

Subsumpcja w procesie stosowania prawa przez organ administracji publicznej

Prawidłowe dokonanie subsumpcji przez organ w procesie stosowania prawa jest jednym z czynników przesądzających o praworządności wykonywania przepisów i legalności rezultatu działania organu.

Organ administracji publicznej, stosując prawo, działa pod rządami zasady wyrażonej w art. 7 k.p.a., a także związany jest aksjologicznymi podstawami działania państwa i jego organów determinowanych treściami Konstytucji RP, w tym szczególnie jej art. 1 (zasada dobra wspólnego), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 10 (zasada trójpodziału władzy i będący jej konsekwencją wykonawczy charakter administracji publicznej). Odpowiednio przeprowadzona subsumpcja jest niejako pośrednią determinantą praworządności. Organ władzy publicznej, podejmując działanie na podstawie i w granicach prawa, jest związany normą prawną, zarówno jeżeli chodzi o zakres normowania ujęty w jej treści, jak i jej charakter. Musi więc działać w granicach kompetencji wyznaczanych daną normą prawną w aspekcie formalnym materialnym, ale też ustrojowym. Triada ta determinuje całe działanie organu – także tę aktywność, która podejmowana jest na etapie subsumpcji. W procesie ich subsumpcji – zarówno realizując kompetencje związane, jak i kompetencje dyskrecyjne – organ dokonuje jednak ocen i przyporządkowania, które to działania mogą przesądzić o finalnym braku legalności działania organów i o nielegalności skutków tego działania.

Prawidłowo dokonana subsumpcja to filar, na którym oparte jest praworządne działanie organu, na co zwracał uwagę M. Zieliński, pisząc o szczególnej potrzebie zajmowania się przeddecyzyjnymi elementami poznawczymi w aspekcie ich waloru dla praworządności. Autor wskazywał, że już w trakcie realizacji tych czynności poszczególne zachowania organu stosującego prawo można kwalifikować jako praworządne czy niepraworządne. Zdaniem autora konsekwencją tego jest przyjęcie, iż dochowanie określonych wymogów prawnych stawianych organowi już w tym etapie stanowi warunek niezbędny (choć

* Dr hab. Magdalena Tabernacka, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-5921-7154](https://orcid.org/0000-0002-5921-7154).

oczywiście niewystarczający) dla uznania decyzji tego organu za praworządną, z kolei niedochowanie przynajmniej niektórych z nich jest warunkiem wystarczającym dla uznania decyzji za niepraworządną¹. Przebieg subsumpcji należy rozpatrywać w szerszym kontekście percepcji norm prawnych i stanu faktycznego, w którym będą one miały (bądź nie) zastosowanie. Jak pisał M. Zieliński, szeroko pojmowana problematyka poznawcza w procesie stosowania prawa obejmuje trzy grupy czynności:

- 1) zmierzające do ustalenia „podstawy faktycznej”, a więc na gruncie klasycznej definicji prawdy – do ustalenia relacji między określonymi zdaniami o rzeczywistości (m.in. o istnieniu czy nieistnieniu pewnych faktów) a rzeczywistością;
- 2) zmierzające do ustalenia, jakie normy postępowania obowiązują jako normy prawne, a więc – najogólniej mówiąc – do ustalenia relacji między przepisami prawnymi uznanymi za obowiązujące a normami prawnymi, i na gruncie tych relacji do ustalenia norm w tekście prawnym zawartych *implicite* i *explicite*;
- 3) zmierzające do ustalenia odpowiednich relacji między konkretnym stanem faktycznym (tzn. odnoszącym się do określonego indywidualnie podmiotu, do jego skonkretyzowanego zachowania się itd.) a obowiązującymi normami prawnymi (czy którąś określoną z obowiązujących norm)². Zdaniem autora czynności poznawcze wyróżnione w punkcie 2 traktowane są jako składające się na szeroko pojmowaną wykładnię tekstu prawnego (obejmującą zarówno wykładnię właściwą, jak i wnioskowanie z obowiązywania jednych norm o obowiązywaniu innych). Z kolei czynności poznawcze wskazane w punkcie 3 autor klasyfikował jako subsumpcję. Jako działalność *sensu stricto* poznawczą (nazywaną dalej po prostu ustaleniem faktów) w opinii M. Zielińskiego traktuje się natomiast czynności mające na celu ustalenie podstawy faktycznej³. Jak więc autor konkluduje: obiektywność ustalenia faktów nie jest wprawdzie jedyną wartością realizowaną w praworządnym procesie stosowania prawa, ale jest niewątpliwie wartością podstawową⁴.

