

Piotr Ruczkowski

WYKŁADNIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO A BEZPIECZEŃSTWO PRAWNE JEDNOSTKI I PODMIOTU ADMINISTRUJĄCEGO

„Kiedy nie można wymierzyć sprawiedliwości,
pozostaje tylko wybór między przebaczeniem a zemstą”.

Donato Carrisi¹

1. Uwagi wprowadzające

Niniejsze opracowanie stanowi kolejny głos w dyskusji na temat granic wykładni prawa i stosunku eksplikacji (egzegezy) tekstu aktu normatywnego do tworzenia prawa (twórczej wykładni prawa; aktywizmu sędziowskiego), przy czym w tym przypadku główne akcenty zostaną położone na problem bezpieczeństwa prawnego jednostki.

W poniższych rozważaniach pojawi się również kwestia niepewności sytuacji prawnej podmiotu administrującego w kontekście wykładni umożliwiającej przekroczenie granic wykładni językowej, twórczej wykładni prawa oraz możliwego aktywizmu sędziowskiego.

¹ D. Carrisi, *Trybunał dusz*, z wł. przełożył J. Jackowicz, Warszawa 2020, s. 184.

Co warto podkreślić, w literaturze i judykaturze problem granic wykładni prawa jest dyskutowany i ścierają się w tym zakresie różne poglądy, zwłaszcza analizowane jest zagadnienie stosunku wykładni do tworzenia prawa².

W tym miejscu należy podkreślić, że wykładnia prawa stanowi tradycyjnie przedmiot zainteresowania przede wszystkim prawoznawstwa, teorii i filozofii prawa, jednakże coraz częściej jest materia odrębnych analiz w dogmatyce prawa, na gruncie poszczególnych gałęzi czy dziedzin prawa. Od czasu do czasu ukazują się publikacje poświęcone problematyce wykładni poszczególnych gałęzi prawa, także o charakterze monograficznym i systemowym. Wśród tego typu opracowań można wymienić np.: W. Jakimowicz, *Wykładania w prawie administracyjnym*, Kraków 2006; J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999; *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012; *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładania w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010; J. Małecki, *Prawotwórcza rola orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, RPEiS 1993/4; S. Pomorski,

² T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006; A. Bielska-Brodziak, *Orzecznictwo NSA w sprawach podatkowych. Językowa granica wykładni*, „Radca Prawny” 2006/2, s. 79–87; M. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 190 i n.; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 430 i n.; E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 32; J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 38 i n.; K. Celińska-Grzegorzczak, *Celowościowe dyrektywy wykładni w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 146–157; J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji a wykładnia twórcza* [w:] *Kryzys prawa...*, t. IV, s. 131 i n.

Z problematyki tzw. normotwórczej działalności sądów w prawie karnym, PiP 1969/8–9.

Jak się wydaje, nadal jest jednak miejsce do analizowania tej problematyki, zwłaszcza w kontekście sytuacji prawnej jednostki kształtowanej przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa administracyjnego, gdzie mamy do czynienia z nadrzędnością państwa i podporządkowaniem obywatela, która to nadrzędność jest konsekwencją władztwa państwowego. Przejawem tego władztwa jest możliwość jednostronnego i władczego, również przy użyciu siły fizycznej, ingerowania w sferę wolności i praw jednostki. Szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji prawa administracyjnego, skomplikowany charakter, posługiwanie się różnymi formami luzu decyzyjnego (uznanie administracyjne, pojęcia nieostre), bazowanie na specjalistycznej terminologii oraz płynność i brak jego stabilizacji powodują, że szczególnego znaczenia nabiera funkcja gwarancyjna tej gałęzi prawa i zapewnienie bezpieczeństwa prawnego jednostki. Twórcza wykładnia prawa, aktywizm sędziowski, a tym bardziej aktywizm organu administracji publicznej w procesie interpretacji i stosowania prawa administracyjnego mogą być źródłem niepewności prawnej jednostki i stanowić zagrożenie dla jej bezpieczeństwa prawnego. W tym kontekście warto zauważyć, że problem niepewności sytuacji prawnej obywatela jest dostrzegany w doktrynie, czego dowodem jest np. opracowanie pt. *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014.

