

Adrian Zając
Uniwersytet Wrocławski

Formalizm w stosowaniu prawa a etyka na przykładzie prawnych regulacji ochrony środowiska

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł skupia się na dwóch zagadnieniach. Pierwszym z nich jest formalizm w stosowaniu prawa, drugim natomiast etyka w kontekście postępowania osób stosujących prawo (w prezentowanym ujęciu są to urzędnicy). Założeniem artykułu jest zatem próba skonfrontowania pojęcia formalizmu z obszarami dotyczącymi faktycznych postaw, cech i zachowań osób wcielających się w rolę organu administracji publicznej, w celu analizy zagadnienia formalizmu w ujęciu etyki. Zadanie to wymaga jednak doprecyzowania obu pojęć. Dekodując pojęcie formalizmu w stosowania prawa, ukazując je jako postępowanie interpretatora tekstu prawnego, które oparte jest na prostym, niemalże mechanicznym przechodzeniu od przesłanek do wniosku. Odnosząc się natomiast do kwestii etycznych, staram się przybliżyć to zagadnienie w kontekście pozwalającym znaleźć wspólny mianownik obu wspomnianych obszarów. Działanie to umożliwi dalszą refleksję nad postawionym tematem i próbę odpowiedzi na fundamentalne, z punktu widzenia treści niniejszego artykułu, pytanie: czy formalizm w stosowaniu prawa jest etyczny?

2. Formalizm – krótka charakterystyka

Rozważania na temat formalizmu w stosowaniu prawa warto rozpocząć od przyjęcia konkretnych znaczeń używanych w artykule terminów. Podstawowym z nich jest stosowanie prawa. Należy bowiem podkreślić, że ogólnie pojmowana skuteczność prawa zależy nie tylko od działań legislacyjnych, lecz również od odpowiedniej polityki stosowania prawa¹. Stosowanie prawa jest natomiast zagadnieniem tak szerokim, że konieczne staje się przyjęcie jednego wzorca, który ilustrowałby – w sposób ogólny – na czym ten proces polega. Przez stosowanie prawa uznawać zatem będą procesy zarówno w kontekście faktycznych przeżyć urzędników pełniących rolę organu administracji publicznej, jak i teoretycznego modelu tego zjawiska². Oba z tych ujęć wzajemnie się przenikają i oba

¹ J. Wróblewski, *Epistemologiczne i aksjologiczne uwarunkowanie tworzenia prawa*, w: J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015, s. 431.

² J. Wróblewski, *Stosowanie prawa (model teoretyczny)*, w: J. Wróblewski, *Pisma ...*, s. 324.

zasługują na uwagę, jednakże ze względu na charakter niniejszej pracy, która z założenia ma dotyczyć etycznego ujęcia procesu stosowania prawa, dominującym kontekstem w przedstawionych rozważaniach będzie problematyka przeżyć podmiotów konstytuujących organ stosowania prawa³.

Dla lepszego zobrazowania preferowanego ujęcia konieczne jest jednak choćby zakreślenie wskazanego wyżej modelu teoretycznego. Za Jerzym Wróblewskim będę przyjmować, że model stosowania prawa (w ujęciu teoretycznym) polega na przeprowadzeniu postępowania składającego się z czterech etapów. Pierwszym z nich jest ustalenie, jaka norma generalno-abstrakcyjna obowiązuje, a zatem ma zastosowanie w stosunku do ustalonego stanu faktycznego. Drugi przewiduje uznanie określonego faktu za udowodniony, a następnie ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy. Trzeci z etapów polega na subsumpcji faktu pod stosowaną normę prawną, czwarty natomiast – na ustaleniu konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy prawnej⁴.

Rozwinięcie tego modelu można odnaleźć w koncepcji Leszka Leszczyńskiego, który proces stosowania prawa opisuje na przykładzie wykładni operatywnej, przypisując mu następujące etapy: 1) organ dokonuje ustaleń faktycznych (przeprowadza postępowanie dowodowe); 2) organ interpretuje zgromadzone dowody w sprawie (interpretuje stan faktyczny), tj. ocenia wiarygodność poszczególnych źródeł dowodowych i na ich podstawie przyjmuje okoliczności faktyczne; 3) organ podejmuje decyzję walidacyjną, tj. określa normatywną podstawę decyzji; 4) organ dokonuje wykładni przepisów prawa *in abstracto*; 5) organ podejmuje decyzję o subsumpcji; 6) organ wyprowadza normę *in concreto*; 7) organ wydaje decyzje stosowania prawa; 8) organ uzasadnia proces decyzyjny⁵.

Na potrzeby niniejszych rozważań, a zatem analizy postępowania faktycznego interpretatora tekstu prawnego, potrzebne jest przyjęcie, że to nie organ administracji publicznej, lecz urzędnik wcielający się w rolę tego organu przeprowadza poszczególne czynności. Założenie to umożliwi dalsze rozważania nad skomplikowanym charakterem działań wykonywanych w ramach procesu stosowania prawa. Jakość tych czynności, jak również ich skutek, zależą natomiast m.in. od cech (właściwości osobowościowych) konkretnej osoby zajmującej się procesem stosowania prawa. Nie może też ująć uwadze zagadnienie dużego skomplikowania czynności, które pozostają w obowiązkach urzędnika. Wszystkie te kwestie powodują konieczność przeprowadzenia dalszej analizy, która będzie uwzględniać wskazany stopień skomplikowania procesu stosowania prawa w odniesieniu do kwestii etycznych, wynikających z faktycznych działań podejmowanych przez interpretatora tekstu prawnego.

