

Institut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Teorii Organizacji i Kierownictwa

Marian ZDYB

Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)

The Interest of the Individual in the Realm of Normative Margins (Indistinct Notions)

Cóż należałoby rozumieć przez sformułowanie „pojęcia nieostre” (niedookreślone, nieoznaczone)? Otóż w doktrynie rozumie się je jako „[...] taką konstrukcję zwrotu zawartą w wypowiedzi normatywnej, w której hipoteza czy też dyspozycja są niedookreślone, tzn. gdy pewne elementy sytuacji faktycznej lub pewne elementy dyspozycji nie są bezpośrednio i wyczerpująco ustalone, lecz pozostawione ocenie stosującego prawo. Pojęcie nieostre jest najczęściej normatywnym elementem abstrakcyjnie określonej hipotezy, z którą ustawodawca łączy określone dyspozycje”¹.

Na tle tak sformułowanej definicji rodzi się pytanie o potrzebę wprowadzenia tego typu pojęć do języka prawnego, zwłaszcza wtedy gdy chodzi o treść interesów jednostki. I pytanie takie jest przynajmniej w części uzasadnione licznymi obawami związanymi z ich zaistnieniem. Po pierwsze – posługiwanie się pojęciami o dużym stopniu niedookreśloności rodzi niebezpieczeństwo przesunięcia się punktu ciężkości w określaniu treści interesu jednostkowego z organu ustawodawczego na organy administracji rządowej i samorządowej, co w skrajnej postaci oznaczać może faktyczne prawotwórstwo tych ostatnich, zwłaszcza przy ograniczonej kontroli sądowej. Po drugie – przy nadmiernej ogólnikowości sformułowań prawnych i dużej ich nieostrości możliwe jest nadawanie cech legalności działaniom organów administracji, które w innych okolicznościach byłyby najwyżej faktycznymi oddziaływaniami instrumentalnymi. Sytuacje tego typu będą szczególnie niebezpieczne wtedy, gdy stworzą warunki do takiego rozciągania prawa, które pozwoli faktycznie każde działanie organu administracji określić jako prawne, a przez to usprawiedliwić każdą nieprawość organu administracji w stosunku do jednostki, wywodzącej z tak wyrażonej normy prawnej swój inte-

¹ M. Wyrzykowski: *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

res prawny. Rodzić to może problem instrumentalnego traktowania praworządności². Po trzecie – podwyższanie stopnia niepewności pojęć, którymi posługuje się norma prawna, rodzić może osłabienie poczucia bezpieczeństwa prawnego po stronie jednostki, a w dalszej kolejności – niepewność prawa i to niezależnie od tego, jaką rolę spełnia orzecznictwo sądowno-administracyjne. Po czwarte – nieostrość pojęć i sformułowań prawnych nie tylko rozmywa granice prawa, ale na przykład w przypadku, gdy sformułowania te mają charakter klauzul odsyłających do norm pozasystemowych, stwarzać może niebezpieczeństwo przeniesienia punktu ciężkości z kryteriów prawnych na kryteria pozaprawne, niejednokrotnie o dużym stopniu subiektywizacji. Sytuacja taka może wystąpić na przykład przy odwołaniu się do idei racjonalności, która w swym metafizycznym i zobiektywizowanym wymiarze jest trudno uchwytana, natomiast w wymiarze prakseologicznym przyjmować może treści wyraźnie subiektywne, uzależnione od wizji tego pojęcia, zdeterminowanej możliwościami i uwarunkowaniami podmiotu stosującego prawo. Takich zagrożeń jest niewątpliwie więcej. Siła tych zagrożeń uzależniona jest od: 1) stopnia nieostrości tychże pojęć; 2) uznania tychże sformułowań za sformułowania prawne; 3) charakteru zwrotów nieostrych; 4) przyjęcia takich, a nie innych, dyrektyw interpretacyjnych i sposobu wykładni tych pojęć; 5) rodzaju pojęć niedookreślonych.

1

Podział na pojęcia ostre i nieostre jest w gruncie rzeczy podziałem umownym, zrelatywizowanym do konkretnej sytuacji prawnej. Jakiś ponadsytuacyjny, uniwersalny podział w tym zakresie jest niemożliwy. Co więcej, możemy sformułować nawet następującą tezę: gdy normę prawną analizujemy w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego, a więc w abstrakcyjnym, nie zrelatywizowanym układzie odniesienia, to każde ze sformułowań zawartych w konstrukcji normy prawnej posiada mniejszy lub większy stopień niedookreśloności. Nie ma pojęć, których treść w każdej sytuacji byłaby jednoznaczna, niezmienna i trwała. Dynamika życia publicznego, uwarunkowania kulturowe i inne powodują, że nawet pojęcia o treści pozornie oczywistej tak jednoznaczne nie są. Pojęcia: człowiek, pióro, stół i inne nie w każdej sytuacji to samo znaczą. I nie chodzi więc tylko o wieloznaczność pojęć, ale i nietożsamość ich treść. Z drobnymi zastrzeżeniami należałoby się zgodzić z wyrażonym w doktrynie poglądem, że niedookreśloność stanowi atrybut wszystkich stosowanych w ustawie wyrażen³. Jeżeli więc wskazujemy pewne pojęcia, takie jak: „interes społeczny”, „dobro ogółu”, „racja stanu” – to wymieniamy jedynie pojęcia o wyjątkowo dużym stopniu nieostrości. Ale oprócz takiej oczywistej nieostrości występuje też nieostrość bardzo ograniczona. Za W. Jellinkiem przyjąć można byłoby, że w zakresie każdego pojęcia da się wyodrębnić dwie niejako strefy: strefę sądów asertorycznych, tj. strefę

² *Ibid.*, s. 51.

³ M. Lendi Tamins von: *Legalität und Ermessensfreiheit*, Zürich 1958, ss. 57, 79 i n.

negatywnej lub pozytywnej pewności (jądro pojęciowe) oraz strefę możliwej niepewności co do treści (otoczka pojęciowa)⁴. Stopień nieostrości każdego pojęcia uzależniony jest więc od zasięgu otoczki i jądra. Im większy będzie zasięg jądra pojęciowego, tym większa ostrość pojęcia, a jednocześnie mniej materii niedookreślonych. Oczywiście, zasięg obu elementów uzależniony od kontekstu, w którym normę się stosuje. Jeżeli więc mówimy, że jakieś pojęcie prawne jest określone, to mamy na uwadze (przynajmniej w pewnym sensie) ostrość relatywną⁵.

Postawienie granicy między pojęciami ostrymi i nieostrymi w sferze prawa jest w gruncie rzeczy niemożliwe, ponieważ określoność jest czymś stopniowalnym, co w gruncie rzeczy oznacza różnicę w stopniu wiedzy na temat tychże pojęć. Aby istniała możliwość postawienia takiej granicy, niezbędna byłaby różnica jakościowa. Pomiedzy pojęciami ostrymi (szeroki zasięg jądra pojęciowego) a pojęciami nieostrymi (szeroki zasięg otoczki) występuje tylko różnica natury ilościowej⁶.