Bezpieczeństwo prawne jednostki jest elementem/komponentem bezpieczeństwa w ogólnym rozumieniu. Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo jednostki w różnych jego aspektach należy do podstawowych praw człowieka i obywatela, naturalnych standardów demokratycznego państwa prawa, a do jego zapewnienia zobowiązane są przede wszystkim organy władzy publicznej. Bezpieczeństwo prawne jest urzeczywistniane m.in. przez zapewnienie stabilizacji i pewności sytuacji prawnej jednostki w procesach stanowienia i stosowania prawa, również prawa administracyjnego. Warto jednak podkreślić, że bezpieczeństwo prawne może być także odnoszone do podmiotu administrującego, którego różne czynności administracyjnoprawne podlegają kontroli sądowej. W przypadku wspomnianego wyżej aktywizmu sędziowskiego podmiot

administrujący, podobnie jak obywatel, może znajdować się w sytuacji niepewności prawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, można sformułować kluczową dla niniejszego opracowania hipotezę, że odejście od literalnego brzmienia przepisów podczas stosowania prawa administracyjnego, przekroczenie granicy wykładni językowej, wykładnia twórcza, w tym także aktywizm sędziowski, mogą naruszać zasadę trójpodziału władzy, zasadę praworządności, stanowić zagrożenie dla zasady pewności prawa, zasady zaufania do państwa i prawa, a co za tym idzie – dla bezpieczeństwa prawnego jednostki. W tym przypadku można również mówić o niepewności w szerszym kontekście – niepewności podmiotów administrujących. Innymi słowy, przypisanie prawodawcy racjonalności językowej może stanowić warunek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podmiotów administrowanego i administrującego³.

Coraz częściej – głównie w orzecznictwie sądowym – obserwujemy wychodzenie poza granice literalnego rozumienia tekstu prawnego, mamy do czynienia z twórczą wykładnią prawa czy też aktywizmem sędziowskim w celu poszukiwania reguły postępowania odpowiadającej systemowi wartości podmiotu (osoby) stosującego (stosującej) prawo. To zjawisko nasiliło się w ostatnich latach w obliczu tzw. kryzysu konstytucyjnego i próby reform ocenianego przeważnie krytycznie w społeczeństwie wymiaru sprawiedliwości.

W celu realizacji zamierzeń autora będzie wykorzystywana przede wszystkim metoda dogmatyczna, która uznawana jest za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych, również w nauce prawa administracyjnego. Oczywiście nie jest to jedyna metoda wykorzystywana przez prawników administratywistów. Wśród innych metod można wymienić chociażby metody historyczną i prawnoporównawczą. Metoda dogmatyczna polega na egzegezie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa. Celem stosowania

³ Zob. L. Nowak, *Próba metodologicznej charakterystyki prawodawstwa*, Poznań 1968, s. 80–138; Z. Ziemiński, *Reguły interpretacyjne i ich rodzaje* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 205.

tej metody jest ustalenie (odkodowanie zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Jednym z podstawowych zadań badacza (dotyczy to także podmiotu stosującego prawo) jest ustalenie pożądanego przez prawodawcę znaczenia poszczególnych regulacji (*ratio legis*) przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni tekstu prawnego. W procesie egzegezy konieczne jest często także sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej. Jest to spowodowane m.in. niejasnością tekstu aktu normatywnego, wewnętrzną sprzecznością przepisów, lukami w prawie, posługiwaniem się przez ustawodawcę pojęciami nieostryimi, klauzulami generalnymi.

2. Przekroczenie granic wykładni językowej, wykładnia twórcza, aktywizm sędziowski a niepewność sytuacji prawnej jednostki i podmiotu administrującego

Jak wspomniano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, wykładnia prawa jest przedmiotem analiz teoretyków prawa, zwłaszcza przedstawicieli teorii i filozofii prawa, ale także jest obszarem zainteresowania badaczy na gruncie poszczególnych gałęzi czy dziedzin prawa. Z uwagi na bardzo obszerną i ogólnie dostępną literaturę przedmiotu zagadnienia ogólne dotyczące wykładni prawa zostaną albo pominięte, albo ograniczone do niezbędnego minimum, stanowiąc tło dla zasadniczych rozważań będących tematem tego opracowania.

W tej części pracy należy zwrócić uwagę na poglądy Z. Ziemińskiego, który podkreślał, że: „Z założenia językowej racjonalności «prawodawcy» wyprowadza się regułę, iż jeśli przepis jednoznacznie w danym języku formułuje normę postępowania, to tak właśnie należy dany przepis rozumieć. Paremia *clara non sunt interpretanda* ma w gruncie rzeczy taki sens, że przy językowej jednoznaczności przepisu nie ma podstaw, by odwoływać się do innych reguł niż reguły językowe. Jednakże gdyby tak wyinterpretowana norma była w sposób jaskrawy społecznie niedorzeczna (*argumentum ab absurdo*) czy też niewątpliwie wskazywała zbyt wąski lub zbyt szeroki zakres zastosowania lub normowania, to

taką wykładnię należy mimo wszystko odrzucić”⁴. Można zatem, jak wskazuje wspomniany wyżej autor⁵, lepiej odwoływać się do zasady *interpretatio cessat in claris*, czyli wykładnia kończy się po uzyskaniu jasnego rezultatu, niż *clara sunt interpretanda*.

