej dążyły do uwzględnienia wytycznych, wskazań i zaleceń płynących z systemu organizacyjnego administracji.

Argumenty wynikające z organizacyjnych powiązań administracji mogą wreszcie przejawiać się w formułowaniu określonej polityki

stosowania prawa, co będzie miało miejsce niezależnie od wskazanych powyżej procedur nadzoru. Bez względu na to, czy polityka administrowania będzie miała charakter mniej lub bardziej sformalizowany oraz czy będzie pochodziła od organu nadrzędnego, czy też zostanie wypracowana wspólnie przez organy decydujące w danej sferze życia społecznego, zawierać będzie argumenty, które powinny być uwzględniane przez podmioty stosujące prawo.

Należy również pamiętać, iż administracja publiczna powołana jest dla realizacji wizji funkcjonowania państwa preferowanej przez dominującą opcję polityczną. W związku z tym dyskurs *sensu largissimo* obejmuje również dyskurs, w którym uczestniczą przedstawiciele określonych sił politycznych. Może on przybierać formę mniej lub bardziej zorganizowaną lub sformalizowaną, w zależności od możliwości bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania czynników politycznych na decydowanie administracyjne. Wiązać się to może z jednej strony z szeroko rozumianą praktyką stosowania prawa w wybranym obszarze aktywności administracji publicznej i odnosić do sposobu realizacji powierzonych jej zadań, a z drugiej – ze sposobem postępowania w odniesieniu do pojedynczej sprawy lub grupy spraw.

Spojrzenie na stosowanie prawa z punktu widzenia teorii komunikacji w ujęciu najszerszym pozwala uchwycić liczne zależności faktycznie występujące w praktyce stosowania prawa przez podmioty administrujące. Czyni to również możliwym dostrzeżenie wymiany argumentów pomiędzy różnymi podmiotami, zarówno w ramach pojedynczego procesu decyzyjnego, jak i pewnej ogólniejszej praktyki stosowania prawa. Pozwala wreszcie zauważyć złożoność procesów stosowania prawa w typie administracyjnym, w których dochodzi do oddziaływania na decydenta wielości czynników (argumentów) o zróżnicowanym charakterze.

Zaprezentowane powyżej przykłady przejawów dyskursywności w stosowaniu prawa w typie administracyjnym oczywiście nie wyczerpują tej problematyki. W dyskursie tym uczestniczą bowiem również inne podmioty, w tym ustawodawca (na poziomie krajowym, lokalnym, ale i ponadnarodowym), judykatura (krajowa, międzynarodowa i unijna) oraz przedstawiciele doktryny, a poszczególne dyskursy różnią się między sobą swoją strukturą.

6.2.3. Elementy komunikacyjne w podejściu decyzyjnym – próba syntezy

Ujęcie komunikacyjne stosowania prawa otwiera wiele ciekawych i zarazem nowych pól badawczych nad problematyką wydawania indywidualnych i wiążących decyzji przez kompetentne podmioty, w szczególności w odniesieniu do stosowania prawa w typie administracyjnym. Znamienite jest jednocześnie, iż współcześnie w demokratycznym państwie prawa procesy stosowania prawa powinny w naturalny sposób przybierać charakter argumentacyjny. Rolą władzy w takim państwie jest bowiem dążenie do osiągnięcia porozumienia społecznego, a nie jednostronne narzucanie obywatelom swojej woli bez należytego i akceptowalnego uzasadnienia.

Na rozumowania podmiotu stosującego prawo wpływają argumenty formułowane przez wielu uczestników dyskursu *sensu largissimo*, a w zależności od szczegółowych rozwiązań prawnych oraz rzeczywistych uwarunkowań funkcjonowania decydenta niektóre z nich będą silniejsze niż inne. Jednocześnie proces poszukiwania optymalnego rozstrzygnięcia sprawy wymusza rozważenie każdego z nich.

Treść poszczególnych decyzji cząstkowych procesu stosowania prawa i jego wynik końcowy w postaci decyzji finalnej powinny być wypadkową ważenia argumentów formułowanych w trakcie całego procesu przez różnych uczestników dyskursu w granicach zakreślonych przez obowiązujący porządek prawny. Jednocześnie fakt podejmowania decyzji w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów wymaga właściwego uzasadnienia zapadłego rozstrzygnięcia, które sformułowane zostanie w sposób przekonujący dla odbiorców. Zgodzić należy się z tezą formułowaną przez B. Wojciechowskiego, głoszącą, iż podmiot stosujący prawo powinien poszukiwać „optymalnie racjonalnego i uzasadnialnego rozstrzygnięcia”⁷⁴³. Roszczenie uzasadnialności odnosić należy zarówno do treści decyzji finalnej,

⁷⁴³ Zob. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, op. cit., s. 299.

jak i szeregu decyzji cząstkowych podejmowanych w trakcie całego procesu stosowania prawa.

Warto w tym miejscu nawiązać do zaproponowanego przez J. Habermasa rozróżnienia na działania celowo-racjonalne i komunikacyjne⁷⁴⁴. Pierwsze z nich oparte są na technicznie użytecznej wiedzy empirycznej i zorientowane na realizowanie najsukcesywniejszych dyrektyw instrumentalnych, podczas gdy drugie mają na celu osiągnięcie porozumienia uczestników interakcji społecznych⁷⁴⁵. Mając na uwadze ten podział, należy stwierdzić, iż funkcjonowanie organów administracji publicznej (w tym stosowanie prawa) powinno obejmować obie grupy tych działań.

Z jednej bowiem strony, administracja publiczna posiada określone zadania do realizacji, do których powinna dążyć (z czego jest rozliczana w rozbudowanym i zróżnicowanym systemie weryfikacji). W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie optymalizacji podejmowanych decyzji w celu jak najpełniejszej realizacji wyznaczonego celu. Z tej perspektywy szczególnie ważna jest racjonalność instrumentalna, z punktu widzenia której można oceniać skuteczność działań celowo-racjonalnych.

Z drugiej strony, w państwie prawa opartym na wartościach demokratycznych priorytetowego znaczenia nabiera osiąganie konsensusu społecznego. W związku z tym organy administracji powinny tak kierować swoją działalnością, aby do tego konsensusu zmierzać. Zgodzić należy się z M. Stępiem, który twierdzi, iż „administracja jest czymś więcej niż tylko społecznie wyizolowanym instrumentem dla skutecznego realizowania formułowanych przez legislaturę celów. Stojące przed nią zadania nie mają wyłącznie technicznego charakteru, nie ograniczają się do odczytywania i interpretacji relewantnych faktów, reguł, a następnie stosowania obiektywnej i specjalistycznej wiedzy do osiągnięcia zadeklarowanych wartości, stanów, rezultatów”⁷⁴⁶.

⁷⁴⁴ Szerz. J. Habermas, *Communication and Evolution of Society*, Boston 1979, s. 111.

⁷⁴⁵ Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa...*, op. cit.,

s. 144.

⁷⁴⁶ Zob. M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, op. cit., s. 59.

Administracja publiczna, która powołana jest do realizacji dobra wspólnego, powinna podporządkować temu dobru wszystkie swoje działania i sposoby ich realizacji przy jednoczesnym dopuszczeniu do głosu społeczeństwa jako całości i jego poszczególnych członków. Z tej perspektywy szczególnego znaczenia nabiera racjonalność komunikacyjna, której podstawą jest intersubiektywna słuszność norm działania. Racjonalne komunikacyjnie są te działania, które rozszerzają wolną od przymusu i represji komunikację w strukturach społecznych, sprzyjają dyskursywnemu kształtowaniu i wyrażaniu woli społecznej oraz umożliwiają konsensualną regulację konfliktów społecznych⁷⁴⁷.

Luzy decyzyjne, jakie posiadają organy administracji publicznej (niezależnie od ich źródła), stanowią miejsce prowadzenia dyskursu. Im większy zakres swobody decyzyjnej, tym większa możliwość uwzględnienia różnych argumentów w dyskursie, ale jednocześnie większa odpowiedzialność decydenta, który musi dokonać ich oceny i ewentualnego ważenia, a decyzję swoją uzasadnić w przekonujący sposób. Dyskurs ogranicza nie tyle swobodę decyzyjną, co arbitralność podejmowanych decyzji i wymusza na organie wykazanie racji, które przemawiają za przyjęciem takiej, a nie innej decyzji. Jak zauważa B. Wojciechowski, działanie organu jest racjonalne, „gdy podlega konfrontacji w dyskusji: równej, ponieważ nie ma głosów ważniejszych, mniej ważnych czy nieważnych; nieskrępowanej, gdyż każdy ma prawo słuchania, mówienia i przekonywania, oraz wolnej od przymusu”⁷⁴⁸. Dyskurs wymusza więc racjonalizację rozumowań podmiotu stosującego prawo, a użyte argumenty wpływają na racjonalizację treści decyzji.

⁷⁴⁷ Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa...*, op. cit., s. 144.

⁷⁴⁸ B. Wojciechowski, *Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, op. cit., s. 478.

6.3. Zracjonalizowana decyzja stosowania prawa⁷⁴⁹

6.3.1. Proces dochodzenia do decyzji zracjonalizowanej

Dotychczasową analizę władzy dyskrecyjnej organów administracji publicznej prowadzono w ujęciu statycznym. Jej celem była próba uchwycenia i ukazania przejawów swobody, jaką dysponują podmioty administrujące na różnych etapach procesu stosowania prawa oraz czynników mogących oddziaływać na sposób podejmowania decyzji w jej ramach. Analizy te wykazały, iż głównym źródłem luzów decyzyjnych są obowiązujące normy prawne. Prawo jest też podstawowym czynnikiem determinującym sposób korzystania ze swobody, jaką posiada decydent. Jednocześnie źródła kreujące tę swobodę mają również charakter pozaprawny i w zasadzie nie ma procesów decyzyjnych, w których nie występowałyby przynajmniej w minimalnym zakresie luz decyzyjny. Jednocześnie czynniki prawne nie są jedynymi ukierunkowującymi działania organu w ramach posiadanej faktycznie swobody decyzyjnej, a w konkretnym przypadku na decydenta oddziałuje cały kompleks czynników o zróżnicowanym charakterze.

Przeprowadzone analizy staną się teraz punktem wyjścia konstruowania modelu optymalizacyjnego korzystania z przysługującej organowi swobody decyzyjnej. Podstawą dalszych rozważań będzie dynamiczna analiza luzów decyzyjnych rozumiana jako uporządkowany ciąg czynności prowadzących do wydania decyzji.

Wskazywano już uprzednio na zaproponowany przez M. Król schemat podejmowania decyzji w sytuacji występowania luzu decyzyjnego. W tym miejscu uzasadniona jest jego wnikliwsza analiza i próba nałożenia go na proces stosowania prawa w typie administracyjnym.

Proces podejmowania decyzji w ramach posiadanej przez organ administrujący swobody decyzyjnej przebiegać powinien w kierunku jej stopniowego zawężania poprzez eliminację alternatyw wyboru,

⁷⁴⁹ Zaprezentowane w tej części książki tezy nawiązują do koncepcji decyzji racjonalnej i trafnej autorstwa M. Król. Są jednak ich autorskim i twórczym rozwinięciem, uwzględniającym specyfikę stosowania prawa w typie administracyjnym.

aż do momentu podjęcia decyzji o określonej treści. Podmiot stosujący prawo rozpoczyna proces od ogólnego określenia celu działania i wartości, którymi będzie się kierował, następnie poprzez ograniczenie alternatyw wyboru do dopuszczalnych i istotnych w danym typie spraw (co wiąże się z odrzuceniem innych alternatyw wyboru) przechodzi do podjęcia działań w konkretnym stanie faktycznym i wyboru tego z wariantów, który z uwagi na określone kryteria jest najwłaściwszy.

Jednocześnie, jak wynika z wcześniejszych analiz, zbiór alternatyw wyboru ograniczony jest normami prawnymi i zasadami prawa oraz stanem faktycznym sprawy. Źródła alternatyw wyboru mogą mieć zróżnicowany charakter i być konsekwencją świadomej działalności prawodawcy lub powstawać w sposób niezależny od niego. Bez względu jednak na charakter źródła swobody decyzyjnej jest ona zawsze limitowana treścią obowiązującego prawa. Działanie *contra legem* lub prowadzące do takiego skutku należy rozumieć jako działanie poza swobodą decyzyjną, jako działanie samowolne, autorytarne. Swoboda decyzyjna jest bowiem polem działania organu, którego granice wytycza obowiązujące prawo.

Eliminacja alternatyw wyboru w ramach przysługującej organowi swobody decyzyjnej odbywa się etapowo. Na pierwszym etapie wachlarz możliwości wyboru jest największy. W miarę podejmowania kolejnych rozumowań w procesie decyzyjnym dokonuje się kolejnych relatywizacji, stopniowo odrzucając te alternatywy wyboru, które w mniejszym stopniu spełniają kryteria preferowane przez organ. W drugim etapie swoboda decyzyjna zostaje zrelatywizowana do wartości lub celów średniego zasięgu oraz typu sprawy, a na trzecim dochodzi do jej mocnej relatywizacji w kontekście konkretnej sprawy, należącej do danego typu spraw.

Schemat dochodzenia do decyzji optymalnej w danych warunkach poprzez stopniowe ograniczanie alternatyw wyboru w ramach posiadanej władzy dyskrecjonalnej ma zastosowanie zarówno w odniesieniu do całego procesu stosowania prawa (ujęcie szerokie), jak i decydowania w ramach poszczególnych jego faz (ujęcie wąskie), związanych kolejno z ustalaniem stanu faktycznego i prawnego, rozumowaniami kwalifikacyjnymi oraz wydaniem decyzji finalnej i jej

uzasadnieniem, czyli swobody decyzyjnej podjęcia decyzji cząstkowych o określonej treści.

Ujęcie szerokie, z uwzględnieniem wszystkich etapów stopniowego zawężania możliwości wyboru, jest szczególnie widoczne w sytuacjach, w których prawodawca wyznacza administracji ogólne zadania, pozostawiając jej możliwość wyboru sposobów i metod ich realizacji. Chodzi o przypadki subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa, o których była mowa we wcześniejszych częściach książki.

