

„Precedens” jako pozaprzepisowa podstawa decyzji administracyjnej¹

I. Uwagi wprowadzające

Profesor Marek Safian w jednym z wywiadów postawił tezę, iż „sądy w krajach kontynentalnej Europy przejmują obyczaje sądów anglosaskich i stają się coraz bardziej kreatywne w wykładni i stosowaniu prawa [...]. Sądy stają się de facto kreatorami obowiązującego prawa, a nie tylko jego prostymi wykonawcami”². Nie ulega wątpliwości, iż obecnie władza sądownicza coraz częściej i chętniej, a przede wszystkim otwarcie, sięga do argumentu z wcześniejszych decyzji stosowania prawa („precedensów”). Praktyka ta nie pozostaje bez wpływu na stosowanie prawa w drugim z podstawowych typów, tj. typie administracyjnym. Celem niniejszej publikacji jest próba odpowiedzi na pytanie o możliwość wykorzystania i rzeczywisty wpływ „precedensów” na proces wydawania decyzji administracyjnych.

Rozważania te należy poprzedzić pewnymi ustaleniami o charakterze metodologiczno-terminologicznym, dotyczącymi głównego przedmiotu badań, tj. procesu wydawania decyzji administracyjnych. Potrzeba ta jest naturalną konsekwencją przyjmowania w analizach nad tym zagadnieniem rozmaitych podejść badawczych.

Po pierwsze należy wskazać, iż wydawanie decyzji administracyjnej rozumiem jako proces stosowania prawa, w wyniku którego kompetent-

¹ Tekst przygotowany w ramach realizacji projektu badawczego „Potencjał argumentacji precedensowych w polskim porządku prawnym (ujęcie teoretyczno-porównawcze)” (UMO-2013/11/B/HS5/03821) finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

² M. Safian, *Leczenie sądów*, „Newsweek”, 4.11.2007.

ny podmiot, na podstawie określonych (akceptowanych na gruncie konkretnego porządku prawnego) faktów normotwórczych formułuje wiążącą decyzję prawną o charakterze jednostkowym (decyzję indywidualno-konkretną).

Po drugie za punkt wyjścia prowadzonych analiz przyjmuję decyzyjne ujęcie procesu stosowania prawa, jako ciągu następujących po sobie i wzajemnie się przeplatających rozumowań podmiotu decyzyjnego (organu administracji) zmierzających do wydania decyzji finalnej o określonej treści, która kończy (w ten czy inny sposób) postępowanie w danej instancji³. Rozumowania te odnoszą się do kwestii ustalania faktów sprawy i ich kwalifikacji z punktu widzenia kryteriów formułowanych w zrekonstruowanej równocześnie normatywnej podstawie decyzji i określaniu na tej podstawie konsekwencji prawnych. Takie ujęcie procesu wydawania decyzji administracyjnej tożsame jest z zaproponowaną przez J. Zimmermanna koncepcją „jurysdykcji administracyjnej” w jej ujęciu dynamicznym, czyli zespole czynności organu „zmierzających do wydania indywidualnego orzeczenia”⁴.

Po trzecie w prowadzonych rozważaniach przyjmuję materialnoprawny punkt widzenia procesu wydawania decyzji administracyjnej, rozumiany jako poszukiwanie rzeczywistego sposobu dochodzenia do szeregu decyzji częściowych tego procesu, których efektem finalnym jest decyzja końcowa. W tym kontekście ewentualne wzmianki proceduralne będą stanowiły tło głównych wywodów. Podejście takie jest tym bardziej uzasadnione, iż w niektórych przypadkach proces stosowania prawa może rozpocząć się i zakończyć bez wszczynania formalnego postępowania ad-

³ Szerzej na temat podejścia decyzyjnego: Z.J. Pietraś, *Teoria decyzji politycznych*, Lublin 1990, passim; idem, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin 1997, s. 11–14; A. Bodnar, *Decyzje polityczne – elementy teorii*, Warszawa 1989, passim. W naukach prawnych m.in.: H. Groszyk, A. Korybski, *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, s. 532; 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.