Takie podejście ma swoje konsekwencje dla interesów jednostkowych. Nieodokreśloność pojęć, którymi posługuje się ustawodawca w celu wyrażenia istoty interesu indywidualnego, nie oznacza, że na przykład posługując się pojęciami nieostrymi nie miał na myśli żadnych treści⁷ i w związku z tym ich określenie pozostawił uznaniu organu administracyjnego. Swoboda, którą w związku ze stosowaniem pojęcia nieostrego ma organ administracji, nie dotyczy, jak w przypadku uznania administracyjnego, wyboru konsekwencji, ale dochodzenia do treści tychże pojęć. Określenie treści pojęcia nieostrego jest więc aktem poznawczym⁸; procesem wykładni normy prawnej, dochodzeniem do jądra pojęcia. Wolność taka jest więc zdeterminowana nie tylko treścią normy prawnej i stanem faktycznym, do którego w konkretnej sytuacji odnosi się, ale i również konkretnymi wskazówkami określającymi dyrektywy interpretacyjne. Można więc powiedzieć, że każde pojęcie nieostre ma swoją treść ujawniającą się dość często dopiero przy dochodzeniu konkretnych interesów prawnych i w konkretnym stanie faktycznym. Mówiąc więc o zagrożeniach wobec interesów jednostki ze względu na nieostrość pojęć prawnych, należałoby te obawy zlokalizować i ukonkretnić. Związane są one zwykle ze swobodą dotyczącą dochodzenia do ustalenia tychże treści. Mogą istnieć uzasadnione obawy, że organ administracji świadomie lub nieświadomie nie uchwyci istoty tychże treści i będzie się starał nadać im znaczenie wygodne dla siebie, z pominięciem tych wszystkich elementów prawnych i faktycznych, które w konkretnych okolicznościach winny je kształtować. Zagrożenia tego typu wzrastać będą w miarę zwiększania się nieostrości pojęć. Doświadczenia z interpretacją takich pojęć, jak: „racja stanu” czy „interes społeczny”, zmuszają do poważnego traktowania w perspektywie prawnych interesów jednostki problematyki pojęć nieodokreślonych.

⁴ Patrz: T. Bigo: *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1969, 14 A, s. 60.

⁵ Wyrzykowski: *op. cit.*, s. 54.

⁶ Bigo: *op. cit.*, s. 60; Wyrzykowski: *loc. cit.*

⁷ F. Tazner: *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, Wien 1924, s. 6.

⁸ Bigo: *op. cit.*, s. 60.

Zagadnieniem o dużej doniosłości jest to, czy każde pojęcie nieostre, które zostało użyte przez ustawodawcę, staje się pojęciem normatywnym. Otóż w doktrynie sporadycznie wprawdzie, ale jednak, podnoszone są wątpliwości w tym zakresie⁹. Wydaje się w związku z tym, że wprawdzie nie można przypisywać cechy normatywności pojęciom wyrwanym z kontekstu, np. przez wskazanie konkretnego słowa ze słownika języka polskiego, ale gdy użyte zostanie przez ustawodawcę w akcie prawnym, to staje się pojęciem normatywnym. Za uznaniem jakiegoś pojęcia za normatywne (lub nie) przemawia nie sama istota tegoż pojęcia oderwana od jakiegokolwiek podłoża, ale właśnie kontekst, w którym pojęcie to zostało użyte. Jeżeli na przykład weźmiemy pod uwagę pojęcie „interes społeczny”, to jeżeli użyjemy go w deklaracji politycznej, będzie pojęciem politycznym, natomiast jeżeli posłużył się nim ustawodawca – będzie pojęciem normatywnym. Za normatywnością (lub nie) jakiegoś pojęcia nieostrego przemawiają nie jakieś abstrakcyjne treści, ale argumentacja na rzecz tych treści, kontekst, w którym zostały użyte i jego uzasadnienie¹⁰. Przyjmując inny tok rozumowania, mielibyśmy ogromne trudności z rozdzieleniem pojęć normatywnych i nienormatywnych. Trudności te łączyć należałoby z trudnościami dotyczącymi rozdzielenia pojęć ostrych i nieostrych. Stopień nieostrości może być bardzo różny, co granicę pomiędzy pojęciami ostrymi i nieostrymi czyni płynną, a czasem wręcz iluzoryczną. Dlatego też stwierdzić należałoby, że pojęcie nieostre „[...] będąc [...] nieodłącznym elementem społecznego porządku prawnego, jest kategorią normatywną. Jest to szczególnie kategoria normatywna, bowiem z jednej strony uwarunkowana wieloma zmiennymi zewnętrznymi natury przede wszystkim politycznej i społeczno-gospodarczej, z drugiej uzyskująca swą istotną treść w sytuacji zastosowania do konkretnego przypadku. Tak więc zmienne są elementy stosunków społecznych określonych za pomocą pojęcia nieostrego, zmienne są specyficzne cechy każdorazowej sytuacji, natomiast sama istota pojęcia jako takiego pozostaje stała, niezmienna”¹¹.

Takie podejście powoduje w sferze interesów indywidualnych po pierwsze, że normatywność pojęcia nieostrego wiązać musi organy administracji „w sposób prawnie określony”¹², a więc z poszanowaniem nie tylko tej konkretnej normy prawnej, ale także norm, reguł i zasad całego systemu prawnego; po drugie – organ dokonujący wykładni pojęcia nieostrego jest związany okolicznościami miejsca, sytuacji, czasu, a także różnymi normatywnymi zasadami, regułami i prawnie wyrażalnymi sytuacjami; po trzecie – normatywność pojęć nieostrych pozwala kontrolować legalność tychże pojęć, innymi słowy, zgodność wniosków

⁹ J. Borkowski: *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 135. Do podobnych wniosków wydaje się skłaniać także S. Zapałska: *Ochrona interesu społecznego i służnego interesu obywateli w świetle art. 7 k.p.a. oraz zakres kontroli sądowej nad jej przestrzeganiem*, Poznań 1984.

¹⁰ Podobną argumentację na rzecz charakteru normy obowiązującej w konkretnym układzie odniesienia stosuje Z. Ziemiński: *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.

¹¹ Wyrzykowski: *op. cit.*, ss. 51–52.

¹² *Ibid.*, s. 53.

interpretacyjnych z obowiązującym porządkiem prawnym przez sądy administracyjne upoważnione do kontroli legalności działania administracji.

Potwierdzenie normatywnego charakteru pojęć nieostrych użytych w normie prawnej stwarza dla jednostki posiadającej interes prawny dość istotne zabezpieczenie przed pozaprawnymi możliwościami ograniczania jej interesów prawnych, innymi słowy, przed samowolą organów administracji.