W tego typu sytuacjach podmiot administrujący posiada swobodę wyboru sposobu realizacji przewidzianego celu, co czasami jest poprzedzone wytyczaniem celu szczegółowego w ramach ogólnie określonego przez prawodawcę zadania. Inicjuje on proces stosowania prawa, gdy z uwagi na cele, które przed nim stoją, oraz wartości, którymi się kieruje, dojdzie do przekonania o zasadności wydania decyzji jednostkowej jako optymalnego środka prowadzącego do tego celu.

W przypadku subiektywnie postrzeganej konieczności rozpoczęcia procesu stosowania prawa organ przejdzie przez wszystkie wskazane etapy eliminacji alternatywy wyboru. Rozpocznie od poszukiwania i wyznaczania celów dalekosiężnych i podstawowych wartości, przez ich stopniową relatywizację, w wyniku której nabeździe przekonania o zasadności wszczęcia procesu stosowania prawa, którego przedmiotem będzie sprawa należąca do określonego typu spraw, aż do ich konkretyzacji w odniesieniu do indywidualnego adresata. W tym sensie pierwszy i czasami drugi etap eliminacji alternatyw wyboru będzie następował jeszcze w fazie przedjurysdykcyjnej. Rozpoczynając proces stosowania prawa, a w jego ramach formalne postępowanie, decydent musi być już świadomy przynajmniej typu sprawy, która będzie podlegała załatwieniu w drodze decyzji oraz celów i wartości relewantnych w sprawach tego rodzaju.

W przypadku procesów stosowania prawa, których rozpoczęcie nie zależy od woli decydenta (zobiektywizowana konieczność rozpoczęcia procesu), pierwszy etap eliminacji alternatyw może w ogóle nie wystąpić. Będzie to miało miejsce w sytuacjach, w których pojawienie się określonego faktu implikuje obowiązek rozpoczęcia

procesu decyzyjnego. Wówczas wachlarz możliwości organu jest już na początku zawężony i organ od razu przejdzie do drugiego etapu, a więc do zawężenia alternatyw wyboru do tych możliwych w danym typie spraw. Nie oznacza to jednak, iż ogólne cele i wartości będące przedmiotem rozumowań etapu pierwszego nie będą wpływać na dokonywanie dalszych wyborów. Organ administrujący musi być zawsze świadomy celu swojego działania (zadań, które przed nim stoją, niezależnie od stopnia szczegółowości ich sformułowania) oraz preferowanych wartości. Nie zawsze będzie jednak dokonywał ich każdorazowego ustalenia i wyboru.

Sposób inicjowania procesu decyzyjnego w typie administracyjnym nie wpływa więc na możliwość aplikacji zaproponowanego schematu w każdym procesie stosowania prawa. Wszystkie decyzje administracji publicznej ukierunkowane są na realizację zadań, jakie przed nią stoją⁷⁵⁰, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności działania dla dobra wspólnego⁷⁵¹. Niezależnie więc od tego, jakim faktycznie zakresem władzy dyskrecjonalnej będzie dysponował podmiot administrujący, w każdym procesie będzie przechodził on przez wszystkie ww. etapy. W niektórych przypadkach proces stopniowego zawężania alternatyw wyboru będzie przebiegał bardzo szybko, w innych będzie wymagał większego zaangażowania decydenta.

Przejście na poziom konkretnej sprawy (etap trzeci) upoważnia również do prowadzenia rozważań na temat stopniowego zawężania alternatywy wyboru w wąskim ujęciu, czyli w odniesieniu do poszczególnych faz pojedynczego procesu stosowania prawa. W tym przypadku również niejako pominięty zostać może etap pierwszy zawężania nad alternatywami wyboru. Podmiot administrujący rozpoczyna swoje rozważania od relatywizacji w odniesieniu do danego

⁷⁵⁰ Jak słusznie zauważa B. Wojciechowski (*Dyskrecjonalność sędziowska...*, op. cit., s. 93), „im szerszy zakres potencjalnych zadań [organu administracji – A. S.], to tym większa swoboda podejmowania decyzji”.

⁷⁵¹ „Trybunał Konstytucyjny utożsamia dobro wspólne najpierw z celem państwa, a następnie z interesem publicznym” – A. Młynarska-Sobaczewska, *Państwo jako dobro wspólne – czy obywatele muszą być altruistami*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzecińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 138.

typu spraw, w wyniku których przejdzie do analizowania i dokonania wyboru spośród dopuszczalnych możliwości w kontekście stanu faktycznego sprawy. Również tutaj ogólne cele i wartości działania organu, które są ustalane na pierwszym etapie, ukierunkowywać mogą sposób korzystania z przysługującej organowi swobody decyzji.

Przebieg procesu eliminacji alternatyw wyboru w wąskim ujęciu wygląda zgoła podobnie, jak w ujęciu szerokim. Celem działania decydenta jest podjęcie decyzji optymalnej, niezależnie od tego, czy jest to decyzja częściowa, czy decyzja ostateczna⁷⁵², a rozumowanie przebiega na podstawie tych samych prawidłowości. Poprzez stopniowe odrzucanie dopuszczalnych i potencjalnie możliwych treści decyzji częściowych organ dokona wyboru rozwiązania optymalnego w danej sprawie z uwagą na preferowane kryteria.

Różnica pomiędzy ujęciem wąskim i szerokim sprowadza się do możliwości ewentualnej autoweryfikacji podjętej decyzji i jej skutków. Podjęcie decyzji częściowej w ujęciu wąskim nie wyklucza powrotu do danej fazy procesu stosowania prawa i zmiany alternatywy wyboru dokonanej przed decydem. Jest to możliwe aż do momentu zakończenia całego procesu decyzyjnego i wydania decyzji finalnej i w zasadzie nie wywołuje skutków w sferze zewnętrznej. W ujęciu szerokim, w którym eliminacji alternatyw wyboru dokonuje się z punktu widzenia całego procesu i decyzji końcowej, raz dokonany wybór jednego z wariantów treści decyzji finalnej od momentu przekazania informacji na ten temat adresatowi jest wiążący i jedynie wyjątkowo może podlegać zmianie.

Schemat podejmowania decyzji w ramach posiadanej przez podmiot administrujący swobody decyzyjnej przebiega w kierunku stopniowej eliminacji alternatyw wyboru, co z założenia nakłada na ten podmiot obowiązek refleksyjnego podejścia do swoich działań i podejmowanych decyzji. Wyklucza on możliwość działania w pełni automatycznego na podstawie przekonania, że jeśli jakaś sprawa należy do danego typu spraw, to należy ją załatwić w określony

⁷⁵² Decyzję finalną można również rozpatrywać w dwóch ujęciach – tj. jako kolejną decyzję częściową procesu stosowania prawa lub jako efekt całego procesu wieniący wszystkie rozumowania decydenta.

sposób. Tego typu intuicje podmiotu administrującego mogą okazać się pomocne w pierwszym i drugim etapie eliminacji alternatywy wyboru i w gruncie rzeczy mogą w zdecydowany sposób przyspieszyć cały proces. Przejście jednak na etap trzeci, czyli dokonywanie relatywizacji w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy, zmusza organ administracji do dokonania wyboru treści decyzji, spośród alternatyw wyboru, która będzie optymalna w tej konkretnej sprawie. Nie oznacza to jednak braku możliwości sięgnięcia do wypracowanych dotychczas przez organ paradygmatów działania, o których była mowa we wcześniejszych rozdziałach. Skorzystanie z nich może niejednokrotnie usprawnić i przyspieszyć cały proces decyzyjny. Warunkiem skorzystania z takiego paradygmatu powinna być każdorazowa refleksja nad jego aktualnością i adekwatnością do załatwianej sprawy. Specyfika stanu faktycznego sprawy stanowi nieprzekraczalną granicę swobody decyzyjnej w administracyjnym typie stosowania prawa oraz podstawę prowadzenia wszelkich rozumowań zmierzających do wydania decyzji stosowania prawa.

6.3.2. Istota decyzji zrationalizowanej

Znając schemat przebiegu rozumowania wyboru optymalnej treści decyzji w warunkach przysługującej organowi swobody decyzyjnej, należy zastanowić się, czym tak naprawdę jest ta decyzja i jak organ powinien jej poszukiwać. Innymi słowy, należy ustalić, co organ powinien osiągnąć lub do osiągnięcia czego powinien dążyć poprzez stopniową eliminację alternatyw wyboru w ramach posiadanej swobody.

Decyzja optymalna to decyzja zrationalizowana.

W swojej koncepcji M. Król wskazuje na zasadę decyzji racjonalnej i trafnej jako zasadę kierującą rozumowanie podmiotu stosującego prawo w podejmowaniu decyzji w ramach przysługującego mu luzu decyzyjnego. Jej zdaniem decyzja trafna to taka, która jest racjonalną i niewadliwą jednocześnie⁷⁵³. Natomiast decyzja stosowania

⁷⁵³ M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, op. cit., s. 71. Por. jej uwagi na temat skuteczności decyzji stosowania prawa, która uzupełniona

prawa jest racjonalna wtedy i tylko wtedy, gdy jest zrelatywizowana instrumentalnie albo gdy jest zrelatywizowana systemowo⁷⁵⁴. Autorka wskazuje, iż wystarczy spełnienie jednego z tych warunków, aby uznać decyzję za racjonalną. B. Wojciechowski podchodzi ostrożniej do tej tezy, pisząc, iż rozstrzygnięcie może być uznane za racjonalne, jeśli jest zrelatywizowane systemowo i/lub instrumentalnie⁷⁵⁵. Decyzja zracjonalizowana w ujęciu prezentowanym w niniejszej książce musi być natomiast zrelatywizowana jednocześnie systemowo i instrumentalnie. Nie wystarczy więc spełnienie jednego z tych warunków.

Koncepcja decyzji zracjonalizowanej zakłada *a priori* jej zgodność z normami prawnymi. Decyzja nie może być określona jako zracjonalizowana, jeśli została wydana w sytuacji braku stosowanej kompetencji, z naruszeniem procedury lub jej treść nie mieści się w granicach prawnie określonych. Jak już wspomniano, swoboda decyzyjna to swoboda w granicach prawa, a nie poza prawem. Tak samo decyzja zracjonalizowana to decyzja podjęta z poszanowaniem prawa.

Decyzja zracjonalizowana to decyzja najpełniej realizująca zakładany cel działania. Nie chodzi o to, by była to realizacja pełna. Takowa bowiem może nie być możliwa do osiągnięcia z uwagi na różnorodność celów działania, które mogą się wzajemnie wykluczać albo też z uwagi na specyfikę faktów sprawy oraz stanu otaczającej rzeczywistości, czy wreszcie z uwagi na fakt, iż niektóre cele formułowane są w postaci wymagającej permanentnej aktywności administracji i nigdy nie zostaną w pełni osiągnięte (np. zapewnienie bezpieczeństwa publicznego). W tym miejscu należy przypomnieć, iż na wyznaczenie celów działania administracji oddziaływać mogą różnorodne czynniki. Cele te mogą być wyznaczone przez prawodawcę w sposób szczególny i jednoznaczny, nie pozostawiając swobody

„racjonalnością i trafnością decyduje o minimum poprawności decyzji” – eadem, *Skuteczność decyzji stosowania prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1980, z. 55, s. 69–81.

⁷⁵⁴ Eadem, *Zasada racjonalnej decyzji stosowania prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. 22, s. 29.

⁷⁵⁵ B. Wojciechowski, *Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego*, op. cit., s. 479.

w zakresie ich dookreślenia, lub też mogą być przez prawodawcę przydane z zachowaniem pewnego stopnia ogólności (wymaganego np. z uwagi na dynamizm zmian w ramach danego obszaru rzeczywistości społecznej). W tym drugim przypadku na uszczegółowienie celów działania organu administrującego wpływać mogą czynniki o charakterze pozaprawnym (czynniki polityczne i organizacyjne).

Decyzja zrjonalizowana to decyzja odnosząca się do faktów sprawy, niepomijająca niektórych z nich oraz nieuwzględniająca faktów, które nie są relewantne w danym procesie. Implikuje to konieczność wnikliwej analizy każdej sprawy. Stosowanie paradygmatów w podejmowaniu decyzji ma na celu przyspieszenie postępowania, ale nie może prowadzić do wydania decyzji niezrjonalizowanej poprzez bezrefleksyjne ich przyjmowanie.

Decyzja zrjonalizowana to decyzja godząca różne (niejednokrotnie sprzeczne) interesy, które ujawniły się przed rozpoczęciem procesu lub w czasie jego trwania. Jak wskazywano, podejmowanie decyzji w typie administracyjnym dokonuje się w sytuacji potencjalnego konfliktu różnych interesów. Rolą decydenta jest ich ustalenie oraz określenie wzajemnych relacji, a w razie stwierdzenia kolizji pomiędzy nimi jej rozstrzygnięcie na rzecz pełniejszej realizacji któregoś z tych interesów.

Dlatego też decyzja zrjonalizowana stanowi kompromis w takim zakresie, w jakim jest możliwe jego osiągnięcie w danym stanie faktycznym. Konieczność uwzględniania interesu strony, która wiąże się z zasadami postępowania administracyjnego, a szerzej z ochroną praw i wolności człowieka, nakłada na organ szereg obowiązków i ograniczeń⁷⁵⁶, do których musi on dostosować swoje działania.

Z tego też względu decyzja, aby móc zostać uznaną za zrjonalizowaną powinna zostać podjęta w wyniku dyskursu pomiędzy uczestnikami procesu decyzyjnego. W minimalnym zakresie dyskurs ten obejmuje wymianę komunikatów pomiędzy dwoma podmiotami,

⁷⁵⁶ Por. Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, op. cit., s. 58; wyrok NSA w Warszawie z 26.11.1991, II SA 937/91, LEX nr 10323.

tj. organem i stroną postępowania. Chodzi o dyskurs *sensu largissimo* w trakcie całego procesu stosowania prawa oraz dyskurs *sensu stricto* związany z wydawaniem i ogłaszaniem decyzji stosowania prawa.

