

# Joanna Niedźwiedzka

---

## Wykładnia prawa administracyjnego : wybrane zagadnienia

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/1/2, 167-188

---

2002

Artykuł został zdigitalizowany i 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Joanna Niedźwiecka\**

## **WYKŁADANIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO. WYBRANE ZAGADNIENIA**

Wyróżnienie prawa administracyjnego jako odrębnej gałęzi prawa musi opierać się na przypisaniu mu szczególnych cech, pozwalających oddzielić normy tego prawa od na przykład norm prawa cywilnego, czy karnego. Założeniem moim jest próba wykazania, że ta specyfika powoduje, iż w procesie stosowania prawa administracyjnego uniwersalne reguły wykładni, czyli rozkodowywania zwrotów normatywnych, muszą zostać poddane pewnym modyfikacjom<sup>1</sup>.

### **1. NIEKTÓRE CECHY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

W punkcie tym chodzi o wskazanie tych cech prawa administracyjnego, które determinują konieczność modyfikacji ogólnych reguł wykładni prawa w procesie stosowania norm prawa należących do tej gałęzi prawa.

Prawo administracyjne stanowią przede wszystkim normy prawa pozytywnego o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Prawo administracyjne materialne jest poza tym bardzo obszerną i zróżnicowaną gałęzią prawa – zarówno w aspekcie „poziomym” jak i „pionowym”. Ten pierwszy bierze pod uwagę przedmiot uregulowań praw-

---

\* Mgr Joanna Niedźwiecka – doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński

<sup>1</sup> Przedstawione zostaną tylko niektóre zagadnienia wykładni prawa administracyjnego, dlatego opracowanie to nie ma charakteru wyczerpującej tematu całości. Przyjmuję, że przedmiotem zainteresowania interpretatora są normy prawne.

nych, który dotyczy wszystkich niemal sfer życia obywateli. Uniwersum prawa administracyjnego wymusza różnorodność w aspekcie pionowym, tj. wielowarstwowość prawa administracyjnego. Budowana jest ona oczywiście na fundamencie Konstytucji z umów międzynarodowych ustaw oraz rozporządzeń<sup>2</sup>. Cechą wyróżniającą dla tej gałęzi prawa jest ponadto obecność prawa miejscowego w katalogu źródeł prawa<sup>3</sup>.

Podmiotami stosującymi prawo są organy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Ta swoista „konkurencyjność” jurysdykcji administracyjnej i sądownoadministracyjnej nie jest rodzajem walki o pierwszeństwo w stosowaniu prawa, bo oba rodzaje jurysdykcji pełnią różne funkcje – administracja wykonuje prawo, zarządza, czyli administruje, sąd zaś kontroluje wykonywanie administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem. Odpowiada to w założeniu zasadzie podziału władzy w państwie. W tym sensie działalność sądu jest wtórna, ponieważ dokonując interpretacji normy prawnej, ocenia interpretację normy dokonaną przez organ administracji. Wynikiem sprawy sądowej ma być bowiem stwierdzenie przez sąd, czy proces stosowania prawa przez organ był zgodny z prawem, czy nie. Sposób wykładni prawa w postępowaniu sądownoadministracyjnym determinuje jednakże nie tylko sposób wykładni prawa w konkretnej sprawie, ale zwłaszcza orzeczenia składów poszerzonych odgrywają ogromną rolę w kształtowaniu jednolitości orzecznictwa administracyjnego. Przy wskazywaniu tej właśnie cechy podkreślić należy brak części ogólnej zawierającej zasady ogólne wykładni i stosowania prawa administracyjnego. Działalność NSA jako interpretatora w istotnym zakresie wypełnia tę lukę. Nie jest to bez znaczenia, jeżeli stawia się wymóg sprawiedliwego stosowania prawa<sup>4</sup>.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że hierarchicznie podporządkowane organy administracyjne związane są nie tylko ustawami, lecz

---

<sup>2</sup> Źródła prawa powszechnie obowiązującego na podstawie art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>3</sup> W literaturze proponuje się czasem przedstawienie problematyki wykładni prawa z rozróżnieniem na język norm merytorycznych, język norm kompetencji normodawczej oraz norm nakazujących przyznanie kompetencji normodawczej, wskazującym na różnorodność funkcji, które spełniają normy tej samej gałęzi prawa. Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 88. Zob. też J. Pieńkos, *Podstawy juryslingwistyki. Język w prawie – Prawo w języku*, Warszawa 1999, s. 16 i n. Podział ten znajdzie odzwierciedlenie przy omawianiu kwestii dopuszczalności zastosowania analogii.

<sup>4</sup> Zob. D. Dąbek, *Jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego* [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowno – administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, pod red. J. Filipka, Kraków 1999, s. 71 i n.

stosując prawo muszą uwzględniać akty rangi podustawowej, chociażby podstawa prawna decyzji stosowania prawa nie była wymieniona w źródłach prawa powszechnie obowiązujących (art. 87 Konstytucji). Paradoksalnie silniejszą moc w praktyce zyskuje wówczas akt wydany przez organ wyższego stopnia nad stosującym prawo, niż ustawa<sup>5</sup>. Takie zjawisko, piętnowane w państwie prawa, gdy chodzi o wydawanie aktów wiążących podmiot stojący „na zewnątrz” administracji, określa się jako „domniemaną konkretyzację ustawy”<sup>6</sup>. Organ administracji wydając decyzję administracyjną, realizuje ponadto jakieś założenia polityki administracyjnej, jakieś cele ogólne, z którymi ma być zgodna konkretna decyzja administracyjna. Może się zdarzyć tak, że norma zastosowana przez organ w sprawie administracyjnej jest wyinterpretowana z większej ilości przepisów różnej rangi i różni się od normy wyinterpretowanej przez sąd w sprawie sądownoadministracyjnej, dotyczącej tego samego stanu faktycznego. Sąd bowiem związany jest tylko aktami prawa rangi ustawy zwykłej i wyższymi (konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe)<sup>7</sup>.

Wreszcie *last but not least* organy administracji dysponują władztwem administracyjnym, którego atrybutami są: zdolność autorytatywnej konkretyzacji norm oraz domniemanie legalności działań, gwarantowane możliwością stosowania przymusu państwowego w określonych prawem sytuacjach<sup>8</sup>.

## 2. MODEL STOSOWANIA PRAWA

Za teoretyczne ramy dla omawianych zagadnień przyjmuję materialny model decyzyjny stosowania prawa według typologii J. Wróblewskiego, który należy do modeli opisowych i „traktuje decyzję finalną jako zastosowanie określonych przepisów prawa materialnego. Decyzja ta ustala w sposób wiążący dla określonych podmiotów konsekwencje prawne faktów uznanych za udowodnione, przy czym zakres możliwych konsekwencji wyznacza prawo obowiązujące”<sup>9</sup>. Wyłączam więc z zakresu tych rozważań problematykę interpretacji norm zadaniowych, określających właściwość lub kompetencję, ustrojowych, z cha-

---

<sup>5</sup> Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 107.

<sup>6</sup> J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 28.

<sup>7</sup> Art. 178 Konstytucji RP.

<sup>8</sup> Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1919.

<sup>9</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 42–43.

rakterystycznym dla nich podkreśleniem „organizacyjnej więzi nadrzędności i podporządkowania”, czyli takich, których efekty stosowania nie mają bezpośredniego związku z sytuacją obywatela<sup>10</sup>. W szczególności nie mają związku z kategorią interesu prawnego obywatela, a stan faktyczny będący podstawą działań w stosowaniu prawa w sprawie indywidualnej nie jest tu konieczną przesłanką działania<sup>11</sup>.