Duże znaczenie dla uznania normatywnego charakteru pojęć nieostrych powinno mieć orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Dotychczas NSA wielokrotnie podejmował zagadnienie pojęć nieostrych, przez co uznał niejako ich normatywny charakter w ramach ustaw statuujących pozycję prawną jednostki. NSA analizował między innymi prawidłowość i zgodność z prawem wykładni takich pojęć nieostrych, jak: „rażące naruszenie prawa”¹³, „ważny interes Państwa”¹⁴, „przypadki uzasadnione szczególnymi względami społecznymi lub gospodarczymi”¹⁵, „szczególne względy społeczne”¹⁶, „zagrożenia ważnego interesu Państwa”¹⁷, „przyczyny społecznie usprawiedliwione”¹⁸, „uporczywość uchylania się od pracy”¹⁹ i inne. W wyroku z 25 II 1983 r. NSA wyraźnie stwierdzał: „Naczelny Sąd Administracyjny jest upoważniony do kontroli zgodności z prawem także tych decyzji administracyjnych, które są wydawane na podstawie przepisów zawierających tzw. wyrażenia nieostre. Sąd ma obowiązek zbadać i ocenić, czy organ administracji państwowej prawidłowo zinterpretował pojęcie nieostre na tle stanu faktycznego w konkretnej sprawie”²⁰. W uzasadnieniu do innego orzeczenia NSA wyraźnie zaznaczał: „Skoro wymienione pojęcia nieostre występują w normie prawnej, a zgodność zaskarżonych decyzji z treścią norm prawnych jest przedmiotem kontroli sądowo-administracyjnej, to prawidłowość interpretacji, to jest ustalenia znaczenia tych pojęć i oceny opisanego przy ich użyciu stanu faktycznego konkretnej sprawy, podlega pełnej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego [...]. Z natury zaś pojęć nieostrych, nie dających się określić za pomocą kryteriów prawnie zdefiniowanych, wynika konieczność odwołania się do założeń aksjologicznych systemu prawnego [...]”²¹. Można więc powiedzieć, że NSA w zasadzie przychylił się do stanowiska, że pojęcie nieostre użyte w akcie prawnym staje się pojęciem normatywnym, a przez to podlega wykładni prawa stosowanej w sferze prawa administracyjnego²². Każdy więc przypadek przekroczenia granic swobodnej interpretacji tegoż pojęcia prowadzić mo-

13 *Wyrok NSA z 6 VIII 1984 r.*, „Gazeta Prawnicza” 1984, nr 20, s. 6.

14 *Wyrok NSA z 11 II 1988 r.*, SA 1263/87, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 7.

15 *Wyrok NSA z 1 III 1983 r.*, I SA 108/83, OSPiKA 1983, z. 10.

16 *Wyrok NSA z 21 XII 1983 r.*, SA/Gd 822/83, ONSA 1983, nr 2.

17 *Wyrok NSA z 9 XII 1983 r.*, II SA 1395/83, ONSA 1983, nr 2.

18 *Wyrok NSA z 13 I 1984 r.*, SA/Wr 701/83, ONSA 1984, nr 1.

19 *Loc. cit.*

20 *II NSA 2075/82*, OSPiKA 1983, z. 7–8, poz. 143.

21 *Uzasadnienie do wyroku NSA z 13 I 1984 r.*, SA/Wr 701/83, ONSA 1984, z. 1, s. 73.

22 *Patrz: Uzasadnienie do wyroku NSA z 21 XII 1983 r.*, SA/Gd 822/83, ONSA 1983, z. 2; a także *Wyrok NSA z 28 VI 1982 r. w sprawie SA/Wr 245/82* (nie opublikowane).

że do naruszenia prawa i prawnie chronionych interesów jednostki²³, co analiza orzecznictwa NSA wyraźnie potwierdza²⁴.

3

Ustawodawca dość często posługuje się pojęciami o dużym stopniu nieostrości. Nieokreśloność wyrażen prawnych, którymi nasycone są ustawy, spowodowana jest różnymi względami. Bardzo ważny jest niewątpliwie wzgląd na elastyczność prawa i jego przystosowalność do zmieniającej się rzeczywistości. Powiązanie w ramach normy prawnej zjawiska polegającego na adekwatności rozwiązań normatywnych do regulowanej materii z elastycznością umożliwiającą uniknięcie kazuistyki i ogarnięcie jednocześnie pewnych stypizowanych stanów faktycznych w jednym przepisie prawnym zmusza ustawodawcę do posługiwania się pojęciami o treści wyraźnie nieokreślonej. Niektóre zjawiska społeczne nie dadzą się w zadowalającym stopniu wyrazić w języku prawnym ustaw. Istnieje potrzeba ich dookreślenia w trakcie konfrontacji normy prawnej z konkretnym stanem faktycznym. Stosowanie normy prawnej zawierającej pojęcia nieostre pozwala zidentyfikować pełną treść tych wyrażen i jednocześnie tę treść zindywidualizować. Natura pojęć niedookreślonych jest bardzo zróżnicowana. Różne mogą być także ich podziały²⁵. Stosunkowo najprostszy wydaje się podział na niedookreślone zwroty opisowe i ocenne.

Niedookreślone zwroty opisowe zawierają pojęcia i nazwy wymagające ich określenia przez odesłanie do faktów z regulowanej prawem rzeczywistości. Może więc chodzić zarówno o nazwy (pojęcia) konkretne, lecz nieostre (z braku na przykład ustalonego zakresu pojęcia), pojęcia niewyraźne (gdy treść językowa nie jest wystarczająco precyzyjna, aby oddać istotę pojęcia), bądź też o nazwy (pojęcia) abstrakcyjne (gdy „[...] nazwa taka nie jest znakiem konkretnych przedmiotów, lecz wskazuje albo na cechę wspólną wielu przedmiotom, np. białość, albo na pewne zdarzenia lub stan rzeczy, np. cisza, wybuch, albo na pewien stosunek między przedmiotami [...]”²⁶). Niedookreśloność zwrotów opisowych, zwłaszcza abstrakcyjnych, jest dość często wynikiem zabiegów uogólniających zindywidualizowane fakty z rzeczywistości społecznej. Ich stypizowanie wymaga zwiększenia stopnia ogólności, a przez to i zmniejszenia ostrości opisywanów stanów faktycznych.

Nieco inaczej rzecz się ma z niedookreślonością zwrotów ocennych, wśród których można wyodrębnić, jak to czyni L. Leszczyński, zwroty porównawcze, w których zawarte są elementy ocenne połączone z elementami faktycznymi („ważne powody”, „uzasadnione przyczyny”, „szczególne okoliczności”, „normalne następstwa”, „poważny wkład” i inne) oraz klauzule generalne, będące zwrotami odsyłającymi do norm, reguł i zasad mających uzasadnienie aksjologiczne albo

²³ Z. Kmieciak: *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 VII 1983 r. SA/Wr 361/83*, OSPiKA 1984, z. 7–8, s. 345.

²⁴ Patrz m.in.: *Wyrok NSA z 26 V 1981 r., SA 974/81*, OSPiKA 1982, z. 5–6, poz. 58 z glosą E. Smoktunowicza: *Wyrok NSA z 1 III 1983 r., I SA 108/83*, OSPiKA, z. 10, poz. 216 z glosą M. Mincer.

²⁵ Patrz m.in.: K. Engisch: *Einführung in das juristische Denken*, Stuttgart 1975, s. 106 i n.

²⁶ L. Leszczyński: *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986, ss. 15–16.

do abstrakcyjnych zjawisk, stanów rzeczy, wartości, które są efektem ukształtowanych ocen (dobro, cel, interes)²⁷.