W tym kontekście należy podkreślić możliwe różne rozumienie zasady *clara non sunt interpretanda*, na co zwraca uwagę M. Zirk-Sadowski. Zdaniem tego autora w pierwszym aspekcie „oznacza ona zakaz inicjowania interpretacji prawa, jeśli tekst prawny jest jasny w tzw. bezpośrednim rozumieniu. W drugim ujęciu zasadę tę rozumie się jako nakaz zatrzymania procedury interpretacyjnej, gdy wykładnia językowa jest uznana za wystarczającą. W celu wyraźnego zaznaczenia tych dwóch rozumień przytoczonej paremii zaproponowano, aby jej drugie znaczenie oddawać regułą *interpretatio cessat in claris*”⁶. Z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostki zarówno pierwszy, jak i drugi sposób rozumienia zasady *clara non sunt interpretanda* może mieć jednakowe znaczenie, gdyż w tym przypadku cały czas przyjmujemy jako wiodące reguły językowe języka etnicznego, językowe reguły interpretacji wytworzone przez naukę prawa, a także sposób rozumienia tekstu prawnego narzucony przez prawodawcę (np. definicje legalne).

Warto zwrócić uwagę na poglądy doktryny, zgodnie z którymi wykładnia prawa nie wyklucza jego tworzenia, że interpretacja prawa – przy uwzględnieniu pewnych reguł i zasad – jest kreatywna i że „(...) zwykle dopuszczalnych jest wiele różnych rozumień tekstu”⁷, „(...) dokonywanie wykładni może wiązać się z wprowadzeniem do porządku prawnego nowości normatywnej”⁸. W teorii prawa wyróżnia się wykładnię

⁴ Z. Ziemiński, *Reguły interpretacyjne...*, s. 205.

⁵ Z. Ziemiński, *Reguły interpretacyjne...*, s. 205.

⁶ M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni...*, s. 223.

⁷ P. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa...*, s. 42 i n.; zob. także: M. Cappelletti, *The Law-Making Power of the Judge and Its Limits: A Comparative Analysis*, „Monash University Law Review” 1981/1/8, s. 15 i n., <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/1981/8.html> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁸ P. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa...*, s. 42.

deklaratoryjną, której celem jest odtworzenie normy, oraz wykładnię konstytutywną, która nie wyklucza twórczej interpretacji przepisów⁹.

Biorąc powyższe pod uwagę, można zadać pytania, gdzie leżą granice wykładni prawa, która – zdaniem powoływanych przedstawicieli doktryny – ma nie wykluczać jego tworzenia. Czy rekonstruowana reguła zachowania ma odpowiadać tylko systemowi wartości uważanych za właściwe dla podmiotu stosującego prawo, z czym niestety coraz częściej mamy do czynienia, czy może systemowi wartości reprezentowanych przez większość społeczeństwa? Zdaniem autora wątpliwości z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostki może budzić przekraczanie granic wykładni językowej, wykładnia twórcza, aktywizm sędziowski, co już wyżej zasygnalizowano.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń opowiedział się przeciwko tworzeniu nowych norm w drodze wykładni prawa. Zdaniem Trybunału „wykładnia ustalana przez Trybunał Konstytucyjny nie jest i nie może być tworzeniem norm prawnych, lecz jest ustalaniem właściwego rozumienia treści norm prawnych wyrażonych w przepisach ustawowych”¹⁰. Podobnie w tej sprawie wypowiedział się Sąd Najwyższy, który w jednej z uchwał odrzuca możliwość ekstremalnie dynamicznej i funkcjonalnej wykładni przepisu, wykraczającej poza jego językowy sens i w sytuacji, gdy przepis traci swoje uzasadnienie, wyraża postulat interwencji ustawodawcy¹¹. Na wymóg posłużenia się w pierwszej kolejności wykładnią językową wskazywano także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 13.06.2003 r. przyjął, że: „Punktem wyjścia dla wszelkiej interpretacji prawa jest bez wątpienia wykładnia językowa, która jednocześnie zakreśla jej granice w ramach możliwego sensu słów zawartych w tekście prawnym. Jedną z podstawowych zasad wykładni językowej jest domniemanie języka potocznego, co oznacza, że tak daleko, jak to możliwe – nadajemy zwrotom prawnym znaczenie występujące

⁹ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 16.

¹⁰ Uchwała TK z 7.03.1995 r., W 9/94, OTK 1995/1, poz. 20.