Elementy tego modelu układają się w następującą sekwencję: sfera prawa – sfera faktu – subsumcja – decyzja finalna. W obrębie sfery prawa organ rozstrzygający podejmuje decyzję walidacyjną (o obowiązaniu normy) i decyzję interpretacyjną (efekt wykładni operacyjnej). W sferze faktu zapadają decyzje dowodowe (ustalenie wątpliwych lub spornych faktów sprawy). W końcu podejmowana jest decyzja wyboru konsekwencji, jeżeli przepis pozostawia luz wyboru konsekwencji oraz kończąca postępowanie w danej instancji decyzja finalna<sup>12</sup>.

W nauce prawa administracyjnego wskazano, że dla omówienia postępowania administracyjnego taki model musi ulec pewnym modyfikacjom, ponieważ sfera prawa i sfera faktu zachodzą w nim w odwrotnej kolejności<sup>13</sup>. Ten sam organ, stwierdziwszy uprzednio fakt z urzędu lub ustalając znaczenie prawne zgłoszonego żądania, wszczyła postępowanie dla zastosowania normy prawnej do stwierdzonego stanu faktycznego<sup>14</sup>.

Przyznanie pierwszeństwa sferze faktu jest konsekwencją tego, że organ rozstrzygający jest organem zarządzającym, administrującym. Stosowanie przez niego prawa ma na celu realizację określonych zadań dotyczących rzeczywistości społecznej, do których została mu udzielona kompetencja<sup>15</sup>. W każdej decyzji organu będzie jakieś odzwiercie-

---

<sup>10</sup> W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, PiP 1993, nr 4, s. 42.

<sup>11</sup> Por. *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2002, s. 89 i n.

<sup>12</sup> Por. J. Wróblewski, op. cit., s. 43.

<sup>13</sup> J. Zimmermann (op. cit., s. 102) zwraca uwagę na wskazanie w literaturze prawa administracyjnego, iż zazwyczaj informacje o faktach docierają do organu administracji wcześniej niż następuje ustalenie, że dana norma ma w tej sprawie zastosowanie (por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, s. 122).

<sup>14</sup> W. Dawidowicz (op. cit., s. 43) przyjmuje jako pierwszy etap stosowania prawa tylko „ustalenie właściwego znaczenia prawnego zgłoszonego żądania”, co nie oddaje możliwości wszczęcia postępowania z urzędu. Zwraca natomiast uwagę, że etap ten powinien dać odpowiedź organowi stosującemu prawo, czy w ogóle zachodzi „sprawa administracyjna”.

<sup>15</sup> Na przykład w świetle art. 7 ust. 1 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1996, Nr 13, poz. 174, ze zm.) zadaniem gminy – a więc organów gminy – jest „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty” w oznaczonym tam zakresie.

dlenie wypełniania tych zadań przez organ administracyjny. Sąd, rzecz jasna, takich zadań nie posiada. Prowadzi to do konkluzji, że specyficzne dla jurysdykcji administracyjnej przesunięcie w decyzyjnym modelu stosowania prawa nie jest zjawiskiem negatywnym, a wynika z natury działań administracji. Nie przeszkadza jednakże w posługiwaniu się decyzyjnym modelem stosowania prawa dla zanalizowania specyfiki wykładni prawa administracyjnego.

### 3. CLARA NON SUNT INTERPRETANDA

Maksyma rzymska, uznawana za jedną z wyjściowych reguł interpretacyjnych, zakładająca, że to, co jasne nie wymaga interpretacji, poddawana była wielokrotnie analizie. Jej zastosowanie stanowi problem wszystkich dziedzin prawa. Temat ten podejmowany był także w nauce prawa administracyjnego, co usprawiedliwia wspomnienie tego wprawdzie niespecyficznego dla prawa administracyjnego, lecz ciekawego zagadnienia. Podejrzenia budziło zjawisko „bezpośredniego rozumienia”, w wyniku którego interpretator dochodzi do wniosku, że dane sformułowanie, tekst jest dla niego *clarus*.

E. Smoktunowicz powoływanie się na rozumienie zdobyte „w trakcie pierwszego czytania lub bezpośrednio po nim, a więc bez dokonywania jakiegokolwiek analizy, nawet bez uruchamiania pełnego zakresu wykładni językowej” uważa za niewątpliwie nieskuteczną, jeśli nie błędną metodę<sup>16</sup>. Zresztą chyba przestaje być ona metodą (zespołem celowych czynności i środków), gdy przyjmujemy, że w momencie zaistnienia jakiegokolwiek wątpliwości, „cienia semantycznego”, należy przeprowadzić interpretację<sup>17</sup>. W tym sensie jest to więc sposób rozdzielenia etapu „przedinterpretacji” od interpretacji „właściwej”, czyli wyznaczenia spośród wszystkich norm do zastosowania w sprawie tych norm, o których nie można powiedzieć, że są „bezpośrednio zrozumiałe”, i których znaczenie powinno być ustalone w drodze zabiegów interpretacyjnych.

---

<sup>16</sup> E. Smoktunowicz, *Niektóre zagadnienia wykładni prawa administracyjnego* [w:] *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Orzecznictwo SN i NSA*, Warszawa 1994, s. 19. Autor przywołuje opinię A. Stelmachowskiego, iż zasada *clara non sunt interpretanda* wymaga szczególnej ostrożności i że w cywilistyce „przypadków zupełnej jasności norm jest o wiele mniej, niżby się to pozornie wydawać mogło” (*Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 423).

<sup>17</sup> Por. J. Wróblewski, op. cit., s. 121–122. Tenże, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Ossolineum 1990, s. 60.

Natomiast zgodnie z poglądem Z. Ziemińskiego na temat współczesnego rozumienia zasady *clara non sunt interpretanda*, jest ona zgodna z zasadą państwa prawnego, jeżeli przekład interpretowanych przepisów prawnych „na równoznaczne z nimi, na gruncie danego języka, normy postępowania – przy uwzględnieniu wszystkich elementów kontekstu językowego, w którym zostały one sformułowane” może być dokonany tylko w jeden sposób, który prowadzi do uzyskania norm między sobą zgodnych<sup>18</sup>. Wydaje się jednak, że w tym ujęciu zasada ta wkracza już w etap wykładni językowej, bo potrzebne jest zbadanie tego przekładu, i odbiega od swojego znaczenia – oznaczenia momentu „przedinterpretacji”, tzn. określenia, czy potrzebne jest dokonanie wykładni.

Wydaje się, że może to być bardziej zasada pragmatyczna, postulująca niezajmowanie się przez organ orzekający wypowiedziami normatywnymi, które ani u prowadzącego sprawę, ani u stron nie wzbudziły wątpliwości. W sytuacji, gdy organ stosujący prawo stwierdzi, że w jego mniemaniu norma jest „jasna”, wówczas posługuje się nią bezpośrednio („sytuacja izomorfii”), gdy natomiast stwierdzi, że zwrot prawny budzi wątpliwości, powinien poddać go interpretacji („sytuacja wykładni”)<sup>19</sup>.

#### 4. RODZAJE WYKŁADNI

Interpretacja prawa administracyjnego powinna odbywać się według wszystkich opracowanych w teorii prawa sposobów wykładni, ale zachodzą tu pewne specyficzne zjawiska. Ich omówienie bazuje na podejściu oceniająco – postulatycznym do wykładni operacyjnej i skonstruowanym na tej podstawie modelu wykładni operatywnej według J. Wróblewskiego.

Przyjmuję zatem „podejście kontekstowe” dla sklasyfikowania dyrektyw interpretacyjnych, co oznacza „uwarunkowanie znaczenia zwrotów językowych przez kontekst ich użycia”. Wyróżnia się kontekst języka, systemu, do którego należą interpretowane normy, i funkcjonalny, uwzględniający złożone zjawiska społeczne, które powinny być uwzględnione w nadawaniu znaczenia normie. Z tym powiązane jest wyodrębnienie dyrektyw interpretacyjnych pierwszego stopnia, jako tych

---

<sup>18</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1994, s. 237.

<sup>19</sup> J. Wróblewski, op. cit., s. 120 i n.

pozwalających interpretatorowi ustalić znaczenie normy na podstawie wyróżnionych kontekstów. Dlatego grupy dyrektyw odpowiadających kontekstom określa się mianem językowych, systemowych i funkcjonalnych. Metadyrektywami są dyrektywy interpretacyjne drugiego stopnia, które ustalają kolejność posługiwania się dyrektywami pierwszego stopnia („dyrektywy procedury”) oraz określają sposób wyboru między znaczeniami interpretowanej normy, gdy znaczenia uzyskane za pomocą różnych dyrektyw pierwszego stopnia są rozbieżne („dyrektywy preferencji”)<sup>20</sup>.

Dla potrzeb niniejszego opracowania, czyli przedstawienia cech wyróżniających wykładnię prawa administracyjnego, nie jest niezbędne szczegółowe przedstawienie problematyki wykładni językowej. Interpretowanie zwrotów języka, w którym sformułowane są akty prawa administracyjnego nie wymaga formułowania zmodyfikowanych dyrektyw interpretacyjnych, a nawet podkreślenia wymaga konieczność konsekwentnego kierowania się nimi. Przedstawiony zaś już problem zastosowania zasady *clara non sunt interpretanda* jest zagadnieniem występującym przed wykładnią językową, gdyż stwierdzenie *jasności* zwrotu normatywnego zwalnia – przynajmniej w założeniu od wykładni tegoż zwrotu.

Warto by natomiast zwrócić uwagę na wykładnię systemową i funkcjonalną, które wydają się niezbędne nie tylko dla sprawdzenia wyniku wykładni językowej. W orzecznictwie NSA i SN zaobserwować można obecnie tendencję do nadawania im coraz znaczniejszej roli<sup>21</sup>.

Kolejność zastosowania tych dwóch rodzajów wykładni nie powinna być zakładana „z góry”. Czasem bowiem kontekst systemowy normy – zwłaszcza gdy norma jest rekonstruowana z przepisów jednej ustawy – nie budzi istotniejszych wątpliwości. Czasem znowu funkcja, cel regulacji są przez ustawodawcę jasno sformułowane i nie wymagają interpretacji. Gdyby jednak zachodziła potrzeba zastosowania obydwu, wydaje się racjonalniejsze uwzględnienie najpierw umiejscowienia przepisu, a potem dopiero celu regulacji<sup>22</sup>. Warto też podkreślić, że zakładając kierowanie się celami aktów prawnych nie można abstrahować od ich umiejscowienia w aktach prawnych – może się przecież zdarzyć kolizja

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> Zob. Z. Cieślak, I. Lipowicz, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 91–92 i powołane tam orzeczenia.

<sup>22</sup> Niektórzy autorzy, np. J. Wróblewski (op. cit., s. 134 i n.) najpierw omawiają wykładnię systemową, niektórzy zaś, np. E. Smoktunowicz w opracowaniu dotyczącym tylko wykładni prawa administracyjnego, pierwszeństwo dają wykładni funkcjonalnej (celowościowej), por. *Niektóre zagadnienia...*, s. 31 i n.



celów (kolizja dóbr) chronionych przez normy prawne. Wówczas z zakorzenieniem w aktach określonej rangi będzie też najczęściej korespondować swoista ranga celu z tego aktu wynikającego – im akt prawny wyższej rangi, tym chronione przez niego dobro prawne donioślejsze.

Jeszcze jednak przed omówieniem specyfiki oddziaływania wykładni systemowej i celowościowej na treść decyzji interpretacyjnej w stosowaniu prawa administracyjnego trzeba zauważyć, że nie powinno dojść do ich absolutyzowania, mogącego umniejszać rolę wykładni językowej. Wprawdzie język prawny systemu, także systemu prawa administracyjnego, pozostawia obecnie wiele do życzenia i sporo samozaparcia wymaga kierowanie się założeniem racjonalności prawodawcy na przykład przy stosowaniu tzw. ustaw samorządowych, to pierwszą warstwą analizy tekstu prawnego musi być warstwa semantyczna. Zachwianie tego pierwszeństwa mogłoby prowadzić do istotnego nadwątlenia pewności prawa, które w zależności od różnie interpretowanego celu stosowane byłoby niejednolicie.

#### 4.1. WYKŁADNIA SYSTEMOWA

Stosowanie wykładni systemowej opiera się na założeniu, że miejsce normy prawnej, czy też przepisów, z których norma prawna jest rekonstruowana, stanowi konsekwencję nieprzypadkowych i racjonalnych działań prawodawcy. Znaczenie normy ustalane jest więc ze względu na jej kontekst systemowy. Przyjąć też należy, że zbiór norm, czy też aktów prawnych obowiązujących w określonym momencie czasowym stanowi uporządkowaną całość, której elementy pozostają ze sobą w różnego rodzaju zależnościach<sup>23</sup>.

Jeżeli w wyniku wykładni językowej nie zostaną usunięte wątpliwości co do znaczenia normy, interpretator powinien wybrać takie znaczenie, które odpowiada zasadom systemu prawa w całości i zasadom części systemu, do której interpretowana norma przynależy. Należy także, przynajmniej pomocniczo, uwzględnić systematykę aktu prawnego – zarówno wewnętrzną (zgrupowanie przepisów w księgi, tytuły, działy, rozdziały, etc.), jak i zewnętrzną (akty główne, przepisy wprowadzające, przejściowe). Podkreśla się jednak subsydiarność korzystania ze wskazań zwłaszcza wewnętrznej systematyki aktu prawnego. Jeżeli ustalenie znaczenia normy na podstawie innych dyrektyw inter-

---

<sup>23</sup> Zob. E. Smoktunowicz, *Niektóre zagadnienia...*, s. 34 i n. oraz powoływane tam m orzecznictwo.

pretacyjnych odbiega od wniosków wynikających z położenia normy w systemie, należy interpretować normę zgodnie z tymi dyrektywami<sup>24</sup>.

Wyróżnienie cech systemu prawa – niesprzeczności, spójności, hierarchiczności i zupełności – będzie szkieletem dla dalszego dokładniejszego omówienia cech wykładni systemowej, bowiem jej problematyka nie zamyka się tylko w kwestiach systematyki aktu. Interpretator powinien mieć na względzie wszelkie różnorodne powiązania między normami systemu, do którego przynależy interpretowana norma<sup>25</sup>.

#### 4.1.1. HIERARCHICZNOŚĆ

Jak wspomniano elementy systemu są ze sobą w różny sposób powiązane. Mówiąc o powiązaniach o charakterze treściowym dotykamy zagadnień systemu statycznego. Mówiąc zaś o powiązaniach typu kompetencyjnego wkraczamy w zagadnienia systemu dynamicznego<sup>26</sup>.

Z systemem statycznym związane jest pojęcie „reguł inferencyjnych” pozwalających z treści norm hierarchicznie wyższych wywodzić treść norm hierarchicznie niższych. Reguły te mogą mieć charakter niezawodny lub zawodny, a ich dobór jest arbitralny<sup>27</sup>. Reguły inferencyjne opierające się na wiedzy podmiotu stosującego prawo mają charakter swoiście logiczny, chociaż przyjąć należy, iż nie da się wprost przełożyć wnioskowań logicznych (logika zdań) na wnioskowania prawne. Inne reguły bazują na stosunku wynikania między normami, które ma charakter przyczynowo – skutkowy, dlatego określa się je jako „reguły instrumentalne”. Inne natomiast opierają się na założeniu, że system skonstruowano w oparciu o spójny i konsekwentny system ocen i wartości, a każda norma ma uzasadnienie aksjologiczne. Dlatego reguły te określa się jako „argumentacyjne”.

W systemie dynamicznym czynnikiem porządkującym jest powiązanie kompetencyjne między normami – elementami systemu, które daje możliwość rozwijania systemu poprzez to, że z norm wyższych wynika kompetencja do ustanowienia dalszych norm merytorycznych lub kompetencyjnych<sup>28</sup>. W razie wystąpienia sprzeczności między nor-

---

<sup>24</sup> Por. J. Wróblewski, op. cit., s. 135–138.