Kolejnym z pojęć, którego znaczenie używane na gruncie niniejszych rozważań należy wyjaśnić, jest formalizm. Przez formalizm, za Frederickiem Schauerem, uważam zaprzeczenie, że istnieje inna, uzasadniona prawnie możliwość rozstrzygnięcia danego zagadnienia prawnego niż rozstrzygnięcie wynikające wprost z lektury przepisu prawnego⁶.

³ Zob. szerzej na temat modelu teoretycznego w: J. Wróblewski, *Stosowanie prawa...*, s. 313 i n.

⁴ J. Wróblewski, *Stosowanie prawa...*, s. 316.

⁵ O opisywanej koncepcji szerzej m.in. w: L. Leszczyński, A. Korybski, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015; L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, a także K.J. Kaleta, A. Kotowski, *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 246–247.

⁶ F. Schauer, *Formalism*, „Yale Law Journal” 1988/4, s. 514.

Zgodnie z koncepcją Marcina Matczaka formalizm charakteryzuje się szeregiem cech, z których, w obrębie analizowanych aspektów, znaczenie będą mieć następujące:

- 1) formalizm zakłada, że praca interpretatora jest oparta na operacji logiczno-technicznej, polegającej na przechodzeniu od przesłanek do wniosku (niemalże mechanicznie), bez angażowania w tę operację ocen i wyborów aksjologicznych;
- 2) formalizm postuluje co najmniej jedną z form redukcjonizmu w stosowaniu prawa, a więc redukcjonizm standardów, redukcjonizm narzędzi interpretacyjnych lub redukcjonizm aktualizacji tekstu prawnego⁷;
- 3) formalizm zapewnia przewidywalność decyzji interpretacyjnej oraz pozwala ograniczać dyskrecjonalność prawników⁸.

Ogólnie rzecz ujmując formalizm jest takim postępowaniem organu stosowania prawa, a zatem interpretatora tekstu (w analizowanym aspekcie: urzędnika wcielającego się w rolę organu administracji publicznej), które oparte jest wyłącznie na dosłownym rozumieniu tekstu prawnego, nawet wówczas, gdy osiągnięty rezultat (decyzja administracyjna, wyrok) jest sprzeczny ze zdrowym rozsądkiem⁹ lub ogólnie pojętą sprawiedliwością.

Rozważania dotyczące formalizmu są istotne z wielu powodów. W mojej ocenie najważniejszym z nich są konsekwencje, do których formalizm może prowadzić. Zagadnienia związane z formalizmem dotyczą niemal każdego, albowiem każdy może być stroną postępowania administracyjnego lub sądowego. Istotne jest zatem zmierzenie się z problematyką formalizmu w celu podjęcia próby scharakteryzowania tego zjawiska, ustalenia diagnozy jego przyczyn, a także odpowiedzi na pytanie o słuszność takiego postępowania. Próba dokonania wskazanej analizy ważna jest nie tylko ze względów teoretycznych, jest ona natomiast szczególnie doniosła z przyczyn praktycznych. Wiele osób doznaje bowiem zawodu, gdy kontaktując się z sądami lub urzędami otrzymuje rozstrzygnięcie sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem. Zjawisko to może być niepokojące szczególnie wówczas, gdy postępowanie organów stosowania prawa skutkuje również dotkliwą sankcją. Z drugiej natomiast strony, debata na temat formalizmu może też przynieść wiele korzyści osobom samym stosującym prawo, które wskutek poruszonych argumentów, jeśli są skłonne do refleksji, mają możliwość zastanowić się nad słusznością obranego modelu postępowania¹⁰.

Dla lepszego zobrazowania problematyki formalizmu w stosowaniu prawa warto posłużyć się przykładami. W artykule za egzemplifikację służą zagadnienia z zakresu prawa ochrony środowiska. Powody takiego stanu rzeczy są dwa. Po pierwsze, jako prawnik praktyk zajmuję się głównie tym obszarem prawa. Po drugie, istotny jest również fakt, że prawo ochrony środowiska jest jedną z bardziej rygorystycznych gałęzi prawa obowiązujących w Polsce. Przepisy ochrony środowiska stosowane w sposób nieodpowiedni (by nie rzec: nieodpowiedzialny) prowadzą do rozstrzygnięć, których przykłady staram się poniżej przybliżyć.

Przykład wykładni prawa uwzględniającej wyłącznie dosłowne rozumienie tekstu prawnego odnajdujemy w wyroku sądu administracyjnego¹¹, w którym oddalono skargę

⁷ M. Matczak, *Summa Iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, s. 70.

⁸ M. Matczak, *Summa Iniuria...*, s. 15.

⁹ Problematykę zdrowego rozsądku w przedstawionym ujęciu należy rozumieć w kontekście identyfikacji jednostki z prawem.