¹¹ Uchwała SN (7) z 28.02.1991 r., III PZP 24/90, OSNC 1991/7, poz. 80.

w języku potocznym, chyba że istnieją dostateczne racje przypisywania im swoistego znaczenia prawnego¹².

Z kolei Sąd Najwyższy w wyroku z 8.01.1993 r. wyraził pogląd, że: „Wykładnia gramatyczno-słownikowa jest bowiem tylko jednym z przyjmowanych powszechnie w rozumowaniu prawniczym sposobów wykładni, a wnioski z niej płynące mogą być również często mylące i prowadzić do merytorycznie błędnych, niezgodnych z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy, a w końcu również czasami do niesprawiedliwych i krzywdzących stronę procesu rezultatów. Dlatego też musi być ona uzupełniona wnioskami płynącymi z zastosowania innych rodzajów wykładni: historycznej, systemowej, funkcjonalnej, logicznej, a wreszcie – jeśli nie przede wszystkim – celowościowej, która w odniesieniu do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych uznana jest za najodpowiedniejszą i najlepiej prowadzącą do rozszyfrowywania intencji i celów ustawodawcy¹³.

W tym kontekście należy zaznaczyć, że w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „proces wykładni prawa nie może ograniczać się do dyrektyw językowych. Zauważa się, że zastosowanie dyrektyw funkcjonalnych i systemowych może prowadzić do odrzucenia rezultatów wykładni językowej, nawet gdy wykładnia ta prowadzi do jednoznacznych rezultatów¹⁴.

Przytoczone powyżej wypowiedzi judykatury dowodzą, że w orzecnictwie nie ma jednolitości poglądów na kwestie dopuszczalności i zakresu wykraczania poza granice wykładni językowej, twórczej wykładni prawa czy też aktywizmu sędziowskiego.

Pojęcie wykładni twórczej może być różnie rozumiane. Po pierwsze, jako wykroczenie poza granice wykładni językowej (sięgnięcie po pozado-

¹² Wyrok NSA w Łodzi z 13.06.2003 r., I SA/Łd 2190/01, POP 2004/2, poz. 27; zob. także wyrok NSA z 14.01.2005 r., FSK 1218/04, POP 2005/4, poz. 83.

¹³ Wyrok SN z 8.01.1993 r., III ARN 84/92, OSNCP 1993/10, poz. 183; zob. także uchwałę SN z 7.03.1995 r., III AZP 2/95, OSNAPiUS 1995/15, poz. 182.

¹⁴ Wyrok NSA z 12.10.2021 r., I OSK 484/21, CBOSA; zob. także uchwałę NSA (7) z 10.12.2009 r., I OPS 8/09, CBOSA.

słowne, pozajęzykowe rozumienie tekstu aktu normatywnego – treści normy), po drugie, jako tworzenie nowych norm bądź modyfikowanie znaczenia norm już istniejących. W tym ostatnim przypadku mielibyśmy do czynienia z pewną nowością normatywną.

Jak się wydaje, sięganie po reguły wykładni systemowej czy celowościowej nie musi oznaczać tworzenia nowej normy, a jedynie ustalenie treści (rekonstrukcję) normy zakodowanej w przepisach przy wykorzystaniu bardziej złożonych reguł (pozajęzykowych) egzegezy tekstu prawnego. Cały czas będzie to ta sama norma, którą chciał ustawodawca wprowadzić do systemu prawnego. Ta sama norma mogłaby wynikać *explicite, expressis verbis* z treści aktu normatywnego, ale z różnych powodów tak się nie stało i jej zrekonstruowanie wymaga bardziej złożonych czynności myślowych aniżeli sięganie do reguł wykładni gramatycznej.

Podobnie rzecz się ma w przypadku tzw. aktywizmu sędziowskiego, często utożsamianego z amerykańskim czy też anglosaskim modelem stosowania prawa i odnoszonego do relacji pomiędzy orzecznictwem a polityką czy też do pozaprawnych motywów rozstrzygnięć implikowanych chęcią wpływania na wydarzenia polityczne¹⁵. W niniejszym opracowaniu pojęcie aktywizmu sędziowskiego będzie rozumiane szeroko i będą obejmowane nim też różne formy twórczej wykładni prawa, również jako odejście od wyników językowej egzegezy prawa.