Z mojego punktu widzenia, szczególne znaczenie mają te klauzule generalne, które mogą mieć istotny wpływ zwłaszcza na ograniczenie treści interesu indywidualnego. Chodzi zwłaszcza o takie klauzule, jak: dobro ogółu, interes społeczny, społeczno-gospodarcze znaczenie prawa. Funkcją podstawową klauzul generalnych jest dostosowanie treści norm ustawowych do konkretnych sytuacji faktycznych z uwzględnieniem możliwości posługiwania się w pewnych przypadkach ocenami i regułami pozaprawnymi²⁸. Takie odesłania pozwalają uelastyczyć system norm prawnych, stwarzając dla pewnych zjawisk, trudnych do określenia w języku prawnym, możliwość ich sprecyzowania przy pomocy innych instrumentów niż normatywne. Odesłania do oceniających kryteriów pozaprawnych są ukierunkowane i to ukierunkowanie zobowiązuje stosujące prawo organy administracji²⁹.

Dzięki odesłaniom pozasystemowym unika się przelegalizowania, a także zmniejsza się ryzyko dowolności ze strony organów administracji, które w takich sytuacjach nie są w pełni swobodne w kształtowaniu treści pojęć niedookreślonych.

Stosowanie jednak pojęć nieoznaczonych w postaci klauzul ocennych niesie ze sobą także szereg niebezpieczeństw dla prawnych interesów jednostki, a zwłaszcza:

1. Niebezpieczne może być zwiększenie stopnia dowolności orzekania, wynikające z niedookreśloności norm i reguł pozaprawnych. Odesłanie do norm moralnych, zasad współżycia społecznego czy interesu społecznego może w pewnym sensie sprecyzować treść normy prawnej będącej podstawą interesów indywidualnych, ale i uwikłać w nowe procesy interpretacyjne, które dokonywać się będą niejako poza prawem, nad którymi możliwość kontroli może być utrudniona ze względów merytorycznych.

2. Niektóre przynajmniej pojęcia niedookreślone wyrażone w postaci klauzuli generalnej prowadzić mogą do „rozmycia” się zasady praworządności, ponieważ istota niektórych ocen i wartościowań pozaprawnych wymyka się spod „[...] wyłącznej kwalifikacji z punktu widzenia praworządności i wchodzi w określone, lecz różne, koncepcje sprawiedliwości, słuszności czy celów polityczno-gospodarczych [...] Prawodawca zakłada jednocześnie w ten sposób rezygnację w jakimś stopniu z nadrzędności wartości wewnątrzprawnych w stosowaniu prawa, w tym także wartości praworządności na rzecz oceniania pozaprawnego. Prawo staje się tym samym w mniejszym stopniu wartością samoistną, wartością samą w sobie, wystarczająco sprawnym regulatorem oraz środkiem kontroli społecznej. Nadrzędne miejsce zajmuje manewr ocenny”³⁰. Oczywiście, w modelu państwa prawnego ustawodawca stara się zawsze stworzyć ramy dla ocen pozaprawnych, lecz ramy te mogą być zbyt elastyczne. Niebezpieczeństwo oderwania się klauzul

²⁷ *Ibid.*, ss. 19–20.

²⁸ J. Wróblewski: *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1964, seria I, z. 35, ss. 6–22.

²⁹ Leszczyński: *op. cit.*, s. 24.

³⁰ *Ibid.*, ss. 202, 203.

generalnych od prawa nie jest niebezpieczeństwem urojonym i w skrajnych przypadkach może prowadzić do oderwania się podstawy aksjologicznej klauzuli od podstaw aksjologicznych obowiązującego porządku prawnego. Klauzule takie stają się wtedy podstawą instrumentalizacji ocen pozaprawnych, a w dalszej konsekwencji – instrumentalizacji normy prawnej, co w gruncie rzeczy może oznaczać wyposażenie pewnych pozaprawnych tendencji w sferze stosunków publicznych w normatywne środki zabezpieczenia, uznaliśmy bowiem normatywny charakter pojęć niedookreślonych. W takim układzie odniesienia wyraźnie określony prawny interes jednostki stawić musi czoła wartościom prawnym niedookreślonym, które w gruncie rzeczy mogą być wyrazem doraźnie sformułowanych instrumentalnych wartości pozaprawnych. Szczególną rolę w związku z tym ma do spełnienia NSA, który, kontrolując stosowanie pojęć niedookreślonych w decyzjach administracyjnych, może w trosce o poszanowanie prawa podjąć ochronę interesów prawnych jednostki przed instrumentalnie traktowanymi wartościami wyrażonymi w niektórych klauzulach generalnych.

3. Duże obawy może rodzić traktowanie klauzul generalnych jako środka prowadzącego do swoistego prawotwórstwa administracyjnego i instrumentu przeczucia przez ustawodawcę ciężaru regulacji życia publicznego i statusu jednostki na organy administracji. Należy w związku z tym przyjąć ogólną zasadę, że z pojęcia niedookreślonego nie wynika swoboda wykładni, lecz „[...] kompetencja posługiwania się w stosowaniu prawa regułami i ocenami pozaprawnymi w celu indywidualnego (różnego) podchodzenia do konkretnych sytuacji określonych jedynie typowo w przepisach zawierających klauzule generalne”³¹. Przyjmując należałoby także regułę, że klauzule generalne istnieją tylko wtedy, gdy przepis prawny wyraźnie je artykułuje, innymi słowy, wynikają z konkretnej podstawy prawnej (ustawy lub aktu podstawowego). Klauzula generalna nie zwalnia z konieczności realizacji zasady prawdy obiektywnej. Istotne jest też i to, aby ustawodawca, gdy nie jest w stanie przewidzieć skutków użycia klauzuli lub gdy przewiduje, że stanie się ona źródłem odchodzenia od prawa, w przepisach prawnych klauzul takich nie zamieszczał. Klauzule generalne nie mogą stać się potencjalnym źródłem naruszania prawnych interesów jednostki.

4

Uznanie pojęć nieostrych za pojęcia prawne oznacza, że są one pojęciami podlegającymi wykładni w procesie stosowania prawa. Oczywiście, zabiegi związane z wykładnią prawa są prostsze, a prawo wzbudza większe zaufanie, gdy ustawodawca z należytą starannością formułuje treść norm prawnych. Doktryna i praktyka tworzenia prawa wypracowały cały szereg dyrektyw dotyczących poprawnego formułowania przepisów prawnych, z których można wymienić chociażby dotyczące języka, zakresu regulacji prawnych, systematyki wewnętrznej i zewnętrznej, właściwości adresata aktu normatywnego, formy regulacji i inne³². Należy

³¹ T. Zieliński: *Klauzule generalne w prawie pracy*, Warszawa 1988, s. 43.

