

Małgorzata Jaśkowska\*

## **POWINNOŚCI W PERSPEKTYWIE POJĘĆ NIEDOOKREŚLONYCH. UJĘCIE ADMINISTRACYJNOPRAWNE**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Tworzenie i stosowanie prawa, w tym prawa administracyjnego, zakłada zawsze realizację określonych wartości. O ile bowiem ma ono funkcjonować w sposób założony przez prawodawcę, a więc jako instrument oddziaływania społecznego, musi zachować pewien stopień zgodności z moralnością i innymi systemami normatywnymi. Dlatego też, jak podkreśla Z. Kmiecik, decyzja prawotwórcza powinna być oceniana także z punktu widzenia jej zgodności z aprobowanymi lub też ogólnie uznanymi wartościami<sup>1</sup>. Podejście takie wymusza ponadto przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Akcentuje ono bowiem ideę tworzenia prawa sprawiedliwego, stanowiącego sposób komunikowania się, oraz argumentacyjnego uzgadniania interesów moralnych z politycznymi i ekonomicznymi<sup>2</sup>. W sferze stosowania prawa administracyjnego podkreśla znaczenie ogólnych zasad

---

\* Dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW – Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>1</sup> Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 114.

<sup>2</sup> A to stanowi, zdaniem M. Zirk-Sadowskiego, istotę prawa w demokratycznym państwie – por. M. Zirk-Sadowski, *Stanowienie prawa sprawiedliwego* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 62.

prawa wspólnotowego, w tym zasady prawa do dobrej administracji, znajdujące swoje źródło w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjętej 7.12.2000 r.<sup>3</sup> oraz w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji uchwalonym 6.9.2001 r. przez Parlament Europejski<sup>4</sup>.

Stąd przy tworzeniu jak i stosowaniu prawa nie można abstrahować od wartości zakładanych przez ten system normatywny. Traktuję je przy tym, za Z Cieślakiem, jako kategorię prawną, czyli skonkretyzowane przez ustawodawcę oceny stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia odniesione do relatywnie stałych ocen. Mogą one przybierać postać wartości merytorycznych, zakotwiczonych w prawie materialnym, homeostatycznych (instrumentalnych odnoszących się do norm ustrojowych) i proceduralnych (np. szybkość postępowania, prawidłowość rozstrzygnięcia)<sup>5</sup>. Stanowią przedmiot polityki administracyjnej, której zasadniczym problemem badawczym jest ich definiowanie, wyważanie w razie kolizji, wybór oraz ocena skutków i stopnia realizacji<sup>6</sup>.

Ich podstawą muszą być jednak zawsze normy prawne. Przy tym wartości mogą wynikać z tych norm w sposób bezpośredni lub pośredni tworząc, z uwagi na związanie organów publicznych prawem, kontekst aksjologiczny determinujący działanie administracji. Powinności z kolei wynikają z treści tych norm. Składają się na nie w obszarze prawa administracyjnego powinności organów administracji publicznej (w szerokim tego słowa znaczeniu) oraz sądów administracyjnych, a także uprawnienia i obowiązki pozostałych adresatów norm – stron stosunku administracyjnoprawnego<sup>7</sup>. Z uwagi na wskazany wyżej kontekst aksjologiczny winny one znajdować odbicie w określonych wartościach. Może to być dokonywane za pomocą różnych metod.

---

<sup>3</sup> Dz.Urz.UE 2012 Nr C 326/391. Akcentuje się tu prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia sprawy, w tym prawo do jej osobistego przedstawienia, dostępu do akt sprawy, obowiązku uzasadniania decyzji i naprawienia szkód.

<sup>4</sup> Tekst zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

<sup>5</sup> Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji [w:] Jawność i jej ograniczenia. Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, t. II, Warszawa 2013, s. 4-5.

<sup>6</sup> Z. Cieślak, *Siatka podstawowych pojęć nauki polityki administracyjnej [w:] Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu nauki administracji*, red. Z. Cieślak, K. Zalasińska, t.2, Wrocław 2013, s. 7-9.

<sup>7</sup> Wprowadzone rozróżnienie na uprawnienia i obowiązki stron oraz powinności organów związane jest z uwzględnianiem roli norm zadaniowych w sferze administracji publicznej. Normy te nie odnoszą się w istocie do praw i obowiązków obywateli, lecz określają dla administracji kierunek doboru form działania. Dotyczą kompleksów działań, z których ostatecznych efektów korzysta jednostka. Mogą one zatem stanowić część hipotezy innej normy, nie mogą jednak zawierać dyspozycji normy; zob. J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” CCCLXXII, „Prace Prawnicze”, z. 65, Kraków 1974, s. 41-42 i 70-72. Nie oznacza to natomiast utożsamiania obowiązków organu z powinnościami, te drugie mogą bowiem, moim zdaniem, odnosić się również do ich uprawnień.

W sferze regulacji administracyjnoprawnej jako przejaw zależności pomiędzy normami prawnymi a innymi systemami normatywnymi, w których odzwierciedlane są wartości, akceptowane przez te systemy traktuje się: (1) formułowanie ogólnych reguł (zasad prawnych) odsyłających do określonych wartości, tworzących podstawę dla ocen związanych z wykładnią i stosowaniem prawa; (2) włączanie pewnych założeń aksjologicznych do zespołu norm prawnych przez użycie zwrotów nieostrych, w tym klauzul generalnych, posługujących się terminami wymagającymi odwołania do wskazań czy ocen moralnych, obyczajowych, politycznych; (3) zamieszczanie w przepisach regulujących dany rodzaj zachowań wyraźnego odesłania do jakiegoś systemu czy zbioru wartości<sup>8</sup>.

Uwzględnianie tych zależności następuje zarówno w toku tworzenia, jak i stosowania prawa. Rola podmiotów odpowiedzialnych za wskazane działania różni się jednak znacznie. Prawodawca musi bowiem dążyć do tego, aby dany zbiór praw był spójny moralnie, a organ stosujący prawo winien postępować w sposób odpowiadający określonym wartościom<sup>9</sup>.

Najbardziej widoczny przejaw uwzględniania systemu wartości stanowi wskazane w pkt 3 nawiązanie przez ustawodawcę do określonego jego zbioru. Przykładem może być odwołanie się do chrześcijańskiego systemu wartości w ustawie z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>10</sup> (art. 4 pkt 10a i art. 21 ust. 2 pkt 6). Wyznacza to jednocześnie kontekst aksjologiczny działań w sferze stosowania prawa. Ustawodawca częściej posługuje się jednak dwoma pozostałymi metodami.