Co warto podkreślić, twórcza wykładnia prawa rozumiana zarówno szeroko, jak i wąsko, a także aktywizm sędziowski nie muszą być z góry czymś złym, ale powinny być obwarowane jasnymi i możliwie stałymi zasadami, regułami, determinantami gwarantującymi stabilizację sytuacji prawnej podmiotów prawa. W literaturze słusznie zauważa się, że np. sądy administracyjne mają swój udział w kształtowaniu ładu prawnego nie tylko poprzez derogację aktów normatywnych wadliwych (np. wykraczających poza upoważnienie ustawowe aktów prawa

¹⁵ P. Skuczyński, *Aktywizm sędziowski a etyka sędziowska w Polsce. Uwagi w stulecie niepodległości*, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17781/Aktywizm_sedziowski_a_etyka_sedziowska_w_Polsce_Uwagi_w_stulecie_niepodleg%20osci.pdf?sequence=1 (dostęp: 1.09.2022 r.).

miejscowego), lecz także w wyniku wykładni prawa cechującego się niestabilnością, niespójnością, brakiem przejrzystości, sprzecznością z zasadami Konstytucji RP i innymi aktami normatywnymi wyższego rzędu, wadliwą techniką legislacyjną, lukami, nadmierną kazuistyką, nadmierną ingerencją w sferę wolności i praw jednostki – prawa, którego stosowanie stwarza poważne trudności¹⁶. Jak podkreśla J. Dziedzic: „Rzeczą powszechnie wiadomą jest, że z konsekwencjami błędów i ułomności legislacji muszą radzić sobie organy stosujące prawo, w tym sądy administracyjne. Należy zatem uznać, iż działanie tych właśnie organów może prowadzić do uzdrowienia procesu tworzenia prawa administracyjnego, które swym zakresem obejmuje szerokie spektrum życia publicznego, najgłębiej wkraczającego w sferę praw i wolności obywateli”¹⁷. Oczywiście trudno się z tym poglądem nie zgodzić. Także z postulatem wypracowania przez doktrynę i orzecznictwo takich dyrektyw wykładni, które zobiektywizują proces ustalania znaczenia języka prawnego w dążeniu do zapewnienia realizacji wartości chronionych przez prawo, z zachowaniem ich hierarchii¹⁸.

Jak wspomniano wyżej, coraz częściej jednak – głównie w orzecznictwie sądowym – obserwujemy wychodzenie poza granice literalnego rozumienia tekstu prawnego w celu poszukiwania reguły postępowania odpowiadającej systemowi wartości stosującego prawo. To zjawisko czystego aktywizmu sędziowskiego nasiliło się w ostatnich latach w Polsce w obliczu tzw. kryzysu konstytucyjnego, próby reform wymiaru sprawiedliwości, zaostrej się walki politycznej, sporów kulturowych w społeczeństwie. Uznaniowe wychodzenie poza literalne rozumienie tekstu prawnego w procesie interpretacji i stosowania prawa administracyjnego może być źródłem niepewności prawnej jednostki i stanowić zagrożenie dla jej bezpieczeństwa prawnego. Negatywne konsekwencje tego typu sytuacji mogą dotyczyć także organu administracji publicznej bądź innego podmiotu administrującego. Przekraczanie granic wykład-

¹⁶ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 131; Z. Szonert, *Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 422.

¹⁷ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 132.

¹⁸ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 133–134.

ni językowej może stanowić zagrożenie dla zasady pewności prawa, zaufania do państwa i prawa i zasady bezpieczeństwa prawnego, a przede wszystkim może dojść do naruszenia zasady trójpodziału władzy i zasady praworządności w wyniku zastępowania ustawodawcy przez sądy i w efekcie doprowadzić do negatywnego zjawiska regionalizacji, partykularyzacji wykładni czy nawet do działania *contra legem*. Pogląd autora o możliwej marginalizacji takich wartości, jak bezpieczeństwo prawne, pewność prawa, poczucie zaufania do państwa i prawa w przypadku odchodzenia od wykładni literalnej na rzecz wykładni funkcjonalnej lub celowościowej czy też poszukiwania trudnego do uchwycenia ducha prawa nie jest odosobniony w doktrynie. Przykładowo Z. Duniewska trafnie zauważa, że: „Nie umniejszając znaczenia wykładni funkcjonalnej i celowościowej, trudno jednak nie dostrzec niebezpieczeństwa z nią związanego. Może ona być dogodnym instrumentem arbitralnego określenia przez interpretującego funkcji lub celu normy. Wyznaczenie funkcji i celu unormowania nie jest często prostym zadaniem (choćby ze względu na sposób zbiorowego podejmowania decyzji o treści obowiązującego aktu). Cel i funkcje nie zawsze są jasno wyrażone przez prawodawcę (niekiedy zwłaszcza cel wskazany jest wprost w preambule bądź w przepisach aktu). Pomocne wówczas mogą okazać się np. projekty aktu czy analiza dyskusji poprzedzających jego ustanowienie. Jednak dla przeciętnego adresata normy, zobowiązanego konstytucyjnie do przestrzegania prawa, którym najczęściej jest osoba niedysponująca umiejętnościami i wykształceniem prawniczym, ważne i uchwytne jest to, co jest zapisane i z czym może się on zapoznać, sięgając do tekstu prawnego. Nie można zarzucać naruszenia prawa, jeśli stosujący się do nakazów lub zakazów prawnych albo realizujący prawo postąpił w sposób (choćby jeden z możliwych) odpowiadający literze prawa. Reguła ta powinna być tym bardziej wiążąca, jeśli tekst prawny jest jednoznaczny”¹⁹.