Zapewnienie stronie prawa wypowiedzenia się co do każdego dowodu, możliwość zgłaszania własnych środków dowodowych, możliwość zapoznania się z całością zgromadzonego w sprawie materiału czyni realnym możliwość wyrażania jej poglądów zarówno w kwestiach proceduralnych, jak i merytorycznych w procesie stosowania prawa. Decyzja zracjonalizowana to decyzja podjęta w wyniku dopuszczenia nieskrępowanego wyrażania poglądów na temat sprawy przez stronę oraz analizy zasadności sformułowanych przez nią zarzutów i twierdzeń. Przy czym nie oznacza to, iż organ musi zakończyć postępowanie pozytywnie dla strony lub zgadzać się z każdym z jej zarzutów lub twierdzeń. Konieczne jest jednak, aby dopuścić możliwość dyskursu, rozważyć zasadność wystąpień strony oraz ustosunkował się do nich.

Decyzja zracjonalizowana to wreszcie decyzja uzasadniona w sposób komunikacyjnie skuteczny. Oznacza to decyzję, która jest elementem dyskursu pomiędzy organem a stroną. W jej treści organ powinien odnieść się do twierdzeń strony i wyrazić swoje stanowisko w tym zakresie, prezentując argumenty, w szczególności jeśli nie zgadza się argumentami strony. Decyzja powinna być tak uzasadniona, aby przekonać odbiorcę o jej poprawności. Jednocześnie powinna być uzasadniona w sposób, który mógłby otworzyć kolejne pola dyskursu, tj. np. pomiędzy stroną, organem i organem wyższego stopnia w sytuacji wniesienia odwołania lub sądem administracyjnym albo też innymi potencjalnymi uczestnikami dyskursu.

Decyzja zracjonalizowana to decyzja podjęta i wyrażona w sposób umożliwiający weryfikację jej poprawności. Swoboda decyzyjna, jaka przysługuje podmiotowi administrującemu jest swobodą (wolnością) od prawodawcy. Brak możliwości dokonania efektywnej weryfikacji sposobu przeprowadzenia procesu oraz trafności decyzji finalnej w zakresie, w jakim spełniają one powyższe wymogi, czyniłby postulat dążenia do wydania decyzji zracjonalizowanej iluzorycznym.

Wreszcie należy pamiętać, iż decyzja stosowania prawa jako norma indywidualna stanowi część porządku prawnego i jako taka nie może

być sprzeczna z innymi elementami tego porządku. W szczególności nie może być sprzeczna z normami prawnymi i aksjologią prawną wyrażoną w zasadach prawa. Te ostatnie wyrażają wartości, jakimi powinien kierować się podmiot stosujący prawo we wszystkich swoich rozumowaniach, w tym dokonując wyboru alternatyw działania w ramach swobody decyzyjnej. Nie powinna ona również prowadzić do sprzeczności z innymi decyzjami stosowania prawa.

Tak rozumiana decyzja zrationalizowana musi zostać uznana za racjonalną zarówno wewnątrz (w ocenie decydenta), jak i zewnątrz (w ocenie strony, organu instancyjnie wyższego, sądu lub innego obserwatora). Jeśli w którymś z tych ujęć decyzja nie jest uznana za racjonalną, oznacza to, iż nie został spełniony któryś z wymogów stawianych decyzji zrationalizowanej. Za przyjęciem tego argumentu przemawia również fakt, iż koncepcja decyzji zrationalizowanej zakłada jej skuteczność komunikacyjną, tzn. uznanie jej za racjonalną przez uczestników dyskursu.

Decyzja zrationalizowana oznacza decyzję najtrafniejszą, optymalną, najlepiej realizującą założony cel w danych warunkach uwzględniających zarówno ramy prawne podejmowania decyzji, uwarunkowania prawne, polityczne i organizacyjne działania organu administracji, zmienność otaczającej rzeczywistości, jak i cechy specyficzne sprawy.

6.3.3. Czynniki determinujące decyzję zrationalizowaną

Wskazano już na sposób dochodzenia do decyzji zrationalizowanej oraz warunki, jakim musi ona odpowiadać. Należy zastanowić się jeszcze, czym organ powinien się kierować, dążąc do jej poszukiwania.

Wydanie decyzji, którą można określić mianem zrationalizowanej, dokonywane jest w procesie stopniowej eliminacji alternatyw wyboru w ramach posiadanej swobody decyzyjnej na podstawie określonych kryteriów. Podstawą każdego racjonalnego działania musi być odpowiedni zasób wiedzy. Możliwość dokonania trafnego wyboru w ramach wielości alternatyw treści decyzji musi więc zostać

poprzedzona refleksją podmiotu administrującego na temat zakresu wiedzy podstawowej, jaką dysponuje.

Na wiedzę podstawową decydenta składa się wiedza na temat faktów i prawa w zakresie, w jakim są one podstawą procesu decyzyjnego, który ma zakończyć się wydaniem decyzji zracjonalizowanej. Wydanie decyzji zracjonalizowanej bez pełnej znajomości stanu faktycznego sprawy i znajomości systemu prawa (norm i zasad) jest w zasadzie niemożliwe. Można co prawda wyobrazić sobie decyzję trafną, w sensie trafności rozstrzygnięcia, podjętą pomimo deficytu wiedzy. Nie jest jednak możliwe, aby decyzja ta spełniała wszystkie warunki uznania ją za zracjonalizowaną, pomimo iż treściowo odpowiadałaby analogicznej decyzji wydanej w sytuacji posiadania odpowiedniego zasobu wiedzy (dla przykładu może nie spełniać wymogu uzasadnialności w stopniu przekonującym dla uczestników dyskursu).

Szczególnym rodzajem wiedzy podstawowej jest wiedza (a mówiąc precyzyjniej: świadomość) na temat występowania w procesie decyzyjnym miejsc, w których podmiot stosujący prawo posiada swobodę wyboru. Nie ma przy tym znaczenia, czy jej źródłem jest wola prawodawcy, czy inne, niezależne od niego czynniki. Dodatkowo wiedza (świadomość) decydenta o istnieniu swobody decyzyjnej na poszczególnych etapach procesu stosowania prawa powinna być połączona ze świadomością czynników mogących ukierunkowywać jego rozumowania oraz z jej granicami.

Taki zasób wiedzy może stanowić instrumentarium do wydania decyzji zracjonalizowanej. Nie daje on co prawda gwarancji, ale czyni to wysoce prawdopodobnym. Jednocześnie w miarę poszerzenia wiedzy podstawowej o dodatkowe informacje, niezwiązane bezpośrednio z konkretnym procesem decyzyjnym, ale mogące wpływać na rozumowania organu stosującego prawo (np. wiedza o faktach niebędących faktami sprawy, ale mogących oddziaływać na postrzeganie rzeczywistości przez decydenta [szerszy kontekst sprawy⁷⁵⁷], wiedza na temat wcześniejszych decyzji stosowania prawa [np. ukształtowana

⁷⁵⁷ Czasami szerszy kontekst sprawy będzie musiał zostać ustalony przed wydaniem decyzji jednostkowej. Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 15.01.2014, II SA/Ol 1166/13, LEX nr 1424351.

linia orzecznicza] czy wiedza na temat reguł dyskursu), wzrasta możliwość wydania decyzji zrationalizowanej.

O eliminacji alternatyw wyboru, jakie posiada organ w ramach swobody decyzyjnej, przesądzą natomiast jego preferencje. Wielość potencjalnych treści decyzji, czyli liczba alternatyw wyboru, ma swoje granice, których przekroczenie uniemożliwia uznanie decyzji za zrationalizowaną. Granice możliwości wyboru określają granice swobody decyzyjnej. Niezależnie bowiem od źródła luzu jest on zawsze limitowany faktami sprawy oraz treścią norm prawnych i zasad prawa. Tym samym elementy, które stanowią podstawę wiedzy decydenta stanowią równocześnie nieprzekraczalne granice jego władzy dyskrecjonalnej.

Wyznaczają one nieprzekraczalne granice swobody decyzyjnej, w ramach których zawierają się wszystkie alternatywy wyboru. Organ administrujący powinien dążyć do wyznaczonego celu w sposób mieszczący się w tych granicach. Punktem wyjściowym decydowania administracyjnego jest stan rzeczywistości społecznej istniejący w danym momencie, punktem docelowym realizacja celu (ujętego najogólniej jako realizacja dobra wspólnego) stojącego przed organem, a środkiem do tego decyzja o określonej treści mieszcząca się w granicach wyznaczonych przez normy prawne i zasady prawa oraz wydana na gruncie konkretnego stanu faktycznego.

W granicach tych organ powinien kierować się takimi preferencjami wyboru alternatyw, które doprowadzą go do wydania decyzji zrationalizowanej, czyli optymalnej w danym stanie rzeczywistości. Na preferencje te oddziałują czynniki o zróżnicowanym charakterze, które – ukierunkowując wybory decydenta – wpływają w mniejszym lub większym stopniu na podejmowane przez niego decyzje. Są to czynniki polityczne, organizacyjne i prawne.

Czynniki prawne wpływające na preferencje decydenta to wartości systemu prawnego, które wyrażone są w zasadach prawa. Zasady te stanowią z jednej strony element wiedzy podstawowej decydenta, określając równocześnie granice swobody decyzyjnej, z drugiej natomiast – swoiste metareguly wyboru alternatyw w ramach swobody, jaką dysponuje organ. Analizy prowadzone we wcześniejszych częściach książki wykazały, iż zasady prawa pełnią rolę stróża racjonalności rozstrzygnięcia. Wyrażając wartości systemu prawa, ograniczają

dowolność wpływu czynników pozaprawnych na preferencje organu stosującego prawo. Tym samym gwarantują niejako, że treść decyzji będzie mieściła się w ramach aksjologii systemowej.

Możliwość oddziaływania czynników politycznych oraz czynników płynących z organizacyjnych uwarunkowań funkcjonowania administracji publicznej na wybór działania w ramach posiadanej swobody jest niekwestionowana. Jednocześnie czynniki o charakterze pozaprawnym mogą stanowić podstawę preferencji w procesie eliminacji alternatyw wyboru, o ile nie są same w sobie sprzeczne lub nie prowadzą do wyniku sprzecznego z wartościami wyrażonymi w zasadach prawa. W niektórych przypadkach ich rola będzie się natomiast ograniczała jedynie do uszczegółowienia wartości wyrażonych w zasadach prawa.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż rozumowania organu zmierzające do wyboru optymalnej treści decyzji muszą zostać poprzedzone zgromadzeniem odpowiedniej wiedzy podstawowej. Jest to niezbędne, aby stworzyć podstawy do wydania decyzji zracjonalizowanej. Organ powinien poprzedzić podjęcie każdej decyzji (częstkowej i finalnej) zgromadzeniem odpowiednich informacji na temat sfery faktów i sfery prawa. W sytuacjach standardowych, które są przedmiotem codziennej działalności organu, w ramach których wypracował on pewne paradygmaty działania, może to okazać się prostym zadaniem, które nie będzie przedmiotem każdorazowej pogłębionej analizy. Jednocześnie przyjęcie jakiegokolwiek paradygmatu powinno być poprzedzone chociaż minimalną refleksją na temat jego aktualności w momencie decydowania i w odniesieniu do sprawy.

Fakty sprawy oraz normy i zasady prawa wyznaczają nieprzekraczalne granice pola swobody decyzyjnej. Są to granice, w ramach których na podstawie określonych preferencji będzie on dokonywał eliminacji alternatyw wyboru. Preferencje te kształtują się w wyniku ścierania się różnych czynników, przy czym dominujące znaczenie mają wartości wyrażone w zasadach prawa. Organ powinien kierować się takimi wyborami, aby ostatecznie dojść do podjęcia decyzji (niezależnie od tego, czy będzie to decyzja częstkowa, czy finalna), która będzie spełniała wszystkie, wskazane uprzednio, warunki uznania za zracjonalizowaną.

Należy pamiętać, iż poszczególne rozumowania w procesie stosowania prawa, odbywając się równolegle, wzajemnie na siebie oddziałują. Organ – zdobywając wiedzę podstawową – dokonuje jednocześnie wyboru alternatyw na podstawie określonych preferencji. Z tego też względu niezwykle ważne jest, aby po zakończeniu całego procesu, ale przed zakomunikowaniem treści decyzji finalnej jej adresatowi, dokonał on całościowego spojrzenia na wszystkie dokonane ustalenia, sprawdzając ich kompletność, logiczność i spójność. W szczególności powinien zastanowić się, czy podjęta decyzja spełnia warunki uznania jej za zrationalizowaną.

Na zakończenie należy podkreślić, iż wdrożenie założeń zaprezentowanego modelu optymalizacyjnego nie może prowadzić do przedłużania procesu decyzyjnego. W gruncie rzeczy podstawowym wymogiem dojścia do decyzji zrationalizowanej, od którego można zacząć analizę modelu optymalizacyjnego, jest refleksyjność podmiotu stosującego prawo, który w sposób świadomy podejmuje decyzje. Należy podkreślić, iż model ten nie kwestionuje zasadności istnienia paradygmatów decyzyjnych w praktyce stosowania prawa w typie administracyjnym. Wręcz przeciwnie, uznaje ich funkcjonowanie za immanentną i niezbędną część decydowania administracyjnego pod warunkiem krytycznego podejścia do nich.

Jednocześnie model ten dopuszcza wpływ polityki i uwarunkowań organizacyjnych na sposób podejmowania decyzji w ramach przysługującej organowi swobody decyzyjnej, przy założeniu, iż wpływ ten będzie odbywał się w nakreślonych powyżej ramach z uwzględnieniem sposobu dochodzenia do decyzji zrationalizowanej. Stosowanie się do tych wymogów przez organy administrujące powinno zniwelować możliwość negatywnego i niekontrolowanego oddziaływania tych czynników na władcze działania administracji.

Zaprezentowany model konstruowany był na gruncie analiz decydowania administracyjnego w ramach demokratycznego porządku prawnego państwa prawa. Cechuje się on jednak uniwersalnością i może być aplikowany w każdym systemie politycznym, w tym również w okresie transformacji systemowej spowodowanej głęboką zmianą społeczną.