Znaczącą rolę w zakresie odzwierciedlenia wartości w procesie decyzyjnym odgrywają między innymi zasady. Mogą mieć one charakter prawny lub pozaprawny. W pierwszym przypadku wyznaczają normatywnie decyzje organu stosującego prawo (jak zasady ogólne k.p.a.<sup>11</sup>). W drugim – są jedynie argumentem za konkluzją, że powstała pewna konsekwencja prawna. Zasady takie posiadają zatem wymiar wagi albo doniosłości<sup>12</sup>.

Zasady w znaczeniu prawnym, mimo iż nie wyznaczają bezpośrednio powinności, uprawnień czy obowiązków podmiotów, pozwalają na eliminację ewentualnych luk w prawie, są kryterium wyboru metody wykładni, służą wypracowaniu w rzeczywistości konkretnych rozstrzygnięć w sposób zgodny z wyznawanymi wartościami, tym samym realizując ideę sprawiedliwości leżącą u podstawy prawa. Ich znaczenie polega także na wpływie dyskursywnym, gdyż stanowią uzupełnienie

<sup>8</sup> Z. Kmieciak, op.cit., s. 121-122.

<sup>9</sup> Por. G. Heleniak, *Wykładnia systemowo-aksjologiczna w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6, s. 24.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz.639, ze zm.

<sup>11</sup> Por. art. 6-16 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm., dalej: k.p.a.

<sup>12</sup> M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 167. Takie ujęcie występuje u R. Dworkina, choć wskazuje on także na istnienie zasad zbliżonych do reguł – por. R. Dworkin, *Biorąc prawo poważnie*, Warszawa 1998, s. 61 i n., w szczególności s. 64.

i wsparcie dla przedstawianej argumentacji<sup>13</sup>. Są one zatem „normami (elementem) systemu normatywnego pozytywnego), które przez swoją obecność w systemie prawa i szczególną rolę jaką mają do odegrania (nośnik aksjologii), winny wpływać na konstruowanie innych norm w trakcie ustalania ich treści na etapie wykładni systemowej”<sup>14</sup>. Odwołanie się do zasad prawa jako argumentu interpretacyjnego zakłada przy tym perspektywę publiczną i prowadzi do wykorzystania aksjologicznych kryteriów pozasystemowych<sup>15</sup>.

Uwzględnianie wartości może następować również przez włączanie założeń aksjologicznych do zespołu norm prawnych przez użycie zwrotów nieostrych w postaci różnego typu pojęć niedookreślonych<sup>16</sup>. Wyznaczają one rodzaj luzu decyzyjnego, odróżniany obecnie w literaturze i orzecznictwie, od tej formy dyskrecjonalności jaką stanowi uznanie administracyjne. Jednocześnie jednak nie budzi wątpliwości fakt, że pojęcia te tworzą większy lub mniejszy (w zależności od ich rodzaju) zakres swobody organów stosujących prawo, do którego ustawodawca odwołuje się w celu uelastycznienia działań administracji. Z tego względu przy określeniu powinności podmiotów funkcjonujących na podstawie prawa administracyjnego istotną rolę odgrywa zarówno odróżnienie zakresu swobody, jaki występuje przy uznaniu i pojęciach niedookreślonych, jak i wewnętrzny podział pojęć niedookreślonych, a także zakres uwzględnianych przez nie wartości.

## 2. Pojęcie, rodzaje i funkcje pojęć niedookreślonych

Pojęcia niedookreślone charakteryzują się tym, że nie mają wyraźnego, ściśle określonego znaczenia. Niedookreśloność dotyczy przy tym treści nazwy i oznacza, że nie jest ona dostatecznie jasno przedstawiona. Pociąga to za sobą w konsekwencji nieostrość pojęcia, która dotyczy zakresu nazwy<sup>17</sup>. Zdaniem

---

<sup>13</sup> K. Osajda, *Znaczenie zasad dla wykładni prawa (na przykładzie prawa cywilnego)* [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 275-276.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 267.

<sup>15</sup> Podkreśla to L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, t. 4, Warszawa 2012, s. 242.

<sup>16</sup> Ich znaczenie podkreśla także B. Majchrzak, zdaniem którego badanie aksjologii prawa materialnego koncentruje się w zasadzie wokół trzech konstrukcji przepisów: tych, które zawierają pojęcia niedookreślone, a więc nie mają jasnej, ściśle określonej treści; definicji legalnych umieszczonych w tekście normatywnym oraz norm zadaniowych określających zadania i kierunki działania określonych podmiotów; por. B. Majchrzak, *Badanie podstaw aksjologicznych prawa materialnego w zakresie jawności i jej ograniczeń* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, t. II, Warszawa 2013, s. 76-77.

<sup>17</sup> A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 17-18.



J. Wróblewskiego, posługując się wykładnią językową, można bowiem wyróżnić zawsze jądro znaczeniowe wyrażenia, jego strefę przejściową oraz krąg zewnętrzny. Jądro znaczeniowe wskazuje tę część, która nie budzi wątpliwości. Podobnie jest z kręgiem zewnętrznym, gdzie oczywiste jest, że jakiś przedmiot należący do danego kręgu, nie jest desygnatem użytej nazwy. Sfera przejściowa odnosi się natomiast do tego obszaru, który nasuwa wątpliwości wywołujące potrzebę wykładni operatywnej<sup>18</sup>. Występują one przy pojęciach każdego typu, zakres strefy przejściowej jest jednak dużo szerszy przy pojęciach niedookreślonych. Oznacza to w konsekwencji, że mimo ich doktrynalnego rozróżnienia granice pomiędzy nimi a pojęciami określonymi nie mają charakteru jakościowego, ale ilościowy. Jedne i drugie są bowiem wyrażane poprzez słowa. W tym sensie wszystkie występujące w tekście prawnym pojęcia są abstrakcyjne, dopiero ich przedmiot, a więc to, co one wyrażają, może być konkretny lub abstrakcyjny<sup>19</sup>. Odkrycie znaczenia takiego pojęcia jest więc tak samo zadaniem interpretacji, jak przy pozostałych wyrażeniach ustawowych.