Zdaniem autora niniejszego opracowania wiele zastrzeżeń może budzić pogląd o dopuszczalności prawotwórstwa sądowego wyrażony np. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 1.06.2006 r.,

¹⁹ Z. Duniewska, *Wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 304.

zgodnie z którym gdy sądy stwierdzają, że jest złe prawo finansowe, to wówczas sędziowie mają konstytucyjny obowiązek wydawania orzeczeń precedensowych *contra legem*²⁰. Twierdzenie, że w tym przypadku nie mamy do czynienia z tworzeniem prawa przez sądy, lecz z twórczym stosowaniem prawa²¹, nie jest przekonywujące. Faktem jest, że granica pomiędzy tworzeniem prawa a jego stosowaniem jest trudna do uchwycenia. Uznanie jednak wyroku *contra legem* jako twórczego stosowania prawa może budzić wątpliwości. Natomiast mniej zastrzeżeń budzi wydawanie wyroków precedensowych *praeter legem* w sytuacji niemożliwości objęcia zakresem normy danego przypadku.

Oczywiście całkowite wyeliminowanie tzw. władzy dyskrejonalnej czy innych rozwiązań pozwalających na pewną elastyczność w stosowaniu prawa nie jest możliwe, biorąc chociażby pod uwagę złożoność i dynamikę stosunków społecznych regulowanych przez prawo administracyjne. Prawo administracyjne i jego wykładnia mają przyczyniać się do skutecznego wykonywania zadań administracji publicznej. Nie może to jednak odbywać się kosztem naruszenia pewności obrotu prawnego i poczucia stabilności sytuacji prawnej jednostki, skutkować utratą poczucia stałości prawa, zaufania do państwa i prawa, ale ma służyć ochronie praw nabytych w dobrej wierze²². „Tekst prawa nie może być interpretowany w taki sposób, aby interpretacja przeczyła literze prawa. Obojętne jest przy tym, czy ta litera prawa umieszczona jest w tekście ustawy interpretowanej, czy w tekście ustawy jakiegokolwiek innej, obowiązującej”²³.

Podobne zastrzeżenia może wywoływać tzw. hierarchiczna wykładnia prawa i ocena konstytucyjności normy prawnej przez sądy, eufemistycznie często określana mianem prokonstytucyjnej wykładni ustawy, czyli użycie pewnej figury stylistycznej, polegającej na sformułowaniu wypowiedzi w taki sposób, aby ukryć w istocie przełamanie, potwierdzonej i ugruntowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2006 r., I SA/Po 809/05, POP 2007/1, poz. 5.

²¹ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 140.

²² J. Starościk, *Problemy interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościk, Ossolineum 1977, s. 166.

²³ J. Starościk, *Problemy interpretacji...*, s. 166.

zasady domniemania konstytucyjności ustawy, że normy są „zgodne z Konstytucją, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem nie zostanie udowodnione, że jest inaczej. *De lege lata* domniemanie to jest jednym z fundamentów systemu prawnego państwa i o jego uchyleniu można mówić dopiero wraz z publicznym ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego”²⁴. W powołanym wyżej wyroku z 1.06.2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przyjął, że: „Jeżeli ustawodawca przekroczy konstytucyjnie określone granice stanowienia prawa, to w indywidualnych sprawach sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia, iż w konkretnej sprawie zostały naruszone przepisy konstytucji, a decyzja organu podatkowego opierająca się o przepisy prawa stanowionego sprzecznego z konstytucją nie może być akceptowana. W doktrynie prawa finansowego niejednokrotnie już wskazywano na to, że gdy stanowione prawo jest «złe», ważne jest, by za ustawodawcę «myślał i działał» w interesie obywatela sędzia administracyjny, wykorzystując dany mu w imieniu Państwa oręż w postaci orzeczenia sądowego”²⁵.

Jeśli przyjmiemy, że możliwość oceny konstytucyjności przepisów (prokonstytucyjnej wykładni prawa) ma każdy sędzia, to konsekwentnie należałoby przyjąć, że również inne organy władzy publicznej oraz podmioty administrujące taką możliwością dysponują. Przecież przepis art. 8 Konstytucji RP i zawarta w nim norma-zasada bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych.