³² J. Wróblewski: *Model racjonalnego tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1973, ss. 3–17.

także podnieść problem optymalizacji w praktyce prawotwórczej zarówno co do aksjologicznego, jak i merytorycznego zakresu prawotwórstwa. Tego typu zabiegi decydują nie tylko o jakości prawa, ale także o pewności i bezpieczeństwie interesów indywidualnych, a w dalszej perspektywie ułatwiają proces wykładni prawa i orientacji w prawie obywateli. Doświadczenia nie tylko Polski świadczą, że założenia odnoszące się do kompetencji językowej ustawodawcy³³ nie zawsze znajdują potwierdzenie w rzeczywistości, o czym świadczą często spotykane błędy językowe³⁴. Staranność w tym względzie przyczynia się do pewności prawnej i do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego jednostki, albowiem poprawnie pod względem językowym, logicznym i strukturalnym zredagowany tekst „bardziej wiąże interpretatora”³⁵, a przez to odsuwa niebezpieczeństwo dowolności w tym zakresie. Wzorowe rozwiązanie byłoby takie, w którym każdy posiadający interes prawny potrafiłby sobie „na podstawie tekstu prawnego możliwie jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie: kto, co i w jakich okolicznościach powinien czynić”³⁶. Tego typu czynność nazywa się wykładnią tekstu prawnego³⁷. Proces wykładni prawa to proces przetransportowania abstrakcyjnej normy prawnej, kształtującej ogólnie treść interesów indywidualnych, w nirmę niejako indywidualnie, praktycznie zdeterminowaną, określającą interes konkretnej jednostki w konkretnym stanie faktycznym. Dopiero sprowadzenie normy abstrakcyjnej i ogólnej do takiej postaci może stanowić bazę do wydania odpowiednich decyzji. W doktrynie dość często normą prawną nazywa się dopiero taką wypowiedź, która na zasygnalizowane wyżej pytanie daje odpowiedź praktycznie jednoznaczną, „[...] natomiast wypowiedź, która wprowadzie zawiera określenie, kto, co i w jakich okolicznościach powinien uczynić, ale nie spełnia warunku praktycznej jednoznaczności, nazywana będzie [...] wypowiedzią normatywną”³⁸.

W procesie wykładni materialnego prawa administracyjnego, zwłaszcza przy interpretacji pojęć niedookreślonych, niezbędne jest przyjęcie pewnych dyrektyw interpretacyjnych, zarówno językowych, jak i pozajęzykowych.

Podstawowe znaczenie w rozumieniu niedookreślonego wyrażenia prawnego ma literalne brzmienie przepisu prawnego. Stąd też podkreślić należy pierwszeństwo dyrektyw językowych. Nie można, jeżeli zamiar ustawodawcy na to nie wskazuje, „[...] nadawać innego znaczenia pojęciom nieostrym aniżeli te, które wypływają z właściwego znaczenia wyrazów”³⁹. Wszelkie dyrektywy językowe (związane ze słownictwem, składnią oraz konstrukcją tekstu prawnego⁴⁰) odwołują się do znaczenia pewnych wypowiedzi w jakimś rozważanym języku⁴¹. Po-

33 L. Nowak: *Próba metodologicznej charakterystyki prawoznawstwa*, Poznań 1968, ss. 80–92, a także *id.*: *Interpretacja prawnicza, Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973, ss. 127–139.

34 Z. Ziemiński: *Uwagi o języku kodeksu cywilnego*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, ss. 35–50.

35 S. Wronkowska, M. Zieliński: *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3–4, s. 302.

36 *Loc. cit.*

37 *Loc. cit.*

38 *Loc. cit.*

39 Wyrzykowski: *op. cit.*, s. 53.

40 Wronkowska, Zieliński: *op. cit.*, s. 308 in.

41 Z. Ziemiński: *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978, ss. 115–116.

winy one (niezależnie od wyjaśnienia pojęć nieoznaczonych) doprowadzić do wyeliminowania pojęć wieloznacznych, których występowanie uznać należałoby za poważny błąd ustawodawcy w sztuce formułowania tekstów prawnych. Jeżeli ustawodawca posługuje się takimi terminami, powinien sformułować ich ustawową definicję i być konsekwentny w posługiwaniu się nią. Nie jest błędem używanie terminów nieostrych, ale ich sformułowanie winno stwarzać możliwość ich odczytania w zgodzie z intencją ustawodawcy. Jeżeli intencje ustawodawcy są odmienne od tych, które wynikają z przyjętego na ogół znaczenia danych wyrażań lub, gdy nie da się ich jednoznacznie odczytać, to powinny one być wyraźnie wyjaśnione, chociażby w preambule do ustawy.

Istotnym uzupełnieniem dyrektywy językowych mogą, a w niektórych sytuacjach powinny być dyrektywy pozajęzykowe, i to zarówno oparte na przesłankach wartościujących, jak i logiczno-intelektualnych. Ustawodawca, zwłaszcza przy używaniu pojęć nieostrych, dość często wskazuje w preambule lub przepisach prawnych kierunki wykładni pozajęzykowej⁴².

Niewątpliwie istotnym elementem każdej wykładni pojęcia nieostrego jest poszukiwanie celu normy prawnej, który wynika z samego aktu normatywnego (między innymi z preambuły, z treści całokształtu przepisów prawnych). Rekonstrukcja *rationis legis* „[...] jest elementem kontrolującym i uzupełniającym wykładnię przeprowadzoną za pomocą innych metod”⁴³, a także środkiem pozwalającym na rozstrzygnięcie niektórych konfliktów w związku z możliwym konfliktem wartości wynikających z użycia pojęć nieostrych. Wprawdzie nie istnieje potrzeba negowania zasady *clara non sunt interpretanda*, oznaczającej współcześnie zakaz dawania pierwszeństwa dyrektywom pozajęzykowym przed językowymi⁴⁴, ale w przypadku wykładni pojęć nieostrych wydaje się, że dyrektywy pozajęzykowe spełniać mogą rolę nie tylko uzupełniającą, ale i w pewnym sensie korygującą efekty wykładni językowej⁴⁵. Nie sądzę jednak, aby możliwość korygowania wykładni językowej wykładnią pozajęzykową (np. celowościową) mogła oznaczać formułowanie treści pojęcia nieostrego wbrew jego literalnemu brzmieniu i wynikających z tego konsekwencji. Oznaczać to musiałyby odmówienie charakteru normatywnego pojęciom normatywnym i danie pierwszeństwa instrumentom pozaprawnym. W praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego znane są jednak orzeczenia, które stawiały na przykład wykładnię celowościową przed językową⁴⁶. Być może, takie podejście w konkretnym przypadku dałoby się nawet uzasadnić. Wydaje się jednak, że w takich przypadkach należałoby raczej zmienić prawo niż podejmować decyzje wbrew sformułowanemu w taki sposób przepisowi prawnemu. Stwarza to bowiem niebezpieczeństwo przerodzenia się wyjątków od zasady w regułę, bardzo niebezpieczną dla prawnych interesów jednostki. Zjawisko takie wytworzyć może po stronie osoby posiadającej interes prawny prze-

⁴² Wronkowska, Zieliński: *op. cit.*, s. 320.

⁴³ Wyrzykowski: *op. cit.*, s. 56.

⁴⁴ Z. Ziemiński: *Logika praktyczna*, Warszawa 1984, ss. 217 i 223.

⁴⁵ F. Gizbert-Studnicki: *Wykładnia celowościowa*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3–4, s. 61 i n.