Odmierna sytuacja zachodzi natomiast odnośnie do rozróżnienia pojęć niedookreślonych i uznania administracyjnego. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie, wskazuje się bowiem na występującą pomiędzy nimi delimitację jakościową, mianowicie obie konstrukcje dotyczą różnych etapów stosowania prawa. Stąd sam fakt użycia zwrotów niedookreślonych w przepisach, na podstawie których konstruuje się normę prawną, nie świadczy jeszcze o istnieniu upoważnienia do uznania, aczkolwiek wyznacza pewien rodzaj luzu decyzyjnego. Swoboda w tym przypadku może dotyczyć bowiem jedynie wykładni, oceny stanu faktycznego i sprawdzenia, czy dany stan faktyczny odpowiada przyjętej treści pojęć. W dalszym etapie – ustalania konsekwencji prawnych – może natomiast powstawać obowiązek określonego zachowania (czyli brak uznania), bądź też ustawodawca może w sposób wyraźny upoważniać organ do wyboru rozstrzygnięcia (wówczas mamy do czynienia z uznaniem administracyjnym). Uznanie wiąże się zatem z wyborem skutku prawnego, a nie ze swobodą na wcześniejszych etapach stosowania prawa. O ile więc uznanie odnosi się zawsze do dyspozycji normy prawnej, o tyle pojęcia niedookreślone mogą dotyczyć zarówno dyspozycji, jak i hipotezy<sup>20</sup>.

Wskazane wyżej odróżnienie aprobowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wpływając tym samym na przyjmowany zakres kontroli<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 125.

<sup>19</sup> A. Sethy, *Ermessen und unbestimmte Gesetzbegriffe. Eine theoretische Untersuchung der Abgrenzung im Verwaltungsrecht*, Wien 1973, s. 12.

<sup>20</sup> Por. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej [w:] System prawa Administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. I, Warszawa 2015, s. 265-272.

<sup>21</sup> Np. wyrok NSA z 30.6.1987 r., sygn. akt IV SA 129/87, ONSA 1987, nr 1, poz. 43; wyrok NSA z 27.2.2007 r., sygn. akt I OSK 579/06, LEX nr 341251; wyrok NSA z 4.1.2010 r., sygn. akt I OSK 831/09, LEX nr 595564; wyrok NSA z 14.2.2013 r., sygn. akt I OSK 2613/12, LEX nr 1317987.

Pojęcia niedookreślone nie mają jednak jednolitego charakteru, lecz są wewnątrznie zróżnicowane. Można wśród nich wyróżnić (choć nie jest to podział rozłączny): (1) pojęcia empiryczne, odwołujące się do sfery faktów; np. „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego”, zawarte w art. 7 ust. 1 ustawy z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>22</sup>; (2) pojęcia indywidualizujące się w konkretnych przypadkach; np. termin „wyjątkowe sytuacje” występujący w art. 10 ust. 1 ustawy z 21.4.2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>23</sup>; (3) pojęcia wartościujące, odwołujące się do określonych cech czy wartości; np. pojęcie „rzetelnie” z art. 193 § 1 ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>24</sup>; (4) pojęcia odsyłające do innych dziedzin wiedzy; np. psychologii – jak „zamiar” z art. 3a ust. 1 ustawy z 6.7.2001 r. o usługach detektywistycznych<sup>25</sup>; (5) klauzule generalne o dużym stopniu ogólności; np. „interes społeczny” z art. 7 k.p.a.<sup>26</sup>.

Wskazane pojęcia niedookreślone zakładają zawsze pewien luz decyzyjny, aczkolwiek inny jest w nich punkt odniesienia. W szczególności duży zakres swobody pozostawiają organom stosującym prawo klauzule generalne<sup>27</sup>, odsyłające często do systemu ocen, czy norm o charakterze pozaprawnym<sup>28</sup>, które poprzez takie odesłanie nabierają wymiaru normatywnego<sup>29</sup>.

Mogą one być oparte o kryteria moralne, np. termin „dobro dziecka” występujący w art. 260 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach<sup>30</sup>, jak i gospodarcze, np. pojęcie „poważne szkody dla gospodarki narodowej” z art. 161 § 1 k.p.a.

Wszystkie powoływane wyżej grupy pojęć niedookreślonych są jednocześnie w większym lub mniejszym stopniu powiązane z systemem wartości. Dotyczy to zatem nie tylko pojęć wartościujących i klauzul generalnych, ale i pojęć empirycznych i odsyłających do innych dziedzin wiedzy. Zawsze bowiem mają one na celu uwikłanie procesu tworzenia i stosowania prawa w aksjologię. Ich użycie przez ustawodawcę jest nie tylko pragmatycznym sposobem rozwiązywania konfliktu między wymaganiami ustawowego określenia podstaw działania

<sup>22</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2052, ze zm.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1204, ze zm.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 556.

<sup>26</sup> Na podział taki wskazywałam już w: M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1984, nr 7-8, s. 95 i n.

<sup>27</sup> Proces obiektywizacji nie objął bowiem wszystkich tych klauzul; por. J. Czarzasty, *Przyczynek do problematyki klauzul generalnych*, PiP 1978, nr 5, s. 83–92.

<sup>28</sup> Por. M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13, s. 262; por. też A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, op.cit., s. 29-31.

<sup>29</sup> P. Borszowski, *Określenia nieostre i klauzule generalne jako wyraz elastyczności prawa podatkowego – zarys problematyki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3508, Prawo CCCXV/1, Wrocław 2013, s. 48.

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1990, ze zm.

administracji a koniecznością jak najmniej schematycznego określenia zadań i funkcji, ale stanowi też instrument realizacji polityki administracyjnej za pomocą norm prawnych<sup>31</sup>.

Należy jednocześnie zauważyć, że pojęcia niedookreślone mogą odnosić się do rozmaitych podmiotów, organu, strony czy osoby trzeciej, a także do zróżnicowanych przedmiotów. W konsekwencji wyznaczają one organom stosującym prawo dodatkowe luzy decyzyjne, bądź ograniczają istniejące. Mogą to czynić w sposób bezpośredni poprzez odwołanie się do powinności organów, bądź w sposób dla nich pośredni, gdy przy pomocy takich pojęć niedookreślonych formułowane są uprawnienia i obowiązki pozostałych stron stosunku administracyjnoprawnego. Wpływ tych pojęć jest szczególnie widoczny w sferze uprawnień i środków nadzorczych administracji wobec jednostek i organizacji społecznych oraz praw i wolności obywatelskich<sup>32</sup>. Te właśnie sytuacje stały się zatem przedmiotem dalszych rozważań. Na ich tle może dochodzić bowiem do określonych konfliktów, które mogą być rozwiązywane za pomocą różnych mechanizmów, nie wykluczających się nawzajem; tj. przez hierarchizację pojęć niedookreślonych, dokonywaną przez ustawodawcę, bądź przez przerzucanie ciężaru ich oceny na organy stosujące prawo, a także przez tworzenie mechanizmów zapewniających odpowiedni standard rozstrzygnięć prawnych, urzeczywistniających ideę sprawiedliwości proceduralnej<sup>33</sup>. Sposób rozstrzygania takich konfliktów stanowi jednocześnie dodatkowy aspekt aksjologiczny, który należy uwzględniać przy formułowaniu powinności organów publicznych.