W kontekście powyższych rozważań warto sięgnąć do doktryny austriackiej, gdzie oczywiście dopuszcza się różne rodzaje wykładni prawa administracyjnego (*Wortinterpretation, historische Interpretation, systematische Interpretation, teleologische Interpretation*), przy czym szczególne znaczenie ma wykładnia językowa²⁶. Jak podkreślają A. Kahl i K. Weber, w prawie administracyjnym stosowana jest często zasada wykładni, która nakazuje interpretować przepisy w taki sposób, aby

²⁴ Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, poz. 31.

²⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2006 r., I SA/Po 809/05, POP 2007/1, poz. 5.

²⁶ A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, facultas.wuv, Wien 2011, s. 56–57.

normy były zgodne z prawem nadrzędnym (*Grundsatz der rechtskonformen Interpretation, verfassungskonforme Interpretation, gesetzeskonform Interpretation*), jednakże dotyczy to przypadków wątpliwych, tj. gdy mamy do czynienia z różnymi równoważnymi wariantami wykładni (jest kilka równoważnych wariantów znaczenia tekstu prawnego/rezultatów wykładni). Natomiast gdy treść ustawy jest wyraźnie sprzeczna z Konstytucją RP, wówczas prokonstytucyjna wykładnia nie jest dopuszczalna i ustawa powinna być poddana kontroli konstytucyjności i ewentualnie uchylona w tym trybie²⁷.

3. Wnioski końcowe

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza pozwala na sformułowanie tezy, zgodnie z którą odejście od literalnego brzmienia przepisów, zwłaszcza gdy tekst prawny jest jednoznaczny, czyli przekroczenie granic wykładni językowej podczas interpretacji i stosowania prawa administracyjnego, wykładnia twórcza, aktywizm sędziowski mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa prawnego jednostki, a także prowadzić do niepewności podmiotów administrujących (stosujących prawo administracyjne). Innymi słowy, przypisanie prawodawcy racjonalności językowej może stanowić warunek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podmiotów administrowanego i administrującego. W przypadku niebudzącej wątpliwości językowej jednoznaczności przepisu prawa administracyjnego (*ius certus*) odwoływanie się do innych reguł wykładni niż reguły językowe, powoływanie się na cel, intencje, ducha prawa – poza przypadkami rzeczywiście nieakceptowalnych rezultatów egzegezy tekstu prawnego – może implikować niepewność sytuacji prawnej jednostki, a także być źródłem niepewności dla podmiotu administrującego, który wydał decyzję w procesie stosowania prawa; może prowadzić do negatywnego zjawiska regionalizacji, partykularyzacji wykładni (wykładni regionalnej, partykularnej), a nawet być zakwali-

²⁷ A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines...*, s. 58; zob. także L. Khakzadeh, *Die verfassungskonforme Interpretation in der Judikatur des VfGH*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2006/2, Band 61, s. 201–222.

fikowane jako działanie naruszające prawo czy też prowadzące w imię różnych interesów do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji.

Powyższe podejście do problemu interpretacji prawa nie może oznaczać całkowitej rezygnacji z sięgania po bardziej złożone reguły wykładni prawa, z wykładni konstytucyjnej, dynamicznej, twórczej, ale musi to następować w oparciu o możliwie obiektywne kryteria, reguły, zasady pozwalające odpowiedzieć obywatelom i organom na pytanie, które rozumienie przepisu należy uznać za właściwe. Co warto podkreślić, jasny z punktu widzenia językowego tekst może budzić wątpliwości dotyczące celowości, słuszności, sprawiedliwości, ale ocena ta nie może być dokonywana li tylko w oparciu o system wartości osoby stosującej prawo, gdyż rodzi to ryzyko dowolnej wykładni i tym samym narusza zasadę pewności prawa. Można zadać pytanie, czy w tym ostatnim przypadku mamy jeszcze do czynienia z wykładnią prawa, czy może z prywatną opinią stosującego prawo. Wzięcie pod uwagę zobiektywizowanego kryterium aksjologicznego może mieć kluczowe znaczenie dla akceptowalnej społecznie wykładni prawa.

Wątpliwości i podobne skutki w postaci naruszenia zasady pewności prawa może wywoływać także arbitralna ocena konstytucyjności normy prawnej przez sądy, często określana mianem prokonstytucyjnej wykładni ustawy, która prowadzi do nadania normie innej treści, aniżeli oczekiwał tego ustawodawca, czyli w istocie przełamanie, potwierdzonej i ugruntowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasady domniemania konstytucyjności ustawy.