⁴⁶ *Wyrok SN z 29 II 1980 r., I PR 83/79, OSN 1980, z. 7–8, poz. 152; Wyrok SN z 29 IV 1980 r., I PR 40/80, OSN 1980, z. 11, poz. 217; Wyrok SN z 26 IV 1983 r., I PRN 14/83, OSN 1983, z. 10, poz. 165; Uchwała SN z 30 V 1980 r., III CZP 82/79, OSN 1979, z. 7/81, poz. 120.*

konanie o niepewności co do treści zawartych w przepisach prawnych, organom administracji zaś daje możliwość nadużywania własnej pozycji, a w skrajnych przypadkach może prowadzić do orzekania *contra legem*. Interes prawny obywatela nie może być zagrożony przez możliwość innego, niż to wynika z literalnego brzmienia przepisów, interpretowania ich treści.

Ważnym uzupełnieniem dyrektyw interpretacyjnych (językowych i pozajęzykowych) winny być wypracowane przez doktrynę wnioskowania prawnicze i reguły inferencyjne oraz rozumowania precedensowe. W doktrynie i praktyce stosowania prawa przyjmuje się, że z „[...] woli prawodawcy obowiązują nie tylko normy ustanowione w postaci przepisów wydanych i nieuchylonych, ale także konsekwencje tych norm wyprowadzone według określonych reguł inferencyjnych”⁴⁷. Natomiast co do przyjęcia precedensów stanowiska, jak się wydaje, są podzielone. Nie ulega wątpliwości, że orzecznictwo nie stanowi źródeł prawa, nawet w odniesieniu do interesów jednostki. Faktem jest jednak, że tzw. rozumowania precedensowe⁴⁸ wpływają na ukształtowanie się pewnej linii orzeczniczej i mogą przez to wpływać na tok argumentacji odnoszący się do innych przypadków stosowania prawa. Najlepszym przykładem w tym zakresie jest wiele orzeczeń precedensowych NSA, które w znacznym stopniu przyczyniły się do umocnienia pozycji jednostki w sferze prawa administracyjnego i do pełniejszego zabezpieczenia jej prawnych interesów. Orzeczenia te, oczywiście, nie spełniały funkcji prawotwórczych⁴⁹, ale w istotnym stopniu oddziaływały na rozumienie norm prawnomaterialnych i w gruncie rzeczy przyczyniły się do ograniczenia niepewności jednostki co do treści jej interesów prawnych, zwłaszcza w przypadkach nieostrych sformułowań prawnych i przypadkach logicznej niespójności norm prawnych.

Przy wykładni pojęć nieostrych NSA wielokrotnie korzystał ze swoich orzeczeń i orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Sądu Najwyższego⁵⁰ oraz poglądów doktryny⁵¹. Analiza orzecznictwa NSA wskazuje na to, że przy rozstrzyganiu spraw dotyczących interesów jednostkowych sąd administracyjny dość często uciekał się do stosowania, oprócz wykładni gramatycznej, wykładni celowościowej⁵², w tym też wykładni celowościowej wywodzonej z pre-

⁴⁷ Ziemiński: *Teoria prawa...*, s. 125. Warto zwrócić uwagę także na bogatą w tym zakresie literaturę, a zwłaszcza: Z. Ziemiński: *Logika deontyczna jako formalizacja rozumowań normatywnych*, Warszawa 1969, ss. 87–212; Z. Ziemia: *Paradoks logiki deontycznej*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 1, s. 45 i n.; Z. Ziemia, Z. Ziemiński: *Uwagi o wynikaniu norm prawnych*, „Studia Filozoficzne” 1964, nr 4, s. 15; J. Wróblewski: *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław 1973 i inne.

⁴⁸ Patrz m.in.: M. Zirk-Sadowski: *Precedens a tzw. decyzja prawotwórcza*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 6, ss. 71–73; Wróblewski: *Wartość a decyzja...*, s. 132 i n.

⁴⁹ Chociaż niektórzy skłonni są tego typu decyzjom przyznać charakter prawotwórczy, np. A. Stelmachowski: *Glosa do wyroku SN z 8 VI 1966 r.*, *I PR 101/65* OSPiKA 1967, z. 7–8, ss. 329–332.

⁵⁰ Przykładowo wymienić można *Wyrok NSA z 23 II 1982 r.*, *SA/Kr 559/81*, OSPiKA 1983, nr 2 z glosą C. Kosikowskiego.

⁵¹ Patrz: *Wyrok NSA z 17 XI 1982 r.*, *II SA 1474/82*, OSPiKA 1983, nr 7–8, wraz z glosą Z. Janku, OSPiKA 1984, nr 6; *Wyrok NSA z 27 X 1987 r.*, *SA/Wr 634/87*, ONSA 1987, nr 2, poz. 73; *Wyrok NSA z 27 I 1984 r.*, *SA/Wr 649/83*, ONSA 1984, nr 1, poz. 7; *Wyrok NSA z 10 III 1982 r.*, *TSA 2594/81*, OSPiKA 1982, nr 11–12.

⁵² *Wyrok NSA z 3 XII 1981 r.*, *SA/Kr 296/81*, ONSA 1981, z. 2, poz. 120; *Wyrok NSA z 14 I 1982 r.*, *I 27/87/81*, OSPiKA 1983, nr 7–8.

ambuły do ustawy⁵³ i z uzasadnienia ustawy⁵⁴. Poprzez wprowadzenie wykładni celowościowej następuje w pewnym sensie połączenie w jednym akcie wymiaru jednostkowego prawnych interesów obywateli z wymiarem politycznym, społecznym i ekonomicznym, innymi słowy – z szeroko pojętym celem publicznym, sprostowanym także do wymiaru normatywnego.

W procesie dookreślania pojęć niedookreślonych i treści normy prawnej rodzi się czasem pytanie o to, jak daleko „interes prawny jednostki może być skutecznie chroniony w działalności organów administracji?”⁵⁵ W takiej sytuacji pomocne może być, zgodnie z wieloma orzeczeniami NSA, odwołanie się do wykładni logicznej⁵⁶ albo wykładni systemowej⁵⁷. Nie bez znaczenia w wielu przypadkach może być wykładnia historyczna⁵⁸. W niektórych systemach prawnych dużą rolę, zwłaszcza w odniesieniu do spraw drażliwych ze społecznego punktu widzenia, spełnia oficjalna wykładnia legalna, do której upoważnione mogą być niektóre organy państwowe⁵⁹.

Roli dyrektyw interpretacyjnych, reguł inferencyjnych czy różnego typu wykładni nie sposób przecenić. Przyczyniają się one do wyjaśniania treści pojęć niedookreślonych, a przez to chronią obywateli przed dowolnością działania organów administracji. Ważne jest jednak, aby poszczególnych reguł nie traktować w oderwaniu od innych. Niezbędne jest także widzenie pewnych zależności między poszczególnymi regułami. Taki stan rzeczy powinien doprowadzić do sytuacji, w której możliwe byłoby stwierdzenie, że „[...] znajomość prawa polega przy tym nie na znajomości samych przez się tekstów prawnych, lecz na znajomości norm wyinterpretowanych z tych tekstów przy ich należytej wykładni”⁶⁰.