Naruszenie prawa przez tzw. błąd subsumpcji skutkuje więc wadliwością działania organu i efektów takiego działania. W tym zakresie zauważyć można konsekwentną i jednoznaczną linię orzeczniczą. Przykładem takiego pojmowania wskazanego tu zagadnienia w orzecznictwie może być wyrok NSA

¹ M. Zieliński, *Obiektywność ustalenia faktów jako element praworządności stosowania prawa*, RPEiS 1979, z. 1, s. 32.

² *Ibidem*, s. 31.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 41.

z dnia 26 listopada 2009 r.⁵, w którym kwalifikując naruszenie prawa dokonane przez organ, zdefiniowano błąd subsumpcji jako „wadliwe uznanie, że ustalony w sprawie stan faktyczny odpowiada hipotezie określonej normy prawnej”. Jak zauważono w cytowanym orzeczeniu, nie ulega żadnej kwestii to, że błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepisów materialnoprawnych zawsze pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy. W konsekwencji oznaczać to będzie brak możliwości skutecznego powoływania się na zarzut niewłaściwego zastosowania prawa materialnego, o ile równocześnie nie zostaną także zakwestionowane ustalenia faktyczne, na których oparto skarżone rozstrzygnięcie⁶.

Na fakt, że ustalenia faktyczne są podstawą dokonywania prawidłowej subsumpcji, co w konsekwencji będzie przesądzało o praworządności działania organu, zwrócił też uwagę WSA w Lublinie w wyroku z dnia 17 czerwca 2008 r.⁷, konkludując, że prawidłowa subsumpcja, a zarazem prawidłowa wykładnia może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy nie kwestionuje się poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych, co sąd odniósł także do kompletności tych ustaleń.

Jeżeli chodzi o kontrolę praworządności w kontekście dokonania subsumpcji jako elementu tej kontroli, to np. NSA w wyroku z dnia 15 listopada 2007 r.⁸ zauważył, że w przypadku, gdy okoliczności faktyczne sprawy sporne nie są, sąd administracyjny nie jest zwolniony z obowiązku dokonania oceny prawidłowości subsumpcji znajdujących zastosowanie w danym przypadku regulacji materialnoprawnych. Stąd też brak takiej oceny upoważnia do zarzucania, że w sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego poprzez zaniechanie przez sąd wymaganej prawem oceny prawidłowości subsumpcji stosowanych przepisów.

Procedura subsumpcji zawiera w sobie dokonanie przez organ takich ustaleń co do faktów, które pozwolą mu na określenie zakresu, sposobu, a niekiedy też i form jego działania. Subsumpcja, w zależności od określonego przypadku,

⁵ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2009 r., I FSK 1307/08, LEX nr 586110.

⁶ Sąd powołał się na wcześniejsze orzecznictwo NSA, przywołując tezy wyroku NSA z dnia 6 kwietnia 2005 r., FSK 692/04, LEX nr 154853 oraz w wyroku NSA z dnia 13 października 2004 r., FSK 548/04, LEX nr 147685, w którym stwierdzono wprost, że „brak skutecznego zarzutu podważającego ocenę legalności w sprawie ustalenia stanu faktycznego wyklucza możliwość oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego”. W innym orzeczeniu tegoż Sądu zauważono zaś, że „nie można w sposób skuteczny stawiać zarzutu nietrafnego zastosowania normy prawa materialnego, gdy z uzasadnienia skargi wynika, że wadliwie ustalone zostały okoliczności stanu faktycznego, bez wskazania przy tym, jakie normy postępowania zostały naruszone przez Sąd w procesie kontroli legalności decyzji” – wyrok NSA z dnia 14 października 2004 r., FSK 568/04, ONSAiWSA 2005/4/67.