### 3. Powinności organów publicznych w perspektywie pojęć niedookreślonych

W szczególności przy pomocy pojęć niedookreślonych charakteryzowane są powinności organów administracji publicznej. Odnosi się to przede wszystkim do wytyczenia celów ich działania, zarówno tych ogólnych, wywodzących przez doktrynę z norm programowych czy zasad ogólnych, jak i konkretnych wynikających z określonych przepisów prawnych, dotyczących działania organów administracji publicznej w danej dziedzinie stosunków społecznych<sup>34</sup>.

Istotną rolę przy wyznaczaniu tych celów odgrywają klauzule generalne. Podkreśla się bowiem, że organy publiczne winny zawsze działać w imię dobra ogólnego, interesu publicznego czy interesu społecznego. Mimo zróżnicowanej

---

<sup>31</sup> K. Płonka-Bielenin, *Zakres pojęcia interes publiczny a organizacje pożytku publicznego*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2007, nr 4, s. 147.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 147.

<sup>33</sup> Z. Kmieciak, op.cit., s. 124.

<sup>34</sup> Wskazuje je w przypisie 46 K. Płonka-Bielenin, op.cit., s. 167-168.

terminologii zaczyna się przy tym poszukiwać uniwersalnego znaczenia takich pojęć, bądź zakłada się ich powszechne rozumienie, przynajmniej w odniesieniu do określonej grupy klauzul. Pojawiają się również, aczkolwiek krytykowane, próby ustawowego ich zdefiniowania. I tak w art. 2 pkt 4 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>35</sup> wskazano, że ilekroć w ustawie jest mowa o „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Te próby nie spotkały się jednak z aprobatą doktryny. Podkreślano przy tym, że zabieg ten jest co najmniej dyskusyjny, albowiem definicje legalne nie powinny wprowadzać dodatkowych wątpliwości interpretacyjnych<sup>36</sup>.

Nie oznacza to jednak, moim zdaniem, braku możliwości nadawania takim pojęciom pewnego uniwersalnego znaczenia. Należy jednak zdawać sobie sprawę z występujących różnic pomiędzy poszczególnymi klauzulami, z istniejących ograniczeń, a także roli w tym zakresie organów tworzących i stosujących prawo.

Po pierwsze, wymaga podkreślenia, że przedmiotowe klauzule nie mają charakteru jednolitego, i to nie tylko z uwagi na ich zróżnicowanie terminologiczne, czy też wskazywaną wielokrotnie konieczność ich odnoszenia do określonych realiów, zmiennych w czasie<sup>37</sup>. Istotne jest bowiem w większym stopniu to, że mogą one pełnić dwojaką rolę, z jednej strony determinować funkcję państwa i wyznaczać granice jego dopuszczalnej ingerencji w sferę praw jednostki, z drugiej zaś być pojęciami wyznaczającymi kierunek i standardy konkretnych działań administracyjnych. Dotyczy to w szczególności pojęcia interesu publicznego. Pierwsza z tych ról wynika z traktowania prawa administracyjnego jako prawa publicznego, reprezentującego interes publiczny. W drugim przypadku w określonych normach prawa możemy mieć do czynienia z odwołaniem do interesu publicznego jako kryterium działania administracji w konkretnej dziedzinie.

Możemy zatem spoglądać na klauzulę interesu publicznego szeroko jako na kryterium i konsekwencję przyjęcia administracyjnoprawnej formy regulacji stosunków społecznych, bądź też wąsko – konkretyzując ten interes na gruncie określonych stosowanych norm prawnych. W obu przypadkach pojęcie to spełnia szczególną rolę, determinując funkcje państwa oraz granice jego dopuszczalnej ingerencji w sferę praw jednostki, różni je jednak zajmowana pozycja w stosunku do innych prawnie chronionych interesów. W pierwszej płaszczyźnie możemy

---

<sup>35</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 776, ze zm.

<sup>36</sup> W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, LEX 2012 r., pkt 3 *Interes publiczny*; por. też M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 107.

<sup>37</sup> Na co wskazuje E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13; czy M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 47.



mówić zawsze o ogólnej zasadzie nadrzędności interesu publicznego w prawie administracyjnym. Realizowana jest ona przez ustawodawcę, który dokonuje wyboru administracyjnoprawnej formy regulacji, a przez to czyni organy administracji publicznej odpowiedzialnymi za konkretyzację określonych stosunków prawnych i wyznaczanie praw i obowiązków podmiotów tych stosunków. W tym i tylko tym wyraża się nadrzędność interesu publicznego jako zasada. Nie musi ona pociągać za sobą zawsze prymatu tego interesu przy wydawaniu konkretnych decyzji.

W znaczeniu wąskim klauzula interesu publicznego stanowi natomiast przesłankę podejmowania określonych rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej, ale tylko wtedy, gdy przepisy wyraźnie odwołują się do pojęcia takiego interesu jako determinanty wyboru<sup>38</sup>. Przy tym wybór administracyjnoprawnej formy regulacji i odesłanie do klauzuli interesu publicznego w konkretnym przepisie prawa należy do ustawodawcy, dokonanie zaś wykładni tego pojęcia i powinność jego wyważenia z innymi interesami jest zadaniem organu stosującego prawo.

Takie podejście może odnosić się także do innych klauzul, np. dobra wspólnego. Jak wskazuje bowiem R. Stemplowski, pojęcie to ma również dwojakie znaczenie. Z jednej strony jest pojęciem prawnym występującym w Konstytucji RP<sup>39</sup>. W tym sensie dobrem wspólnym jest jedynie państwo. Nie jest nim żadna inna wartość wzięta z osobna. Samo pojęcie dobra wspólnego wykracza jednak poza Konstytucję RP i może być synonimem dalekosiężnego celu polityki mobilizującej ogół obywateli, może być też związane z dążeniem do trwałego umiejscowienia Polski w strukturach UE itp.<sup>40</sup>

Wskutek procesów europeizacji pojawiają się także pojęcia odwołujące się do wartości wykraczających poza wewnętrzny porządek państwa. Wskazuje się w związku z tym na nową kategorię interesu określanego jako interes powszechny, ogólny czy dobro publiczne bądź europejskie dobro wspólne. Służy ona opisaniu wzajemnej relacji Unii i jej państw członkowskich. Ta kategoria „dobra publicznego” zakreśla jednocześnie granice wykładni interesu publicznego państwa członkowskiego<sup>41</sup> i powoduje, że jego pojęcie kształtuje się także w toku orzecznictwa ETS, gdyż zakłada, że Unia ponosi odpowiedzialność za europejskie dobro wspólne, które jest szeregiem konkretnych celów mających służyć ogólnoludzkiemu dobrobytowi<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Na te dwa sposoby ujmowania interesu publicznego wskazują w: M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 287-300.