Zakończenie

Podsumowanie prowadzonych w niniejszej książce rozważań warto rozpocząć od przytoczenia słów A. Peretiatkowicza, który w 1946 r. stwierdził, iż „Dla sędziego realizacja prawa jest celem, podczas gdy urzędnik administracyjny ma na celu realizowanie potrzeb społecznych, a prawo jest dla niego tylko środkiem, ewentualnie granicą, której nie może przekroczyć”⁷⁵⁸. Słowa te zachowują swoją aktualność do dziś, żeby nie stwierdzić nawet, że dziś w państwach demokratycznych, opartych na zasadzie rządów prawa, akcentujących potrzebę dyskursu społecznego, są jeszcze trafniejsze, niż były w czasie ich formułowania.

Prowadzone w niniejszej publikacji analizy potwierdziły tezy o złożonych uwarunkowaniach funkcjonowania administracji oraz różnicowaniu czynników wpływających na sposób korzystania z przysługujących administracji uprawnień dyskrecyjnych. Wpływ ten jest zróżnicowany i zależy w głównej mierze od pozycji ustrojowej organu i jego relacji do innych organów władzy publicznej i powiązań o charakterze politycznym. Administracja publiczna jako organizacja działająca w prawnie określonych granicach, realizująca mniej lub bardziej bezpośrednie wytyczne płynące od ośrodka władzy politycznej, podlega oddziaływaniu czynników o charakterze organizacyjnym, prawnym i politycznym. Jednocześnie podejmując decyzje

⁷⁵⁸ Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 9.

w dynamicznie zmieniających się warunkach, musi niejednokrotnie godzić sprzeczne interesy lub wartości.

Szczególnie ważne, z perspektywy zadań stawianych administracji publicznej, pomimo postępującej w tym zakresie ewolucji poglądów na temat istoty jej działania, pozostają jej uprawnienia do wydawania wiążących decyzji indywidualnych i konkretnych. Ukazanie cech charakterystycznych administracyjnego typu stosowania prawa pozwala uchwycić specyfikę tych procesów decyzyjnych, szczególnie w odniesieniu do swobody decyzyjnej, jaką posiadają podmioty administrujące. Jednocześnie zaproponowana w ramach niniejszej książki konwencja terminologiczna zdaje się porządkować dotychczasowe niejednoznaczności w prowadzonych w tym zakresie badaniach.

Nabiera to szczególnego znaczenia w związku z pozytywną weryfikacją zasadniczej tezy badawczej publikacji, głoszącej, iż w rzeczywistości nie występują procesy stosowania prawa, w których decydent nie dysponowałby przynajmniej minimalnym zakresem władzy dyskrecjonalnej. Innymi słowy, nie ma procesów całkowicie związanych.

Przyjęcie za punkt wyjścia analizy decyzyjnej czyni możliwym dostrzeżenie i opisanie przejawów swobody decyzyjnej organu administracji na poszczególnych etapach (rozumowaniach) tego procesu w związku z podejmowanymi decyzjami częściowymi. Swoboda decyzyjna, rozumiana jako faktyczna możliwość wyboru spośród prawnie dopuszczalnych alternatyw wyboru na każdym z etapów procesu stosowania prawa, ma swoje źródło zarówno w konstrukcjach wprowadzanych do systemu prawnego w sposób świadomy przez prawodawcę, jak i powstających niezależnie od jego woli. Eliminacja lub ograniczenie tej swobody na jednym etapie procesu stosowania prawa nie oznacza braku jej przejawów na innych.

Cechą specyficzną procesów decydowania administracyjnego, w odróżnieniu od typu sądowego, jest możliwość wyodrębnienia w ich ramach, w związku z zaistnieniem sytuacji decyzyjnej, fazy przeddecyzyjnej. W zależności od tego, czy prawodawca – określając zadania stawiane organowi administracji – wskazał również sposoby ich realizacji, czy też nie, lub w zależności od sposobu, w jaki wyznaczył konsekwencje zaistnienia określonych faktów, to decyzja o rozpoczęciu procesu decyzyjnego może być zdeterminowana, a organ

nie będzie miał możliwości odmowy podjęcia rozumowań w celu weryfikacji istnienia podstaw do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy albo też decyzja ta będzie zależna od oceny organu. Wyodrębnienie fazy przeddecyzyjnej i decyzyjnej procesu stosowania prawa czyni możliwym ukazanie złożoności procesów, które zachodzą przed podjęciem pierwszej decyzji częściowej procesu stosowania prawa – decyzji o jego rozpoczęciu. Dodatkowo dostrzeżenie dwuetapowości fazy decyzyjnej (etap przygotowawczy i zasadniczy) pozwala zaobserwować rozumowania podejmowane przez organ pomiędzy decyzją o rozpoczęciu tego procesu a wszczęciem formalnego postępowania administracyjnego.

Swoboda decyzyjna organu administrującego przejawia się zarówno w rozumowaniach związanych z ustalaniem stanu faktycznego sprawy, jak i wykładnią prawa. W pierwszym przypadku wiąże się to przede wszystkim z możliwością doboru środków dowodowych oraz oceną wiarygodności przeprowadzonych dowodów oraz oceną wystarczalności ustalonego stanu faktycznego do wydania decyzji stosowania prawa. Również ustalanie niektórych faktów, w szczególności ujętych przez prawodawcę w sposób oceniający, może wiązać się z określonym zakresem dyskrecjonalności rozumowań. Na etapie ustalania stanu prawnego sprawy swoboda decyzyjna organu dostrzegana jest zarówno w rozumowaniach walidacyjnych, jak i derywacyjnych i zależy od wielu zmiennych związanych m.in. ze specyfiką regulacji prawnych, będących przedmiotem wykładni, wartościami konkretnej subgałęzi prawa administracyjnego czy specyfiki stanu faktycznego sprawy.

Relatywnie dużym zakresem swobody decyzyjnej może dysponować podmiot administrujący na etapie rozumowań kwalifikacyjnych, w szczególności jeśli prawodawca ujął fakty wymagające ustalenia w sposób ocenny. Pozytywny wynik tych rozumowań prowadzi decydenta do momentu sformułowania rozstrzygnięcia sprawy – decyzji końcowej, w którym w zależności od przyjętych przez prawodawcę rozważań decydent będzie mógł dokonać wyboru treści tej decyzji (w przypadku, gdy norma prawna wprowadza konstrukcję uznania administracyjnego) lub może ona być mu niejako narzucona przez samego prawodawcę (w przypadku decyzji związanych).

W polskim porządku prawnym podmiot administrujący ma, co do zasady, obowiązek sformułowania uzasadnienia swojej decyzji, które musi spełniać określone wymagania konstrukcyjne. Dobór argumentów, którymi będzie posługiwał się decydent, zależy natomiast od jego uznania i wiąże się z przyjętą przez niego koncepcją uzasadniania decyzji. Zobowiązany jest on jednak do takiego ich sformułowania, aby czynić zadość zasadzie przekonywania.

To ostatnie stwierdzenie prowadzi do sformułowania jednej z najważniejszych konkluzji płynących z prowadzonych w niniejszej książce rozważań związanych z budową opisowego modelu korzystania z przysługującej organowi swobody decyzyjnej. Chodzi mianowicie o znaczenie dla procesu stosowania prawa w typie administracyjnym aksjologii systemowej wyrażonej w zasadach prawa. Zasady prawa z jednej strony wyznaczają nieprzekraczalne granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji, w ten sposób wyznaczają ramy swobody decyzyjnej, jeśli jej źródło ma charakter pozanormatywny, lub mogą wpływać na zawężenie tych ram w przypadku, gdy luz decyzyjny jest wynikiem świadomej działalności prawodawcy. Z drugiej strony zasady prawa ukierunkowują rozumowania podmiotu stosującego prawo w ramach posiadanej swobody.

W ten sposób zasady prawa mogą wpływać na podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa (zasada proporcjonalności), sposób ustalania faktów sprawy (zasada prawdy materialnej, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu), zakres prowadzonych rozumowań walidacyjno-derywacyjnych (zasada praworządności), kwalifikację faktów i podejmowanie decyzji finalnej (zasada pogłębiania zaufania obywateli, zasada załatwienia sprawy zgodnie ze słusznym interesem strony), uzasadnienie decyzji (zasada przekonywania).

Przywołane powyżej zasady są jedynie egzemplifikacją i na każdym etapie rozumowań można dostrzec mniej lub bardziej bezpośredni wpływ tych jak również innych niewymienionych zasad prawa. Oczywiście, wśród nich można wskazać na metazasady, które w pewnym sensie rządzą każdym procesem stosowania prawa. Taki charakter będą miały m.in. konstytucyjna zasada praworządności.

Dodatkowo poczynione w ostatniej części książki analizy wpływu aksjologii systemowej poszczególnych subgałęzi prawa

administracyjnego na praktykę decyzyjną organów ukazały, iż niezależnie od specyfiki działu tego prawa na rozumowanie podmiotu stosującego prawo oddziałują zarówno czynniki o charakterze aksjologicznym, jak i prakseologicznym.

Źródłem świadomie kreowanej przez prawodawcę swobody decyzyjnej są obowiązujące normy prawne. Wyznaczają one równocześnie nieprzekraczalne granice swobody decyzyjnej, bez względu na to, czy powstała ona w wyniku świadomej decyzji prawodawcy, czy też niezależnie od jego woli. W państwie prawa, bez związku z faktycznym zakresem posiadanej przez podmiot władzy dyskrejonalnej, decyzje przez niego podjęte muszą być zgodne z normami prawnymi. Ponadto uwzględniając sformułowane uwagi, można dojść do konkluzji, iż decyzja taka musi mieścić się w ramach porządku prawnego.

Na rozumowania podmiotu stosującego prawo w ramach posiadanej swobody decyzyjnej może natomiast oddziaływać cały kompleks czynników o zróżnicowanym charakterze. Odczuwany intuicyjnie przez autora, na etapie formułowania wstępnych założeń pracy, zakres wpływu uwarunkowań organizacyjnych i politycznych administracji na sposób podejmowania przez nią decyzji okazał się przeceniony. Czynniki te faktycznie oddziałują na decydenta, jednocześnie jednak nie mogą prowadzić do przekroczenia wskazanych powyżej granic. Oczywiście ta konstatacja nie umniejsza ich roli, ale wyniki przeprowadzonych analiz wskazują, że jeśli decyzja mieści się w ramach porządku prawnego, nie może dojść do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela w wyniku jej podjęcia, a siła oddziaływania na decydenta pozaprawnych czynników nie niweluje tego.

Nie oznacza to jednak, iż sytuacja taka nie może mieć miejsca, albo też, że organ administracji wyda decyzję, kierując się względami efektywności lub zgodności z założonymi celami politycznymi, która naruszy wskazane granice. W takim przypadku konieczna jest właściwa reakcja. Funkcjonowanie efektywnego systemu weryfikacji decyzji organów władzy publicznej jest jedną z gwarancji formalnych państwa prawa. W odniesieniu do procesów podejmowania decyzji w ramach posiadanej przez podmiot swobody decyzyjnej jest to gwarantem praworządności takiej decyzji.

Analiza systemu weryfikacji sposobu podejmowania decyzji w ramach swobody decyzyjnej pozwala stwierdzić, iż system ten (informacje z niego płynące) jest jednym z czynników determinujących sposób podejmowania decyzji i oddziałuje zarówno na zakres swobody decyzyjnej, mogąc zawęzić jej granice, jak i na ukierunkowanie rozumowań decydenta. Swoboda decyzyjna jest bowiem wolnością od prawodawcy, a nie od kontroli.

Odpowiadając na dwa pierwsze pytania sformułowane na wstępie pracy, należy stwierdzić, iż (1) wpływ czynników pozaprawnych może doprowadzić do podjęcia decyzji arbitralnej ze szkodą dla jednostki oraz (2) aby zminimalizować to ryzyko, należy przyjąć, iż organ – podejmując decyzję w ramach posiadanej swobody decyzyjnej – związany jest metaregłą wyboru konsekwencji, która zakłada, iż decyzja musi mieścić się w granicach określonych przez normy prawne i być podjęta z uwzględnieniem wartości wynikających z zasad prawa, a warunkiem *sine qua non* jest funkcjonowanie efektywnego systemu weryfikacji decyzji podejmowanych w ramach dyskrecjonalnych uprawnień administracji. Odpowiedź na pytanie trzecie (3) wiąże się z realizacją drugiego głównego celu badawczego pracy, tzn. budową modelu normatywnego korzystania ze swobody decyzyjnej w administracyjnym typie stosowania prawa.

Organy administracji publicznej powinny w swych działaniach zmierzać do wydania decyzji racjonalizowanej, rozumianej nie jako najlepsza decyzja w ogóle, ale jako najlepsza możliwa w danych okolicznościach. Okoliczności te dotyczą cech specyficznego stanu faktycznego sprawy, kształtu systemu prawnego istniejącego w momencie podejmowania decyzji i wartości będących jego podstawą, sprawnościowych uwarunkowań funkcjonowania administracji oraz wartości społecznych i politycznych preferowanych w danym momencie. Jeśli decyzja uwzględni te okoliczności i została wypracowana w wyniku dyskursu pomiędzy różnymi uczestnikami procesów szeroko rozumianego dyskursu stosowania prawa, spełnić powinna wymóg optymalności.

Posługiwanie się pojęciem decyzji racjonalizowanej, a nie decyzji racjonalnej, nawiązywać ma do konieczności jej intersubiektywnej oceny. W ten sposób decyzja racjonalizowana to decyzja zgodna

z prawem, wydana w stanie faktycznym konkretnej sprawy, najpełniej jak to możliwe realizująca założony cel działania, godząca sprzeczne interesy (w przypadku ich ujawnienia w toku procesu), podjęta w procesie nieskrępowanej wymiany komunikatów, uzasadniona w sposób przekonujący i akceptowany.

Przyjęcie koncepcji decyzji zrationalizowanej, przy założeniu funkcjonowania skutecznych mechanizmów weryfikacji, czyni optymalnymi zarówno w skali mikro (pojedynczego adresata), jak i makro (całego społeczeństwa) decyzje podejmowane przez organy administracji w ramach posiadanej przez nie swobody decyzyjnej.