⁴ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 5.

ministracyjnego regulowanego przepisami proceduralnymi (k.p.a., o.p.)⁵. Tym samym przyjęta zostaje perspektywa decydenta (organu administracji publicznej) postrzeganego z zewnętrznego punktu widzenia, niezależnie od jego wewnętrznej struktury organizacyjnej lub decyzyjnej.

II. Normatywna podstawa decyzji i jej źródła

Prowadzenie wykładni operatywnej (praktycznej) w ramach procesów stosowania prawa przez podmioty decyzyjne (sądy, organy administracji) wiąże się nierozzerwalnie z cechami specyficznymi stanu faktycznego sprawy. W tym sensie organ, który zobowiązany jest proceduralnym nakazem podjęcia decyzji, musi ustalić relewantną podstawę prawną jej wydania. Tym samym będzie on zmierzał do rekonstrukcji tej części abstrakcyjnie ujętej normy prawnej, która jest mu niezbędna na potrzeby wydania decyzji w konkretnym stanie faktycznym. Innymi słowy w procesie stosowania prawa nie dochodzi do rekonstrukcji całej normy prawnej, ponieważ z uwagi na cel procesu (wydanie decyzji w konkretnym stanie faktycznym) oraz jego ekonomkę organ koncentruje swoje rozumowania na jej fragmencie, z którym wiąże się nierozzerwalnie przedmiot zawisłej sprawy.

Organ stosujący prawo zmierza więc do rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji, która będzie potrzebna do zakończenia procesu stosowania prawa i wydania decyzji⁶. Stanowi ona kompleks normatywny, w skład którego wchodzi elementy kompetencyjne, proceduralne oraz materialnoprawne. Ustalenie ostatecznego kształtu normatywnej podstawy decyzji wiąże się z koniecznością odnalezienia w porządku prawnym i ustalenia znaczenia normy kompetencyjnej, norm proceduralnych oraz dwóch rodzajów norm materialnoprawnych (kwalifikacyjnej i konsekwencyjnej), relewantnych z punktu widzenia cech specyficznych usta-

⁵ Wiąże się to z możliwością dostrzeżenia „fazy przedjurysdykcyjnej” („przeddecyzyjnej”) w ramach administracyjnego typu stosowania prawa, która nie występuje w typie sądowym. Szerzej: A. Szot, *Swoboda decyzyjna w stosowaniu prawa przez administrację publiczną*, Lublin 2016, s. 89–118.

⁶ Szerzej zob. m.in.: L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 12 i nn.

lanego stanu faktycznego sprawy. Już w tym miejscu warto wskazać, iż wyodrębnienie tych czterech rodzajów norm nabiera istotnego znaczenia z punktu widzenia dalszych analiz dotyczących miejsca „precedensu” w procesie wydawania decyzji administracyjnych.

Podstawowym źródłem normatywnej podstawy decyzji w kontynentalnej kulturze prawnej są obowiązujące przepisy prawne. Jednocześnie przyjęcie perspektywy decyzyjnej procesów stosowania prawa pozwala na dostrzeżenie wpływu również innych faktów (czynników, źródeł) na treść normy do zastosowania. Rzutuje to na rzeczywisty katalog źródeł prawa (faktów normotwórczych), po które organ sięga w procesie wykładni operatywnej. Za źródło prawa można bowiem uznać każdy czynnik wpływający na treść decyzji prawnej (tzw. decyzyjne ujęcie źródeł prawa)⁷. Podobnie do tej kwestii odnosi się Z. Ziemiński w „rozwiniętej normatywnej koncepcji źródeł prawa”⁸, 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 obowiązujących⁹.

Spojrzenie na źródła prawa w ujęciu decyzyjnym pozwala na odejście (do pewnego stopnia) od kategorii czysto jurydycznych, dzięki czemu poszerza się zakres posiadanej przez organ władzy dyskrecyjnej. Oznacza to możliwość wyjścia poza system przepisów prawnych i sięgnięcie również do innych faktów normotwórczych, tj. innych (wcześniejszych)

⁷ Szerzej: L. Leszczyński, *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, s. 57. Ogólnie na temat innych znaczeń terminu „źródła prawa” zob. G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieńiążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 157–164.

⁸ Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 141–146. Szerzej o ujęciu decyzyjnym źródeł prawa w odniesieniu do prawa administracyjnego zob. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, s. 57–58. Zob. również: J. Wróblewski, *Decyzja sądowa a koncepcja systemu prawa*, „Acta Universitatis Lodzianae. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1978, z. 28, s. 7–8 i jego koncepcję „szerokiego systemu prawa”.

⁹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, op.cit., s. 142–143.

decyzji stosowania prawa („precedensów”) oraz kryteriów pozaprawnych. Jednocześnie rola każdego z nich zależy od kompleksu czynników, wśród których największe znaczenie można przypisać właściwościom kultury prawnej oraz gałęzi prawa i systemu politycznego, a także sytuacji głębokiej zmiany społecznej¹⁰.

Kryteria pozaprawne mogą stać się elementem normatywnej podstawy decyzji lub pośrednio oddziaływać na decydenta i jego rozumowania, w sytuacji gdy prawodawca odsyła do nich bezpośrednio, np. posługując się klauzulami generalnymi albo niezależnie od występowania takiego odniesienia. W przypadku sięgnięcia do precedensów, na gruncie naszego porządku prawnego (z uwagi na określony w art. 87 Konstytucji RP katalog źródeł prawa) możliwa jest jedynie druga z tych sytuacji, tj. faktycznego wykorzystywania wcześniejszych decyzji stosowania prawa na potrzeby prowadzonego procesu decyzyjnego oraz jego rozstrzygnięcia.

Sięgnięcie do „precedensu” może w przypadku organów administracji publicznej dotyczyć skorzystania w procesie stosowania prawa z (a) wcześniejszych decyzji administracyjnych, tj. decyzji własnych organu (szczególnie podejmowanych w zbliżonych stanach faktycznych) lub decyzji innych organów (szczególnie tych umiejscowionych hierarchicznie ponad organem podejmującym decyzję), lub (b) orzeczeń sądów (szczególnie w zakresie wyroków odnoszących się do działań organu podejmującego decyzję, szczególnie w zbliżonych stanach faktycznych). Sięgnięcie do „precedensu” przez organ administracji może mieć charakter walidacyjny, derywacyjny (rekonstrukcyjny) lub argumentacyjny.

III. „Precedens” a rozumowania walidacyjne i derywacyjne

Rozważania na temat roli innych decyzji stosowania prawa jako argumentów walidacyjnych należy rozpocząć od ogólnego, aczkolwiek kategorycznego stwierdzenia, iż w państwie prawa należącym do kręgu kultury *civil law* skorzystanie z nich możliwe jest w pełni w sytuacji, w której

¹⁰ Szerzej: L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, s. 58–59.

ustrojodawca uznał je za źródło prawa (włączając tym samym do systemu prawa) albo w ograniczonym zakresie (pomocniczo) w przypadku, gdy nie zostały one za takie źródło uznane. W tym drugim przypadku, który ma miejsce w naszym kraju i w odniesieniu do którego prowadzone będą dalsze rozważania, inne decyzje stosowania prawa stanowią element szeroko rozumianego porządku prawnego, oddziałując w określony (mniej lub bardziej bezpośredni i widoczny) sposób na decydenta w procesach stosowania prawa.

Pojawienie się „precedensów” w obszarze walidacyjnych zainteresowań organu administracji publicznej ma miejsce po dokonaniu wstępnych rozumowań derywacyjnych z obowiązujących przepisów prawnych i odnosi się do sytuacji, w których te ostatnie nie pozwalają na zrekonstruowanie normatywnej podstawy decyzji. Wówczas organ zobowiązany do zajęcia się daną sprawą i wydania w jej zakresie rozstrzygnięcia musi poszukiwać sposobu na przezwycięzenie impasu interpretacyjnego, a w sytuacji gdy jest to niemożliwe – zakończyć proces bez wydawania merytorycznego rozstrzygnięcia.