<sup>39</sup> Por. preambułę, art. 1, art. 25 ust. 3 czy art. 82 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>40</sup> R. Stemplowski, *Nasze dobro wspólne* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcińskiego*, Warszawa 2007, s. 92 i 99.

<sup>41</sup> Zwraca na to uwagę W. Szpringer, *Problem „dobra publicznego” kraju członkowskiego UE a prawo europejskie* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 549-550.

<sup>42</sup> Podkreślają to Z. Brodecki, O. Hołub-Śniadach, *Paradoks różnorodności i jedności* [w:] *Konferencja. Unia Europejska: zjednoczeni w różnorodności*, Warszawa 14-15 grudnia 2010 r., red. C. Mik, Warszawa 2012, s. 21.

Dodatkowo nakłada się na te różnice niejednolita terminologia i brak konsekwencji w jej stosowaniu. Pomimo tego uważam za niepożądane nadawanie różnym klauzulom takiego samego znaczenia. Jeżeli bowiem ustawodawca używa w przepisach prawnych różnych pojęć, to należy zakładać, że czyni to w sposób świadomy. Stąd przy wykładni klauzul istotne jest wskazanie podmiotów, do których się one odnoszą i wartości, jakie w związku z tym winny być realizowane. Dotyczy to w szczególności pojęcia interesu publicznego i interesu społecznego. W ramach demokratycznego państwa prawnego powinny być one odczytywane zgodnie z powszechnie akceptowanym systemem aksjologicznym, nie oznacza to jednak ich utożsamienia. Nie wyklucza tego służebna rola państwa i administracji publicznej wobec społeczeństwa, traktowanie interesu publicznego jako wartości autonomicznej nie musi być bowiem równoznaczne z subiektywnie kreowaną przez władzę publiczną wizją ładu publicznego.

W przypadku interesu publicznego punktem odniesienia powinno być, moim zdaniem, właśnie państwo lub osoby prawa publicznego (samorządy). Interes społeczny należy natomiast odnosić do grup społecznych. Mamy tu więc do czynienia z różnymi zakresami. Za takim stanowiskiem przemawiają zarówno regulacje prawne, jak i znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie. Jeżeli bowiem przyjrzymy się określeniu interesu publicznego na tle art. 2 pkt 4 powoływanej już ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to niezależnie od jego ogólnikowości możemy skonstatować, że ustawodawca łączy je z ogółem społeczeństwa lub lokalnymi społecznościami, a więc ze wspólnotą na poziomie ogólnym i lokalnym. Podobnie przy wykładni pojęcia interesu publicznego jako przesłanki udzielenia informacji przetworzonej na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>43</sup> organy stosujące prawo odnosiły je do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz podmiotów publicznych<sup>44</sup>.

Inne znaczenie nadaje się natomiast interesowi społecznemu. Jest on wiązany z istnieniem pewnych grup społecznych, których źródłem jest pluralistyczne społeczeństwo. Przykładowo w takim rozumieniu wykładane jest to pojęcie na tle art. 31 k.p.a., gdzie stanowi kryterium dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Powoływane klauzule nie mają również same w sobie jednolitego charakteru. Łączenie pojęcia interesu publicznego zarówno z interesem państwa, jak i wspólnot samorządowych powoduje bowiem, że na gruncie prawa administracyjnego można

<sup>43</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.; dalej: u.d.i.p.

<sup>44</sup> Por. wyrok NSA z 10.1.2014 r., sygn. akt I OSK 2111/13, LEX nr 1477545; wyroki NSA z 5.3.2015 r.: sygn. akt I OSK 863/14, sygn. akt I OSK 864/14, sygn. akt I OSK 865/14, sygn. akt I OSK 866/14 oraz wyrok z 21.5.2014 r., sygn. akt I OSK 2698/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

mówić o decentralizacji interesów publicznych i ich zróżnicowaniu<sup>45</sup>. Podobna sytuacja występuje w przypadku interesów społecznych, które mogą się wiązać z funkcjonowaniem organizacji propagujących różne cele i wartości.

Niekiedy ustawodawca odwołuje się do pewnego uogólnionego systemu wartości, poprzez wykorzystanie innych klauzul odnoszonych nie tyle do określonej kategorii podmiotów, ile ich funkcji. Dotyczy to m.in. posługiwania się pojęciem zadań publicznych w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.<sup>46</sup> W literaturze podkreśla się, że zadania publiczne cechuje powszechność i użyteczność dla zbiorowości<sup>47</sup>. Są one co do zasady przypisywane państwu, które decyduje czy będzie je realizować na zasadzie wyłączności, czy za pośrednictwem innych podmiotów. Przekazywanie takich zadań podmiotom niepublicznym nie musi zatem oznaczać zmiany ich charakteru, jeżeli władza nadal pozostaje za nie odpowiedzialna<sup>48</sup>. Przystają mieć one charakter publiczny jedynie w sytuacji, gdy państwo całkowicie zrezygnuje z zajmowania się niektórymi sprawami i z ponoszenia w tym zakresie odpowiedzialności<sup>49</sup>. Stąd w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjęto na tle art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., iż przedsiębiorstwa energetyczne objęte są obowiązkiem informacyjnym. Realizowane przez nie zadania, pomimo dokonanej prywatyzacji, mają bowiem na gruncie regulacji art. 9c ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne<sup>50</sup> w dalszym ciągu charakter publiczny<sup>51</sup>. W ten sposób wskazane pojęcie realizowanych zadań stanowi źródło obowiązków podmiotów wykraczających poza strukturę administracji publicznej.

Klauzule generalne mogą jednak nie tylko wyznaczać cele działania organów administracji publicznej, ale mogą także, co można było już zauważyć na tle poprzednich rozważań, wpływać w inny sposób na powinności organów publicznych. Mogą bowiem stanowić, po pierwsze, przesłanki podejmowania decyzji związanych, po drugie zaś, stanowić przesłanki podejmowania lub dyrektywy wyboru decyzji uznaniowych. W pierwszym przypadku, ustawodawca poszerza zakres swobody organu stosującego prawo, przez co może ograniczać wolności i prawa obywatelskie. I tak na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. udostępnienie

---

<sup>45</sup> Zob. A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 352.