Na zakończenie, niejako rozliczając się z czytelnikiem, autor pragnie wskazać te wyniki prowadzonych badań, które wnoszą pewną nowość w rozważaniach teoretyków i dogmatyków prawa nad stosowaniem prawa przez organy administracji oraz ich uprawnieniami dyskrejonalnymi w tych procesach. Po pierwsze, uporządkowano siatkę pojęciową wykorzystywaną w rozważaniach nad decydowaniem administracyjnym i swobodą decyzyjną organów administracji. Po drugie, stworzono model opisowy podejmowania decyzji stosowania prawa, w ramach przysługującej podmiotowi władzy dyskrejonalnej, wskazując na zakres tej swobody i wpływ czynników prawnych i pozaprawnych na sposób korzystania z niej. Po trzecie, wyodrębniono w decyzyjnym modelu stosowania prawa w typie administracyjnym fazę przeddecyzyjną, która nie występuje w typie sądowym tego procesu, a w ramach której decydent podejmuje (w zależności od ukształtowania sytuacji decyzyjnej) szereg rozumowań przesądających w konsekwencji o bycie całego procesu. Po czwarte, wskazano na występowanie w niektórych procesach decyzyjnych w administracji kategorii faktów wyobrażonych przyszłych jako obrazu rzeczywistości, który może stanowić impuls do podjęcia decyzji o sposobie realizacji stawianych organowi zadań. Po piąte, opisano złożoności procesów myślowych w procesach wykładni prawa w typie administracyjnym oraz zestawiono je ze specyfiką stosowania prawa w typie sądowym. Po szóste, dokonano podziału dyrektyw wyboru konsekwencji, które oddziałują na rozumowania decydenta w ramach podejmowania decyzji w warunkach uznania administracyjnego, w sposób ukazujący ich różnorodności i faktyczny wpływ na

kierunek rozstrzygnięcia. Po siódme, wskazano na rolę czynników aksjologicznych i prakseologicznych w procesach decydowania administracyjnego. Po ósme, podjęto próbę włączenia elementów ujęcia komunikacyjnego do decyzyjnej analizy procesów stosowania prawa. Po dziewiąte, stworzono model normatywny korzystania ze swobody decyzyjnej w procesach stosowania prawa w typie administracyjnym.

Uczciwość względem czytelnika wymaga również ukazania tych aspektów pracy, które pozostawiają autorowi pewien niedostatek badawczy. W tym sensie zasadne wydaje się jeszcze głębsze zakotwiczenie prowadzonych rozważań w specyfice uwarunkowań organizacyjnych i politycznych funkcjonowania administracji publicznej oraz rozwinięcia problematyki weryfikacji decyzji przez nią podejmowanych poprzez poszerzenie jej zakresu o jeszcze inne formy tej weryfikacji, jak np. te dokonywane przez społeczeństwo. To ostatnie prowadzi do uzasadnionej potrzeby szerszej analizy wpływu tego społeczeństwa na procesy decydowania administracyjnego, a w konsekwencji bardziej wnikliwe badania nad możliwością integracji ujęcia dyskursywnego i decyzyjnego w rozważaniach nad działaniami administracji publicznej. Wreszcie pewien niedosyt poznawczy, w związku z ograniczeniami wynikającymi z założonych celów badawczych i wymogów redakcyjnych książki, wynika z konieczności omówienia jedynie wybranych problemów związanych z procesami wykładni prawa podejmowanymi w typie administracyjnym.

Na koniec autor pragnie wyrazić nadzieję, iż rozważania poczynione w niniejszej publikacji staną się podstawą do prowadzenia dalszych badań w obszarze związanym z tą tematyką, w tym również dociekań podejmowanych przez innych badaczy, a ich krytyczna ocena przyczyni się do wzrostu świadomości na tematy złożoności procesów stosowania prawa przez organy administracji publicznej, co w praktyce przełoży się do wzrostu jakości działań podejmowanych przez te podmioty.

Bibliografia

- Adamczyk A., *Publicznoprawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Adamiak B., *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 1992 r., I SA 1547/92. Teza nr 1*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 3.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Adamiak B., *System środków w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji” 1984, R. XVIII.
- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, z. 2.
- Adamiak B., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002.
- Antonów D., *Wykładnia prawa podatkowego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Arai-Takahashi Y., *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen-Oxford-New York 2001.

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Bator A., *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Wrocław 2004.
- Bator A., *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992.
- Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Bielska-Brodziak A., *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Warszawa 2009.
- Biernat S., *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004.
- Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959, nr 14A.
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Błaś A., Jendrośka J., *Granice dyskrecjonalności uprawnień*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemyśl 2000.
- Błaś A., *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. J. Filipka*, Kraków 2001.
- Błaś A., *Z problematyki realizacji norm prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32: *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*.
- Bodnar A., *Decyzje polityczne – elementy teorii*, Warszawa 1989.
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10.
- Bojanowski E., *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981, z. 9.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami – komentarz*, Warszawa 2013.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998.
- Borkowski J., *Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

- Borkowski J., *Standardy współczesnej regulacji prawa procesowego administracyjnego i granice jej autonomii*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Brzozowski P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 24 września 2008 r., II SAB/Ol 24/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 2.
- Celińska-Grzegorzczak K., Sawczyn W., Piątek W., Skoczylas A., *Postępowanie administracyjne, sądowno-administracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013.
- Chelmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, nr 167.
- Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.
- Cieślak M., *Dowody w postępowaniu sądowym, arbitrażowym i administracyjnym*, Warszawa 1968.
- Cieślak S., *Praktyka organizacyjna administracji publicznej*, Warszawa 2004.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Cyrul W., *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2012.
- Czarny P., *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005.
- Czarzasty J., *Przyczynek do problematyki klauzul generalnych*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 5.
- Dawidowicz W., *Glosa do wyroku NSA z 6.02.1981, SA 819/80*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1981, nr 10.
- Dawidowicz W., *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 4.
- Dawidowicz W., *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – Prawo” 1981, z. 9.

- Dawidowicz W., *Postępowania administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- Dawidowicz W., *Założenia badań nad administracją państwową oraz nad podstawami jej funkcjonowania w społeczeństwie*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 6.
- Dobkowski J., *Détournement de pouvoir*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Naczyפורuk, Paryż 2011.
- Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009.
- Duniewska Z., *Istota i granice dyskrecjonalnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1999, R. LIX.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Duniewska Z., *Wybrane aspekty wykładni prawa administracyjnego (racje i właściwości)*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Dyl M., Zwolińska-Doboszyńska A., *Wykładnia i stosowanie art. 81 ust. 4 Ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 6.
- Ehrlich S., *Dynamika norm. Podstawowe zagadnienia wiążących wzorów zachowania*, Warszawa 1994.
- Ehrlich S., *Norma, grupa, organizacja*, Warszawa 1998.
- Eriksen Ch. C., *The European Constitution, Welfare State and Democracy. The four freedoms vs national administrative discretion*, Routledge 2011.

- Eriksen Ch. C, *The Expansion of International Law and the Use of National Administrative Discretion: The Impact on Administrative Battlefields*, New York 2013.
- Fiedorczyk P., *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1996.
- Filipczyk H., *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze” 1982, R. DCXXVII.
- Filipek J., *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze” 1974, z. 65.
- Filipek J., *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego*, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Zakamycze 2001.
- Fundowicz S., *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Galligan D. J., *Discretionary powers – a Legal Study of Official Discretion*, Oxford 1986.
- Galligan D. J., Matczak M., *Strategie orzekania sądowego: o wykonywaniu władzy dyskrejonalnej przez Sędziów Sądów Administracyjnych w sprawach gospodarczych i podatkowych*, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Gizbert-Studnicki T., *Postępowanie sądowe jako złożony dyskurs – zagadnienia pragmatyki języka sali sądowej*, [w:] *Oblicza polszczyzny*, red. A. Markowski, R. Pawelec, Warszawa 2012.
- Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.

- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- Groszyk H., Korybski A., *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990.
- Groszyk H., Korybski A., *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Groszyk H., Korybski A., *Podejście decyzyjne w prawoznawstwie – zarys problematyki*, [w:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Arturowi Korobowiczowi*, red. W. Witkowski, Lublin 2008.
- Grzonka L., *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012.
- Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Habermas J., *Communication and Evolution of Society*, Boston 1979.
- Habermas J., *Faktyczności i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005.
- Habuda A., *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004.
- Habuda L., *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław 2005.
- Hanusz A., *Źródło domniemania faktycznego a orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Harczuk J., *Zwroty szacunkowe jako przesłanka przyznania prawa pomocy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6.
- Hauser R., *Zagadnienia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12.
- Hoffman D., Rowe J., *Human rights in the UK – an introduction to the Human Rights Act 1998*, Essex 2010.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Warszawa 2013.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5.
- Jakubecki A., *Kontraduktoryjność a poznanie prawdy w procesie cywilnym w świetle zmian kodeksu postępowania cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 10.
- Jaroszyński M., *Przedmiot, zakres i ogólna charakterystyka administracji i prawa administracyjnego w PRL*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956.
- Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.
- Jaškowska 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 2010.
- Jaškowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
- Jaworska-Dębska B., Stahl M., *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009.
- Jaworska-Dębska B., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2004.
- Jędrzejczak M., *Elementy dyskrecjonalności organu administracyjnego na poszczególnych etapach stosowania prawa*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2013, z. 2.

- Kaczmarek L., Makarowicz R. G., *Decyzje kasacyjne samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu odwoławczym a samodzielność organów samorządu terytorialnego*, „CASUS” 2006, nr 2.
- Kalisz A., Szot A., *(Przewrotna) rola klauzul generalnych w orzecznictwie europejskim. Studium „interesu publicznego” i „moralności publicznej”*, [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012.
- Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007.
- Kalisz A., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa – model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011.
- Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej – studium teoretyczne*, Warszawa 2006.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4.
- Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. A. Plucińska-Filipowicz, LEX/el. 2011.
- Kordela M., *Zasady prawa – studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korybski A., *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA*, Lublin 1993.
- Korybski A., Leszczyński L., *Decision making approach in a study of the enactment and application of law: A pragmatic context of legal theory*, [w:] *Legal theory and philosophy of law: toward contemporary challenges*, red. A. Bator, Z. Pulka, Warszawa 2013.
- Korybski A., *Podstawowe zagadnienia tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Podstawy wiedzy o państwie i prawie*, red. A. Korybski, Bydgoszcz 2012.

- Kosiarski M., *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym – część I*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1.
- Kosiarski M., *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym – część II*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2.
- Kotowski A., *Modele dyskursów prawniczych*, Toruń 2013.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11.
- Kotulski M., *Wybrane zagadnienia stosowania i wykładni ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „CASUS” 2004, nr 1.
- Król M., *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 6.
- Król M., *Skuteczność decyzji stosowania prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1980, z. 55.
- Król M., *Zasada racjonalnej decyzji stosowania prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. 22.
- Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11.
- Kubiak A., *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia administracji raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5.
- Kuczyński T., Masternak-Kubiak M., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych – komentarz*, Warszawa 2009.
- Kukuryk K., *Kilka uwag o sposobie rozstrzygania dyskursu prawnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2012, vol. LIX, nr 1.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kulesza M., *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław 1978.
- Kozak A., *Granice prawniczej władzy dyskrecjonalnej*, Wrocław 2002.
- Lang W., Delorme A., *Z zagadnień tzw. swobodnego uznania – w związku z projektem wprowadzenia sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, s. 4–5.
- Lang W., *System prawa a porządek prawny*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.

- Leszczyński L., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady polskiej procedury administracyjnej*, [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. J. Rzucidło, Lublin 2011.
- Leszczyński L., *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Leszczyński L., *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 k.p.a.*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, M. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Leszczyński L., *Orzekanie przez sądy administracyjne a kontrola wykładni prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Leszczyński L., *Podejmowanie decyzji prawnych – tworzenie i stosowanie prawa*, Zamość 2003.
- 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 2012.
- Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Warszawa 2001.
- 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 2012.
- Leszczyński L., *Stosowanie prawa*, [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, red. A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, Lublin 2007.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
- Leszczyński L., *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6.
- Leszczyński L., *Wykładnia prawa – model ogólny*, [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa – model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze 2001.

- Lewandowicz-Machnikowska M., *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodniemieckiej*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1986.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej działania administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 1, Kraków 2002.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 1.07.1999, SA/Bk 208/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 1.
- Łętowski J., *Glosa do wyroku NSA z 11.06.1981, SA 820/81*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1982, nr 1–2.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Łętowski J., *W sprawie rzeczowego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 5.
- Łukasiewicz J., *Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji*, Przemysł 1999.
- Łukasiewicz J., *Sprawnościowe przesłanki organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996.
- Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006.
- Macek I., *Aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego w administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka – proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000.
- Maciejewski T., *Historia administracji i myśli administracyjnej – czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.

- Maroń G., *Zasady prawa – pojmowanie i typologie a rola wykładni prawa i orzecznictwa konstytucyjnego*, Poznań 2011
- Martysz Cz., Matan M., Łaszczycza G., *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „CASUS” 2006, nr 40.
- Mastalski R., *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003.
- Matan A., *Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka” 2005.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Warszawa 2004.
- Matczak M., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Matczak M., *Summa iniuria: o błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Mazur S., *Administracja i polityka*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. 2, red. J. Hauser, M. Kukiełka, Kraków 2002.
- Mazur S., *Władza dyskrejonalna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Kraków 2011.
- Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009.
- Mincer M., *Pojęcie uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1976, Z. 3.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Miruć A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Państwo jako dobro wspólne – czy obywatele muszą być altruistami*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcіńskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006.

- Morawski L., *Wykładnia prawa w orzecznictwie sądów – komentarz*, Toruń 2002.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Municzewski A., *Reguły interpretacyjne w działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego*, Szczecin 2004.
- Myślińska M., Szot A., *Analiza konfliktowa w administracyjnym typie stosowania prawa (zarys problematyki)*, [w:] *Państwo, prawo, polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 2012.
- Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne miejscowe w świetle nowych rozwiązań prawnych*, „CASUS” 2004, nr 1.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Niewiadomski Z., *W poszukiwaniu istoty administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.
- Nowacki J., *Dwa rozumienia swobodnego uznania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1973, z. 95.
- Nowacki J., *Problem blankietowości przepisów zawierających klauzule generalne*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, red. G. Skąpska, J. Czapska, K. Daniel, K. Pałeczki, Kraków 1992.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, cz. ogólna*, Toruń 2006.
- Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008.
- Opalek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986.
- Orłowski J., *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005.
- Ostrowska A., *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego*, [w:] *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Pawłowska A., *Struktury organizacyjne administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, red. eadem, Lublin 1999.

- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Piątek W., *Wiążące wskazania sądu administracyjnego oraz okoliczności sformułowane przez organ odwoławczy w perspektywie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 4: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
- Pietrasz P., *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyפורuk, Lublin 2010.
- Pietraś Z. J., Sielski J., *Racjonalność aksjologiczna decyzji politycznych*, „*Studia Nauk Politycznych*” 1984, nr 1.
- Pietraś Z. J., *Teoria decyzji politycznych*, Lublin 1990.
- Pietraś Z. J., *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin 1997.
- Piszko R., *Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa*, Szczecin 2007.
- Płeszką K., Gizbert-Studnicki T., *Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych*” 1984, nr 20.
- Płeszką K., *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010.
- Podleśny M., *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyפורuk, Lublin 2010.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, system LEX/el. 2013.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Radzikowski K., *Glosa do wyroku WSA z 24.09.2004, III SA 1328/03*, „*Przeгляд Orzecznictwa Podatkowego*” 2007, nr 5.
- Radzikowski K., *Skutki procesowe wadliwości decyzji administracyjnej*, „*Glosa*” 2009, nr 9.
- Rouba M., *Kontrola społeczna jako forma kontroli jakości przestrzeni publicznej*, [w:] *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2010.

- Ruczkowski P., *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 4: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
- Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Kraków 2001.
- Sarnecki P., *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Gardocki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Seidler G. L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
- Seidler G. L., *W poszukiwaniu systemu wszechstronnej analizy prawa*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G*” 1967, t. 14.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Sierpowska I., *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji*” 2009, nr 79.
- Skoczny T., *Podstawowe dylematy naukowe poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986.
- Skoczylas A., *Odesłania w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2001.
- Skoczylas A., *Wpływ uchwał NSA na wykładnię dokonywaną przez organy administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa*, Warszawa 2006.
- Stadniczeńko S., *Znaczenie komunikacji społecznej dla jurysprudencki – wybrane zagadnienia*, Opole 2008.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red.

- Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. idem, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.
- Stelmachowski A., *Klauzule generalne w prawie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 1.
- Stelmasiak J., *Wybrane zagadnienia dotyczące źródeł prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej: sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony środowiska w kontekście zasady proporcjonalności*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 3.
- Stolarska M., *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc?*, „CASUS” 2012, nr 1.
- Stopka K., *W sprawie obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej (art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej)*, „CASUS” 2007, nr 4.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005.
- Suwaj P. J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Suwaj R., *Jurydyzacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Suwaj R., *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005.

- Suwaj R., *Substytuty dowodów jako elementy procesu dowodzenia faktów w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Administracja Publiczna – studia krajowe i międzynarodowe* 2004, nr 2/3.
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2006.
- Sygit B., *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.
- Swora M., *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012.
- Szewczyk M., *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”*, „CASUS” 2005, nr 35.
- Szot A., *Control of decisions based on administrative discretion*, „Humanitas Journal of European Studies – Journal of Lancashire Law School and University of Silesia” 2009, nr 3.
- Szreniawski P., *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Szunkiewicz M., *Metody wykładni prawa wspólnotowego*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 1.
- Szustakiewicz P., *Zasady w prawie administracyjnym*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 1.
- Szwajdler W., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w prawie budowlanym*, Toruń 1993.
- Szydło M., *Kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 3.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji – wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2007.
- Tarno J. P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999.
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014.
- Tokarska A., *Interes publiczny w prawie publicznym: studium teoretyczno-prawne*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem L. Leszczyńskiego, niepublikowana.
- Treves G. E., *Administrative discretion and judicial control*, „The Modern Law Review” 1947, vol. 10.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, LEX/el. 2011.
- Wasilkowski A., *Miejsce umów międzynarodowych wedle nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 2.

- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wiśniewski A., *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008.
- Wojciechowski B., *Dyskrecjonalność sędziowska – studium teoretyczno-prawne*, Toruń 2004.
- Wojciechowski B., *Dyskursywny model stosowania prawa – wybrane aspekty*, [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Kraków 2003.
- 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 2012.
- Wojciechowski B., *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Woś T., *Organizacyjne uwarunkowania decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze” 1979, z. 83.
- Wrona K., *Zasada subsydiarności w sprawach o świadczenia z pomocy społecznej w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „CASUS” 2004, nr 34.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemyśl 2000.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2013.

- Wróblewski J., *Decyzja sądowa a koncepcja systemu prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1978, z. 28.
- Wróblewski J., *Norma prawna jako przedmiot prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 5.
- Wróblewski J., *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, z. 35.
- Wróblewski J., *Sądowe i pozasądowe stosowanie prawa – problemy teorii i praktyki*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, R. XXVI.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii i wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Yourow H. C., *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, London 1996.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zapała M., *Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez organy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.
- Zdyb M., *Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska*, Lublin 1990.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991.
- Zdyb M., Sieradzka M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – komentarz*, Warszawa 2013.
- Zieliński M., Bogucki O., Choduń A., Czepita S., Kanarek B., Muncizewski A., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4.
- Zieliński M., *Poznanie sądowe a poznanie naukowe*, Poznań 1979.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008.
- Zieliński M., *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3-4.
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Dyrektywy i sposób ich wypowiedania*, Warszawa 1992.

- Zieliński M., Zirk-Sadkowski M., *Klaryfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2.
- Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981.
- Zimmermann J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967.
- Zirk-Sadowski M., *Norma jako kategoria pragmatyczna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1980, z. 55.
- Zirk-Sadowski M., *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 2.

Przywołane decyzje stosowania prawa (w układzie chronologicznym)

Orzecznictwo krajowe

Trybunał Konstytucyjny

- Orzeczenie TK z 10.06.1987, P 1/87, LEX nr 25408.
Orzeczenie TK z 9.05.1989, Kw 1/89, LEX nr 25164.
Uchwała TK z 10.05.1994, W 7/94, LEX nr 25116.
Wyrok TK z 25.11.1997, K 26/97, LEX nr 31034.
Wyrok TK z 7.12.1999, K 6/99, LEX nr 39232.
Wyrok TK z 12.01.2000, P 11/98, LEX nr 39282.
Wyrok TK z 14.06.2000, P 3/00, LEX nr 41207.
Wyrok TK z 28.06.2000, K 25/99, LEX nr 41212.
Wyrok TK z 28.06.2000, K 34/99, LEX nr 41213.
Wyrok TK z 8.11.2000, SK 18/99, LEX nr 44569.
Wyrok TK z 31.01.2001, P 4/99, LEX nr 46004.
Wyrok TK z 7.02.2001, K 27/00, LEX nr 46367.
Wyrok TK z 21.02.2001, P 12/00, LEX nr 46859.
Wyrok TK z 21.03.2001, K 24/00, LEX nr 46863.
Wyrok TK z 10.04.2002, K 26/00, LEX nr 54052.
Wyrok TK z 28.01.2003, K 2/02, LEX nr 74917.
Wyrok TK z 27.05.2003, K 11/03, LEX nr 79782.
Wyrok TK z 26.07.2004, U 16/02, LEX nr 121578.
Postanowienie TK z 6.11.2004, SK 42/02, LEX nr 127326.
Wyrok TK z 11.05.2005, K 18/04, LEX nr 155502.
Wyrok TK z 20.03.2006, K 17/05, LEX nr 182494.

Wyrok TK z 25.07.2006, P 24/05, LEX nr 198687.
Wyrok TK z 13.03.2007, K 8/07, LEX nr 257767.
Wyrok TK z 23.09.2007, K 8/07, OTK-A 2007/3/26.
Wyrok TK z 24.11.2008, K 66/07, LEX nr 464925.
Wyrok TK z 29.10.2009, K 32/08, LEX nr 523793.

Sąd Najwyższy

Wyrok SN z 31.05.1933, II K 285/33, LEX nr 389900.
Wyrok SN z 20.02.1986, III CRN 443/85, LEX nr 3212.
Wyrok SN z 24.06.1993, III ARN 33/93, LEX nr 10913.
Wyrok SN z 18.11.1993, III ARN 49/93, LEX nr 9595.
Wyrok SN z 16.02.1994, III ARN 2/94, LEX nr 9365.
Wyrok SN z 29.03.1994, III ARN 7/94, LEX nr 9366.
Wyrok SN z 23.11.1994, III ARN 55/94, LEX nr 9409.
Uchwała SN z 22.04.1997, III ZP 1/97, LEX nr 30547.
Wyrok SN z 7.04.1998, I PKN 90/98, LEX nr 38576.
Wyrok SN z 26.05.1998, III SW 1/98, LEX nr 33499.
Uchwała SN z 6.12.2000, III CZP 41/00, LEX nr 44281.
Wyrok SN z 14.03.2002, III RN 141/01, LEX nr 54040.
Wyrok SN z 16.04.2004, I CK 291/03, LEX nr 103769.
Wyrok SN z 24.06.2004, III CK 536/02, LEX nr 172784.
Wyrok SN z 17.03.2005, III PK 83/04, LEX nr 166420.
Wyrok SN z 4.08.2009, I PK 64/09, LEX nr 738243.
Wyrok SN z 24.03.2011, I UK 317/10, LEX nr 1130858.

Naczelny Sąd Administracyjny (do 31.12.2003)

Wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1981, SA 819/80, LEX nr 9603.
Wyrok NSA w Warszawie z 11.02.1981, SA 233/81, LEX nr 11205.
Postanowienie NSA w Warszawie z 4.03.1981, SA 654/81, LEX nr 9607.
Wyrok NSA w Warszawie z 19.03.1981, SA 234/81, LEX nr 9609.
Wyrok NSA w Warszawie z 25.03.1981, SA 353/81, LEX nr 9612.

Wyrok NSA w Warszawie z 27.04.1981, SA 767/81, LEX nr 9616.
Wyrok NSA w Warszawie z 26.05.1981, SA 810/81, LEX nr 11225.
Wyrok NSA w Warszawie z 11.06.1981, SA 820/81, LEX nr 9626.
Wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981, SA 805/81, LEX nr 9631.
Wyrok NSA we Wrocławiu z 28.08.1981, SA/WR 87/81, LEX nr 11244.
Wyrok NSA w Warszawie z 5.11.1981, I SA 2178/81, LEX nr 11254.
Wyrok NSA w Warszawie z 22.11.1981, I SA 2147/81, LEX nr 9646.
Wyrok NSA w Warszawie z 4.06.1982, I SA 255/82, LEX nr 11293.
Wyrok NSA w Warszawie z 19.07.1982, II SA 883/82, CBOSA.
Wyrok NSA w Warszawie z 17.11.1982, II SA 1474/82, LEX nr 9712.
Wyrok NSA w Warszawie z 22.02.1984, I SA 1748/83, CBOSA.
Wyrok NSA w Warszawie z 6.08.1984, II SA 735/84, LEX nr 9846.
Wyrok NSA we Wrocławiu z 31.08.1984, SA/Wr 430/84, LEX nr 11657.
Wyrok NSA w Warszawie z 26.10.1984, II SA 1161/84, LEX nr 9804.
Wyrok NSA w Warszawie z 16.11.1984, II SA 1223/84, CBOSA.
Wyrok NSA w Warszawie z 3.05.1985, II SA 112/85, LEX nr 9837.
Wyrok NSA w Warszawie z 17.12.1985, III SA 988/85, LEX nr 9860.
Wyrok NSA w Warszawie z 30.06.1987, IV SA 129/87, LEX nr 9936.
Wyrok NSA w Warszawie z 25.11.1988, IV SA 540/88, LEX nr 10029.
Wyrok NSA w Warszawie z 13.12.1988, II SA 370/88, CBOSA.
Wyrok NSA we Wrocławiu z 7.10.1991, SA/Wr 877/91, LEX nr 10236.
Wyrok NSA w Warszawie z 26.11.1991, II SA 937/91, CBOSA.
Wyrok NSA w Warszawie z 15.04.1993, I SA 1719/92, LEX nr 10830.
Wyrok NSA w Krakowie z 20.02.1994, SA/Kr 1428/93, LEX nr 24499.
Wyrok NSA w Gdańsku z 22.03.1994, SA/Gd 2803/93, niepubl.
Wyrok NSA w Lublinie z 17.05.1994, SA/Lu 1921/93, LEX nr 26517.
Wyrok NSA w Warszawie z 7.09.1994, III SA 1111/93, CBOSA.
Wyrok NSA we Wrocławiu z 6.11.1994, SA/Wr 806/93, CBOSA.
Wyrok NSA w Krakowie z 3.01.1995, SA/Kr 2937/94, LEX nr 23927.
Wyrok NSA we Wrocławiu z 18.01.1995, SA/Wr 1386/94, LEX nr 26224.
Wyrok NSA w Warszawie z 19.01.1995, I SA 1326/93, CBOSA.
Wyrok NSA w Warszawie z 6.02.1995, II SA 1835/93, LEX nr 23455.
Wyrok NSA w Katowicach z 22.02.1995, SA/Ka 157/94, LEX nr 28620.
Wyrok NSA w Łodzi z 18.04.1995, SA/Łd 2424/94, LEX nr 23866.
Uchwała NSA w Warszawie z 2.10.1995, VI SA 14/95, CBOSA.
Wyrok NSA w Lublinie z 15.12.1995, SA/Lu 2479/94, LEX nr 27106.