Jednym ze sposobów przeciwdziałania niewystarczalności normatywnej treści obowiązujących przepisów prawnych jest właśnie sięgnięcie do wcześniejszych decyzji stosowania prawa. Jednocześnie należy z całą stanowczością podkreślić, iż „precedensy” mogą jedynie wyjątkowo stać się argumentem w rozumowaniach walidacyjnych. Wiąże się to z zasadą praworządności i konieczności oparcia treści decyzji na normach prawnych zakodowanych w akceptowanych, na gruncie konkretnego systemu prawnego, faktach normotwórczych. Konstytucja RP nie dopuszcza możliwości oparcia decyzji kształtującej prawa lub obowiązki jednostki (podmiotu prawa) na innych decyzjach stosowania prawa. Tym samym mogą one stać się argumentem walidacyjnym jedynie w sytuacji zaistnienia luki w prawie, czyli w sytuacji, gdy rekonstrukcja normy z obowiązujących przepisów nie pozwala na zakończeniu procesu decyzyjnego. Jednocześnie może to mieć miejsce jedynie w bardzo ograniczonym zakresie, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Jak wskazano uprzednio, sięgnięcie do „precedensu” jako argumentu walidacyjnego może oznaczać sięgnięcie do innych decyzji stosowania prawa, podejmowanych zarówno w ramach administracji publicznej, jak

i pochodzących od władzy sądowniczej. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na potencjalnie silny wpływ na decydenta i proces decyzyjny orzeczenia sądów administracyjnych. W doktrynie wskazuje się wręcz, iż „organy administracji publicznej rozstrzygające w podobnych sprawach i obawiające się uchylecia decyzji przez sąd, traktują treść jego wyroku jako »inną część obowiązującego prawa«¹¹. Pośrednio na proces wydawania decyzji administracyjnych oddziaływać mogą również orzeczenia innych sądów, w tym również Trybunału Sprawiedliwości UE i sądów międzynarodowych, w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dzieje się to przede wszystkim z uwagi na twórczy charakter tych orzeczeń, tworzących ogólne zasady prawa¹².

Jak zauważa L. Leszczyński, podczas analizy praktyki decyzyjnej organów administracji publicznej można dostrzec rosnącą rolę orzeczeń sądowych i ich coraz częstsze powoływanie w treści uzasadnień. Równocześnie, jak wskazuje, widoczny jest prawie całkowity brak 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 [...]?»¹³. Uzupełniając jego intuicje w tym zakresie, można zastanowić się nad jeszcze dwoma przyczynami. Pierwsza wiąże się z dostępnością „materiału decyzyjnego”. Treść

¹¹ A. Błaś, J. Boć, J. Supernat, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 125.

¹² Zob. B. Jaworska-Dębska, *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, s. 218.

¹³ Szerzej: L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego...*, s. 121–123.

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 dotyczy wzmocnienia siły uzasadnienia decyzji administracyjnej poprzez odwołanie się do argumentu z aurytetytu władzy sądowniczej i wiąże się z zasadą przekonywania¹⁴.

Fakt rzadszego sięgania po „precedensy” administracyjne (wcześniejsze decyzje administracyjne) w połączeniu z niemal całkowitym brakiem wykorzystywania ich argumentacyjnie w treści formułowanych uzasadnień nie umniejsza ich rzeczywistej roli w procesach stosowania prawa w typie administracyjnym. Orzeczenia sądowe, poprzez swoje uzasadnienia, wyznaczają przede wszystkim pewne ogólne standardy dotyczące sposobu prowadzenia 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 uzasadnieniu nie oznacza, iż podmiot administrujący nie uwzględnił standardu wskazanego przez sąd lub polityki decydowania kreowanej przez organ hierarchicznie wyższy¹⁵.