<sup>25</sup> Pomijam w tym miejscu rozważania ogólne na temat systemu prawa, a zwłaszcza, czy składa się on z norm, aktów normatywnych, czy przepisów prawnych oraz kwestię odróżnienia zakresu pojęcia system prawa od pojęcia system źródeł prawa.

<sup>26</sup> Zob. H. Kelsen, *The Pure Theory of Law*, Berkeley–Los Angeles–London 1970, podają za R. Sarkowiczem, J. Stelmachem, *Teoria prawa*, s. 154 i n.

<sup>27</sup> Z. Ziemiński, *Logika...*, s. 151.

<sup>28</sup> Por. R. Sarkowicz, J. Stelmach, op. cit., s. 161.

ma wyższą hierarchicznie a niższą zastosowanie znajduje reguła *lex inferior non derogat superiori*.

W nauce prawa administracyjnego, jak i w orzecznictwie wskazuje się hierarchiczność jako cechę najistotniejszą przy dokonywaniu wykładni systemowej<sup>29</sup>. Powoływanie się na cechę hierarchiczności przyczyniło się na przykład do przywrócenia, a raczej przypomnienia zasady, że przekazanie kompetencji prawotwórczej (subdelegacja) możliwa jest tylko wówczas, gdy norma udzielająca kompetencji wyraźnie taką możliwość przewiduje.

#### 4.1.2. NIESPRZECZNOŚĆ (ZGODNOŚĆ) SYSTEMU PRAWA

Niesprzeczność elementów wymieniono wśród z głównych cech systemu. Jednakże dla teoretyków prawa jest to określenie bardzo nieprecyzyjne. W literaturze wyróżnia się dwa podejścia:

Według pierwszego negacja normy jest możliwa, gdyż negacją „nakazu żeby p” jest dozwoleństwo „żeby nie-p”, natomiast negacją „dozwolenia żeby p” jest „nakaz żeby nie-p”<sup>30</sup>. Budzi to jednak wątpliwości logików ze względu na niejasny status logiczny dozwoleństwa, a szczególnie tzw. dozwoleństwa mocnego, czyli normatywnego wskazania czynów niezakazanych<sup>31</sup>. Przyjęcie stanowiska przeciwnego prowadzi do twierdzenia, iż negacja normy jest niemożliwa z uwagi na opisowy charakter normy i trudność w przypisaniu wartości prawdy lub fałszu<sup>32</sup>.

Zamiast sprzeczności postuluje się więc mówienie o niezgodności między normami, która z formalnego punktu widzenia występuje, gdy istnieje norma zakazująca pewnego zachowania w określonych okolicznościach i równocześnie istnieje norma nakazująca je, lub gdy istnieją równocześnie takie normy, których nie można razem spełnić, ale można nie spełnić żadnej z nich. Możliwa jest też niezgodność prakseolo-

---

<sup>29</sup> Por. J. P. Tarno, *NSA a wykładnia prawa administracyjnego*, 1996, s. 35. NSA konsekwentnie opowiada się za nadawaniem interpretowanej normie takiej treści, jaka wynika nie tylko z norm ustawowych, lecz także zgodnej z normami usytuowanymi wyżej w hierarchii, tj. Konstytucją i umowami międzynarodowymi. Por. np. uchwała składu 7 sędziów NSA z 11.10.1999, OPS 8/99; ONSA 2000, nr 1, poz. 4.

<sup>30</sup> Zob. G. H. v. Wright, *Norm and Action*, London 1963, podaje za R. Sarkowiczem, J. Stelmachem, op. cit., s. 154 i n.

<sup>31</sup> Por. Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 107 i n.; tenże, *O zawikłaniach związanych z pojmowaniem kompetencji*, PiP 1991, nr 4, s. 14 i n.

<sup>32</sup> Por. Z. Ziemiński, *Uwagi o negowaniu norm i wypowiedzi z normami związanymi*, „Studia Filozoficzne” 1985, nr 2–3, s. 105 i n.

giczna, gdy spełnienie nakazów obydwu norm niweczy skutki osiągnięte przez inną<sup>33</sup>.

Metodą usuwania tych sprzeczności technicznych jest stosowanie reguł kolizyjnych typu *lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis derogat legi generali* etc., które przydatne są przede wszystkim do usuwania niezgodności formalnych. Koszty niechlujnego tworzenia prawa zawierającego niezgodności prakseologiczne są niestety trudne do usunięcia w ten sposób. Dla interpretatorów prawa administracyjnego, zwłaszcza zawartego w aktach rangi podustawowej, stanowi to duże obciążenie i przyczynia się do niejednolitego stosowania prawa. Dyrektywa wykładni nakazująca ustalenie takiego znaczenia interpretowanego przepisu, by nie pociągało to za sobą istnienia sprzeczności technicznej między interpretowaną normą a jakąkolwiek inną należącą do systemu prawa, bywa czasem niemożliwa do zrealizowania<sup>34</sup>.

#### 4.1.3. SPÓJNOŚĆ

Kolejną cechą, którą powinien charakteryzować się system prawa, i która powinna być brana pod uwagę w stosowaniu wykładni systemowej, jest spójność (zwartość, ścisła łączność, koherencja). Łączy się ona z pojęciem niezgodności.

Spójność systemu to brak w nim norm niezgodnych formalnie i prakseologicznie. Minimalny standard, który system powinien wykazywać, to spójność formalna, której zakłócenie daje się usunąć za pomocą odpowiednich reguł kolizyjnych. Brak spójności prakseologicznej oznacza nieskuteczność, nieefektywność systemu. Jednak takie definiowanie spójności jest niczym innym, jak wypowiedzeniem od innej strony postulatów zgodności (niesprzeczności) systemu. Wydaje się, że chodzi tu jeszcze o inne powiązanie między elementami systemu. Za teoretykami tekstu literackiego zauważono, że tekst powinien charakteryzować się pewną „jednolitością tematyczną”<sup>35</sup>. W odniesieniu do tekstów prawnych mówi się raczej o „koherencji”, czy nawet „spójności aksjologicznej”. W tym ujęciu zadaniem interpretatora jest ustalenie takiego znaczenia normy, by osiągnąć aksjologiczną spójność z zasadami tej części systemu, do której norma przynależy.

---

<sup>33</sup> Por. Z. Ziemiński, *O rodzajach niezgodności norm*, „Studia filozoficzne” 1978, nr 11; zob. także R. Sarkowicz, J. Stelmach, op. cit., s. 156; Z. Ziemiński, *Logika...*, s. 241.

<sup>34</sup> Por. J. Wróblewski, op. cit., s. 137.

<sup>35</sup> Por. R. Sarkowicz, J. Stelmach, op. cit., s. 158–159.

#### 4.1.4. ZUPEŁNOŚĆ

Ta cecha idealnego systemu prawa oznacza, że w systemie nie ma luk, albo też, iż na podstawie norm przynależnych do systemu daje się orzec o każdym zachowaniu, że było zakazane, nakazane, czy też względem niego indyferentne (zupełność kwalifikacyjna systemu). Przyjmuję, że luka oznacza pewien brak w systemie, który może mieć różnorodny charakter. Mówi się między innymi o lukach aksjologicznych, gdy system prawa odbiega od wyobrażonego przez kogoś wzorca systemu, o lukach logicznych, gdy jedna norma nakazuje w określonych okolicznościach dokładnie to samo, czego inna norma zakazuje, oraz lukach konstrukcyjnych, gdy brak w systemie reguł niezbędnych do ważnego dokonania czynności konwencjonalnej, której system przyznaje określone skutki prawne<sup>36</sup>. Te ostatnie wydają się mieć najistotniejsze znaczenie. Chodzi bowiem o sytuacje, gdy na przykład brak określenia postępowania w danej sprawie, czy też sposobu dokonania czynności w oznaczonych okolicznościach<sup>37</sup>. Luki konstrukcyjne najbardziej odpowiadają też potocznemu rozumieniu tego słowa, które oznacza „miejsce nie zapełnione czymś, przerwę, wyrwę, szczelinę”<sup>38</sup>. A zatem w pojęciu tym nie mieściłyby się sytuacje, gdy normy istnieją, ale są niesłuszne, wieloznaczne, sprzeczne ze sobą<sup>39</sup>.