5

Nie są przedmiotem moich rozważań zagadnienia dotyczące procesu stosowania prawa materialnego ani kontroli przez NSA legalności decyzji administracyjnych, jednak zrozumienie istoty pojęć nieostrych wymaga poświęcenia kilku uwag zwłaszcza drugiemu problemowi. Otóż uznanie prawa NSA do kontroli pojęć nieostrych, to w pewnym sensie potwierdzenie normatywnego charakteru tychże pojęć, a także stworzenie dość istotnych instrumentalnych zabezpieczeń prawnych interesów jednostki. Orzecznictwo NSA od samego początku swego istnienia stanęło na stanowisku, że pojęcia niedookreślone, będące swoistymi klauzulami generalnymi, podlegają na równi z innymi częściami składowymi

⁵³ *Wyrok NSA z 8 X 1981 r., SA/Wr 97/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 99; Wyrok NSA z 6 VIII 1984 r., II SA 735/84, OSPiKA 1987, z. 4, poz. 80.*

⁵⁴ *Wyrok NSA z 21 V 1985 r., III SA 1341/85, OSPiKA 1987, z. 2.*

⁵⁵ *Wyrok NSA z 22 II 1984 r., I SA 1718/83. Patrz: Materiały do nauki prawa administracyjnego, pod red. M. Kuleszy, Warszawa 1989, s. 52.*

⁵⁶ *Wyrok NSA z 25 III 1982 r., SA/Ka 266/82, OSPiKA 1983, z. 6 z glosą A. Agopszowicza.*

⁵⁷ *Wyrok NSA z 25 II 1983 r., II SA 1904/83, OSPiKA 1983, z. 12 z glosą J. Stembrowicza.*

⁵⁸ *Wyrok NSA z 23 II 1981 r., I SA 109/81. Podaję za: Materiały..., s. 54.*

⁵⁹ *Wyrok NSA z 23 II 1982 r., SA/Kr 559/81, OSPiKA 1983, nr 2 z glosą C. Kosikowskiego.*

⁶⁰ *Z. Ziemiński: Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 171.*

norm prawnych sądowej kontroli legalności⁶¹. Już w jednym z pierwszych orzeczeń NSA stwierdził, że „[...] użycie przez ustawodawcę określeń prawnie niezdefiniowanych (w tym wyrażeń nieostrych) zobowiązuje organ sprawujący kontrolę legalności decyzji wydanych na podstawie przepisów używających tych określeń do rozważenia, czy dokonana przez organ administracji państwowej ocena okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności lub nie przekroczyła dopuszczalnej swobody interpretacji tych określeń na tle konkretnego stanu faktycznego”⁶².

W innym wyroku, z 1 III 1983 r., NSA orzekł: „Użyte [w ustawie – M. Z.] [...] określenie w przypadkach uzasadnionych szczególnymi względami społecznymi i gospodarczymi jest określeniem nieostrym i nie daje przesłanek do zobiektywizowania warunków, w których możliwe jest zastosowanie tego przepisu. Oznacza to, że ocena taka powinna być dokonana przez właściwy organ administracji państwowej w sposób zindywidualizowany, przy zastosowaniu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a zwłaszcza wyważenia słusznego interesu jednostki [...] z interesem społecznym (art. 7 k.p.a.)”⁶³.

Ukształtowana w ten sposób linia orzecznicza prowadziła do wyłączenia pojęć niedookreślonych ze sfery uznania administracyjnego. Na takim stanowisku stoi także orzecznictwo innych krajów, między innymi RFN i Francji (których praktyka orzecznicza oddziaływała na sądownictwo administracyjne w całej niemal Europie). We Francji od czasu słynnego wyroku Rady Stanu w sprawie „Ville Bouvelle Est”⁶⁴ w zasadzie przyjmuje się, że proces interpretacji pojęć nieostrych jest elementem wykładni prawa, nie może w związku z tym oznaczać pozostawienia sfery pojęć nieostrych uznaniu administracyjnemu, nie podlegającemu kontroli legalności. W RFN do tegoż problemu podchodzi się wprawdzie z innego punktu widzenia, ale w gruncie rzeczy oznacza to dojście do podobnych wniosków⁶⁵. Wydaje się, że w ten sposób zerwano z głoszoną przez R. Launa teorią interesu publicznego zakładając, że ilekroć ustawodawca posługuje się pojęciem interes publiczny, to oddaje sprawę do swobodnego uznania organom administracji państwowej⁶⁶ i teorią pojęć nieoznaczonych W. Jellinka, przyjmując, że zawsze, kiedy ustawodawca dopuszcza wątpliwości interpretacyjne, „[...] znaczy to, że chce organowi stosującemu prawo pozostawić możliwość wyboru pomiędzy kilkoma rozstrzygnięciami”⁶⁷. Teorie te w istotnym zakresie wpłynęły na orzecznictwo austriackiego Trybunału Administracyjnego, a także polskiego Najwyższego Trybunału Administracyjnego, odmawiających kontroli legalności większości pojęć nieostrych jako sfery uznania administracyjnego.

⁶¹ Z. Zieliński: *Pięć lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9, ss. 7–8.

⁶² SA 974/81.

⁶³ I SA 108/83, OSPiKA 1983, z. 10, poz. 216.

⁶⁴ Wyrzykowski: *op. cit.*, ss. 68–69.

⁶⁵ M. Bullinger: *Öffentliches Recht und Privatrecht*, 1968.

⁶⁶ R. Laun: *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Wien 1910.

⁶⁷ M. Zimmermann: *Wyłączenie, Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 223 i n.; a także *id.*: *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959, s. 29 i n.

Dzisiejsza praktyka w tym zakresie zarówno z punktu widzenia zabezpieczenia materialnoprawnego interesów jednostki, jak i zasady praworządności wydaje się stwarzać pełniejsze gwarancje dla poszanowania prawa materialnego. Biorąc to pod uwagę należałoby stwierdzić, że:

1. Pojęcia nieostre należy traktować jako pojęcia prawne. Jako takie stwarzają one dla interesów jednostkowych zabezpieczenie w postaci istnienia pewnej rozproszonej, niejednokrotnie po całym systemie prawnym, struktury pojęć (a także w wyraźnie określonych regułach i normach pozasystemowych, do których prawo odsyła). Zadaniem organu stosującego prawo jest nie tyle tworzenie, co odtwarzanie treści tych pojęć na podstawie treści obowiązującego prawa i z uwzględnieniem różnego rodzaju metod wykładni, zasad wnioskowania i reguł indyferencyjnych. Każde z pojęć nieostrych ma więc jakiś, czasem trudno uchwytny, ale jednak istniejący, sens normatywny.

2. Pojęcia niedookreślone o dużym stopniu nieostrości zyskują pełną treść dopiero z chwilą ich odniesienia do konkretnego interesu indywidualnego, a więc z chwilą indywidualizacji normy prawnej i przymierzenia jej do konkretnego stanu faktycznego określonego w hipotezie normy prawnej. Pojęcia nieostre nie mogą więc skutkować w sferze prawnych interesów jednostki jako pojęcia abstrakcyjne, oderwane od rzeczywistości i od treści całego obowiązującego porządku prawnego wraz z całym logiczno-językowym i pozajęzykowym instrumentarium, które służy niejako do swobodnego poruszania się w konkretnym normatywnym układzie odniesienia.

