

Sławomir Pilipiec

Kultura prawna a prawo obywatela do ochrony słusznego interesu

Studia Iuridica Lublinensia 15, 143-155

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SŁAWOMIR PILIPIEC

Kultura prawna a prawo obywatela do ochrony słusznego interesu

Legal culture and citizen's right to protect a rightful interest

I

Współczesny świat funkcjonujący jako globalna wioska nadal zróżnicowany jest kulturowo. Mimo prób budowy koncepcji uniwersalizmu kulturowego, polegającego na odrzuceniu etnocentryzmu kulturowego na rzecz relatywizmu kulturowego, występują znaczne różnice kulturowe w poszczególnych społeczeństwach. W każdej kulturze pojawiają się realne zagrożenia związane z konfliktami wynikającymi z różnic politycznych, gospodarczych, narodowych czy religijnych. Napięcia kulturowe powodują powstawanie różnych przeciwstawnych interesów, co wpływa na konflikt pomiędzy jednostką a organizacją państwową. Każde społeczeństwo posiada określone wartości kulturowe chronione przez normy społeczne spajające ludzi we wspólnoty. Różnice między społeczeństwami wynikają ze struktury ekonomicznej, systemów politycznych oraz ideologii. Jednakże w państwach o podobnych systemach społecznych elementy kultury mogą pełnić różne funkcje społeczne.

Każde społeczeństwo ma własny, indywidualny model struktury społecznej i model społecznych funkcji zapewniających porządek społeczny. Źródłem ładu społecznego w państwie może być siła państwa (władza), prawo lub kultura. Od przewagi któregoś z tych elementów zależy sposób organizacji społeczeństwa, rozstrzygania konfliktów i sposób ochrony interesu społecznego i interesu obywatela. W państwach, w których dominuje siła, władza oparta jest na przymusie, a przemoc jest zewnętrzna wobec jednostek i nielegitymizowana społecznie. Prawo nie jest systemem, ale środkiem stosowania siły, a ta determinuje zachowania i myślenie społeczne. Zatem podstawowym zadaniem państwa jest ochrona interesu społecznego, rozumianego najczęściej jako interes władzy czy państwa. W państwach, w których prawo jest podstawowym elementem porząd-

ku społecznego, porządek prawny (system prawny) również jest zewnętrzny wobec jednostki. Prawo może nie być utożsamiane z interesem jednostki, lecz jako formalnie równe dla wszystkich chroni zarówno interes społeczny, jak i interes obywatela. Siła władzy ograniczona jest prawem. Prawo zastępuje kulturę, która jest indywidualistyczna, oparta na niezależności i nie może być w takim społeczeństwie uniwersalna. Natomiast w państwach, w których dominuje kultura, porządek społeczny kreowany i utrzymywany jest przez jednostki i grupy społeczne, jest zatem internalizowany. System taki opiera się na nieformalnej sile duchowej jednostek, obyczajach, wspólnym sposobie myślenia czy też pewnej zwyczajowej praktyce. Relacje pomiędzy ludźmi regulowane są przez normy, które posiadają zindywidualizowany i dostosowany do konkretnej sytuacji charakter. Siła władzy jest jedynie przedłużeniem, przybudówką kultury, normy prawne związane są z działaniem władzy, a podstawową funkcją państwa jest ochrona interesu obywatela. Współcześnie podkreśla się, że państwem opartym na sile są Chiny, państwem opartym na prawie – Stany Zjednoczone, a państwem opartym na kulturze – Japonia.¹

Problem stanowi określenie prawa jako źródła ładu społecznego w Polsce. Truizmem jest twierdzenie, że jedną z najważniejszych funkcji prawa jest ochrona interesów jednostki. Zadaniem państwa wszakże jest również ochrona interesów społecznych rozumianych jako ochrona przed niebezpieczeństwem. Współcześnie nie jest do końca aktualna teza podkreślana dawniej w doktrynie, że prawo chroniąc każdy interes, w pierwszej kolejności musi chronić interesy społeczne. Stanowisko takie uzasadniano logiką wynikającą z warunków funkcjonowania społeczeństwa zorganizowanego w państwo.² Podkreślano, że relacje między jednostką a społeczeństwem oparte są na uniwersalizmie, polegającym na dominacji społeczeństwa i ujmowaniu jednostkowych celów poprzez interes ogólny. Przeciwwstawiano go indywidualizmowi zakładającemu nadrzędność jednostki wobec społeczeństwa, podkreślającemu jej odrębność i niezależność oraz jednostkową osobowość.³ Aktualnie po fazie zachłyśnięcia się indywidualizmem rozumianym jako pluralizm poglądów i wolność działań jednostek uznanie zdobywa pogląd, że dobro społeczne i prawa jednostek muszą współistnieć i być jednakowo chronione. Oczywiście, w euroatlantyckiej kulturze prawnej najważniejszym elementem jest pogląd, że dzięki rozszerzeniu zakresu obywatelskości (praw jednostki) nastąpi złagodzenie napięć charakterystycznych dla współczesnego społeczeństwa.⁴ Podstawowym pojęciem związanym ze społeczeństwem rozumianym jako zbiór

¹ W. Yun-hai, *Three Social Models in a Comparative Study of Criminal Law: China as a „Power Society,” America as a „Law Society,” Japan as a „Culture Society”*, „Hitotsubashi Journal of Law and Politics” 1995, 23, s. 73.

² Z. Rybicki, *Szkice o administracji. Problemy organizacyjno-prawne*, Warszawa 1988, s. 257.

³ A. Pieniążek, *Spoleczeństwo i jednostka*, Lublin 1988, s. 9–10.

⁴ K. Zamorska, *Prawa społeczne a kapitał ludzki i społeczny*, [w:] *Kapitał ludzki i społeczny. Wybrane problemy teorii i praktyki*, D. Moroń (red.), Wrocław 2009, s. 74.

ludzi aktywnych, wchodzących w różnego rodzaju relacje społeczne, jest kapitał społeczny, którego podstawę stanowi wzajemne zaufanie. Już w wyroku Sądu Najwyższego z 13 marca 1936 r. stwierdzono, iż „nadużycie przez urzędnika zaufania, które jest podstawą każdego publicznoprawnego stosunku służbowego, jest samo przez się działaniem na szkodę interesu publicznego, gdyż podrywa autorytet danego urzędu publicznego”.⁵ Dobro jednostki nie powinno być pomi-jane przy realizacji podstawowych celów działania organów władzy publicznej. Interes społeczny dający się odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako wspólny podmiot, musi być narzędziem kształtowania sytuacji jednostki. Granice tego kształtowania muszą być jednak wyraźnie wytyczone zarówno w odniesieniu do działalności ustawodawczej, jak i stosowania prawa.⁶ Doktryna prawa administracyjnego podkreśla, że obecnie nie znajduje się podstaw dla sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym.⁷ Również z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że:

W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. 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 przesłania powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny, podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej.⁸

II

Prawo jest więc częścią kultury, która jest zjawiskiem socjologicznym złożonym i niepoddającym się łatwo definiowaniu. Kulturę w literaturze przedmiotu definiuje się jako wszystko to, co ludzie czynią, myślą i posiadają jako członkowie społeczności. Natomiast definicja kultury oparta na powszechnym sposobie używania i rozumienia terminu oraz uwzględniająca szczególne zainteresowania tych, którzy badają osobowość, stanowi, że kultura jest konfiguracją wyuczonych zachowań i ich rezultatów, których elementy składowe są podzielone i przekazywane przez członków danego społeczeństwa.⁹

⁵ Sygn. akt II K 2201/35.

⁶ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe”, Prawo 138, Wrocław 1985, s. 54.

⁷ M. Grzeszczuk, *Pojęcie interesu społecznego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008, s. 238.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 181.

⁹ R. Linton, *Kulturowe podstawy osobowości*, Warszawa 2000, s. 47.

Kulturę danego społeczeństwa podzielić można na kulturę materialną i kulturę niematerialną. Kulturę materialną tworzą wszelkiego rodzaju przedmioty materialne. W socjologii prawa ważniejsza jest kultura niematerialna, czyli duchowe wytwory społeczeństwa przekazywane z pokolenia na pokolenie.¹⁰ Kulturę niematerialną tworzy z jednej strony system wartości społecznych funkcjonujących w społeczeństwie, chronionych normami społecznymi (normami prawnymi, moralnymi, obyczajowymi czy zwyczajowymi) oraz z drugiej strony – szeroko pojęta świadomość społeczna w postaci poglądów człowieka na otaczający świat. Poglądy te w ramach kultury oparte mogą być na wiedzy empirycznej, którą można naukowo potwierdzić, ale też i na pewnych przekonaniach czy nawet przesądach, niedających się w żaden sposób potwierdzić naukowo, a bardzo często wpływających na zachowania ludzkie. A zatem prawo jest częścią kultury niematerialnej. Częścią kultury będzie zatem też kultura prawna.¹¹