Niewątpliwie istotnym zagadnieniem są sposoby wypełniania luk. W nauce prawa administracyjnego kwestią budzącą jeszcze wiele wątpliwości jest usuwanie luk przez analogię. Ta kwestia – jako specyficzna dla wykładni prawa administracyjnego – zdominuje część opracowania dotyczącą wykładni systemowej w aspekcie zupełności systemu<sup>40</sup>.

Trudność polega na tym, że już samo pojęcie analogii, a ściślej wnioskovania przez analogię, należy do zagadnień spornych w teorii

---

<sup>36</sup> Por. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, 1992, s. 221 i n.

<sup>37</sup> Por. Z. Ziemiński, *Podstawy sporów o „luki w prawie”*, PiP 1966, nr 2, s. 206–209.

<sup>38</sup> *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1995.

<sup>39</sup> Por. E. Smoktunowicz, *O lukach w prawie administracyjnym*, PiP 1970, nr 7, s. 30 i n. Zob. tenże, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970. Wydaje się jednak, że częściej rozumie się pod pojęciem „luka” nie tylko luki *praeter legem*, lecz także o luki *intra legem* i *contra legem*, jako swego rodzaju błędy w systemie prawa. Por. także Z. Ziemiński, *Podstawy sporów...*, s. 215.

<sup>40</sup> E. Smoktunowicz (*O lukach...*, s. 31–35) dokonał przeglądu prawa administracyjnego materialnego i proceduralnego pod kątem występowania w nim luk prawa. Akty prawa administracyjnego obowiązujące obecnie wymagałyby również takiej konfrontacji.

prawa. Można przyjąć, iż w drodze analogii normę skierowaną na określoną sytuację lub określone podmioty stosuje się do innej sytuacji lub innych podmiotów, pod warunkiem, że pomiędzy tymi sytuacjami zachodzi podobieństwo w najistotniejszych punktach<sup>41</sup>. Jeżeli ponadto, zgodnie z postulatem przedstawionym w nauce, ograniczy się rozważania tylko do luk o charakterze prawotwórczym i wówczas, by nie doszło do zatarcia różnicy między tworzeniem prawa a jego stosowaniem, wyraźnie trzeba zaznaczyć, że analogia jest narzędziem wykładni prawa i służy „zastosowaniu określonych przepisów prawa, a nie tworzeniu zupełnie nowych norm”<sup>42</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że dopuszczalność tej metody wykładni zależna jest od przyjętego systemu wartości w konkretnej jego gałęzi<sup>43</sup>. Inaczej bowiem musi być oceniane zawarcie przez strony umowy nienazwanej zgodnie z zasadą swobody umów i stosowanie do niej przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących czynności prawnych o podobnym charakterze, a inaczej stworzenie przez członków wspólnoty samorządowej alternatywnego w stosunku do przewidzianych w ustawie o samorządzie gminnym organu władzy<sup>44</sup>.

Czy w takim razie analogia – rozumiana jako *analogia legis* (z ustawy) – jako metoda wypełniania luk w prawie administracyjnym jest dopuszczalna?

Odpowiedź uzależniona jest, jak wspomniano, od wyróżnienia wartości, których realizowaniu służy prawo administracyjne. Sformułowanie pomocnej tu hierarchii wartości nie wydaje się być trudne *a priori*. Zresztą problem tkwi dużo wcześniej, w kwestiach zupełnie podstawowych dla stosowania prawa. Chodzi o konflikt między „sprawiedliwociowym”, odwołującym się do wartości pozaprawnych, a „praworządnościowym”, legalistycznym stosowaniem prawa<sup>45</sup>.

Przeciwko dopuszczalności analogii w prawie administracyjnym przemawia charakter norm tej dziedziny prawa, wymóg pewności, stabilności, jednolitości stosowania prawa, zasada praworządności, zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa itp. Za dopuszczalnością analogii przemawiają, między

---

<sup>41</sup> Zob. W. Wolter, *Elementy logiki*, Wrocław 1962.

<sup>42</sup> E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 29 i n.

<sup>43</sup> Por. J. Nowacki, *Praworządność a analogia legis*, PiP 1967, nr 3, s. 394. Rozważania Autora dotyczą wszakże tylko stosowania analogii w prawie cywilnym i karnym.

<sup>44</sup> Por. wyrok NSA z 19.1.1995 r., II SA 1682/94; ONSA 1996 nr 4, poz. 186. Także wyrok NSA z 7.11.1996 r., SA/SZ 742/96; ONSA 1997, nr 4, poz. 161.

<sup>45</sup> Por. R. A. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, AUMCS Sectio G, XLIV, 1997, s. 158 i n.

innymi, względy elastyczności, skuteczności, efektywności i sprawności działań organów administracji publicznej.

Przyglądając się bliżej takiemu zestawieniu argumentów można jednak stwierdzić, że nie są sobie aż tak przeciwstawne jakby się mogło wydawać. Czy można jednoznacznie stwierdzić, że na przykład przyznanie pomocy materialnej w ramach opieki społecznej, a więc w ramach tzw. administracji świadczącej, na podstawie normy prawnej wywiezionej za pomocą analogii godzi w zasadę praworządności? Zgoda na posługiwanie się analogią w tego typu i podobnych przypadkach, gdy ogólne przepisy nakładają na administrację obowiązek, a brak jest uregulowanego trybu postępowania stanowi mniejsze zagrożenie dla interesu zarówno publicznego jak i indywidualnego niż przyzwolenie na bezczynność, czy działanie w ogóle bez podstawy prawnej. Podany przykład z zakresu administracji publicznej podważa też zarzut dotyczący charakteru prawa administracyjnego z przewagą bezwzględnie obowiązujących. Organy administracji publicznej nie tylko wydają nakazy i zakazy działania i w celu ich wyegzekwowania stosują przymus państwowy, mają także za zadanie tak współorganizować rzeczywistość społeczną, by zapewniła ona możliwość realizowania podstawowych praw obywateli<sup>46</sup>.

Ponadto słusznym wydaje się pogląd, iż problem dopuszczalności analogii wymaga także odniesienia go do poszczególnych rodzajów norm prawa administracyjnego będących podstawami działań administracji<sup>47</sup>.

Normy upoważnieniowe wyznaczają uprawnienia i obowiązki adresatów decyzji i już takie określenie sugeruje ostrożność stosowania tu domniemań, czy analogii, bowiem organ administracyjny stosując władztwo wkracza w sferę najbliższą obywatelowi. Postulowana dopuszczalność analogii, o ile tym sposobem nie zostaną nałożone na obywateli nowe obowiązki, albo ograniczone prawa wydaje się być kryterium bardzo niepewnym. Rozstrzygnięciu spraw administracyjnych towarzyszy często konieczność ważenia różnorodnych i często sprzecznych ze sobą interesów jednostek i grup obywateli. To, co bezpośrednio powoduje nałożenie obowiązku, czy ograniczenia prawa obywatela, mogłoby negatywnie wpływać na uprawnienia innych podmiotów prawa. Nie budzi natomiast wątpliwości stosowanie analogii przy uznaniu administracyjnym, ale tylko w obrębie dyrektyw wyboru konsekwencji, a nie co do samego posługiwania się uznaniem<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Por. E. Smoktunowicz, *Analogia...*, s. 112–123.