<sup>46</sup> Pojęcie to odzwierciedla, zdaniem G. Sibigi, funkcjonalne podejście do konstrukcji zadania publicznego jako regulowania spraw całości, ogółu, dobra ogółu; por. G. Sibiga, *Zakres stosowania przepisów dostępowych* [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, Warszawa 2013, s. 23.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>48</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa-Kraków 1994, s. 29 i n.

<sup>49</sup> Por. wyrok NSA z 24.11.2014 r., sygn. akt I OSK 2051/14, LEX nr 1595419.

<sup>50</sup> Obecnie t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.

<sup>51</sup> Np. wyroki NSA z 10.1.2014 r.: sygn. akt I OSK 2118/13; sygn. akt I OSK 2119/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, oraz wyrok NSA z 22.1.2014 r., sygn. akt I OSK 1998/13, LEX nr 1416640.



informacji przetworzonej uzależnione jest od spełnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego. Podobnie na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach – przesłankami odmowy wpisania zaproszenia do ewidencji lub unieważnienia wpisu są względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei zgodnie z art. 32 ust. 1 lit. a vi Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady/WE/Nr 810/2009 z 13.7.2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy<sup>52</sup>, odmawia się m. inn. wizy, jeżeli osoba ubiegająca się o nią jest uważana za osobę, której obecność stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego w myśl art. 2 pkt 19 kodeksu granicznego Schengen lub dla stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli w krajowych bazach danych należących do państw członkowskich jest na temat osoby ubiegającej się o wizę wpis, który z wymienionych względów nakazywałby odmówić pozwolenia na wjazd.

W drugim przypadku ustawodawca ogranicza swobodę wyboru konsekwencji prawnych do sytuacji określonych za pomocą klauzul generalnych. I tak na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach uzależniono możliwość uznania od wystąpienia nadużycia prawa. Zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego można bowiem unieważnić, jeżeli cudzoziemiec nadużywa zasad małego ruchu granicznego przebywając w strefie przygranicznej określonej w zezwoleniu, w celach innych niż te, dla których zezwolenie może być udzielone. Z kolei na podstawie art. 48 § 1 czy art. 67a § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, pojęcie interesu publicznego stanowi obok słusznego interesu podatnika przesłankę odroczenia terminów płatności, odroczenia, rozłożenia na raty, umorzenia w całości lub części zaległości podatkowych.

Klauzule takie mogą też przybierać postać dyrektyw kierunkowych przy korzystaniu z uznania administracyjnego. Jedną z takich dyrektyw zawiera art. 7 k.p.a., który nakazuje wążenie interesu społecznego ze słusznym interesem obywateli. Powinności organów mogą być bowiem wyznaczane nie tylko poprzez normy-reguły, ale i poprzez normy-zasady. Jedne i drugie mogą być formułowane przy pomocy pojęć niedookreślonych. Z tego względu organ stosujący k.p.a. musi zawsze na podstawie danego aktu prawa materialnego odkodować chronione interesy. Przy braku wyraźnych wskazówek mogą powstać problemy co do ich gradacji, także jednak i te ustalenia powinny być dokonane w procesie stosowania prawa. W tej płaszczyźnie nie mamy bowiem do czynienia z generalną zasadą nadrzędności interesu ogólnego, czy to publicznego, czy społecznego, ta została już bowiem uwzględniona w procesie stanowienia prawa.

Poszerzanie zakresu swobody organu poprzez formułowanie przesłanek decyzji może być dokonywane także przy pomocy innych rodzajów pojęć niedookreślonych. W przeciwieństwie do klauzul generalnych są one często bardziej

---

<sup>52</sup> Dz.Urz.UE 2009 Nr L 243/1 ze zm.; dalej: Kodeks Wizowy.



zobiektywizowane i w większym stopniu precyzują przedmiot lub podmiot, do którego odnoszą się chronione wartości. W zakresie decyzji związanych mogą to być np. siła wyższa czy względy humanitarne (art. 33 ust. 1 Kodeksu Wizowego). W przypadku decyzji uznaniowych wskazuje się często na przesłanki faktyczne np. ważne powody osobiste (art. 33 ust. 2 Kodeksu Wizowego).

Pojęcia niedookreślone wpływają jednak nie tylko na powinności organów administracji publicznej, ale wyznaczają także pewien wymiar aksjologiczny innych podmiotów publicznych, w tym sądów. Pozwalają bowiem na pogłębienie orzekania, na przejście od biurokratycznego do dyskursywnego modelu stosowania prawa, w którym możliwe staje się „szerokie wykorzystanie wykładni systemowo-aksjologicznej w procesie rekonstrukcji stosowanych norm prawnych”<sup>53</sup>.

#### **4. Powinności i uprawnienia jednostki w perspektywie pojęć niedookreślonych**

Pojęcia niedookreślone stanowiąc aksjologiczne uzasadnienie działania organów administracji publicznej, pełnią jednocześnie funkcję w zakresie uregulowania sytuacji prawnej obywateli i ich zrzeczeń. Powinności organów znajdują bowiem odzwierciedlenie nie tylko w sferze wewnętrznej, ale także i przede wszystkim w sferze zewnętrznej, oddziałując na pozycję podmiotów administrowanych. Stąd też wyznaczanie celów działania administracji publicznej, poszerzanie jej swobody w przypadku decyzji związanych, oraz ograniczanie w odniesieniu do decyzji opartych na uznaniu, wywiera niewątpliwie wpływ na uprawnienia i obowiązki adresatów decyzji. Obecnie chciałabym jednak zwrócić uwagę na te sytuacje, w których pojęcia niedookreślone stanowią bezpośrednie aksjologiczne tło dla sytuacji prawnej jednostek, wpływając w ten sposób także pośrednio na powinności organów. Stanowi to niejako drugą stronę zagadnienia poruszanego w poprzednim punkcie.

Dotyczy to przede wszystkim klauzul generalnych. Niektóre z nich, np. słuszny interes obywateli z art. 7 k.p.a., wskazują wyraźnie na wymiar indywidualny, nakazując organom administracji jego uwzględnianie w procesie decyzyjnym<sup>54</sup>.

W odniesieniu do praw i wolności obywatelskich ustawodawca posługuje się różnymi technikami wykorzystania pojęć niedookreślonych. Na poziomie konstytucyjnym odwołuje się często do klauzul generalnych, które konkretyzuje na poziomie ustawowym. Ograniczają one niejednokrotnie przyznane prawa

<sup>53</sup> G. Heleniak, op.cit., s. 29.

<sup>54</sup> Pomijam przy tym fakt, iż także w zakresie klauzul odwołujących się do interesów czy dóbr publicznych wskazuje się, że ich treść powinna być wykładana, z uwzględnieniem podstawowych praw jednostki; por. M. Wyrzykowski, op.cit., s. 46.

i wolności konstytucyjne. I tak na podstawie art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wolność zgromadzeń może podlegać ograniczeniom niezbędnym dla ochrony bezpieczeństwa czy porządku publicznego, ochrony środowiska zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Ustawa z 24.7.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach<sup>55</sup> wskazuje natomiast na przesłanki faktyczne, takie jak zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub mienia znacznych rozmiarów, bądź kolejność zgłoszenia, gdy zagrożenia takiego nie dało się usunąć, w przypadkach, o których mowa w art. 12 i 13 Prawa o zgromadzeniach, to jest w odniesieniu do zgromadzeń osób w tym samym miejscu i czasie, a także na istniejące ograniczenia karne.

Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, iż klauzule ograniczające prawa i wolności powinny być wykładane w sposób wąski, z uwagi na konstytucyjny wymiar wolności<sup>56</sup>. Stąd Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18.1.2006 r., K 21/05<sup>57</sup>, stwierdził, że „konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń zawiera zakaz odbierania tej wolności przez władze publiczne z powodu różnic światopoglądowych lub gdy głoszone treści są niezgodne z systemem wartości reprezentowanych przez piastunów władzy publicznej”, albowiem „przekonania moralne piastunów władzy publicznej nie są synonimem moralności publicznej, jako przesłanki wolności ograniczenia zgromadzeń”. Podobnie NSA w wyroku z 25.5.2006 r., I OSK 329/06<sup>58</sup>, wskazał, że nie jest rolą organów administracyjnych ani sądów administracyjnych analizowanie nienaruszających prawa haseł przez pryzmat własnych przekonań moralnych, czy przekonań dowolnej części społeczeństwa, bo to niweczyłoby konstytucyjną wolność zgromadzeń.

Posługiwanie się klauzulami generalnymi ma też często na celu limitowanie uprawnień ustawowych, np. wskazywane w poprzednim punkcie pojęcie szczególnego interesu publicznego w odniesieniu do ustawowego prawa do informacji przetworzonej, na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Ograniczanie praw i wolności jednostki przy pomocy klauzul generalnych, odwołujących się niejednokrotnie do dóbr publicznych pogarsza niewątpliwie sytuację prawną tych podmiotów. Jak wskazuje bowiem J. Jaworski, na tym tle dochodzi niejednokrotnie do zachwiania proporcji między interesem jednostki a dobrem wspólnym na korzyść tego ostatniego, a to zawsze prowadzi do obniżenia standardów bez względu na to, czy dotyczy kwestii procesowych czy materialnych<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm.

<sup>56</sup> Podkreśla to M. Rzemieniewska, *Administracja publiczna wobec praw człowieka w Polsce. Refleksje na tle realizacji standardów europejskich* [w:] *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, red. M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz, Warszawa-Siedlce 2011, s. 693 i n.

<sup>57</sup> OTK ZU 2006, nr 1/A, poz.4, pkt III.4. Zasady realizacji wolności zgromadzeń.

<sup>58</sup> ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 45.

<sup>59</sup> J. Jaworski, *Ograniczenie uprawnień strony w imię dobra publicznego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, t. 1, Warszawa 2012, s. 524.

W odniesieniu do uprawnień jednostek ustawodawca częściej posługuje się jednakże pozostałymi rodzajami pojęć niedookreślonych. I tak przy uprawnieniu do pomocy społecznej na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej<sup>60</sup> odwołuje się zarówno do pojęć empirycznych, jak: „osoba samotnie gospodarująca”, jak i w związku z art. 8 ust. 1 i art. 7 pkt 2-15 do pojęć indywidualizujących się w konkretnych sytuacjach, np. trudności w integracji cudzoziemca, czy inne uzasadnione okoliczności.

Pojęcia niedookreślone mogą też ograniczać uprawnienia jednostek. Np. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska<sup>61</sup>, osoba spełniająca przesłanki ustawowe, określane zresztą przy pomocy pojęć niedookreślonych, może dokonać zmiany imienia i nazwiska na inne. Zgodnie z art. 5 tej ustawy, zmiany nazwiska nie dokonuje się jednak w przypadku ubiegania się o zmianę na nazwisko historyczne, wsławione w dziedzinie kultury, nauki, działalności politycznej, społecznej albo wojskowej, chyba że osoba ubiegająca się o zmianę nazwiska posiada członków rodziny o tym nazwisku.

W tym kontekście pojawił się pogląd, że pojęcia nieostre stanowią skróty sposób uregulowania prawa obywatela. Znajdują się one bowiem w prawie pozytywnym i są skierowane nie tylko do organu administracji, zatem ich celem nie jest poszerzenie swobody organu<sup>62</sup>.

Przy pomocy pojęć niedookreślonych formułowane mogą być także obowiązki jednostek. I tak na podstawie ustawy z 7.9.1991 r. o systemie oświaty<sup>63</sup> obowiązki rodziców określone w art. 14b ust. 1 pkt 2 i 4 formułowane są przy pomocy pojęć niedookreślonych – „zapewnienie regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia” czy „zapewnienie odpowiednich warunków nauki określonych w zezwoleniu”. Może to wywoływać wątpliwości co do zakresu obowiązków, ale nie zawsze możliwe jest uniknięcie takiej techniki prawnej.

Negatywnie należy jednak ocenić formułowanie przy pomocy pojęć niedookreślonych obowiązków jednostek w sferze prawa gospodarczego czy podatkowego. Istotną wartość stanowi w nich bowiem pewność prawa, zwłaszcza w stosunku do działań gospodarczych obywateli i podejmowanych przez nich decyzji majątkowych stanowiących często podstawę ich egzystencji. Także i tu nie można jednak całkowicie wykluczyć stosowania pojęć niedookreślonych, o ile można ustalić ich desygnaty<sup>64</sup>, oraz przy zachowaniu szczególnej ostrożności. Nakaz określoności przepisów prawnych powinien być zatem w tych dziedzinach rozumiany jako wymóg sformułowania przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji

<sup>60</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 930, ze zm.

<sup>61</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 10 ze zm.

<sup>62</sup> Podkreśla to J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 358.