Twierdzenie to znajduje dodatkowo swoje uzasadnienie pragmatyczne. Organy administracji funkcjonują w złożonym systemie kontroli i nadzoru ze strony innych podmiotów zaliczanych do kręgu administracji publicznej lub kompetentnych do podejmowania tych czynności. Niejednokrotnie wiąże się to z możliwością bezpośredniego oddziaływania na kierunki działań podejmowanych przez podmioty administrujące, szcze-

¹⁴ Zob. A. Szot, *Swoboda decyzyjna...*, s. 208–209.

¹⁵ *Ibidem*.

gólnie w sytuacjach, w których proces wydawania decyzji administracyjnej (lub ich ciągu) jest konsekwencją realizacji zadań stawianych przed danym organem.

Również w sytuacjach, w których jedne organy sprawują nadzór instancyjny nad działaniami innych, ale bez możliwości bezpośredniej ingerencji w kierunki podejmowanych działań, uzasadnienie pragmatyczne pozostaje aktualne. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której organ hierarchicznie wyżej umiejscowiony sukcesywnie uchyla decyzje administracyjne wydawane w analogicznych stanach faktycznych, które nie spełniają przyjętych przez niego kryteriów oceny. W takim przypadku organ, którego decyzje zostają uchylone przyjmie najprawdopodobniej politykę decydowania niejako narzuconą mu z góry. Oczywiście treść zapadłych rozstrzygnięć musi w każdym przypadku mieścić się w granicach prawnie określonych.

Podobne zjawisko dostrzeżone zostało już w doktrynie prawa administracyjnego w odniesieniu do stosowania przepisów wewnątrznie obowiązujących przed powszechnie obowiązującymi. Określono je mianem „odwróconej hierarchii źródeł prawa”¹⁶. W związku z tym można postawić tezę, iż „precedens administracyjny” (w szczególności pochodzący od organu usytuowanego wyżej w hierarchii) stanie się *de facto* elementem prawa wewnętrznego administracji. Dotyczy to również wcześniejszych decyzji wydawanych przez dany organ. Tym bardziej, jak zauważa J. Zimmermann, „organ powinien działać jednolicie – zawsze zgodnie z przyjętą przez siebie polityką”¹⁷. Samo sięgnięcie do „precedensu administracyjnego” nie może – z wiadomych względów – prowadzić do rozstrzygnięcia niezgodnego z obowiązującymi normami. Jednocześnie jednak takiej sytuacji nie można wykluczyć w praktyce, co czasami ma miejsce w odniesieniu do innych źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego.

W odniesieniu do rozumowań derywacyjnych sięgnięcie do „precedensów” obejmuje dwa główne aspekty, tj. wykładnię samego źródła (wcześ-

¹⁶ Szerzej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 362.

¹⁷ Szerzej idem, *Motywy decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981, s. 33. Autor formułuje kategoryczną tezę, iż podczas orzekania w wielu powtarzających się przypadkach „w określony, raz przyjęty sposób, nie wolno mu [organowi administracji] w sporadycznym przypadku, mającym cechy tamtych, orzec diametralnie inaczej”.

niejszej decyzji) oraz wpływ tego źródła na przebieg oraz wynik rekonstrukcji stosowanej normy prawnej¹⁸.

Analizując pierwsze z tych zagadnień, warto podkreślić, iż złożoność procesów rekonstrukcyjnych, jakie musi przeprowadzić podmiot administrujący, będzie różna w zależności od tego, na ile wcześniejsze decyzje stosowania prawa formułują jednoznaczne tezy, które można uznać za swoiste *ratio decidendi* w danej sprawie. W przypadku gdy są one ukazane w sposób wyraźny, to rozumowania organu koncentrują się wokół wykładni takiej decyzji (orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej). W pozostałych przypadkach na organie będzie spoczywał również obowiązek ustalenia i sformułowania takiego *ratio* zapadłej decyzji.

Obecność „precedensów” w polu zainteresowania walidacyjnych rozważań organu administracji publicznej nie zmienia znaczenia i kolejności zastosowania poszczególnych reguł wykładni, szczególnie biorąc pod uwagę dopełniająco-weryfikacyjną rolę tego źródła. Zasadniczy model przebiegu procesu wykładni nie ulega więc większym modyfikacjom. Jednocześnie, jak słusznie wskazuje L. Leszczyński, rekonstruując normatywną podstawę decyzji przy współobecności wcześniejszych decyzji stosowania prawa, podmiot decyzyjny nie może poprzestać na regułach językowych i za każdym razem będzie musiał sięgnąć również po reguły systemowe i celowościowo-funkcjonalne. Co więcej, sięgnięcie po „precedens” będzie wzmacniało rolę tych ostatnich¹⁹.

IV. Rodzaj rekonstruowanej normy prawnej a „precedens”

Możliwość sięgnięcia do wcześniejszych decyzji stosowania prawa jako argumentów walidacyjnych lub derywacyjnych będzie zależała również od rodzaju normy, która podlega rekonstrukcji i która stanie się

¹⁸ Zob. L. Leszczyński, *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, s. 307.

¹⁹ Szerzej: idem, *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. 70–71.

elementem normatywnym podstawy prowadzenia procesu decyzyjnego i treści finalnej decyzji. Zależy to więc od tego czy przedmiotem ustalania jest norma kompetencyjna, normy proceduralne czy też normy materialne (kwalifikacyjna i konsekwencyjna).

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, iż w państwie prawa źródłem normy kompetencyjnej dającej prawo wydania władczego rozstrzygnięcia względem jednostki, która jednostronnie kształtuje jej prawa lub obowiązku, może być wyłącznie akt rangi ustawowej, a istnienia kompetencji nie wolno domniemywać²⁰. Trafnie wskazał WSA w Lublinie w wyroku z 18.09.2008 r., iż „[d]owolne interpretowanie i przyjęcie, jako wyniku interpretacji, wykładni rozszerzającej w przypadku normy kompetencyjnej mogłoby powodować nadużycie w stosowaniu prawa”²¹. 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 zadaniowych²², których realizacja może być w jakimś zakresie determinowana w faktyczny sposób przez decyzje innych organów administracji publicznej.

Analogiczne uwagi dotyczące konieczności istnienia ustawowych podstaw należy sformułować w odniesieniu do rekonstrukcji norm materialnych. Podstawę prawną każdej decyzji administracyjnej, bez względu na osobę jej adresata, zarówno nakładającą obowiązki, jak i przyznającą

²⁰ Tak m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 120; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 458; idem, *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009; 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*, Warszawa 2013, s. 168–169. Zob. m.in. uchwała NSA z 15.12.2004 r., FPS 2/04, LEX nr 137421; uchwała SN z 22.04.1997, III ZP 1/97, LEX nr 30547; uchwała TK z 10.05.1994, W 7/94, LEX nr 25116; uchwała SN z 22.04.1997 r., III ZP 1/97, LEX nr 30547.

²¹ Wyrok WSA w Lublinie z 18.09.2008 r., II SA/Lu 453/08, LEX nr 516108.

²² Por. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 189–185.

uprawnienia, mogą stanowić jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego²³. W odniesieniu do tej grupy norm sięgnięcie do precedensu może obejmować co najwyżej sprawy o charakterze technicznym lub sprawy o mniejszym znaczeniu, które ulegają częstym zmianom, i może mieć jedynie charakter uzupełniający względem obowiązujących przepisów prawnych.

O ile „precedensy” nie mogą stanowić podstawy (wyłącznej lub dominującej) rekonstrukcji norm materialnych, o tyle nie wyklucza to ich wpływu na treść przyszłej decyzji stosowania prawa. Nastąpi to szczególnie w sytuacji, gdy organ administracji posiada alternatywy wyboru konsekwencji i działa w ramach uznania administracyjnego. Wówczas wcześniejsze decyzje (orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne) mogą z różną siłą oddziaływać na decydenta, stając się jedną z dyrektyw wyboru konsekwencji²⁴.

Wcześniejsze decyzje stosowania prawa (w szczególności wcześniejsze decyzje administracji) mogą wpływać również na wybór prawnej formy działania w przypadku realizacji zadań, gdy prawodawca nie wskazuje konkretnej formy działania, a w przypadku luki dotyczącej norm proceduralnych mogą pozwolić na jej wypełnienie. Orzecznictwo sądów administracyjnych (przy współdziałaniu doktryny) wypracowało w tym zakresie wiele ważnych wskazówek (np. domniemanie formy decyzji administracyjnej), które w istotny sposób wpływają na proceduralne aspekty procesu stosowania prawa²⁵.

W interesujący sposób mogą one oddziaływać również na kształtowanie się praktyki decyzyjnej konkretnego organu, którą w doktrynie prawa

²³ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981 r., 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 r., 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 r., SA 353/81, LEX nr 9612.

²⁴ Szerzej na temat dyrektyw wyboru konsekwencji zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 241–242.

²⁵ M.in. wyrok NSA z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9–10, poz. 169; wyrok NSA z 21.07.2011 r., II OSK 1225/10, CBOSA wyrok WSA w Krakowie z 18.04.2013 r., II SA/Kr 1288/12, LEX nr 1310168; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 254.

administracyjnego utożsamia się ze zwyczajem rozumianym jako „poza-prawny nawyk postępowania, przestrzegany praktycznie w obrębie danej struktury organizacyjnej administracji, w podobnych sytuacjach i w określonym czasie”²⁶.

V. Podsumowanie

Można wyobrazić sobie hipotetyczną sytuację, w której prawodawca poprzez obowiązujące przepisy prawne odsyła organ w jawny i jednoznaczny sposób do „precedensów”, analogicznie jak czyni to w odniesieniu do odwołań do pozaprawnych systemów wartości i ocen przez generalne klauzule odsyłające. Wówczas podmiot stosujący prawo będzie zobligowany do sięgnięcia po wcześniejsze decyzje stosowania prawa i ich uwzględnienia przy wydawaniu decyzji administracyjnej. Oczywiście tego typu odesłanie byłoby w obecnym porządku prawnym w naszym kraju jawnym naruszeniem konstytucyjnych zasad i wartości, poprzez próbę wprowadzenia tylnymi drzwiami nowego źródła prawa. Ewentualna niezgodność tej konstrukcji z konstytucją nie pozbawia całkowicie faktycznej możliwości sięgnięcia w procesie wykładni, szczególnie w sytuacjach problemowych, do pozaprzepisowych faktów normotwórczych. Może to mieć jednak miejsce do granicy kolizji z aksjologią systemu prawa lub regulami prawnymi.

Dlatego też, niezależnie od szczegółowego wpływu wcześniejszych decyzji na aktualnie prowadzone procesy decyzyjne, swoboda sięgania po nie doznaje bardzo poważnego ograniczenia. W krajach kultury *civil law* korzystanie z innych decyzji stosowania prawa może nastąpić tylko w celu dopełnienia przepisów prawnych lub weryfikacji poprawności ich rekonstrukcji (szczególnie w sytuacji istnienia wyraźnej i mocno ukształtowanej linii orzeczniczej)²⁷. Jednocześnie, jak zauważa NSA w wyroku

²⁶ Szerzej A. Błaś, J. Boć, J. Supernat, *Źródła prawa administracyjnego*, op.cit., s. 121–124.

²⁷ Szerzej: L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model...*, 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.

z 13.12.2006 r., organ administracji nie ma takiego obowiązku: „Nie znajduje bowiem uzasadnienia w przepisach prawa zobowiązanie organu do badania orzecznictwa innych organów administracji publicznej i ustalenia, w jaki sposób te organy rozstrzygały analogiczne sprawy [...]”²⁸.

Pomimo braku takiego obowiązku orzecznictwo podkreśla znaczenie „precedensów”, jako argumentów walidacyjno-derywacyjnych albo decyzyjnych w procesie wydawania decyzji administracyjnych. Dla przykładu można wskazać na wyrok WSA w Krakowie z 21.10.2009 r., w którym sąd stwierdza, iż pomimo braku kultury precedensowej w naszym kraju organ ma obowiązek zająć stanowisko w przypadku wydania różnych decyzji w niemalże identycznych stanach faktycznych: „odnieść się, dlaczego zmienia stanowisko lub dlaczego poprzednie stanowisko nie może mieć zastosowania w rozpatrywanej sprawie”²⁹. W podobnym tonie wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyroku z 15.07.2009 r., gdy wskazał, iż wydanie odmiennych decyzji w analogicznym stanie faktycznym i prawnym „jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zasadą zaufania obywateli do organów państwa”³⁰. W wyroku z 10.06.2011 r. WSA w Krakowie stwierdził wręcz, iż orzecznictwo sądowe ma „normatywne przełożenie na tworzenie warunków jednolitego stosowania prawa podatkowego w płaszczyźnie ogólnej”³¹. W orzecznictwie nie brakuje jednak również głosów odrębnych, jak WSA w Gliwicach, który uznał, iż przyjęcie obowiązku oceny przez organ istniejącego orzecznictwa lub obowiązku interpretowania danej kwestii zgodnie z takim orzecznictwem oznaczałoby w istocie „nieuprawnioną polemikę organów z poglądami sądów, a nadto funkcjonowanie systemu innego niż obowiązujący w zakresie tworzenia i stosowania prawa [...]”³². Jednocześnie, jak zauważa P. Przybysz, stosowanie ocen wyrażonych przez sądy administracyjne, poza przypadkami stosowania art. 153 u.p.p.s.a.³³,

²⁸ Por. m.in. wyrok NSA z 13.12.2006 r., I OSK 166/06, LEX nr 290687.

²⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 21.10.2009 r., II SA/Kr 1247/09, CBOSA.

³⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 15.07.2009 r., III SA/Po 60/09, CBOSA.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z 10.06.2011 r., I SA/Kr 585/11, CBOSA.

³² Wyrok WSA w Gliwicach z 14.04.2015 r., I SA/Gl 1047/14, CBOSA.

³³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2016, nr 718).

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 administracyjny³⁴.

Przywołane poglądy sądów administracyjnych odnoszą się przede wszystkim do możliwości i zasadności korzystania z wcześniejszych orzeczeń sądowych. Należy jednocześnie mieć na względzie, iż również kształtowanie się wspomnianych zwyczajów administracyjnych w postaci swoistych linii decyzyjnych administracji może oddziaływać na sposób korzystania z posiadanej przez organ swobody decyzyjnej i treści kolejnych decyzji wydawanych przez dany organ (szczególnie w analogicznych stanach faktycznych).

Mając na uwadze specyfikę decydowania administracyjnego, będącą konsekwencją złożonych powiązań organizacyjno-politycznych podmiotów wydających decyzje administracyjne, można postawić tezę o wpływie praktyki precedensowej na działania administracji i związanie tych działań precedensem *de facto*. Jednocześnie włączenie wcześniejszych decyzji stosowania prawa w tok postępowania, w którym obywatel ma jakiś status prawny, doprowadzić może do wydzielenia w tym toku takiej jego części, która nie jest regulowana prawem³⁵.

Summary

„Precedent” as an extra-statutory legal basis of an administrative decision

This paper concerns the effect of the impact of earlier legal decisions („precedents”) on the process of issuing an administrative decision. This impact is analyzed both in relation to previous decisions issued by courts, as well as public administration bodies. The background for this research is the validation-derivative interpretation of the law concept, which on the one hand, refers to the search for the source of the normative basis for the decision (in the paper considerations are focused on precedent as a potential source of legal norm in the continental legal system) and the reconstruction of the legal norm

³⁴ P. Przybyśz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 47–48.

³⁵ Por. A. Błaś, J. Boć, J. Supernat, *Źródła prawa...*, s. 123.

(including the interpretation of precedent and its influence on the processes of interpretation).

Keywords: precedent, administrative decision, interpretation of the law, law application process