- Wyrok NSA w Lublinie z 15.12.1995, SA/Lu 507/95, LEX nr 27107.
- Wyrok NSA w Katowicach z 18.12.1995, SA/Ka 2198/94, LEX nr 27111.
- Wyrok NSA we Wrocławiu z 30.01.1996, SA/Wr 3095/95, LEX nr 26643.
- Wyrok NSA w Łodzi z 7.02.1996, SA/Łd 917/95, LEX nr 26695.
- Wyrok NSA w Katowicach z 11.09.1996, SA/Ka 1543/95, CBOSA.
- Wyrok NSA w Warszawie z 13.02.1997, V SA 246/96, LEX nr 31633.
- Wyrok NSA w Warszawie z 20.08.1997, III SA 150/96, LEX nr 30848.
- Wyrok NSA w Warszawie z 11.02.1998, IV SA 729/96, LEX nr 45963.
- Wyrok NSA w Łodzi z 18.03.1998, II SAB/Łd 57/96, LEX nr 35140.
- Wyrok NSA w Łodzi z 2.04.1998, II SA/Łd 652/97, LEX nr 59156.
- Wyrok NSA w Łodzi z 8.04.1998, I SA/Łd 652/97, LEX nr 35144.
- Wyrok NSA w Katowicach z 20.05.1998, I SA/Ka 1605/96, CBOSA.
- Wyrok NSA w Katowicach z 20.05.1998, I SA/Ka 1744/96, LEX nr 33416.
- Wyrok NSA w Krakowie z 4.06.1998, I SA/Kr 1052/97, CBOSA.
- Wyrok NSA w Warszawie z 16.02.1999, III SA 2322/98, CBOSA.
- Wyrok NSA w Warszawie z 24.02.1999, I SA 1708/98, LEX nr 45757.
- Wyrok NSA w Warszawie z 17.05.1999, IV SA 747/97, LEX nr 47285.
- Wyrok NSA w Warszawie z 24.05.1999, II SA 547/99, LEX nr 46292.
- Wyrok NSA w Warszawie z 5.07.1999, IV SA 941/97, LEX nr 48150.
- Wyrok NSA w Warszawie z 21.09.1999, III SA 7375/98, LEX nr 40052.
- Wyrok NSA w Warszawie z 22.02.2000, I SA 403/99, CBOSA.
- Wyrok NSA w Warszawie z 30.05.2000, V SA 2568/99, LEX nr 48888.
- Wyrok NSA w Warszawie z 30.06.2000, V SA 2880/99, LEX nr 79239.
- Wyrok NSA w Warszawie z 3.08.2000, V SA 2182/99, LEX nr 46392.
- Wyrok NSA w Warszawie z 25.02.2001, II SA 3126/00, LEX nr 81779.
- Wyrok NSA w Warszawie z 9.04.2001, V SA 1611/00, LEX nr 80635.
- Wyrok NSA w Warszawie z 21.06.2001, V SA 3718/00, LEX nr 54809.
- Uchwała NSA w Warszawie z 25.06.2001, FPS 7/00, CBOSA.
- Wyrok NSA w Warszawie z 24.09.2001, V SA 340/01, LEX nr 80644.
- Wyrok NSA w Warszawie z 19.11.2001, I SA 953/00, LEX nr 81996.
- Wyrok NSA w Lublinie z 20.11.2001, II SA/Lu 629/00, LEX nr 55078.
- Wyrok NSA w Gdańsku z 21.11.2001, I SA/Gd 306/99, LEX nr 76108.
- Wyrok NSA w Warszawie z 26.11.2001, OSA 5/01, CBOSA.
- Wyrok NSA w Warszawie z 20.12.2001, II SA 2645/01, CBOSA.
- Wyrok NSA w Warszawie z 12.02.2002, I SA 1112/00, LEX nr 82665.
- Wyrok NSA w Lublinie z 26.04.2002, I SA/Lu 685/00, CBOSA.

Wyrok NSA w Poznaniu z 11.07.2002, SA/Po 788/00, CBOSA.
Wyrok NSA w Warszawie z 22.11.2002, I SA 1235/02, LEX nr 313889.
Wyrok NSA w Warszawie z 20.01.2003, SA 659-660/02, CBOSA.
Wyrok NSA w Lublinie z 7.10.2003, II SA/Lu 1115/03, CBOSA.

Naczelny Sąd Administracyjny (po 31.12.2003)

Wyrok NSA z 20.07.2004, FSK 154/04, LEX nr 127026.
Uchwała NSA z 15.12.2004, FPS 2/04, LEX nr 137421.
Wyrok NSA z 20.01.2005, OSK 1755/04, LEX nr 160277.
Wyrok NSA z 25.04.2005, OSK 1655/04, CBOSA.
Wyrok NSA z 1.03.2006, II OSK 293/2005, LEX nr 198191.
Wyrok NSA z 9.03.2006, I OSK 1267/05, LEX nr 198275.
Wyrok NSA z 16.05.2006, I FSK 816/05, CBOSA.
Wyrok NSA z 26.07.2006, II OSK 1004/05, LEX nr 266429.
Wyrok NSA z 5.10.2006, I OSK 540/06, CBOSA.
Wyrok NSA z 14.11.2006, II OSK 1331/05, CBOSA.
Wyrok NSA z 13.12.2006, I OSK 166/06, LEX nr 290687.
Wyrok NSA z 5.01.2007, I OSK 568/06, LEX nr 290659.
Wyrok NSA z 28.03.2007, II OSK 550/06, CBOSA.
Wyrok NSA z 3.04.2007, I FSK 1356/06, CBOSA.
Wyrok NSA z 17.04.2007, I OSK 755/06, LEX nr 337023.
Wyrok NSA z 24.04.2007, II GSK 381/06, CBOSA.
Wyrok NSA z 1.08.2007, I OSK 597/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 11.10.2007, II OSK 1255/07, LEX nr 400453.
Wyrok NSA z 29.10.2007, FPS 3/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 6.11.2007, II OSK 1393/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 8.11.2007, II OSK 1474/06, CBOSA.
Wyrok NSA z 27.11.2007, I OSK 695/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 13.12.2007, I FSK 114/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 5.02.2008, I OSK 581/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 6.02.2008, II FSK 1617/06, CBOSA.
Wyrok NSA z 12.02.2008, II OSK 2034/06, CBOSA.
Wyrok NSA z 26.02.2008, II FSK 1627/06, CBOSA.

- Wyrok NSA z 6.03.2008, I OSK 314/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 19.03.2008, II GSK 427/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 31.03.2008, II OSK 313/07, LEX nr 468749.
Wyrok NSA z 3.04.2008, I OSK 887/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 3.04.2008, II OSK 1483/06, LEX nr 490155.
Wyrok NSA z 4.04.2008, II GSK 1/08, LEX nr 468738.
Wyrok NSA z 9.05.2008, II OSK 531/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 13.05.2008, II GSK 108/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 30.05.2008, I GSK 697/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 25.06.2008, II FSK 626/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 9.07.2008, I OSK 312/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 18.07.2008, I OSK 235/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 29.07.2008, II FSK 1606/07, LEX nr 486477.
Wyrok NSA z 29.07.2008, II FSK 717/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 13.08.2008, I OSK 1080/07, LEX nr 516786.
Wyrok NSA z 21.08.2008, II OSK 937/07, LEX nr 488291.
Wyrok NSA z 4.09.2008, II OSK 888/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 24.09.2008, I FSK 1015/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 26.09.2008, II OSK 1096/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 6.10.2008, I FSK 1077/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 7.10.2008, II OSK 455/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 9.10.2008, I GSK 1210/07, CBOSA.
Wyrok NSA z 16.10.2008, I OSK 1516/07, CBOSA.
Postanowienie NSA z 22.10.2008, II OSK 839/08, LEX nr 565665.
Wyrok NSA z 7.11.2008, II GSK 452/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 7.11.2008, II GSK 455/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 13.11.2008, II OSK 1262/08, CBOSA.
Postanowienie NSA z 25.11.2008, II GZ 299/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 3.12.2008, II OSK 1520/07, LEX nr 513847.
Wyrok NSA z 19.12.2008, I OSK 169/08, LEX nr 51822.
Wyrok NSA z 20.01.2009, II OZ 1368/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 26.02.2009, I OSK 554/08, LEX nr 518252.
Wyrok NSA z 28.02.2009, II OSK 1369/08, LEX nr 485188.
Wyrok NSA z 25.03.2009, I OSK 1535/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 23.04.2009, II GSK 876/08, LEX nr 570314.
Wyrok NSA z 1.06.2009, II OSK 874/08, LEX nr 563557.

Wyrok NSA z 10.07.2009, I OSK 1293/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 15.07.2009, II OSK 1169/08, CBOSA.
Uchwała NSA z 10.08.2009, II FPS 3/09, CBOSA.
Wyrok NSA z 16.02.2010, II OSK 1862/08, LEX nr 597414.
Wyrok NSA z 17.05.2010, I OSK 1530/09, CBOSA.
Postanowienie NSA z 20.05.2010, II OPS 6/09, CBOSA.
Wyrok NSA z 17.06.2010, I OSK 1118/09, LEX nr 594902.
Postanowienie NSA z 8.07.2010, I OW 66/10, CBOSA.
Postanowienie NSA z 17.07.2010, I OSK 264/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 18.08.2010, I OSK 851/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 24.08.2010, II OSK 51/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 18.09.2010, I OSK 851/2010, CBOSA.
Wyrok NSA z 1.10.2010, II OSK 1459/09, LEX nr 746559.
Wyrok NSA z 19.10.2010, I OSK 1022/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 20.10.2010, II OSK 1614/09, CBOSA.
Wyrok NSA z 21.10.2010, I OSK 827/10, LEX nr 602347.
Wyrok NSA z 17.11.2010, I OSK 107/10, LEX nr 744924.
Wyrok NSA z 19.11.2010, I GSK 16/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 30.11.2010, II OSK 1800/09, CBOSA.
Wyrok NSA z 14.12.2010, I OSK 1279/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 14.12.2010, I OSK 1280/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 22.12.2010, II GSK 14/10, LEX nr 784303.
Wyrok NSA z 14.01.2011, II OSK 62/10, LEX nr 953082.
Wyrok NSA z 24.01.2011, II SA 55/00, LEX nr 75523.
Wyrok NSA z 25.02.2011, I OSK 608/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 18.03.2011, II FSK 1801/09, LEX nr 821091.
Wyrok NSA z 14.06.2011, II OSK 1092/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 8.07.2011, I OSK 389/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 10.07.2012, II OSK 694/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 27.07.2011, I OSK 1336/10, LEX nr 1082631.
Wyrok NSA z 13.10.2011, I OSK 1304/11, LEX nr 1069584.
Wyrok NSA z 18.10.2011, II GSK 1032/10, LEX nr 1070192.
Wyrok NSA z 2.12.2011, II OSK 1741/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 7.12.2011, I OSK 4/11, LEX nr 1149372.
Wyrok NSA z 21.12.2011, II OSK 1942/10, LEX nr 1152106.
Wyrok NSA z 21.02.2012, II GSK 9/11, LEX nr 1121155.

Postanowienie NSA z 22.02.2012, II GSK 183/12, LEX nr 1116263.
Wyrok NSA z 29.02.2012, II OSK 45/12, CBOSA.
Wyrok NSA z 6.03.2012, I OSK 555/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 16.06.2012, II OSK 529/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 26.06.2012, II GSK 802/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 19.07.2012, I OSK 685/12, LEX nr 1217373.
Wyrok NSA z 29.08.2012, II FSK 211/11, CBOSA.
Postanowienie NSA z 18.09.2012, I OSK 1583/12, CBOSA.
Wyrok NSA z 13.06.2013, I OSK 15/12, LEX nr 1328347.
Wyrok NSA z 17.06.2013, II FSK 2056/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 19.06.2013, II GSK 319/12, CBOSA.
Wyrok NSA z 10.07.2013, II FSK 2093/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 10.07.2013, II FSK 2430/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 15.10.2013, I OSK 830/13, CBOSA.
Wyrok NSA z 6.12.2013, II OSK 1647/12, CBOSA.
Postanowienie NSA z 10.12.2013, II OZ 1155/13, CBOSA.
Wyrok NSA z 13.02.2014, II FSK 956/12, CBOSA.
Postanowienie NSA z 4.03.2014, I OZ 137/14, CBOSA.

Wojewódzkie sądy administracyjne

Wyrok WSA w Warszawie z 14.10.2004, III SA 949/03, CBOSA.
Postanowienie WSA w Gdańsku z 25.02.2004, III SA/Gd 16/04, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 8.02.2005, III SA/Wa 1471/04, LEX nr 831279.
Postanowienie WSA w Opolu z 18.04.2005, II SAB/Op 16/04, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 12.05.2005, III SA/Wa 561/05, LEX nr 882454.
Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2005, I SA/Wa 2040/04, LEX nr 189841.
Wyrok WSA w Warszawie z 1.03.2006, I SA/Wa 104/06, LEX nr 197481.
Wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2006, III SA/Wa 290/06, LEX nr 912964.
Wyrok WSA w Warszawie z 22.06.2006, IV SA/Wa 1770/05, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2006, III SA/Wa 2015/06, LEX nr 328521.
Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.11.2006, II SA/Go 203/06, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.12.2006, SA/Wr 169/06, CBOSA.

- Wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2007, VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057.
- Wyrok WSA w Warszawie z 22.03.2007, V SA/Wa 45/07, LEX nr 338239.
- Wyrok WSA w Warszawie z 25.05.2007, V SA/Wa 418/07, LEX nr 470110.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 12.06.2007, II SA/Wr 2/07, LEX nr 516651.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.07.2007, III SA/Wr 234/07, LEX nr 516640.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26.07.2007, V SA/Wa 667/07, LEX nr 454405.
- Wyrok WSA w Warszawie z 22.08.2007, VI SA/Wa 1024/07, LEX nr 394419.
- Wyrok WSA w Warszawie z 29.08.2007, VII SA/Wa 652/07, LEX nr 500911.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.10.2007, II SA/Go 471/07, LEX nr 440987.
- Wyrok WSA w Warszawie z 19.10.2007, IV SA/Wa 859/07, LEX nr 394779.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z 7.11.2007, III SA/Gd 325/07, LEX nr 513827.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22.11.2007, IV SA/Po 391/07, LEX nr 516639.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2007, V SA/Wa 1991/07, LEX nr 484910.
- Wyrok WSA w Krakowie z 14.12.2007, II SA/Kr 569/07, LEX nr 479288.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 19.12.2007, II SA/Gd 609/07, LEX nr 342469.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20.12.2007, II SA/Wa 1799/07, LEX nr 443813.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 17.01.2008, III SA/Po 641/07, LEX nr 489252.
- Wyrok WSA w Lublinie z 7.02.2008, III SA/Lu 531/07, LEX nr 459805.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20.02.2008, I SAB/Wa 14/08, LEX nr 505408.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 13.03.2008, II SA/Gd 796/07, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26.03.2008, VI SA/Wa 85/08, LEX nr 368325.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 1.04.2008, II SA/Bd 49/08, LEX nr 554814.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 15.04.2008, IV SA/Gl 155/07, LEX nr 509368.
- Wyrok WSA w Warszawie z 15.04.2008, I SA/Wa 1812/07, LEX nr 510335.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.05.2008, II SA/Go 181/08, LEX nr 509545.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.06.2008, II SA/Bd 111/08, LEX nr 510786.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.06.2008, I SA/Go 463/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 23.07.2008, V SA/Wa 286/08, LEX nr 519142.
- Wyrok WSA w Warszawie z 10.09.2008, VI SA/Wa 926/08, LEX nr 513863.