¹⁰ Zob. szerzej na temat formalizmu np. w: M. Matczak, *Summa Iniuria...*, *passim*.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 2.03.2012 r. (IV SA/Wa 1937/11), LEX nr 1272746.

na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska utrzymującą w mocy decyzję właściwego miejscowo Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie ustalenia wymiaru kary biegnącej¹² za naruszenie warunków decyzji udzielającej pozwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku i zbierania odpadów. Wyrok ten dotyczył sprawy, która rozpoczęła się od kontroli przeprowadzonej przez inspektorów wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, w trakcie której stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu magazynowania odpadów. Ustalenia stanu faktycznego dokonano poprzez subsumpcję, tj. przez porównanie rzeczywistego sposobu magazynowania odpadów z tym, który został określony w drodze indywidualno-konkretnego aktu prawa – zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarki odpadami. Kontrolowany przedsiębiorca magazynował odpady opakowaniowe z papieru i tektury oraz tworzyw sztucznych w sposób uporządkowany w tzw. belach, podczas gdy sposób magazynowania określony w akcie reglamentacyjnym (zezwoleń na przetwarzanie i zbieranie odpadów) nakładał obowiązek magazynowania odpadów w kontenerach. Mając na uwadze stwierdzone okoliczności, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wszczął postępowanie administracyjne w celu ustalenia kary biegnącej za każdy dzień trwania naruszenia. Postępowanie to zakończyło się wydaniem decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej w kwocie 4.849,15 zł za dzień trwania naruszenia. Naruszenie to trwało od dnia jego stwierdzenia (czyli od dnia oględzin) do dnia, w którym stro- na postępowania działaniami własnymi doprowadziła do jego ustania. Co szczególnie istotne, ustanie naruszenia polegało na uzyskaniu aktu administracyjnego nadającego posiadanemu dotychczas zezwoleniu na zbieranie odpadów taką treść, która umożliwia magazynowanie odpadów w sposób będący przyczyną nałożenia opisanej kary. Od dnia uzyskania decyzji zmieniającej zezwolenie na gospodarowanie odpadami magazynowanie odpadami poza kontenerami, które wcześniej było działaniem nielegalnym, skutkującym koniecznością wszczęcia opisanej procedury administracyjnej, stało się działaniem w pełni zgodnym z prawem. Całkowity czas trwania naruszenia to w przybliżeniu 60 dni – zatem łączny wymiar kary wyniósł ok. 300.000 zł.

Dla lepszego zobrazowania przedstawionej sytuacji warto odnieść się do treści obowiązujących w trakcie trwania opisanego postępowania przepisów prawnych. Dominujące znaczenie w opisanym przypadku miał przepis stanowiący, że administracyjne kary pieniężne wymierza, w drodze decyzji, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska za naruszenie warunków decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów, wymaganych przepisami ustawy o odpadach, co do rodzaju i sposobów składowania lub magazynowania odpadów¹³. Przepis ten odwołuje się zatem, zgodnie z jego dosłownym rozumieniem, do konieczności ustalenia, czy kontrolowany podmiot posiada akt administracyjny umożliwiający mu prowadzenie działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami, a następnie weryfikacji sposobu faktycznego sposobu magazynowania odpadów z warunkami określonymi w zezwoleniu (jeśli takie posiada). W przypadku stwierdzenia naruszenia organ ustala wymiar kary na podstawie określonego algorytmu, polegającego na ustaleniu ilorazu stawki za składowanie odpadów konkretnego rodzaju oraz ilości dni trwania naruszenia¹⁴. Z pozoru zatem wydaje się, że osoba prowadząca sprawę administracyjną postąpiła słusznie wymierzając określoną karę. Problem

¹² Instytucję kary biegnącej ustanowiono w drodze art. 300 ust. 1 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.) – dalej też: „p.o.ś.”.

¹³ Zob. art. 298 ust. 1 pkt 4 p.o.ś.

¹⁴ Zob. art. 302 ust. 1 pkt 1 oraz art. 309 ust. 2 p.o.ś.

jednak tkwi w fakcie, że karę tę nałożono za postępowanie, które nawet potencjalnie nie mogło zaszkodzić środowisku. Magazynowanie odpadów innych niż niebezpieczne w postaci papieru i tektury oraz tworzyw sztucznych nie stanowi bowiem takiego zagrożenia. Ponadto absurdu całej sprawie dodaje fakt, że okolicznością, którą doprowadziła do ustania naruszenia, było uzyskanie aktu administracyjnego potwierdzającego, iż magazynowanie odpadów w sposób będący przyczyną nałożenia kary nie zagraża środowisku, a zatem nie ma przeszkód, aby kontynuować gospodarowanie odpadami w tenże sposób. Jedyne na marginesie warto wspomnieć o okoliczności, która dodaje – w mojej ocenie – pewnego niechlubnego uroku całej sprawie: w przypadku, gdyby kontrolowany gospodarował odpadami zupełnie bez zezwolenia groziłaby mu kara w wysokości 10.000 zł¹⁵, a zatem trzydziestokrotnie mniejsza od faktycznie wymierzonej.

Powstaje zatem pytanie: czy możliwe było doprowadzenie do innego rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie? Formaliści zapewne uznaliby opisane postępowanie za legalne, opierając się jednocześnie na łacińskiej paremii: *dura lex, sed lex*. Przybliżone wyżej postępowanie pracowników organów administracji publicznej nie jest wszakże odosobnionym przypadkiem. Przykłady można mnożyć, co z kolei przekłada się na fakt, że zapewne potrzebna regulacja prawna staje się narzędziem do walki ze zjawiskami, które ze społecznego punktu widzenia nie są naganne.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że zdaniem formalistów typowy model ich postępowania powinien polegać na izolowaniu fragmentu tekstu od innych komunikatów i koncentracji na tymże oraz na twierdzeniu, iż pochodzi on od prawodawcy idealnego¹⁶, a nie od jednego z prawodawców realnych. Jednak poprawna metoda stosowania prawa uwzględnia wielokanałowość komunikacji wynikającą z faktu, że istnieje wiele przepisów regulujących daną materię. Ponadto na uwzględnienie zasługuje konstytucjonalizacja współczesnych systemów prawnych, a zatem stan, w którym prawodawca realny reguluje życie społeczne za pomocą zasad ogólnych (w analizowanym aspekcie: zasad wynikających z Konstytucji RP¹⁷ oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska). Oznacza to tym samym, że stosujący prawo winien dokonać analizy reguł nadanych w różnym czasie przez różnych prawodawców realnych z punktu widzenia hierarchii tych reguł. Formalizm natomiast zakłada, w przeciwieństwie do opisanej wyżej metody, że rolą interpretatora tekstu jest zastosowanie do konkretnego przypadku reguły najbardziej szczegółowej i doprecyzowanej (reguły lokalnej). Tym samym formalista uznając założenie o konieczności stosowania „jedynej słusznej” do danego przypadku reguły, odmawia zastosowania w danym postępowaniu zasad ogólnych, sformułowanych, co warto podkreślić, na wyższym poziomie hierarchii prawa. Tym samym formalizm zaprzecza idei hierarchiczności prawa¹⁸.

Zważywszy na powyższe, stan wątpliwości w aspekcie znaczenia wypowiedzi prawodawcy winien w umyśle interpretatora być niemalże permanentny. Skoro więc stan ten jest niemal nieustający, to jego naturalną konsekwencją będzie potrzeba ciągłej interpretacji tekstu prawnego. Tekstu, co warto podkreślić, który został napisany językiem niejasnym w sensie komunikatu jaki ma wyrażać. Komunikaty bowiem są wolą

¹⁵ Zob. art. 79b ust. 2 pkt 5 ustawy z 27.04.2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.).

¹⁶ Pojęcie prawodawcy idealnego odnosi się do sposobu nadawania komunikatów prawnych. Nie dotyczy ono natomiast treści tych komunikatów, przy analizie której używane jest często pojęcie prawodawcy racjonalnego. Zob. szerzej na ten temat w: M. Matczak, *Summa Iniuria...*, s. 165 i n.

¹⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁸ M. Matczak, *Summa Iniuria...*, *passim*.

prawodawcy, skoro natomiast dążymy do rządów prawa, a nie rządów ludzi (konkretnych prawodawców realnych), w procesie jego stosowania winno się uwzględniać postawione przez M. Matczaka poniższe postulaty. Konieczność ta wynika przede wszystkim z braku możliwości zadania pytania o intencję podmiotu stanowiącego prawo. Inaczej niż w klasycznym dialogu interpretator nie ma bowiem możliwości zadania pytania o wolę czy też cel danej wypowiedzi lub znaczenie konkretnego komunikatu. Z tej też przyczyny niezmiernie istotne jest dokonanie sumiennej i wieloaspektowej analizy całego komunikatu, albowiem wyłącznie takie działanie przybliży model stosowania prawa do sprawiedliwego oraz, co nie mniej ważne, mądrego rozstrzygnięcia. By było to możliwe M. Matczak proponuje następujące rozwiązania:

- 1) interpretacja prawa winna następować kontekstowo, z uwzględnieniem wszystkich reguł, nie tylko tych najbardziej szczegółowych, lecz również zasad ogólnych prawa, co sprawi, że będzie ona adekwatna do wielokanałowego, diachronicznego i hierarchicznego języka prawa;
- 2) traktowanie tekstu prawnego jako napisanego językiem o zmieniającym się w czasie odniesieniu do rzeczywistości;
- 3) założenie, że elementem badania języka prawnego jest analiza kontekstu wypowiedzenia komunikatów prawnych (w tym m.in. celu, w jakim dany komunikat jest konstruowany oraz skutków, jakie powoduje)¹⁹.

Widać zatem, jak sędzę, że posługując się holistycznymi założeniami dotyczącymi procesu stosowania prawa, zarówno w opisanej, jak i w innych sprawach, możliwa byłaby chociażby analiza, czy przedstawione działanie jest konieczne, a przede wszystkim słuszne. Skupianie się na części komunikatu (regule lokalnej) może bowiem prowadzić do ustalania wyłącznie fragmentu woli ukrytej w całym komunikacie. To z kolei powoduje niebezpieczeństwo takiego rozstrzygnięcia sprawy, które nie jest zgodne z intencją ustawodawcy.

3. Formalizm a etyka

Rozważając przedstawioną w niniejszej pracy problematykę formalizmu w stosowaniu prawa w ujęciu etyki, konieczne jest dalsze nakreślenie ram używanych zwrotów. Rozważania etyczne niosą za sobą bowiem podstawowe niebezpieczeństwo. Jest nim świadome bądź nieświadome stawianie subiektywnych ocen moralnych w kontekście przedstawionej problematyki. Chcąc tego uniknąć, za zadanie szczególnie doniosłe stawiam przedstawienie problematyki formalizmu w kontekście etyki wolnej od subiektywnych przekonań. Jest to szczególnie ważne, gdyż postulat hołdujący holistycznemu modelowi stosowania prawa jest jednocześnie postulatem natury etycznej, a ściślej: uznającym, że formalizm w stosowaniu prawa jest działaniem pozbawionym refleksji etycznej.

Przyjęte na potrzeby niniejszych rozważań ujęcie etyki nakazuje traktowanie jej jako zjawiska związanego zarówno z cechami osobowościowymi interpretatora tekstu prawnego jako człowieka, jak i w ujęciu dotyczącym pełnionej przez niego roli zawodowej (roli urzędnika). Poziom skomplikowania tego zagadnienia oraz jego różne ujęcie przedstawione zostały w literaturze przedmiotu²⁰, którą posłużyłem się do przyjęcia pewnego

¹⁹ M. Matczak, *Summa Iniuria...*, s. 28–29.

²⁰ O etyce prawniczej, a także etyce w administracji publicznej zob. np. P. Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010; I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2008.

rozumienia etyki. W przyjętym przeze mnie rozumieniu etyki ma ona wielopłaszczyznowy charakter. Za Pawłem Skuczyńskim przyjmuję, że etykę można postrzegać jako pole obejmujące zarówno obowiązki zawodowe, jak i wartości oraz moralność osobistą²¹. Uzupełniając to założenie, należy dodać, że etyka zawodowa nie zmienia norm moralnych, lecz porządkuje je, odnosząc je tym samym (doprecyzowując, opisując ich praktyczne zastosowanie) do konkretnego zawodu²². Refleksja nad zagadnieniem etyki w kontekście pracy urzędnika wymagałaby zatem w pierwszej kolejności ustalenia dobra, o które powinien urzędnik zabiegać. Skoro jest on interpretatorem tekstu prawnego, dobrem tym będzie sam tekst prawny, co z kolei implikuje konieczność szczególnej staranności w dekodowaniu normy w nim ukrytej²³.

Powyższe założenia są istotne, gdyż uwidaczniają rolę faktycznego interpretatora tekstu prawnego w procesie stosowania prawa. Często bowiem można usłyszeć stwierdzenie, że konkretne rozstrzygnięcie było konieczne, albowiem takie jest prawo (w domyśle: takie są przepisy)²⁴, a zatem nie ma innej, zgodnej z tymże prawem, możliwości postępowania. Refleksji wymaga jednak fakt, że uznanie za słuszne zawartych w poprzednich akapitach postulatów holistycznego stosowania prawa powoduje konieczność przemodelowania roli urzędnika w tym procesie. Z pozycji biernego uczestnika obrotu prawnego powinien się on stać aktywnym twórcą (quasi-prawotwórcą) bądź odtwórcą (ponownym kreatorem) woli prawodawcy. Do działań tych obliguje go sam proces interpretacji tekstu prawnego. Wszak bez wykładni niemożliwe są ustalenia nakazów lub zakazów postępowania. W odmiennym przypadku konieczne byłoby uznanie, że rolą interpretatora tekstu prawnego jest niemalże mechaniczne dochodzenie do konkluzji przez oparcie się na poczynionych ustaleniach faktycznych i dosłownym rozumieniu treści jednego wyizolowanego komunikatu prawnego lub jego fragmentu²⁵. Odwołując się natomiast do nakreślonych przez M. Matczaka wzorców holizmu interpretacyjnego, konieczne staje się podjęcie trudu ustalenia treści całego komunikatu, który może być rozproszony w różnych miejscach systemu prawa. Działanie takie umożliwi, jeśli nie zmianę podjętej decyzji, to przynajmniej upewnienie się w jej słuszności. W praktyce jednak dość często można się spotkać ze stwierdzeniem o oczywistości podjętej decyzji interpretacyjnej opartej na wyizolowanym fragmencie komunikatu prawnego. Skoro, na co zwrócono wyżej uwagę, czynnikiem, który winien leżeć w kręgu szczególnego zainteresowania interpretatora tekstu prawnego jest sam tekst prawny, to pobieżna jego analiza zdaje się być działaniem nieetycznym. Podobnie jak dobrem szczególnie ważnym dla lekarza jest zdrowie pacjenta, któremu powinien on poświęcić swą energię zawodową, tak dla urzędnika dobrem tym będzie tekst prawny i konieczność ustalenia dokładnej treści woli kreatora tego tekstu. Analogicznie zatem jak lekarz, który nie po-

²¹ Zob. P. Skuczyński, *Status...*, s. 138 i n.

²² J. Woleński, *Przeciw etyce zawodowej*, „Etyka” 1994/27, s. 186.

²³ Gwoli ścisłości warto wyjaśnić, że szereg z poruszonych zagadnień dotyczy etyki prawniczej, a zatem odnoszącej się do prawników (przez takich rozumieć należy osoby, które ukończyły studia prawnicze i posiadają tytuł magistra prawa). Niniejsze rozważania dotyczą jednak urzędników, którzy mogą być prawnikami albo nie. Bez względu na tę okoliczność, zagadnienia dotyczące etyki prawniczej odnoszę do tychże osób, albowiem wcielając się w rolę organu administracji publicznej dokonują interpretacji tekstu prawnego w sposób, z założenia, profesjonalny.

²⁴ Zob. Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960/1, s. 105–122. Ponadto za przykład doktrynalnej opozycji w kwestii relacji przepis–norma mogą posłużyć prace Józefa Nowackiego oraz Zygmunta Ziemińskiego. Zob. J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988, s. 16–17 oraz Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 23.

²⁵ Taka postawa jest cechą tzw. pozytywizmu pierwotnego (interpretacja jako proces wyłącznie poznawczy). Zob. szerzej na ten temat w: A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008, s. 58–62.

dejmując wysiłku, aby zadbać w sposób profesjonalny o zdrowie pacjenta, tak i urzędnik traktujący pobieżnie tekst prawny staje się nieetycznie funkcjonującą jednostką.

Podobne stwierdzenie można odnaleźć także w literaturze przedmiotu. Za szczególnie trafne w rozpatrywanym kontekście należy uznać stwierdzenie, że:

złożoność systemu prawa czyni również złudnym przekonanie, że rozstrzygnięcie jest konsekwencją ustalonego na podstawie pojedynczego przepisu ustawy. Będąc faktem rozbieżności w interpretowaniu i stosowaniu poszczególnych przepisów, nie są skutkiem różnic w poziomie intelektualnym stosujących prawo. Są one przejawem tego, że za odmiennymi interpretacjami stoją różne racje, których wybór, rozmaicie uzasadniany, decyduje o decyzji²⁶.

Sam przebieg procesu interpretacji (w tym głównie jego wynik) zależy natomiast m.in. od cech osobowościowych interpretatora tekstu prawnego. Ukształtowanie moralne urzędnika zależy od różnych czynników, takich jak np. dzieciństwo i wychowanie w rodzinie, kontakty rówieśnicze, działanie pedagogiczne w szkole, funkcjonowanie w ramach instytucji, w której pełni funkcje zawodowe²⁷. Na gruncie tych założeń możliwe jest postawienie tezy, że etyczna administracja to etycznie zachowujący się ludzie funkcjonujący w jej szeregach²⁸. W budowaniu etycznie funkcjonującej administracji niezbędne jest zatem skupianie się nie tylko na wiedzy i wykształceniu kandydata na objęcia stanowiska urzędniczego. Konieczna jest również analiza cech jego osobowości, co zresztą znajduje odzwierciedlenie w wymaganiach stawianym kandydatom w drodze przepisów prawa²⁹.

Odnosząc powyższe stwierdzenia do samego zjawiska stosowania prawa rozumianego zgodnie z wcześniej ustaloną koncepcją, należy stwierdzić, że jakość działań urzędnika będzie zależeć od wielu wzajemnie przenikających się czynników. Jednym z nich jest umiejętność prowadzenia procesu stosowania prawa. Jest ona uwarunkowana znajomością zarówno zagadnień specjalistycznych z zakresu konkretnej dziedziny (w niniejszym przypadku: z zakresu ochrony środowiska lub inżynierii środowiska), jak i zagadnień prawnych umożliwiających przeprowadzenie wykładni, wnioskowań prawnych oraz umiejętne poszukiwanie komunikatów prawnych rozproszonych w całym systemie prawa. O ile przy tym większość urzędników posiada wiedzę specjalistyczną, o tyle znajomość warsztatu prawniczego bywa w kręgach urzędniczych niewystarczająca. Stosowanie prawa staje się zatem bardzo często procedurą, którą powiela się na przykładzie wzorców nabytych od starszych stażem pracowników danego urzędu. Kolejną kwestią jest umiejętne zarządzanie swoimi odczuciami. Do tego również potrzebna jest wiedza umożliwiająca postępowanie zgodne z akceptowalnymi społecznie wzorcami. Zatem aby móc postępować etycznie niezbędna jest świadomość konieczności rozwoju wiedzy prawniczej³⁰. Urzędnik winien wyposażać się w narzędzia umożliwiające prowa-

²⁶ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka...*, s. 108.

²⁷ Zob. np. J. Mariański, *Wprowadzenie do socjologii moralności*, Lublin 1989, *passim*.

²⁸ Por. D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 233.

²⁹ Por. np. art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.), w myśl którego pracownikiem samorządowym może być wyłącznie osoba o nieposzlakowanej opinii. Podobne wymaganie można odnaleźć również w ustawie z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.).

³⁰ Słowem wyjaśnienia: nie postuluję bynajmniej, by każdy urzędnik posiadał wykształcenie prawnicze. Do prowadzenia procesu stosowania prawa niezbędne jest jednak posiadanie wiedzy prawniczej, którą nabywać można w różny sposób (np. poprzez szkolenia lub czytanie literatury przedmiotu). Wiedza ta umożliwi umiejętne posługiwanie się narzędziami prawniczymi, co z kolei będzie mieć przełożenie na profesjonalne ustalenie znaczenia całości komunikatu prawnego mającego znaczenie w prowadzonej sprawie.

dzenie w sposób właściwy procesu stosowania prawa, pojmowanego zgodnie z modelem teoretycznym. Ponadto, co nie mniej istotne, proces stosowania prawa rozpatrywany w kontekście przeżyć podmiotów konstytuujących organ administracji publicznej implikuje konieczność wyposażenia interpretatora tekstu prawnego w umiejętności związane z jego sferą psychologiczną. Takie ujęcie problematyki pozwoli na etyczne podejście do prowadzonej sprawy, umożliwiające zarówno profesjonalne zbadanie rozpatrywanego zagadnienia prawnego, jak i obiektywne podejście do jego przedmiotu.

Odmienne do postulowanego podejście można kreować patologie w administracji publicznej, której źródłem są właśnie takie czynniki, jak: nieprzestrzeganie zasad etyki urzędniczej, braki w wiedzy i wykształceniu pracowników urzędów czy też zagadnienie wynagrodzeń w administracji³¹. Jedną z przyczyn patologii w administracji publicznej jest nieetyczne postępowanie urzędnika (w analizowanym kontekście: interpretatora tekstu prawnego). Patologia ta skutkuje natomiast brakiem akceptacji społecznej działań organów administracji publicznej. Ciężko bowiem nawet osobom postronnym, nie mówiąc już o samej stronie postępowania, zrozumieć sens wymierzania administracyjnej kary pieniężnej w wysokości sięgającej 300.000 zł za działanie, które nie powoduje choćby hipotetycznego zagrożenia względem środowiska naturalnego³².

Opisany przykład możliwy jest do rozpatrywania w kontekście etycznym przy założeniu, że nie będzie oceniane samo rozstrzygnięcie, lecz sposób dochodzenia do decyzji interpretacyjnej. Działanie to może zostać poddane badaniom poprzez analizę treści uzasadnienia decyzji. W przedstawionym przypadku, oraz w wielu innych, osoba sporządzająca akt administracyjny skupia się na wyjaśnieniu oczywistości podjętej decyzji. W rzeczywistości trudno w ten sposób przekonać adresata decyzji, jak i społeczeństwo, do słuszności absurdalnych z ich punktu widzenia wniosków. Takie działania administracji w literaturze przedmiotu zwykle nazywać się *maladministration* („złą administracją”). Pojęcie to rozumiane jest jako nieudolność, brak właściwej troski i uczciwości w wykonywaniu zadań publicznych³³. W poruszonym kontekście brak troski i uczciwości dotyczy relacji urzędnik–tekst prawny. Głoszenie poglądów o oczywistości decyzji interpretacyjnej, o ile w przypadkach klasycznych (prostych spraw) może być zrozumiałe, o tyle na gruncie spraw trudniejszych (tzw. *hard cases*) może budzić sporo wątpliwości i świadczyć o braku troski o tekst prawny i jego właściwe rozumienie.

Uzupełnieniem powyższych treści są trafnie przytoczone przez Przemysława Kaczmarka tezy Roberta Covera oraz Sussanny Lindroos-Hovinheimo, w myśl których interpretacja prawa powiązana jest często z trudnymi wyborami, a czynienie z niej pewnego mechanicznie powtarzalnego schematu wypacza sens prawny danej regulacji, prowadząc do niesprawiedliwości³⁴. Opisane w pracy P. Kaczmarka myśli S. Lindroos-Hovinheimo oraz Scotta Veitcha prowadzą do dwóch konkluzji. Po pierwsze, prawo (rozumiane w kontekście modelu jego stosowania) wytwarza system „zorganizowanej nieodpowiedzialności”, umożliwiając osobom wcielającym się w rolę organu administracji publicznej przeniesienie tej odpowiedzialności na instytucję. Po drugie, powodem tego stanu rzeczy jest sam dyskurs prawniczy, w tym model prowadzenia edukacji prawniczej, a także powszechna akceptowalność uznawania reguł lokalnych za tożsame

³¹ J. Dembeżyńska, *Skąd patologia w działaniach administracji? (pierwotne i wtórne przyczyny powstawania patologii w administracji)*, w: P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 31.

³² Zob. omówienie wyroku WSA w Warszawie z 2.03.2012 r. zawarte w punkcie 2 tego artykułu (por. przypis nr 11).

³³ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 24.

³⁴ P. Kaczmarek, *Tożsamość prawnika jako wykonawcy roli zawodowej*, Warszawa 2014, s. 300.

z pełnym komunikatem prawnym³⁵. Dobłą puentę niniejszych rozważań stanowią słowa P. Kaczmarka, który za niepokojące uznał tworzenie w dyskursie prawniczym wizerunku wykonawcy roli jako jednostki, która nie uwzględnia w działaniu samodzielnego myślenia. W przypadku osoby, której obowiązki zawodowe polegają na interpretacji tekstu prawnego kłopotliwość ta jest szczególnie wyraźna, albowiem zasięg działania administracji publicznej dotyczy niemalże wszystkich obszarów funkcjonowania człowieka. Zgoda na takie podejście, jak stwierdza P. Kaczmarek: „może prowadzić do niebezpiecznej sytuacji – oddajemy sferę publiczną we władanie instytucjom, w których nikt nie sprawuje rządów albo nie poczuwa się do bycia odpowiedzialnym. Instytucjonalizacja takiego wzorca wykonawcy roli może napawać niepokojem”³⁶.

Z jednej zatem strony, jak wskazuje P. Kaczmarek, dochodzi do instytucjonalizacji wzorca wykonawcy roli, co prowadzi do przeniesienia ciężaru odpowiedzialności na instytucje. Z drugiej zaś strony, instytucjonalizacja ta powoduje również przyjmowanie za obowiązujące i powszechnie w kręgach urzędniczych akceptowalne wzorce (modele) interpretowania tekstu prawnego. W konsekwencji zatem zamiast zgodnego z własnym przekonaniem poszukiwania woli prawodawcy ukrytej w systemie prawa dochodzi do fragmentarycznego dekodowania norm z pojedynczych, często celowo wyizolowanych na potrzeby danej sprawy przepisów prawa, co często wypacza sens całego komunikatu prawnego. Przepis taki można porównać do zdania „wyrwanego z kontekstu”, który rozumiany w kontekście całej wypowiedzi prowadziłby do odmiennych konkluzji, zgodnych z racjonalnością przypisywaną prawodawcy.

4. Podsumowanie

Stosowanie prawa obejmuje skomplikowany proces ustalania znaczenia komunikatu prawnego rozproszonego w różnych miejscach systemu prawa. Proces stosowania prawa możliwy jest do ujęcia w kilku modelach. Na potrzeby niniejszego artykułu wyodrębniono dwa z nich: teoretyczny i psychologiczny. Pierwszy oparty jest na czynnościach wchodzących w skład wykładni operatywnej, co wymaga od urzędnika posiadania wiedzy prawniczej, umożliwiającej profesjonalne przeprowadzenie sprawy administracyjnej. Drugi natomiast wskazuje na konieczność posiadania określonych cech charakteru, które umożliwią zdroworozsądkowe podejście do przedmiotu prowadzonej sprawy. Oba z tych wzajemnie przenikających się modeli stosowania prawa implikują potrzebę rozwijania w osobie urzędnika umiejętności, które pozwolą mu z należytą starannością podchodzić do tekstu prawnego. Zagadnienie to (dbałość o tekst prawny) jest bowiem kluczowe w ustaleniu, czy dana jednostka funkcjonuje w sposób etyczny czy nie. Dbłość o tekst prawny jest wszakże tym czynnikiem, który umożliwia podjęcie decyzji interpretacyjnej w sposób, o którym można powiedzieć, że jest holistyczny, a zatem oparty na trosce o całościowe zrozumienie komunikatu prawnego nadanego aktem normatywnym. Komunikat o ustalonej treści możliwy będzie następnie do adaptacji na grunt prowadzonej sprawy administracyjnej. To w tym właśnie kontekście, bez zbędnego moralizowania, można rozpatrywać, czy interpretator tekstu prawnego postępuje etycznie.

Działanie takie jest potrzebne z jeszcze jednej przyczyny. Decyzja administracyjna wywiera realne skutki w sferze funkcjonowania strony postępowania, którą często jest

³⁵ P. Kaczmarek, *Tożsamość prawnika...*, s. 202.

³⁶ P. Kaczmarek, *Tożsamość prawnika...*, s. 202–203.

drugi człowiek. Bezrefleksyjne postępowanie względem drugiego człowieka jest działaniem z natury złym. Jednak, by nie poprzestać na ocenie moralnej takiego działania, konieczne staje się przeprowadzenie opisanej w niniejszym tekście analizy. Choć oparta jest ona na odmiennych założeniach (pozbawionych odniesienia do wartości moralnych), to prowadzi do podobnych wniosków. Analiza ta wskazuje bowiem, że formalizm w stosowaniu prawa, jako działanie charakteryzujące się brakiem dbałości o tekst prawny, prowadzi do ustalenia niepełnej lub nawet błędnej treści komunikatu (woli kreatora tekstu). Okoliczność ta skutkuje zatem w pierwszej kolejności wydaniem decyzji o treści odmiennej od treści aktu administracyjnego, który byłby oparty na całościowo (wieloaspektowo) ustalonym komunikacie prawnym. W drugiej natomiast strony – może powodować realne, negatywne konsekwencje w życiu jednostki, nawet jeśli nie postąpiła ona w sposób uznawany społecznie za naganny. Dochodzi zatem do wymierzania kar w imię prawa, które, przy akceptacji opisanych w niniejszej pracy założeń, sankcji takich nie przewiduje.

Formalism in the application of law and ethics on the example of environmental law regulations

Abstract: This paper discusses formalism, a multi-faceted and problematic research topic when applied to law. The most important point of reference in the presented point of view is ethics. That is why the author emphasizes the importance of asking whether formalism is an ethical behaviour in the context of applying the law. The application of law is presented using the following two conceptions: as a behavior of officials, acting as public administration authorities, and as a theoretical model of this phenomenon. This paper is mostly about the first conception: the behaviour of officials and authorities. The problem of formalism and the effects it can lead to are discussed on the basis of specific laws and regulations concerning environmental protection. Research shows that formalism is based on lack of care for the integrity of the legal text and lack of officials' consistency in recreating the intention of the lawmaker. This kind of activity is presented as unethical, as it may cause unjustified, negative effects in the life of the individual who is a party to the proceedings.

Keywords: ethics, application of law, formalism, environmental protection law

BIBLIOGRAFIA / REFERENCES:

- Bator, A. (2008). (Ed.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bogucka, I., Pietrzykowski, T. (2008). *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dembczyńska, J. (2009). Skąd patologia w działaniach administracji? (pierwotne i wtórne przyczyny powstawania patologii w administracji). In P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (Eds.), *Patologie w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Długosz, D. (2005). Kadry w administracji publicznej. In J. Hausner (Ed.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kaczmarek, P. (2014). *Tożsamość prawnika jako wykonawcy roli zawodowej*. Warszawa: LexisNexis.
- Kaleta, K.J., Kotowski, A. (2016). *Podstawy prawoznawstwa*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Kmiecik, Z. (2006). *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Leszczyński, L., Korybski, A. (2015). *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Leszczyński, L. (2004). *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Mariański, J. (1989). *Wprowadzenie do socjologii moralności*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Matczak, M. (2007). *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nowacki, J. (1988). *Przepis prawny a norma prawna*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Schauer, F. (1988). Formalism. *Yale Law Journal* 97/4, 509–548.
- Skuczyński, P. (2010). *Status etyki prawniczej*. Warszawa: LexisNexis.
- Woleński, J. (1994). Przeciw etyce zawodowej. *Etyka* 27, 184–187.
- Wróblewski, J. (2015). Epistemologiczne i aksjologiczne uwarunkowanie tworzenia prawa. In J. Wróblewski, *Pisma wybrane*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ziemiński, Z. (1960). Przepis prawny a norma prawna. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 22/1, 105–122.
- Ziemiński, Z. (1995). *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.