<sup>47</sup> Za M. Jaśkowską (*Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 86) przyjmując podział norm prawa administracyjnego według J. Filipka (*Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Warszawa 1974, s. 48 i n.), który wyróżnia: normy upoważnieniowe, o zakresie działania i właściwości, procedury i zadaniowe.

<sup>48</sup> Por. M. Jaśkowska, *Związanie...*, s. 88. Zob. także powoływane tam orzecznictwo.

Odnosnie do dopuszczalności analogii do stosowania pozostałych wyróżnionych rodzajów norm musi być poczyniona uwaga, że zagadnienie to wykracza poza ramy przyjęte dla tego opracowania<sup>49</sup>. Można tylko nadmienić tylko, że większa elastyczność wydaje się być usprawiedliwiona. Sam ustawodawca dopuszcza czasem domniemanie kompetencji, tworzące ramy dla ewentualnych działań wskazanych organów w sytuacjach nie przewidzianych wcześniej<sup>50</sup>. Analogia w prawie administracyjnym procesowym umożliwiałaby wychodzenie z sytuacji tego typu, że ustawodawca nie uregulował wyraźnie procedury działań w jakimś obszarze uregulowanej prawem materialnym działalności organu administracyjnego. Wówczas ten kierowałby się zasadą, że w analogicznych działaniach nie powinno się stosować odmiennej procedury<sup>51</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że opowiedzenie się za całkowitą niedopuszczalnością analogii jest nieuzasadnione. Trudno wskazać bowiem inną metodę usuwania luk w prawie w drodze wykładni prawa. Poza tym porównując stopień luzu, jaki pozostawia uznanie administracyjne, z luzem, który byłby dopuszczalny przy stosowaniu analogii, należy stwierdzić, że mniejsze zagrożenie ewentualnym naruszeniem praw obywateli niesie stosowanie analogii. Znajduje się ona w sferze prawa, która podlega kontroli sądu administracyjnego, natomiast uznanie, jako wybór konsekwencji, aż takiej kontroli nie podlega.

Jednak musi zostać jasno postawiona granica stosowania analogii, podobnie jak w nauce i orzecznictwie uczyniono to odnośnie stosowania uznania administracyjnego.

Po pierwsze, organ stosujący prawo nie może tym sposobem wykraczać poza zakres wyznaczony zasadą działania na podstawie i w granicach prawa, a tym samym stanowić surogatu działalności ustawodawczej. Po drugie, organ nie może ograniczać praw lub nakładać nowych obowiązków na obywateli. Po trzecie, decyzja o posłużeniu się metodą analogii wymaga każdorazowego wyważenia dóbr prawnych, o których realizacji zobowiązana jest administracja publiczna i oceny

---

<sup>49</sup> Zob. przyjęty model stosowania prawa.

<sup>50</sup> Por. art. 6 w zw. z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, ustanawiające domniemanie na rzecz gminy w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym w zakresie zadań własnych.

<sup>51</sup> Za takim stanowiskiem opowiedział się Trybunał Konstytucyjny (Zob. Orz. z 20.12.1988 r., U10/88, OTK 1988, poz. 8, s. 121). M. Jaśkowska opowiada się za całkowitą dopuszczalnością stosowania analogii dla stosowania norm procesowych i norm o zakresie działania (op. cit., s. 88–91). Podobnie E. Smoktunowicz jest zdania, że żadne ograniczenia nie powinny mieć także miejsca dla stosowania przepisów postępowania w drodze analogii z uwagi na ich służebny charakter, tj. urzeczywistnienie norm prawa materialnego (*Niektóre zagadnienia...*, s. 47–48).



skutków społecznych zastosowania normy wybranej poprzez analogię. Po czwarte, analogia jako metoda wyraźnie rozszerzająca obszar decydowania organu administracyjnego powinna być stosowana ostrożnie i w wyjątkowych sytuacjach.

#### 4.2. WYKŁADNIA FUNKCJONALNA (CELOWOŚCIOWA)

Dyrektywy wykładni funkcjonalnej pozwalają ustalić znaczenie normy ze względu na jej kontekst funkcjonalny i różnorodne uwarunkowania społeczne, polityczne i ekonomiczne, w których norma obowiązuje. Przy każdorazowym stosowaniu normy należy mieć na uwadze realizację wartości, stanowiących cel konkretnej regulacji prawnej. W tym ujęciu mówi się o wykładni celowościowej jako o rodzaju wykładni funkcjonalnej<sup>52</sup>. Koresponduje ona z paremią *ratio est anima legis*, wskazującą, że prawo jest świadomym narzędziem kształtowania stosunków społecznych, ma swoją treść i sens określane obrazowo jako „dusza prawa”<sup>53</sup>. Konieczność stosowania tego rodzaju wykładni wyraża się jednoznacznie: „Znaczenie decydujące ma nie brzmienie słowne ustawy, lecz zawarte w niej dążenie do celu, nie *verbum legis*, lecz *vis ac potestas*, określana przez *ratio legis*. Każda wykładnia winna być teleologiczna... Przepis ustawy powinien być tłumaczony tak, żeby był najlepszym środkiem do osiągnięcia celu ustawy”<sup>54</sup>.

W kwestii odpowiedzi na pytanie, o czyje cele chodzi, czy historycznego twórcy normy jak chcą zwolennicy teorii statycznych, czy też aktualnego prawodawcy, czy samej normy, co postulują zwolennicy teorii dynamicznych, w nauce prawa administracyjnego postuluje się dosyć jednoznacznie rezygnację z wykładni historycznej<sup>55</sup>. Kierowanie się celowością normy pozwala na wydanie racjonalnego społecznie i politycznie rozstrzygnięcia, zwłaszcza, gdy ustawodawca nie nadaża ze zmianą aktów prawnych do zmieniających się okoliczności<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Por. J. Wróblewski, op. cit., s. 143.

<sup>53</sup> E. Smoktunowicz, *Niektóre zagadnienia...*, s. 33.

<sup>54</sup> Zob. H. Reichel, *Gesetz und Richterspruch. Zur Orientierung über Rechtsquellen und Rechtsanwendungslehre der Gegenwart*, Zürich 1915, s. 67; podają za E. Smoktunowiczem, *Niektóre zagadnienia...*, s. 32.

<sup>55</sup> J. P. Tarno, *NSA a wykładnia...*, s. 35.

<sup>56</sup> W sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 26.8.1988 r. (SA/Wr 773/87; OSP 1990, z. 9, poz. 335, s. 748–752, z glosami: B. Adamiak, J. Borkowskiego, s. 752–756; W. Piotrowskiego, s. 756–758) NSA rozpatrywał, czy istniał na gruncie nie obowiązującej już ustawy z 26.10.1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy (Dz.U. z 1982 r., Nr 35, poz. 229) obowiązek pracy. Skarżący został wpisany z mocy decyzji

Wykładnia celowościowa służy przede wszystkim potwierdzeniu lub doprecyzowaniu efektów wykładni językowej i systemowej. Pojawiają się jednak w orzecnictwie przykłady przedkładania wykładni celowościowej nad językową. I chociaż czasem dzieje się to za sprawą interpretatora wysokiej rangi – Sądu Najwyższego – jest to zabieg dosyć niebezpieczny i może prowadzić do zarzutu wykładni *contra legem*<sup>57</sup>.

W orzecnictwie NSA można znaleźć wiele przykładów zastosowania wykładni celowościowej jako czynnika niezbędnego dla unikania dowolności wykładni wyrażeń ustawowych. Konieczne jest „wskaźanie nie tylko uwarunkowań zewnętrznych wynikających z chronionych wartości w całym systemie prawa (...), ale i z wartości i zasad leżących u podstaw aktu normatywnego”<sup>58</sup>. Postuluje się czasem dokonywanie wykładni zwłaszcza pojęć nieoznaczonych w szerszym kontekście normatywno-aksjologicznym, podkreślając walory tendencji do odchodzenia od „formalno – dogmatycznej wykładni (...) lub po prostu językowej egzegezy wybranego przepisu i przechodzenia do wykładni odwołującej się do całego systemu prawa, nadrzędnego systemu wartości, które leżą u jego podstaw”<sup>59</sup>. Uważa się nawet, iż „pomijanie celu regulacji prawnej i ustalanie jej znaczenia wyłącznie przy pomocy analizy słów jest głównym i najczęściej występującym błędem w rozumieniu i stosowaniu prawa administracyjnego”<sup>60</sup>.

## 5. POJĘCIA NIEOZNACZONE A UZNANIE ADMINISTRACYJNE

Model stosowania prawa przytoczony wcześniej znajduje też zastosowanie w kwestii wyjaśnienia wspomnianej już specyfiki pojęć nie-

---

administracyjnej wydanej na podstawie wymienionej ustawy do wykazu osób uporzecznie uchylających się od pracy z powodu odrzucania kierowanych do niego ofert pracy. W skardze do NSA zarzucił m.in. niezgodność tej ustawy z Konstytucją PRL i normami prawa międzynarodowego. Mimo odmowy przyznania jednostce możliwości skutecznego podnoszenia w postępowaniu przed sądem, że określony przepis prawa krajowego sprzeczny jest z umową międzynarodową, która wówczas nie była formalnie źródłem prawa wewnątrznie obowiązującego, NSA uznał, że intencją ustawodawcy nie było wprowadzanie przymusu pracy, lecz przeciwdziałanie zjawisku utrzymywania się ze źródeł nie ujawnionych. Zastosowanie zaś wykładni celowościowej pozwoliło na wydanie racjonalnego rozstrzygnięcia.

<sup>57</sup> M.in. wyrok SN z 10.4.1986 r. (III ARN 178/86) OSPiKA 1987/9, s. 355.

<sup>58</sup> Wyrok NSA z 20.11.1990 r., II SA 759/90; OSP 1991, nr 7–8, poz. 178.

<sup>59</sup> W. Masewicz, OSP 1991, nr 7–8, s. 346–348.

<sup>60</sup> Por. E. Smoktunowicz, *Niektóre zagadnienia...*, s. 32.

oznaczonych (nieokreślonych, nieostrych, klauzul generalnych) i uznania administracyjnego (dawniej „swobodnego uznania”).

Dawniej oba te zjawiska były ze sobą utożsamiane – luz decyzyjny związany z nieścisłością, nieostrością pojęć typu „słuszny interes strony”, „ważny interes społeczny”, „zbędność nieruchomości na cel wyłączenia”, „poważna szkoda”, „ważne względy” etc. łączony był z uznaniem administracyjnym<sup>61</sup>. Osiągnięciem doktryny i orzecznictwa było oddzielenie wykładni pojęć nieostrych od uznania, gdyż ta pierwsza należy do sfery prawa i znajduje odzwierciedlenie w decyzji interpretacyjnej. Uznanie zaś, to już zagadnienie późniejszego etapu stosowania prawa, tj. wyboru możliwych konsekwencji prawnych następujący po subsumcji, a tym samym po ustaleniu znaczenia norm w efekcie wykładni.

Wykładnia pojęcia nieostrego, jako sformułowania budzącego wątpliwość, jest obowiązkiem organu stosującego prawo. Oznacza to, iż decyzja interpretacyjna nie może polegać tylko na stwierdzeniu, że interpretowany zwrot normatywny jest wieloznaczny, albo nawet bez znaczenia. Decyzja interpretacyjna musi rozstrzygnąć, jakie znaczenie nadaje temu zwrotowi<sup>62</sup>. Wybór znaczenia powinien nastąpić zgodnie z ogólnie obowiązującymi regułami wykładni. Przy czym jeszcze w tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zwłaszcza w interpretacji pojęć nieostrych ogromne znaczenie ma systemowa i celowościowa wykładnia prawa z uwagi na niemal definicyjną niepewność wykładni językowej.

Pojęcie nieostrych nie należy wszakże oceniać tylko negatywnie jako przejawu niedoskonałości techniki ustawodawczej. Jest to także wyrazem zaufania ustawodawcy (może czasem nadmiernego i wymuszonego) do podmiotów stosujących prawo, że będą potrafiły nieostrość sformułowań wykorzystać dla realizacji ich zadań.

Przejawem swobody pozostawionej organowi jest również uznanie administracyjne, bez którego trudno sobie wyobrazić możliwość skutecznego i elastycznego administrowania. Trzeba by było wówczas założyć, że ustawodawca jest w stanie z góry przewidzieć możliwe stany faktyczne i precyzyjnie sformułować normy prawne, by stosującemu prawo nie pozostawiać żadnych luzów decyzyjnych.

Na podstawie analizy tekstów prawnych stwierdzić można, że najczęstszą furtką do uznania jest zwrot „organ może” lub podobny<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> O pojęciu luzu m.in. M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, PiP 1979, nr 4, s. 62; w opracowaniu tym pomijam luz walidacyjny (dotyczący obowiązywania prawa) i dowodowy (dotyczący badania stanu faktycznego sprawy), choć niewątpliwie mają one wpływ na kształt finalnej decyzji stosowania prawa.

<sup>62</sup> Por. J. Wróblewski, op. cit., s. 119.

<sup>63</sup> Możliwe są oczywiście inne. Za J. Zimmermannem podaje: organowi służy prawo, organ jest upoważniony, dopuszczalne jest, wymaga zgody.

Wystąpienie jednak takiego zwrotu nie przesądza, że wówczas z zawsze mamy do czynienia z uznaniem. Z analizy kontekstu danej normy daje się czasem wywnioskować, że jest to w istocie obowiązek organu.

Umieścimy jeszcze raz uznanie administracyjne w decyzyjnym modelu stosowania prawa. Organ administracyjny zbadał już stan faktyczny sprawy, dokonał interpretacji odpowiednich norm prawnych, wcześniej podejmując tzw. decyzję walidacyjną o ich obowiązywaniu, dokonał subsumpcji – czyli „pogodził” sferę faktu ze sferą prawa i stoi przed koniecznością dokonania wyboru między dozwolonymi przez tę zinterpretowaną już normę możliwymi w danym stanie faktycznym rozstrzygnięciami. To nie jest kwestia wyboru znaczenia normy, ani kwestia ustalenia, czy jest ona względnie, czy bezwzględnie obowiązująca. Uznanie to wybór dopuszczalnych przez ustawę, równowartościowych prawnie skutków, które decyzja ta wywoła na przyszłość<sup>64</sup>.

Oczywiście, skoro za modelem przyjmujemy administracyjne postępowanie jurysdykcyjne jako sekwencję pewnych zdarzeń w czasie, to wykorzystanie w określony sposób luzu interpretacyjnego wpływa zasadniczo na wykorzystanie luzu przy stosowaniu uznania administracyjnego. Może tu dojść do swoistego paradoksu – ustawa „daruje” organowi dwa luzy, ale jeden z nich – interpretacyjny – może pełnić funkcję ograniczającą luz uznaniowy<sup>65</sup>. Obydwa momenty swobody organu umożliwiają elastyczne dopasowywanie się do zmieniających się dynamicznie stanów faktycznych, lecz muszą każdorazowo znaleźć jasne i wyczerpujące wytłumaczenie w uzasadnieniu aktu administracyjnego.

Kwestia, w którym miejscu procesu stosowania prawa pojawi się luz i w jakim „natężeniu” nie jest także obojętna dla kontroli wykonywania administracji publicznej przez sąd administracyjny. Zastosowanie luzu przy interpretacji pojęć nieoznaczonych podlega ocenie sądu administracyjnego, ale także powoduje, że swoista „odpowiedzialność” za sprawowanie administracji przesuwają się bardziej w kierunku sądu. Kontrola luzu uznaniowego tylko w kontekście jego legalności przesuwają tę „odpowiedzialność” na organy administracji. W tej dziedzinie wypracowano określone standardy korzystania z luzów administracyj-

---

<sup>64</sup> Por. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 63.