3. Interpretacja pojęcia nieostrego powinna doprowadzić do jedyne go rozstrzygnięcia. Istota pojęć nieostrych prowadzi do wniosku, że organ administracji, stosując przepisy prawne zawierające pojęcia o dużym stopniu niedookreśloności, jest związany, i to w sposób kwalifikowany, ponieważ dokonuje czegoś więcej niż prostej subsumcji czy prostej operacji logicznej na pojęciach, zmuszony jest bowiem do dogłębnej analizy całości porządku prawnego i wyczerpującej analizy stanu faktycznego. To one w gruncie rzeczy mają go doprowadzić do znalezienia struktury pojęcia nieostrego i to niezależnie od tego, czy chodzi o pojęcia wartościujące czy też pojęcia niedookreślone dotyczące faktów, związków i okoliczności. Jeżeli uznamy, że pojęcie niedookreślone ma jakąś uchwytą abstrakcyjną treść⁶⁸, to organ administracji nie może zrezygnować z jej określenia w zgodzie z wolą ustawodawcy.

4. Pojęcia niedookreślone nie mają z reguły jakiegoś generalnego znaczenia opisowego, lecz wymagają systematycznego dookreślenia⁶⁹, tzn. że uzyskują treściowe kontury⁷⁰ dopiero w trakcie ustalania treści poszczególnych interesów indywidualnych, kształtowanych na bazie prawa administracyjnego materialnego. Jednak praktyka orzecznicza, np. NSA, i doktryna mogą podejmować próby opisywania zasadniczych cech tychże pojęć, co może w praktyce stosowania prawa ułatwić proces dochodzenia do pełnego określenia ich treści. Takie działania były w orzecznictwie i w doktrynie podejmowane i z pewnością będą, chociażby w

⁶⁸ J. Schmidt-Salzer: *Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden*, Berlin 1968, ss. 13–16.

⁶⁹ Wyrzykowski: *op. cit.*, ss. 26–27 i 37.

⁷⁰ *Ibid.*, s. 50.

odniesieniu do takich pojęć, jak: naruszenie interesu RP⁷¹, interes społeczny⁷², rażące naruszenie prawa⁷³ i inne.

5. Sferę pojęć niedookreślonych należałoby odróżnić od sfery uznania przewidzianego w materialnym prawie administracyjnym. Pierwsza podlega pełnej interpretacji i wykładni jako istotny element prawny obowiązującej normy prawnej, druga zaś dotyczy wyboru konsekwencji zaistnienia normy prawnej w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego i konkretnego interesu jednostki. Sfera pojęć niedookreślonych, jako sfera wyrażeń normatywnych, podlega pełnej kontroli NSA. Oczywiście, kontrola legalności zastosowania pojęcia nieostrego w decyzji administracyjnej dotyczącej prawnych interesów jednostki jest dość trudna, ale trudność ta nie może oznaczać rezygnacji z kontroli tego typu wyrażeń⁷⁴. Można nawet wysunąć tezę, że im trudniej jest określić treść pojęcia nieostrego, tym bardziej w interesie jednostki wskazana jest w tym względzie kontrola sądu administracyjnego⁷⁵.

SUMMARY

The realm of indistinct (blurred) notions plays a significant role in the field of administrative law, especially in light of legal-substantive interests of the individual. It certainly makes the system of legal norms more versatile. However, it breeds a number of controversies and dangers: firstly, it makes possible to shift the emphasis in defining the substance of the individual's interest from the legislative agency to administrative agencies; secondly, it can lead to vesting illegal actions of administrative agencies with marks of legality, thirdly, it weakens the sense of legal security; fourthly, it blurs the limits of the law. The intensity of the accompanying threats depends on: 1) the degree of indistinction of the notions; 2) recognition of the formulations as legal formulations; 3) the character of indistinct phrases; 4) adoption of specific directives of interpretation; 5) the kind of indeterminate notions. It appears that for the security of legal interests of the individual it is necessary to conclude that: 1) indistinct notions should be treated as legal notions; 2) indistinct notions acquire full substance only after they have been referred to a particular interest of the individual; 3) interpretation of an indistinct notion should lead to one decision; 4) indeterminate terms do not as a rule have a general descriptive meaning but they have to be systematically defined, that is they acquire contours of substance only in the process of establishing the substance of particular individual interests; 5) the area of indeterminate notions would have to be distinguished from the area of administrative recognition.

⁷¹ Patrz: K. Piasecki: *Naruszenie interesu PRL jako podstawa rewizji nadzwyczajnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, z. 1, ss. 141–156 oraz podane tam orzecznictwo SN.

⁷² Wyrzykowski: *op. cit.*, *passim* oraz podana tam literatura i orzecznictwo; E. Modliński: *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.

⁷³ J. Jendrośka, B. Adamiak: *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1, s. 71; A. Zieliński: *O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 2, ss. 105–107, a także: *Orzeczenie SN z 11 III 1965 r.*, III CR 22/65, OSN 1966, nr 6, poz. 94.

⁷⁴ Patrz: R. Reuss: *Der unbestimmte Rechtsbegriff*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1953, s. 21.

⁷⁵ Wyrzykowski: *op. cit.*, ss. 66–67.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

Nakład 300 egz. + 25 nadd., ark. wyd. 27, ark. druk. 22,5. Papier druk. sat. kl. III, B1, 80 g. Oddano do składania w czerwcu 1993 r., podpisano do druku w grudniu 1993 r., wydrukowano w styczniu 1994 r. Skład i łamanie: „Morpol”, Pl. Litewski 2, 20-080 Lublin. Druk: „Tekst”, ul. 1 Maja 51, 20-410 Lublin.

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXXVII

SECTIO G

1990

13. F. Siemieński: Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej.
The Evolution of the Institution of President of the Republic of Poland.
14. W. Skrzydło: Instytucjonalizacja prawna partii politycznych we Francji.
Legal Institutionalization of Political Parties in France.
15. J. Szreniawski: Wybrane problemy prawa miejscowego.
Some Aspects of Local Legislation.
16. W. Szyszkowski: Edmund Burke w roku jubileuszowym Rewolucji Francuskiej.
Edmund Burke in the Year of the Anniversary of the French Revolution.
17. W. Zakrzewski: Uwagi o systemie źródeł prawa w USA.
Remarks on the System of Legislative Sources in the USA.
18. H. Zięba-Załużka: Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie VIII i IX kadencji.
Social and Economic Council for the VIIIth and IXth Term of Office of the Sejm.
19. E. Zwierzchowski: Europejskie trybunały konstytucyjne w systemie naczelných organów państwowych.
European Constitutional Tribunals within the System of the Supreme Organs of State.

Biblioteka Uniwersytetu
MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
w Lublinie

4058 | 38

CZASOPISMA

1991

Adresse:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
BIURO WYDAWNICTW

Plac Marii
Curie-Skłodowskiej 5

POLOGNE

20-031 LUBLIN