<sup>63</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.

<sup>64</sup> D. Uszyński, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w wyznaczaniu standardów prawidłowej legislacji finansowej w organach administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna w III RP*, op.cit., s. 743-747.

w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Traktować go należy przy tym jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP<sup>65</sup>.

## 5. Wnioski

Nie budzi wątpliwości teza, iż powinności organów oraz prawa i obowiązki pozostałych stron stosunków administracyjnoprawnych powinny być rozważane także w perspektywie pojęć niedookreślonych. Pozwala to na ocenę istniejących regulacji prawnych zarówno z punktu widzenia ich skuteczności, jak i uwzględniania przez nie aspektów aksjologicznych i umożliwia realizację za pomocą norm prawnych celów polityki administracyjnej.

Pojęcia niedookreślone są bowiem z jednej strony sposobem rozwiązywania konfliktu między wymaganiami ustawowego określenia podstaw działania administracji a koniecznością zapewnienia twórczej roli administracji, z drugiej zaś zapewniają pogłębienie orzekania oraz uwzględniania w jego toku różnych interesów prawnych i wartości.

Zauważyć jednak należy, że mimo publicznego charakteru prawa administracyjnego, konstrukcji norm tego prawa nie można oprzeć wyłącznie na określeniu roli organów zmierzających do reprezentowania interesu publicznego<sup>66</sup>. Stąd też w regulacjach szczególnych powinny być określone i skonkretyzowane prawnie chronione interesy.

Nie budzi przy tym zastrzeżeń formułowanie, przy pomocy różnego typu klauzul generalnych, celów działania organów administracji publicznej. Przeciwnie ustawodawca podkreśla w ten sposób aspekt aksjologiczny aktów stosowania prawa, co pozwala na realizowanie zasad polityki administracyjnej oraz sprzyja argumentacyjnej roli prawa.

Nieco inaczej należy jednak ocenić posługiwanie się pojęciami niedookreślonymi w przypadku formułowania przez przepisy praw i obowiązków jednostek, zwłaszcza w sytuacji nadużywania takich pojęć. Niekiedy bardziej korzystne dla obywateli będzie bowiem wyraźne pozostawienie swobody wyboru w postaci uznania administracyjnego, ograniczonego dyrektywami podlegającymi wykładni sądów administracyjnych, niż pozorne związkiwanie organów stosujących prawo terminami nieostrymi, wymykającymi się w istocie kontroli. Na tym tle docho-  
dzić może natomiast do kamuflowania luzów decyzyjnych, mimo głoszonych tez

---

<sup>65</sup> Por. orzeczenie TK z 26.4.1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12; wyrok TK z 17.10.2000 r., sygn. akt SK 5/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 254; wyrok TK z 30.10.2001 r., sygn. akt K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217; orzeczenie TK z 24.2.2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU 2003, nr 2/A, poz.13.

<sup>66</sup> Zwraca na to uwagę J. Jaworski, op.cit., s. 531.



o poprawie pozycji prawnej jednostek. Dotyczy to m.in. regulacji praw cudzoziemców. Likwidacja licznych przypadków uznania administracyjnego w tej dziedzinie spowodowała z jednej strony nadmierne posługiwanie się pojęciami niedookreślonymi, z drugiej zaś nie zmniejszyła nieograniczonych w istocie kompetencji uznaniowych na etapie współdziałania organów, np. na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców<sup>67</sup>.

Z pewną ostrożnością należy też przyjmować ograniczanie przez pojęcia niedookreślone uznania. Nie zawsze musi to bowiem prowadzić do poprawy pozycji jednostek. Jak podkreśla J. Zimmermann, często mamy tu do czynienia ze swoistym paradoksem, gdy przez użycie jednej kategorii luzu (interpretacyjnego wobec pojęcia nieostrego) ustawodawca ogranicza inną kategorię luzu (uznanie)<sup>68</sup>.

W szczególności należy negatywnie ocenić formułowanie przy pomocy pojęć niedookreślonych obowiązków jednostek, zwłaszcza w dziedzinie prawa gospodarczego i podatkowego. Mimo związanego charakteru decyzji występują tu bowiem niejednokrotnie niczym nie motywowane luzy decyzyjne.

Z tego względu konieczne staje się poszukiwanie dodatkowych instrumentów zapewniających odpowiedni standard rozstrzygnięć prawnych. Jednym z takich mechanizmów może być odwoływanie się do zasady proporcjonalności i wyważania interesów<sup>69</sup>. Obejmuje ona proces stanowienia i stosowania prawa<sup>70</sup>, wyrażając zakaz nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw człowieka i obywatela. Stanowi jednocześnie podstawową gwarancję i ochrony tych wolności i praw.

Wydaje się też, że do ograniczenia występujących nadmiernych luzów decyzyjnych można wykorzystać instrumenty, odnoszone dotychczas do uznania administracyjnego, a wynikające z prawa europejskiego związanego z systemem państw Rady Europy i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, oparte m.in. na rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R/80/2 z 11.3.1980 r. dotyczącej wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji<sup>71</sup>, stanowiącej rozwinięcie wcześniejszej rezolucji tego Komitetu (77) z 31.9.1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracji<sup>72</sup>.

Celowe byłoby także odwoływanie się do zasad prawa wspólnotowego, w tym przepisów ogólnych, jak i zasad ogólnych, czy szczególnych przepisów, a także

<sup>67</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1061 ze zm.; por. A. Baranowska, *Uznanie administracyjne w polskim prawie o cudzoziemcach*, praca licencjacka, UKSW, Warszawa 2015, s. 51-52 oraz 57-60.

<sup>68</sup> J. Zimmermann, op.cit., s. 358.

<sup>69</sup> M. Stahl, op.cit., s. 116.

<sup>70</sup> P. Ruczkowski, *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji, a zasada proporcjonalności* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, t. IV, Warszawa 2012, s. 48.

<sup>71</sup> Tekst w: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 85-99.

<sup>72</sup> Tekst ibidem, s. 82-84. Przewidywała ona prawo do wysłuchania, informacji, pomocy prawnej, uzasadniania decyzji oraz pouczenia o środku odwoławczym.

dyrektyw wyprowadzanych z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w tym jej art. 41 statuującego prawo do dobrej administracji.

### **Obligations in the context of indeterminate terms – administrative law approach**

The purpose of the article is to show the obligations of both the authorities and other parties to the administrative law relationship in case of applying indeterminate terms set by the legislator. The author stresses the axiological aspect of applying the law by indicating cases of proper use of such legislative technique, as well as its abuse.