<sup>65</sup> Por. J. Zimmermann, op. cit., s. 117. To zjawisko wzajemnego ograniczania się luzów odnosi się oczywiście także do luzu walidacyjnego i dowodowego. O zasadniczych dyrektywach korzystania przez administrację z luzów decyzyjnych pisze Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 99 i n., który wskazuje na takie dyrektywy m.in. w Rekomendacji nr R(80)2 Komitetu Ministrów Rady Europy z 11.3.1980 r. o wykonywaniu przez organy administracji władzy dyskrejonalnej.

nych. Czy jednak odpowiada temu „rzeczywistość administracyjna”? Odpowiedzi można poszukać w orzecznictwie NSA<sup>66</sup>.

## 6. SAMOWYKONALNOŚĆ NORM

Ratyfikowane umowy międzynarodowe ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji stanowią część krajowego porządku prawnego i mogą być stosowane bezpośrednio<sup>67</sup>. Czy oznacza to, że obywatel lub organ stosujący prawo administracyjne może powołać się na każdą normę z ratyfikowanej umowy międzynarodowej?

Umowy międzynarodowe to specyficzne źródło prawa wewnętrznego. Nie wszystkie normy prawa międzynarodowego cechuje precyzja, przejrzystość i bezwarunkowość; wiele z nich to ogólnie sformułowane deklaracje polityczne. Dlatego nie wszystkie da się stosować bez potrzeby wydania aktów implementacyjnych, czyli po prostu bezpośrednio<sup>68</sup>. W literaturze „nadawanie się” norm do stosowania wprost, bez dodatkowej konkretyzacji określa się jako problem samowykonalności norm.

Koncepcję norm samowykonalnych (*self – executing*) rozwinęło orzecznictwo amerykańskie, jako takich, które działają „same z siebie”, bez pomocy ustawodawstwa wewnętrznego. Konstytucja RP choć pojęciem samowykonalności nie posługuje się wprost, zawęży je do obowiązku konkretyzacji ustawą. Wskazuje na to zwrot z art. 91 ust. 1 *in fine*: „chyba że jej (tzn. umowy – J. N.) stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”<sup>69</sup>. Oznacza to, iż w świetle Konstytucji norma prawa międzynarodowego nie będzie mieć charakteru samowykonalnego, gdy jej zastosowanie uzależnia się – w braku niedostatecznego rozwinięcia i doprecyzowania postanowień – tylko od wydania ustawy, a nie na przykład rozporządzenia.

---

<sup>66</sup> Zob. np. wyrok NSA z 21.12.1992 r., V SA 1329, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 99, s. 291 i n.; wyrok NSA z 26.8.1999 r., V SA 708/99, OSP 2000, z. 9, poz. 134, s. 451 i n., wyrok NSA z 27.1.2000 r., V SA 1160/99, nie publ.

<sup>67</sup> Art. 91 ust. 1 Konstytucji RP: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”.

<sup>68</sup> Por. A. Wyrozumska, *Formy zapewnienia skuteczności norm prawa międzynarodowego w porządku krajowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 82.

<sup>69</sup> Zwraca na to uwagę R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle projektu Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1, s. 40 i n.

Z uwagi na nieostre kryteria wyróżniania norm samowymagalnych trudnościami bezpośredniego stosowania prawa międzynarodowego jest ich odróżnienie od tych norm, które wymagają doprecyzowania w drodze ustawy. I o ile konkretność sformułowań umowy nie musi być badana na przykład w przypadku norm Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, czy też dwustronnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, to w przypadku innych umów często zachodzi taka potrzeba. Interpretacja zależy może od przychylności prawa międzynarodowemu ze strony organu orzekającego, który odczytuje najczęściej nie wyrażoną wprost intencję stron co do bezpośredniego stosowania jego postanowień.

Praktyczną konsekwencją stwierdzenia samowymagalności jest, jak już stwierdzono, możliwość powoływania się na umowę międzynarodową jako źródło bezpośrednich praw i obowiązków przed sądem i innym krajowym organem stosującym prawo. W orzecznictwie NSA można znaleźć wiele przykładów na to, iż umowy międzynarodowe, zwłaszcza konwencje dotyczące praw człowieka, stanowią coraz częściej jeśli nie podstawę rozstrzygnięcia, to przynajmniej czynnik znacząco wpływający na interpretację norm prawa krajowego, która nie może być sprzeczna z postanowieniami prawa międzynarodowego<sup>70</sup>.

Jak więc odnieść uwagi dotyczące samowymagalności do poruszonych wcześniej zagadnień wykładni prawa administracyjnego, a zwłaszcza często zamieszczanych w traktatach pojęć nieoznaczonych? Gdzie w modelu stosowania umieścić stwierdzenie samowymagalności?

Analiza tekstu prawnego pod kątem jego samowymagalności wynika z faktu, że umowa międzynarodowa jest specyficznym źródłem prawa, które często zawiera nieprecyzyjne deklaracje polityczne. Interpretacja pojęć nieoznaczonych polega na wykładni konkretnej normy samowymagalnego traktatu, zachodzi więc na innym etapie stosowania prawa, tj. wyboru podstawy prawnej. Skutkiem stwierdzenia

---

<sup>70</sup> Zob. na przykład: uchwała składu 7 sędziów NSA z 17.5.1999 r., OSA 2/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 110; wyrok NSA z 5.6.1991 r., II SA 35/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 64 (tu NSA stwierdził wprost, że akty prawa międzynarodowego uznane za samowymagalne muszą być uwzględniane w działalności organów stosujących prawo); wyrok NSA z 31.3.1999 r., V SA 1819/98, ONSA 2000, nr 2, poz. 67; uchwała składu 7 sędziów NSA z 23.3.1998 r., OPS 10/97, ONSA 1999, poz. 75; wyrok NSA z 7.12.1999 r., V SA 726/99, nie publ.; wyrok NSA z 16.8.1999 r., V SA 708/99, OSP 9/2000. Zob. także J. Borkowski, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądu administracyjnego*, AUWr 1999, nr 2154, s. 50 i n. oraz M. Woźniak, *Umowa międzynarodowa w nauce polskiego prawa administracyjnego [w:] Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, AUWr 1999/267, nr 2169, s. 195 i n.

niesamowykonalności powinno być niezastosowanie prawa międzynarodowego, natomiast zastosowania normy zawierającej pojęcie nieostre odmówić nie można. Jeżeli zaś pojęcie nieostre znajduje się w traktacie, to jego interpretacja powinna mieć miejsce już po zakwalifikowaniu normy traktatowej jako samowykonalnej.

W przeciwieństwie do stosowania pojęć nieoznaczonych, na podstawie analizy uzasadnień orzeczeń NSA trudno stwierdzić, czy organy stosujące prawo przeprowadzają wnioskowanie, wynikiem którego byłaby konkluzja, że dany traktat nadaje się do zastosowania wprost. Można jednak twierdzić, że organy stosujące prawo intuicyjnie dokonują takiej analizy, co znajduje wyraz w tym, że samowykonalna norma prawa międzynarodowego jest podstawą wydania decyzji i wymienia się nią w sentencji wyroku. Zaś gdy norma jest niesamowykonalna służy tylko do uzasadnienia orzeczenia lub jako dodatkowe źródło interpretacji w rozstrzygnięciu wydanym w oparciu o normę prawa krajowego.

Kwestia stosowania prawa międzynarodowego, a w przyszłości być może prawa wspólnotowego, jest jeszcze stosunkowo mało opracowanym zagadnieniem w polskiej literaturze. Jednak zwiększająca się rola prawa stanowionego na płaszczyźnie ponadnarodowej w wewnętrznym porządku prawnym nie pozwala wątpić, że będzie to temat często analizowany także w nauce prawa administracyjnego.