W każdym społeczeństwie ład społeczny, rozumiany jako porządek wynikający z organizacji życia społecznego, oparty jest na pewnych regułach chroniących określone wartości. Normy prawa stanowią istotny element wszystkich norm obowiązujących w państwie i kształtujących ład społeczny. Zatem każde społeczeństwo funkcjonuje w ramach kultury prawnej. Zachowanie adresatów prawa względem norm prawnych wiąże się ściśle ze stanem świadomości prawnej jednostki, a jednym z najważniejszych elementów świadomości prawnej jest gotowość do określonego zachowania się względem prawa, czyli właściwa postawa wobec prawa. Kultura i prawo są wzajemnie powiązane. Prawo jednoznacznie wpływa na kulturę i odwrotnie – kultura wpływa na prawo. Prawo to najważniejszy składnik kultury i jednocześnie najistotniejszy czynnik kulturotwórczy.

W literaturze przedmiotu pojęcie kultury prawnej jest definiowane na różne sposoby. Określa się ją jako całość normatywnych wzorów zachowania i wartości związanych z tymi normami, społecznie zaakceptowanych, wyuczonych, przekazywanych za pomocą symboli znaczeniowych, bądź w obrębie jednego pokolenia, bądź z pokolenia na pokolenie, a więc gdy przekazywanie to ma cechy pewnej trwałości.¹² W innej definicji nacisk kładzie się na zespół społecznie dokonywanych działań symbolicznych, realizujących zawarte w prawie wzory działań symbolicznych.¹³ Definiuje się również kulturę prawną jako zespół splecionych postaw i zachowań – tak indywidualnych, jak i zbiorowych – a także ich rezultatów wo-

¹⁰ N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, Poznań 1997, s. 39.

¹¹ Anna Gryniuk uważa, że kultura prawna stanowi jeden z przedmiotowo wydzielonych działów kultury, który można zaliczyć do kultury socjentalnej (społecznej). A. Gryniuk, *Kultura prawna a świadomość prawna*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2, s. 21.

¹² A. Kojder, *Kultura prawna: problem demarkacji i użyteczności pojęcia*, [w:] *Kultura prawna i dysfunkcjonalność prawa*, Warszawa 1988.

¹³ K. Pałecki, *O użyteczności pojęcia kultura prawna*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 2 oraz idem, *O pojęciu kultury prawnej*, „Studia Socjologiczne” 1972, z. 2.

bec prawa, czyli ogółu powinności, reguł i norm narzucanych, wyposażonych w stosowną sankcję i systematycznie egzekwowanych przez właściwy danej społeczności autorytet, a wynikających z podzielonego przez tę zbiorowość systemu wartości.¹⁴ Podkreśla się, że w ramach kultury prawnej mieszczą się oczekiwania jednostek względem prawa i wymiaru sprawiedliwości, ich intuicje prawne i przekonania o swoich prawach i obowiązkach, a także wzory postępowania, w których swoje uprawnienia i zobowiązania realizują.¹⁵ Wydaje się jednak, że kulturę prawną można rozumieć szerzej. Na kulturę prawną składa się z jednej strony porządek prawny, w skład którego wchodzi system prawa obowiązującego, podzielony na gałęzie prawa, a z drugiej strony poczucie prawne, którego najważniejszym elementem jest świadomość prawna, czyli całokształt wiedzy o prawie, zespół afektywnych ocen prawa, postaw wobec prawa oraz postulatów zmian istniejącego systemu prawnego. Zatem w skład kultury prawnej w rozumieniu kultury prawa obowiązującego wchodzić będzie świadomość prawna i system prawa obowiązującego.¹⁶

Oczywiście, nie istnieje jedna ogólnosięciowa kultura prawna, lecz w wyniku rozwoju historycznego doszło do wytworzenia się w różnych regionach geograficznych rozmaitych kultur prawnych. Kultura prawna jako pewna kategoria zobiektywizowanych wytworów kulturowych może stanowić przedmiot subiektywnej wiedzy i ocen.¹⁷ W Europie Zachodniej kultura prawna charakteryzuje się: personalizmem, legalizmem i intelektualizmem. Personalizm europejskiej kultury prawnej polega na prymacie osoby jako podmiotu, celu i intelektualnego punktu odniesienia w idei prawa. Z kolei legalizm kultury prawnej polega na monopoli legislatora (władzy ustawodawczej) do tworzenia i zmieniania prawa oraz na konieczności podejmowania decyzji w sprawach stosunków społecznych oraz konfliktów na podstawie ogólnych reguł prawa. Wreszcie intelektualizm europejskiej kultury prawnej sprowadza się nie tylko do zjawisk „generalizacji i abstrakcji”, czyli do pewnej formy „idealizmu”, lecz przede wszystkim oznacza *amor intellectualis*, który stale kierował europejskie myślenie prawne w kierunku merytorycznego uporządkowania, konceptualizacji i wolnej od sprzeczności zgodności empirycznych materiałów prawnych. Oczywiście, fundamentem europejskiej kultury prawnej, podobnie jak i całej europejskiej cywilizacji, jest triada: filozofia grecka – prawo rzymskie – etyka chrześcijańska.¹⁸

¹⁴ S. Russocki, *Wokół pojęcia kultury prawnej*, „Przegląd Humanistyczny” 1986, z. 11–12.

¹⁵ J. Kurczewski, *Prawem i lewem. Kultura prawna społeczeństwa polskiego po komunizmie*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2, s. 34.

¹⁶ S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Kultura prawna w administracji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, Rzeszów 2009, nr 2 (15), s. 56–57.

¹⁷ R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2005, s. 60.

¹⁸ R. Szafarz, *Kultura prawna prawa europejskiego na tle traktatów Rady Europy*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 1 (131), s. 5; zob. również: H. Rot, *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Warszawa 1995.

Prawo funkcjonujące w społeczeństwie jest w pewien sposób uporządkowane. Częścią kultury prawnej jest zatem system prawa rozumiany jako całokształt norm prawnych obowiązujących na pewnym prawnie określonym terytorium, w określonym czasie, w stosunku do wskazanych osób, uporządkowanych według przyjętego kryterium. Podejmowanie decyzji tworzenia i stosowania prawa w ramach kultury prawnej przez organy władzy publicznej związane jest więc z systemem prawa. Odwołując się do podziału systemów prawa Maxa Webera, systemy takie podzielić można na formalne i materialne. Formalny system to taki, w którym każda decyzja ma wyłącznie podstawę prawną, zaś materialny to ten, w którym stosujący prawo odwołać się może w decyzji do norm pozaprawnych, czyli również do zasad słuszności. System prawny może być też racjonalny (traktujący wszystkich formalnie równo) lub irracjonalny (traktujący podmioty prawa nierówno, a decyzję uzależniający np. od statusu społecznego jednostki).¹⁹

Zatem w ramach pewnych wartości będących elementem kultury prawnej podejmowane są decyzje prawne i te decyzje władza opiera na prawie obowiązującym i jeśli ono pozwala – na normach społecznych. Również stosując sankcję, organ władzy posługuje się normami prawa i wymierza sankcję skupioną. Może jedynakże wziąć pod uwagę również – np. w przypadku zmiany podstawy aksjologicznej systemu prawa – normy społeczne (pozaprawne) i zastosować sankcję rozsianą. W państwie prawa od władzy zależy, czy będzie działała legalnie, na podstawie prawa i praworządnie (przestrzegała prawa), a więc czy podstawą decyzji będzie norma prawna, czy uznanie władzy oparte na systemach norm społecznych. Jak wspomniano wyżej, jeśli wyróżnimy trzy elementy (siłę, prawo i kulturę), mogące być uznane za podstawę funkcjonowania społeczeństwa w różnych krajach, to właśnie w krajach, gdzie podstawowe znaczenie ma kultura, zjawisko wymierzania sprawiedliwości na podstawie słuszności może mieć największe znaczenie, niezależnie od kultury prawnej.²⁰

III

Związek prawa i słuszności należy do najstarszych, klasycznych tematów prawniczej refleksji. W ramach kultury prawnej analizować można związek prawa i słuszności w procesach tworzenia i stosowania prawa. Słuszność definiować można jako rację czy prawdę. Jako słuszne określane są normy odpowiadające społecznym wyobrażeniom o tym, co jest właściwe na gruncie określonego systemu wartości i ocen. Słuszność podzielić można na indywidualną

¹⁹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 501.

²⁰ W. Yun-hai, *op. cit.*, s. 75.

i generalną. Arystoteles uważał, że słusność indywidualna umożliwia korektę generalnej reguły prawa, jeśli jej zastosowanie w indywidualnym przypadku prowadziło do niesprawiedliwości. Sprawiedliwość prawa ma charakter uniwersalny, a sędzia wydający wyrok ma realizować również sprawiedliwość indywidualną.²¹ Słusność generalna (relacyjna) rozumiana jest jako zbiór reguł inspirowanych ideałem sprawiedliwości lub odpowiadających mu powszechnie, podzielanych w danej społeczności poglądów na temat wymagań sprawiedliwego systemu normatywnego.²²

Punktem wyjścia rozważań nad ochroną słusznego interesu obywatela w Polsce jest tradycja kultury prawnej, w której słusność wspomaga, koryguje oraz uzupełnia „właściwe” prawo pozytywne, aby uzgodnić jego wskazania z pozaprawnymi systemami norm. Taka niesamodzielna funkcja słusności znana jest zarówno w kulturze prawa stanowionego, jak i w anglosaskim prawie precedensowym. Specyfikę zachodniego podejścia do słusności dostrzega się po włączeniu do analizy innych kultur prawnych. W kontynentalnej kulturze prawnej, stosując prawo, władza, jeżeli posiada kompetencje do wydawania decyzji w ramach uznania (np. uznania administracyjnego), ma do wyboru: albo oprzeć swoją decyzję na normie prawnej, albo na normie społecznej, jeżeli prawo wyraźnie na to zezwala w formie klauzuli generalnej. Wtedy to w decyzji można odwołać się do zasady słusności. W doktrynie podkreśla się, że podejmowanie decyzji na podstawie zasad słusności jest podstawowym sposobem rozwiązywania przez organ stosujący prawo kolizji między prawem a moralnością. Ma to miejsce w sytuacjach stanowiących następstwo sprzeczności między słuszną moralnie, abstrakcyjną i generalną normą prawną a oceną moralną konkretnej sytuacji decyzyjnej.²³

Funkcją prawa obok ochrony interesu społecznego jest ochrona obiektywnego, opartego na prawie interesu jednostki. Wydaje się, że również prawo powinno chronić subiektywny (wynikający z norm społecznych innych niż normy prawne), słuszny interes jednostki. Kultura, oprócz wartości, to również poglądy człowieka na otaczający świat. Poglądy te, jak wskazano wyżej, mogą być oparte na wiedzy lub przekonaniu. Zatem to, czy prawo ma chronić interes obiektywny jednostki oparty na wiedzy, czy interes subiektywny oparty na przekonaniu człowieka o słusności swego interesu, decydować powinien on sam. Jednakże takie stanowisko zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym uważane jest za kontrowersyjne.

W przypadku polskiego systemu prawa bezpośrednio do zasady słusności odwołuje się art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł ten stanowi:

²¹ I. C. Kamiński, *Słusność i prawo. Szkic prawnoporównawczy*, Kraków 2003, s. 36.

²² *Ibidem*, s. 50.

²³ *Ibidem*, s. 37.

W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.²⁴

Mimo że art. 7 k.p.a. mówi o obowiązku uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, oba te pojęcia nie są ustawowo zdefiniowane. Są to zatem pojęcia nieokreślone, którym treść nadaje organ orzekający. W doktrynie podkreśla się jednak, że przy ustalaniu zakresu pojęcia „słuszny interes obywateli” należy uwzględnić nie tylko słuszny interes strony postępowania, ale również jednostek, które mają w sprawie słuszny interes faktyczny, czyli również interes zainteresowanego.²⁵ Również z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że określona, starannie wskazana i uzasadniona argumentacyjnie relacja pomiędzy kryteriami wewnątrzprawnymi a kryteriami interesu społecznego i słusznego interesu strony, wskazanymi w odesłaniach, stanowi o roli art. 7 k.p.a. w decydowaniu przez organy administracji, a w konsekwencji także o zakresie kontroli sądowej w stosunku do tych decyzji. Rola tych kryteriów aksjologii zewnętrznej, mówiąc ogólnie, ma charakter uzupełniający oraz (w określonym zakresie), korygujący kryteria prawne. W każdym jednak przypadku taką rolę należy wskazać i uzasadnić. Kryteria te w żadnym wypadku nie mogą zastępować ani tym bardziej spowodować niezastosowania obowiązujących i formułujących konkretne wzory zachowań przepisów prawnych.²⁶

Oczywiście, prawo chroniące słuszny interes obywatela należy interpretować szeroko. Z ochroną prawnych interesów jednostek związana jest koncepcja praw i wolności człowieka i obywatela. Prawa człowieka to kwalifikowana postać praw i wolności jednostki, służących ochronie jej interesów, przypisywanych każdej osobie ludzkiej, niezależnie od przynależności państwowej i niezależnie od jakichkolwiek cech różnicujących.²⁷ Także orzecznictwo sądów administracyjnych uznaje szerokie rozumienie pojęcia obywatelstwa w kontekście słusznego interesu. Przepis art. 7 k.p.a. *in fine*, stanowiąc o „słusznym interesie”, odnosi go tylko do „obywateli”. W orzecznictwie podkreśla się, iż wykładnia literalna słowa „obywatel” jest niewłaściwa. Chodzi bowiem o „słuszny interes” każdej jednostki (czy osoby prawnej), która uczestniczy w postępowaniu administracyjnym, niezależnie od tego, czy jest ona polskim obywatelem, czy też cudzoziemcem. Wykładnia gramatyczna k.p.a. w tym zakresie powinna być skorygowana przez

²⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071, tekst jednolity.

²⁵ Zob. szerzej: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 993/06.

²⁷ W. Zakrzewski, *Prawa człowieka*, [w:] *Encyklopedia politologii*, M. Żmigrodzki (red.), t. 2, *Ustroje państwowe*, W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), Kraków 2000, s. 293.

wykładnię systemową, biorącą pod uwagę art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.²⁸ Przepisy k.p.a. dotyczą procedury traktowania podmiotów stykających się z działalnością egzekutywy i w tym zakresie zapewniać muszą prawo do „równego traktowania”, o którym stanowi cytowany przepis Konstytucji RP. Okoliczność, iż art. 7 k.p.a. stanowi tylko o „obywatelach”, przypisać należy temu, iż pochodzi on z okresu, gdy zarówno konstytucja, jak i przepisy ustaw zwykłych w mniejszym stopniu uwzględniały potrzebę zrównania tam, gdzie jest to możliwe i pożądane, a do takich wypadków należą kwestie normowane zasadami ogólnymi k.p.a. ochrony obywateli i jednostek niebędących obywatelami Polski.²⁹

Stosowanie prawa w oparciu o zasadę ochrony słusznego interesu obywatela oznacza, że przy załatwianiu sprawy organ musi mieć na względzie zarówno interes społeczny, jak i interes jednostki. W postępowaniu administracyjnym żaden z tych interesów nie jest nadrzędny. Z punktu widzenia struktury i celów postępowania administracyjnego można przyjąć, że wymienione w art. 7 k.p.a. interesy są prawnie równorzędne, co oznacza, iż w procesie wykładni norm proceduralnych organ administracji publicznej nie może kierować się założoną *a priori* hierarchią tych interesów.³⁰ Jak wspomniano wyżej, „interes społeczny” jest pojęciem niedookreślonym. Definiując interes społeczny, należy wskazać na elementy konstytuujące to pojęcie. Na pewno interes społeczny łączy się z interesami zbiorowości. Nie będzie interesu społecznego, jeżeli będziemy mieli do czynienia z interesem poszczególnych jednostek, czyli interesem indywidualnym. Mogą to być różne typy zbiorowości społecznych, np. mieszkańcy gminy, powiatu, członkowie organizacji społecznych. Interesy tych zbiorowości mogą być różne.

Pojęcie „interesu społecznego” powinno być skonkretyzowane przez organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa, w szczególności zaś organ jest obowiązany wyjaśnić treść tego pojęcia w konkretnym przypadku i udowodnić, że taki interes przemawia przeciwko rozstrzygnięciu zgodnie z wnioskiem strony. Oczywiście, organ administracji definicję interesu społecznego ukazywać może jedynie w kontekście ustalonego i wyjaśnionego stanu faktycznego sprawy. Interes społeczny czy też słuszny interes strony nie jest abstrakcyjny w sensie powołania jedynie wartości, bez związku z faktami. Zatem treść obu pojęć jako odesłań pozaprawnych ściśle związana jest ze stanem faktycznym ustalonym przy

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 75, poz. 483.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2000 r., sygn. akt V SA 629/99.

³⁰ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 133.

rozstrzygnięciu przez organ konkretnej sprawy.³¹ Zatem to organ ustala, co jest, a co nie jest „interese społecznym”, bo to on wydaje decyzję, w której odwołuje się do „interesu społecznego”. Jednakże należy zwrócić uwagę na to, że wpływ na ustalenie tego pojęcia może mieć również strona postępowania poprzez realizację zasady czynnego udziału strony w procedurze podejmowania decyzji. Gdy organ ustali pojęcie „interesu społecznego” na potrzeby konkretnego postępowania, to pojęcie to podlega dalszej kontroli poprzez możliwość odwołania się podmiotu postępowania od decyzji organu wydającego decyzję do organu II instancji, a następnie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zagadnieniem niezdefiniowanym przez ustawę jest również pojęcie „słuszny interes obywatela”. Analizując kryterium oceny słusznego interesu obywatela, należy uznać, że słuszny interes obywatela to taki, który nie koliduje z przepisami prawa i nie jest sprzeczny (lub przeciwstawny) z interese społecznym. W zależności od tego, jak organ stosujący prawo ustali pojęcie „interesu społecznego”, tak będzie rozumiał pojęcie „słusznego interesu obywatela”. Pomimo że budzi to wątpliwości, to zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych odwołuje się do tego kryterium. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że interes obywatela winien być słuszny w rozumieniu obiektywnym, nie może być natomiast wyprowadzany z własnego tylko jego przekonania, opartego na poczuciu krzywdy i nierówności.³² W innym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że korzystanie z uprawnień w sposób niezgodny z prawem, zabroniony przez prawo, w tym zwłaszcza zagrażający konstytucyjnie chronionym dobrom innych obywateli, zarówno narusza interes społeczny, jak i powoduje, że interes naruszającego nie może być uznany za słuszny.³³

Organy administracji nieco inaczej odwołują się do tych dwóch kryteriów. Słuszny interes obywatela to taki, który jest zgodny z interese społecznym. Ten sposób rozumowania jest niewłaściwy, mimo że pozornie to jest to samo. Gdyby słuszność interesu obywatela oceniać zarówno z punktu widzenia przepisów prawa, jak i interesu społecznego, można by wyróżnić trzy sytuacje: interes społeczny i interes obywatela jest zgodny, interes społeczny i interes obywatela jest sprzeczny, interes społeczny i interes obywatela jest obojętny. Istota sprowadza się do tego, że w ramach słusznego interesu obywatela należy przyjmować, że stanowi on zarówno zgodny z przepisami prawa interes społeczny, jak również taki, który

³¹ L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 KPA*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, redakcja naukowa A. Korybski, M. W. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 74.

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 1998 r., I SA/Ka 1744/96, niepublikowany.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lutego 1995 r., II SA 1835/93, OSN 1996, nr 1, poz. 36.

z punktu widzenia przepisów prawa i interesów obywatela jest obojętny. Każdy taki interes jest słusznym interesem obywatela. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na sposób czy też możliwość pogodzenia interesu społecznego i słusznego interesu obywatela. Podkreśla się, że słuszny interes obywatela jest interesem grupowym, który chociaż nie jest oparty na prawie, to zasługuje na ocenę jako słuszny i dlatego organ administracji powinien wziąć go pod uwagę przy decydowaniu w indywidualnej sprawie z zakresu administracji państwowej.³⁴

Realizując zasadę uwzględniania słusznego interesu obywatela, należy mieć na względzie nie tylko słuszny interes strony postępowania, ale również jednostek, które mają w sprawie słuszny interes faktyczny, czyli również interes zainteresowanego.³⁵ W orzecznictwie sądów administracyjnych zasada uwzględnienia z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywatela oznacza, że w tych przypadkach, w których organ prowadzący postępowanie działa w ramach uznania administracyjnego, ma obowiązek pozytywnego załatwienia sprawy obywatela, chyba że na pozytywne załatwienie sprawy nie pozwalają przepisy prawa, pozytywne załatwienie sprawy nie jest możliwe ze względu na środki, którymi dysponuje organ, czy też pozytywne załatwienie sprawy kolidowałoby z interesem społecznym.

Orzecznictwo wskazuje, że rolą organu orzekającego w korzystaniu z uznania administracyjnego jest wykazanie, że uznanie to nie stanowi skutku dowolności stosowania władztwa administracyjnego, lecz uzasadnia je ochrona obiektywnie pojmowanego interesu społecznego w rozumieniu art. 7 k.p.a., której to ochrony nie może naruszać nawet wzgląd na słuszny interes strony w okolicznościach indywidualnej sprawy. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest zatem ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 k.p.a. i innych przepisach k.p.a. Zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k.p.a. oznacza, że organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji, wynikających z przyznaných mu uprawnień i środków.³⁶

³⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne, zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 110.

³⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 56.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1454/07.

Podsumowując, uznać należy, że działalność organów władzy publicznej zarówno prawotwórcza, jak i dotycząca stosowania prawa, powinna być efektem kompromisu pomiędzy granicą prawa a granicą słuszności w tym zakresie, w jakim kompromis jest potrzebny oraz możliwy. Oczywiście, zwrócić należy uwagę na to, że organ władzy bierze pod uwagę każdy interes społeczny, natomiast interes jednostki musi być słuszny. Zatem nie każdy interes, ale taki, który może być uznany za słuszny, ma być uwzględniany przez organ stosujący prawo. W doktrynie podkreśla się, że jest to interes godny ochrony, interes *legitime*, niestojący w sprzeczności ani z prawem, ani z zasadami współzycia społecznego.³⁷

Wydaje się, że kultura prawna powinna stwarzać możliwości wykorzystywania kryterium słuszności wszędzie tam, gdzie organ władzy publicznej dostrzeże merytoryczną potrzebę takiego rozstrzygnięcia sprawy i w tym zakresie powinien, z uwagi na fakt, że zwrot „słuszny interes obywatela” jest niedookreślony i trudny do ustalenia, korzystać z pomocy zainteresowanego obywatela. Powinien brać pod uwagę nie tylko słuszność obiektywną (zgodność z prawem), ale i słuszność subiektywną (zgodność z wartościami kulturowymi strony). Co więcej, słuszność umożliwi otwarcie prawa na potrzeby otoczenia społecznego. Słuszność pozwolić ma na modyfikację i przystosowanie do nowych warunków norm już istniejących, jak również na tworzenie norm regulujących sytuacje nieprzewidziane przez dotychczasowe prawo. Prawo otwiera się również na inne systemy normatywne (normy społeczne), które istnieją w danych warunkach i w danym społeczeństwie posługującym się prawem.³⁸ Słuszność jest zatem wartością korygującą i udoskonalającą prawo.

SUMMARY

Opposed interests of individuals and of social groups function in every culture. This can create a conflict between the citizen and the state. The differences of interests existing inside a single culture are protected by social norms that join people into communities. Either power, law or culture can be the source of social order. Predominance of one of these factors can determine the way the society is organized, as well as the way in which conflicts are resolved and interests are protected. Each society functions inside a particular legal culture. A legal culture consists of legal order and of sense of justice. The legal order is organized in branches of law. The most important element of the sense of justice is the sense of law. The relation between law and rightness can be analysed inside a single legal culture. Rightness, or equity, is usually defined as legitimacy or truth. Norms consistent with the social notion of what is just according to a certain set of values are considered rightful. In Poland, the starting point of any considerations on the right of a citizen to protect a rightful interest is the tradition of a legal culture in which rightness supports, corrects and supplements the positive law, to make its rules harmonious with systems of social norms. In the continental culture a decision of an authority must be based on a legal norm. Yet sometimes the norm is a general clause, which

³⁷ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 893–894.

³⁸ I. C. Kamiński, *op. cit.*, s. 17.

refers to extralegal systems. In such a situation, a decision can be based on the equity principle. Making decisions based on the equity principle is a basic way of resolving conflicts between law and morality. Such a conflict is a consequence of the contradiction between a morally right, but abstract and general legal norm and an actual decision regarding application of law. The law should protect an objective interest of an individual, but also the subjective – resulting from extralegal norms – rightful interest. The application of law based on the equity principle must take into account both the individual and the public interest. The activity of public authorities which make and apply the law should be an effect of a compromise between the borders of law and equity, that is a compromise should be found in the extent in which it is possible and necessary. Rightness allows the opening of the law for the needs of a particular society. Rightness also allows for modification, transformation and openness of the legal norms for other normative systems.