⁷ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 czerwca 2008 r., II SA/Lu 204/08, LEX nr 509845.

⁸ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r., I FSK 1419/06, LEX nr 420683.

może następować w warunkach oddziaływania zasady prawdy obiektywnej (materialnej) bądź formalnej – opartej na automatycznym uznawaniu faktów za prawdziwe na mocy samych regulacji prawnych, bez ich realnej weryfikacji – np. w sytuacjach, gdy organ zastosuje domniemanie⁹. Nawet gdy respektuje się słuszne założenie, o którym piszą Z. Niewiadomski i K. Jaroszyński, że w demokratycznym państwie prawnym wszelkie procedury powinny być jednak oparte na zasadzie prawdy materialnej – to subsumpcja w zakresie stosowania normy odwołującej się do określonego domniemania oznacza ustalenie, czy w danym stanie faktycznym to domniemanie rzeczywiście znajduje zastosowanie¹⁰. Jak zresztą zauważają B. Adamiak i A. Borkowski, odnosząc się do ściśle proceduralno-dowodowych aspektów postępowania – w tym do dokonywania subsumpcji – ciężar dowodu co do istotnych okoliczności sprawy głównie spoczywa na organie prowadzącym postępowanie, w konsekwencji czego to organ wyznacza zakres postępowania dowodowego, ocenia legalność dowodów, przeprowadza dowody z urzędu¹¹. Subsumpcja to więc daleko więcej niż przyporządkowywanie stanu prawnego do ustalonego stanu faktycznego. Stan faktyczny w postępowaniu charakteryzuje fluktuacyjna dynamika – w zależności od aktywności podjętych przez organ. Subsumpcja nie jest działaniem w „zamrożonym” stanie faktycznym. To aktywny proces stosowania procedury administracyjnej przez organ i organ jest tu ograniczony w istotnym, aczkolwiek bardzo wąskim stopniu, gdyż – jak słusznie zauważają B. Adamiak i J. Borkowski – przepisy postępowania nie stanowią o żadnych ograniczeniach dowodowych poza jednym, wynikającym z zasady praworządności, ani też nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodów przeciwnych. Prawda obiektywna, do której zmierza się w postępowaniu, ma służyć prawidłowemu załatwieniu sprawy, a wobec tego musi odnosić się do wszystkich faktów i okoliczności o znaczeniu prawnym¹².

Dokonywanie subsumpcji przez organ następuje w kontekście norm całego systemu prawa. Jest to konsekwencja uznania w procesie stosowania prawa zasady racjonalnego prawodawcy i będącej jego konsekwencją konstrukcji spójnego systemu prawa – dlatego w procesie subsumpcji istotne są także uregulowania ustrojowe, warunkujące rolę organów oraz normy proceduralne regulujące zasady podejmowania przez organy czynności. Subsumpcja nie

⁹ Ustalenia definicyjne za: Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 7 k.p.a.*, [w:] E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 35.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2016, s. 44.

¹² *Ibidem*.

może jednak polegać na „konwalidowaniu” błędów prawodawcy. Rolą organu władzy publicznej – organu administracji czy sądu – jest stosowanie obowiązującej litery prawa, a nie „empatyczne” rekonstruowanie intencji prawodawcy na podstawie okoliczności społecznych, politycznych czy z formalnego zapisu historii działań legislacyjnych w trakcie kodyfikacji określonej normy prawnej – np. z uzasadnienia do projektu ustawy. Wykonanie prawa – w tym proces subsumpcji – nie może polegać na wcielaniu w życie intencji prawodawcy, które nie zostały literalnie wyrażone w wadliwie skonstruowanej normie prawnej. W odniesieniu do procesów wykonywania prawa przez organy administracji publicznej A. Błaś ujął to następująco: w państwie prawa administracja nie odtwarza ani nie rekonstruuje prawa powszechnie obowiązującego, jedynie to prawo wykonuje¹³.

Prawidłowe i odpowiadające zasadzie prawdy obiektywnej ustalenie przez organ stanu faktycznego w konkretnej sprawie jest więc nie tylko elementem subsumpcji jako takiej, ale poprzez swój determinujący dla działania organu wpływ skutkuje w sferze legalności działania organu. Jak więc zauważa M. Zieliński, powiązanie problematyki ustalania faktów (procesu poznania) z problematyką praworządności przejawia się w dwóch podstawowych kwestiach. Po p i e r s z e (jako że na to zwraca się przede wszystkim uwagę) – w stwarzaniu rzeczywistych, obiektywnych podstaw dla zgodnego z prawem zastosowania norm prawnych do rzeczywistych, a przewidzianych przez te normy, stanów faktycznych. Tylko bowiem adekwatne rozpoznanie stanu faktycznego pozwala organowi stosującemu prawo ustanowić normę indywidualną, do której ustanowienia był rzeczywiście kompetentny, a przez to zrealizować rzeczywiście nałożony nań obowiązek skorzystania z określonej kompetencji. Istotne jest przy tym nie tylko adekwatne odtworzenie stanu faktycznego w ogólnych jego zarysach, ale i odpowiednia „głębokość” (szczegółowość) tych ustaleń, która pozwoli zrealizować normę sankcjonującą (aktualizując normę kompetencyjną) w pełni rozwiniętą (np. również w zakresie stopnia zawinienia czy innych czynników wyznaczających wysokość kary itp.). Po d r u g i e – powiązania te mogą być rozpatrywane w związku z przejawianiem praworządności w samym procesie poznawania faktów¹⁴.

Istotnym aspektem procesu subsumpcji jest kwestia stosowania prawa na podstawie określonej przepisami kompetencji. Subsumpcja normy prawnej nie może następować przez swobodną interpretację siatki pojęć stosowanych

¹³ A. Błaś, *Charakter działań administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 211.

¹⁴ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 35.

w języku prawnym do wskazania zakresu działania organu. Jak zauważa E. Łętowska, dewolucja kompetencji bynajmniej nie jest zabiegiem neutralnym aksjologicznie czy systemowo. Oznacza bowiem, że zmienia się ośrodek podejmowania decyzji. W legislacji niejednokrotnie chodzi natomiast o celowe zachowanie kompetencji przy ośrodku konkretnego poziomu czy terytorium. Służą temu różne konstrukcje, by np. wymienić subsydiarność czy domniemanie kompetencji organów określonego szczebla, np. podstawowego. Dewolucja kompetencji wkracza w kwestie konstytucyjne i podziału władzy i dlatego właśnie subsumpcyjna wykładnia pojęć niedookreślonych (nieostrych) dokonywana przez kogo innego niż organy mające rozstrzygać konkretne spory (a więc np. dokonywana w ramach nadzoru judykacyjnego) może być krytykowana także z tego punktu widzenia¹⁵. Odmienne dokonanie subsumpcji przez organ wyższego stopnia może więc w konkretnych przypadkach oznaczać przekroczenie przez ten organ granic kompetencji lub działanie bez podstawy prawnej.

Subsumpcja dokonywana przez organ ma więc ścisły związek z praworządnością działania organu. Ten swoisty proces myślowy ma doniosłe skutki prawne w kontekście ocenianym z punktu widzenia formalnych, materialnych i ustrojowych uwarunkowań działania organu. Subsumpcja jest aspektem wykonywania prawa, w którym prawo przestaje być traktowane jak system abstrakcyjnych reguł – aby móc wydać rozstrzygnięcie, organ musi wykazać się starannością i rzetelnością dokonywania ocen stanu faktycznego, stanu prawnego i skutków prawnych zastosowania określonej normy w danym przypadku. Jest to ten aspekt stosowania prawa, gdy namacalnie można poczuć, że prawo to regulator stosunków społecznych, zbiór norm stworzonych przez ludzi dla ludzi i ocenianych przez pryzmat ludzkiego etnocentryzmu.

¹⁵ E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PiP 2011, z. 7-8, s. 17-29.