- Wyrok WSA w Warszawie z 12.09.2008, V SA/Wa 943/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 12.09.2008, V SA/Wa 943/08, LEX nr 470086.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 17.09.2008, I SA/Ol 341/08, LEX nr 516270.
- Wyrok WSA w Lublinie z 18.09.2008, II SA/Lu 453/08, LEX nr 516108.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.09.2008, IV SA/Wr 113/08, LEX nr 527584.
- Wyrok WSA w Łodzi z 15.10.2008, I SA/Łd 385/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 20.10.2008, II SA/Kr 757/08, LEX nr 499853.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 21.10.2008, III SA/Gl 624/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.11.2008, II SA/Rz 375/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 19.11.2008, IV SA/Po 420/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2008, IV SA/Wa 631/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.12.2008, I SA/Go 795/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 5.12.2008, IV SA/Gl 794/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 10.12.2008, VI SA/Wa 1989/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.12.2008, I SA/Go 912/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 6.02.2009, III SA/Gl 1304/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2009, V SA/Wa 2878/08, LEX nr 555098.
- Wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2009, I SA/Wa 1781/08, LEX nr 529231.
- Wyrok WSA w Lublinie z 11.03.2009, I SA/Lu 54/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z 19.03.2009, I SA/Ke 57/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 6.04.2009, I SA/Rz 788/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 21.04.2009, II SA/Bk 107/09, LEX nr 580333.
- Wyrok WSA w Krakowie z 12.05.2009, II SA/Kr 340/09, LEX nr 551956.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.05.2009, III SA/Wr 567/08, LEX nr 533866.
- Wyrok WSA w Lublinie z 28.05.2009, II SA/Lu 201/09, LEX nr 580289.
- Wyrok WSA w Warszawie z 1.06.2009, III SA/Wa 80/09, LEX nr 563945.
- Wyrok WSA w Warszawie z 4.06.2009, IV SA/Wa 517/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 3.07.2009, IV SA/Wa 375/09, LEX nr 553471.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 6.08.2009, II SA/Bk 236/09, LEX nr 552977.
- Wyrok WSA w Łodzi z 23.09.2009, II SA/Łd 493/09, LEX nr 580300.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 25.09.2009, II SA/Ol 529/09, LEX nr 602906.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6.10.2009, VI SA/Wa 1379/09, LEX nr 574299.

- Wyrok WSA w Olsztynie z 27.10.2009, II SA/Ol 861/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.11.2009, II SA/Go 704/09, LEX nr 589118.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 1.12.2009, II SAB/Ol 50/09, LEX nr 531621.
- Wyrok WSA w Warszawie z 12.01.2010, VII SA/Wa 1400/09, LEX nr 600422.
- Wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2010, VI SA/Wa 1891/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 3.03.2010, VIII SA/Wa 842/09, LEX nr 607086.
- Wyrok WSA w Warszawie z 11.03.2010, I FSK 92/09, LEX nr 594292.
- Wyrok WSA w Warszawie z 22.03.2010, V SA/Wa 1764/09, LEX nr 606959.
- Wyrok WSA w Opolu z 25.03.2010, II SA/Op 145/10, LEX nr 584796.
- Wyrok WSA w Krakowie z 16.04.2010, II SA/Kr 541/09, LEX nr 575546.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.05.2010, II SA/Go 109/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z 20.05.2010, III SA/Łd 142/10, LEX nr 670433.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 20.05.2010, II SA/Ol 198/10, LEX nr 674298.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2010, II SAB/Wa 80/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2010, V SA/Wa 39/10, LEX nr 671618.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 27.07.2010, IV SA/Po 419/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2010, I SA/Wa 1026/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 28.09.2010, II SA/Kr 686/10, LEX nr 753588.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 7.10.2010, II SA/Ol 734/10, LEX nr 754052.
- Wyrok WSA w Kielcach z 21.10.2010, II SA/Ke 596/10, LEX nr 753306.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 9.11.2010, I SA/Gd 625/10, LEX nr 1152032.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2010, VI SA/Wa 1570/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 8.12.2010, II SA/Sz 844/10, LEX nr 754972.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.12.2010, I SA/Rz 715/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2011, IV SA/Wa 1785/09, LEX nr 600335.
- Wyrok WSA w Kielcach z 19.01.2011, II SA/Ke 774/10, LEX nr 753367.
- Wyrok WSA w Warszawie z 9.02.2011, VIII SA/Wa 805/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 22.02.2011, II SA/Bk 822/10, LEX nr 1085799.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17.03.2011, V SA/Wa 2821/10, LEX nr 996043.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 21.04.2011, II SA/Gd 174/11, CBOSA.

- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.05.2012, II SA/Go 117/12, LEX nr 1166204.
- Wyrok WSA w Warszawie z 12.05.2011, II SA/Wa 465/11, LEX nr 795711.
- Wyrok WSA w Łodzi z 17.05.2011, II SA/Łd 395/11, LEX nr 795724.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2011, II SA/Go 196/11, LEX nr 821540.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 15.06.2011, I SA/Gd 144/11, LEX nr 990481.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13.07.2011, V SA/Wa 746/11, LEX nr 1155433.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 4.10.2011, I SA/Gl 761/11, LEX nr 964819.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2012, III SA/Wa 1204/11, LEX nr 1167891.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 2.02.2012, II SA/Po 721/11, LEX nr 1109030.
- Wyrok WSA w Łodzi z 3.02.2012, II SA/Łd 8/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 9.02.2012, II SA/Bk 828/11, LEX nr 1116350.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.02.2012, II SA/Go 36/12, LEX nr 1123203.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 28.03.2012, IV SA/Wr 767/11, LEX nr 1146157.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.04.2012, IV SA/Wr 268/11, LEX nr 1146142.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2012, VI SA/Wa 2203/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 18.04.2012, II OSK 537/12, LEX nr 1219161.
- Wyrok WSA w Warszawie z 25.04.2012, I OSK 654/11, LEX nr 1264894.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2012, VI SA/Wa 2371/11, LEX nr 1232729.
- Wyrok WSA w Warszawie z 25.06.2012, VI SA/Wa 268/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 2.10.2012, I SA/Gd 809/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 10.10.2012, II SA/Gl 399/12, LEX nr 953082.
- Wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2012, II SA/Wa 1368/12, LEX nr 1241572.
- Wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2012, VIII SA/Wa 281/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 8.11.2012, II SA/Bk 625/12, LEX nr 1324946.
- Wyrok WSA w Krakowie z 18.11.2012, III SA/Kr 640/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.01.2013, II SA/Rz 873/12, LEX nr 1343278.
- Wyrok WSA w Krakowie z 22.01.2013, II SA/Kr 1634/12, LEX nr 1342996.
- Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2013, II SAB/Wa 468/12, LEX nr 1274735.

- Wyrok WSA w Białymstoku z 5.02.2013, II SA/Bk 777/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 5.02.2013, II SA/Po 966/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 7.02.2013, IV SA/Gl 211/12, LEX nr 1278056.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 13.02.2013, IV SA/Po 1000/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 13.02.2013, IV SA/Po 1039/12, LEX nr 1287174.
- Wyrok WSA w Lublinie z 26.02.2013, II SA/Lu 61/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2013, I SA/Wa 2547/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z 8.03.2013, II SA/Łd 678/12, LEX nr 1303667.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13.03.2013, II SA/Bd 45/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z 14.03.2013, II SA/Lu 8/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2013, VII SA/Wa 2990/12, LEX nr 1321678.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 20.03.2013, II SA/Bk 842/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 4.04.2013, II SA/Kr 177/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z 9.04.2013, II SA/Łd 59/13, LEX nr 1310642.
- Wyrok WSA w Krakowie z 18.04.2013, II SA/Kr 1288/12, LEX nr 1310168.
- Wyrok WSA w Lublinie z 20.04.2013, III SA/Lu 16/13, LEX nr 1326343.
- Wyrok WSA w Kielcach z 30.04.2013, II SA/Ke 201/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z 20.05.2013, II SA/Op 87/13, LEX nr 1316874.
- Wyrok WSA w Warszawie z 11.06.2013, VIII SA/Wa 144/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17.06.2013, VI SA/Wa 959/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 25.06.2013, II SA/OL 251/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 2.07.2013, III SA/Gl 416/13, LEX nr 1345992.
- Wyrok WSA w Warszawie z 3.07.2013, I OSK 2210/12, LEX nr 1429055.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.07.2013, II SA/Go 479/13, LEX nr 1351637.
- Wyrok WSA w Warszawie z 18.07.2013, II GSK 911/11, LEX nr 1225707.
- Wyrok WSA w Łodzi z 7.08.2013, I SA/Łd 386/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 9.08.2013, I SA/Wa 462/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 21.08.2013, IV SA/Po 584/13, LEX nr 1362408.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 12.09.2013, I SA/OL 370/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 17.09.2013, I SA/Kr 254/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z 17.09.2013, II SA/Łd 672/13, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 19.09.2013, I SA/Wa 2159/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.09.2013, II SA/Go 523/13, CBOSA.

- Wyrok WSA w Krakowie z 19.09.2013, I SA/Kr 526/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z 2.10.2013, II SA/Łd 631/13, LEX nr 1387627.
Wyrok WSA w Kielcach z 24.10.2013, I SA/Ke 424/13, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.10.2013, III SA/Wr 529/13, LEX nr 1413137.
Wyrok WSA w Opolu z 5.11.2013, II SA/Op 215/13, LEX nr 1395435.
Wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2013, I SA/Wa 1294/13, LEX nr 1406398.
Wyrok WSA w Krakowie z 29.11.2013, II SA/Kr 1155/13, LEX nr 1405139.
Wyrok WSA w Poznaniu z 29.11.2013, II SA/Po 952/13, LEX nr 1401727.
Wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2013, V SA/Wa 2028/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2013, III SA/Kr 309/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.12.2013, I SA/Bd 899/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Olsztynie z 19.12.2013, II SA/Ol 1045/13, LEX nr 1414026.
Wyrok WSA w Olsztynie 14.01.2014, II SA/Ol 1035/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Olsztynie z 15.01.2014, II SA/Ol 1166/13, LEX nr 1424351.
Wyrok WSA w Olsztynie z 15.01.2014, II SA/Ol 1213/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z 28.01.2014, II SAB/Kr 15/14, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z 4.02.2014, I SA/Kr 1927/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 10.02.2014, II SA/Wa 1016/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z 13.02.2014, IV SA/Gl 468/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Lublinie z 13.02.2014, II SA/Lu 744/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z 19.02.2014, I SA/Gd 1658/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z 25.02.2014, III SA/Kr 1342/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z 25.02.2014, I SA/Łd 1438/13, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 2.04.2014, III SA/Wr 67/14, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z 9.04.2014, II SA/Gd 16/14, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z 8.05.2014, II SA/Kr 333/14, CBOSA.

Sądy apelacyjne

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 16.04.2008, II AKa 37/08, LEX nr 452565.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 18.02.2012, I ACa 780/12, LEX nr 1388492.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (dawny Europejski Trybunał Sprawiedliwości)

Wyrok z 8.10.1987 w sprawie 80/86 v. Kolpinghuis Nijmegen BV, ECR 1987, s. 3969.

Wyrok z 22.11.1987 w sprawie 314/85 Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECR 1987, s. 4199.

Wyrok z 22.06.1989 w sprawie 103/88 Fratelli Costanzo v. Comune di Milano, ECR 1989, s. 1839.

Wyrok z 19.06.1990 w sprawie C-213/89 The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others, ECR 1990, s. 2433.

Wyrok z 20.09.1990 w sprawie C-5/89 Komisja v. Republika Federalna Niemiec, ECR 1990, s. 3437.

Wyrok z 19.01.1993 w sprawie C-101/91 Commission of the European Communities v. Italian Republic, LEX nr 84396.

Wyrok z 20.03.1997 w sprawie C-24/95 Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland GmbH, ECR 1997, s. 1591.

Wyrok z 28.06.2001 w sprawie C-118/00 Gervais Larsy v. INASTI, ECR 2002, s. I-5063.

Wyrok z 1.02.2007 w sprawie C-266/05 P Sison v. Council, ECR 2007, s. I-1233.

Decyzje samorządowych kolegiów odwoławczych

Decyzja SKO w Gdańsku z 20.11.2006, 2625/06, LEX nr 203819.

Decyzja SKO w Elblągu z 4.12.2006, 1996/PS/06, LEX nr 202889.

Decyzja SKO w Elblągu z 4.12.2006, 1997/PS/06, LEX nr 205619.

Decyzja SKO w Elblągu z 11.12.2006, 1944/PS/06, LEX nr 205613.

Decyzja SKO we Wrocławiu z 28.11.2007, SKO 4142/42/07, LEX nr 369831.

Decyzja SKO we Wrocławiu z 13.04.2011, 4311/77/11, LEX nr 863177.

Decyzja SKO w Krakowie z 16.12.2011, SKO.ZP/415/1111/11, LEX nr 1162341.

Decyzje organów administracji publicznej

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 11.12.2008, NK.II.
AŁ.0911-185/08, LEX nr 493067.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 8.12.2010, NK.II.
0911/361/10, LEX nr 962371.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 26.11.2013, NK-N.
4131.116.13.2013.BSZ, LEX nr 1393894.

Wykaz przywołanych aktów prawnych

- Council of Europe – Committee of Ministers, Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, [online:] <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f22ae> [dostęp: 23.09.2016].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r., poz. 184).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2002 o normalizacji (Dz.U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 672).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. Nr 1356 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. Nr 572 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 1409 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588).