W konkluzji można również sformułować pewne postulaty adresowane do podmiotów tworzących prawo dotyczące zachowania możliwie najwyższych standardów legislacji, tj. żeby w tekstach aktów normatywnych były sformułowania jasne, precyzyjne, niesprzeczne z innymi regulacjami prawnymi. Ponadto, żeby podmioty te unikały posługiwania się klauzulami generalnymi, zwrotami i pojęciami nieostryimi, wieloznacznymi, wartościującymi, a także instytucją uznania administracyjnego. Zasadniczo chodzi o ograniczenie do minimum konieczności sięgania do innych reguł niż reguły językowe. Jak trafnie zauważa A. Bielska-Brodziak, odnosząc się do ustaw podatkowych, bez specjalistycznej

wiedzy o interpretacji ustaw są one praktycznie nieczytelne, a powinny być zrozumiałe, jasne i precyzyjne²⁸.

Z kolei od podmiotów stosujących prawo administracyjne można oczekiwać, że będą sięgały do wykładni pozajęzykowej tylko wówczas, gdy rekonstrukcja normy prawnej (reguły działania) rzeczywiście będzie niemożliwa w oparciu o reguły językowe. Stosowanie dyrektyw systemowych, funkcjonalnych, celowościowych itp. powinno mieć charakter wyjątkowy, usprawiedliwiony trudnościami w ustaleniu jednoznacznej wypowiedzi normatywnej. Podczas interpretacji i stosowania prawa należy poszukiwać reguły postępowania najpełniej odpowiadającej systemowi wartości ustawodawcy odzwierciedlającego wolę suwerena, a nie podmiotu stosującego prawo.

Biorąc pod uwagę powyższe postulaty, można ograniczyć niepewność sytuacji prawnej jednostki oraz podmiotów administrujących, co jest szczególnie istotne w przypadku prawa administracyjnego, które nadal przede wszystkim władczo ingeruje w sferę prawną obywatela.

Bibliografia

- Bielska-Brodziak A., *Orzecznictwo NSA w sprawach podatkowych. Językowa granica wykładni*, „Radca Prawny” 2006/2
- Cappelletti M., *The Law-Making Power of the Judge and Its Limits: A Comparative Analysis*, „Monash University Law Review” 1981/1/8
- Carrisi D., z wł. przełożył J. Jackowicz, *Trybunał dusz*, Warszawa 2020
- Celińska-Grzegorzczak K., *Celowościowe dyrektywy wykładni w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012
- Duniewska Z., *Wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021
- Dziedzic J., *Sądowa kontrola administracji a wykładnia twórcza* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012

²⁸ A. Bielska-Brodziak, *Orzecznictwo NSA...*, s. 79.

- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006
- Kahl A., Weber K., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, facultas.wuv, Wien 2011
- Khakzadeh L., *Die verfassungskonforme Interpretation in der Judikatur des VfGH*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2006/2, Band 61
- Marcisz M., *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002
- Nowak L., *Próba metodologicznej charakterystyki prawodawstwa*, Poznań 1968
- Skuczyński P., *Aktywizm sędziowski a etyka sędziowska w Polsce. Uwagi w stulecie niepodległości*, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17781/Aktywizm_sedziowski_a_etyka_sedziowska_w_Polsce_Uwagi_w_stulecie_niepodleg%20osci.pdf?sequence=1 (dostęp 1.09.2022 r.).
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006
- Starościak J., *Problemy interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977
- Szonert Z., *Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005
- Tarno J.P., *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999
- Ziemiński Z., *Reguły interpretacyjne i ich rodzaje* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994
- Zirk-Sadowski M., *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015

Orzecznictwo

- Uchwała TK z 7.03.1995 r., W 9/94, OTK 1995/1, poz. 20
- Uchwała SN (7) z 28.02.1991 r., III PZP 24/90, OSNC 1991/7, poz. 80
- Uchwała SN z 7.03.1995 r., III AZP 2/95, OSNAPiUS 1995/15, poz. 182
- Uchwała NSA (7) z 10.12.2009 r., I OPS 8/09, CBOSA
- Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, poz. 31
- Wyrok SN z 8.01.1993 r., III ARN 84/92, OSNCP 1993/10, poz. 183
- Wyrok NSA w Łodzi z 13.06.2003 r., I SA/Łd 2190/01, POP 2004/2, poz. 27
- Wyrok NSA z 14.01.2005 r., FSK 1218/04, POP 2005/4, poz. 83

Wyrok NSA z 12.10.2021 r., I OSK 484/21, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2006 r., I SA/Po 809/05, POP 2007/1, poz. 5

Piotr Ruczkowski [ORCID: 0000-0003-4344-9417] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji.