

Wojciech Kręcisz*

POWINNOŚCI W PERSPEKTYWIE POJĘĆ NIEDOOKREŚLONYCH. PŁASZCZYZNA ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1.

Tytuł konferencji „Jedność norm prawa i wartości w systemie prawa” wydaje się wprost nawiązywać, a tym samym odwoływać, do potrzeby budowy systemu prawa, a w konsekwencji stosowania obowiązujących w nim norm prawnych, przy uwzględnieniu tego idealizacyjnego założenia, że twórca tego systemu – racjonalny prawodawca – a w konsekwencji również podmiot stosujący prawo (organ administracji, sąd) będą w swoich działaniach uwzględniać zasadę jednolitości tego systemu rozumianą w ten sposób, że podstawą stanowienia i stosowania obowiązujących i funkcjonujących w nim norm prawnych powinien być – postulat adresowany do prawodawcy – i jest – postulat adresowany w szczególności do sądów i trybunałów – powszechnie afirmowany system wartości. Innymi słowy, że obowiązujące normy prawne wyznaczające ich adresatom określone w nich wzory zachowania powinny mieć i mają jednolite i spójne podstawy aksjologiczne, a tym samym, że mają służyć i służyć realizacji oraz ochronie określonych wartości stanowiąc ich funkcję. Za oczywiste przy tym uznać należałoby i to, że uwzględniając dynamikę szeroko rozumianych zjawisk i procesów społecznych, gospodarczych, czy też politycznych – z uwagi na funkcje prawa, jako regulatora tych procesów – prawodawca nie może

* Dr Wojciech Kręcisz – Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

nie zapewnić, poprzez stosowanie określonych technik prawodawczych, braku odpowiedniej dynamiki samemu systemowi prawa, a przez to jego elastyczności gwarantującej, na tyle na ile jest to konieczne i jednocześnie możliwe bez potrzeby podejmowania (doraźnej) interwencji prawodawczej, pożądaną jego aktualność i adekwatność, w tym w relacji do aktualnie powszechnie afirmowanego systemu podstawowych zasad i wartości, który również podlega sobie właściwej dynamice¹.

Stąd też, prawidłowe korzystanie przez prawodawcę ze stosownych i dopuszczalnych w tym zakresie środków techniki prawodawczej, o ile rzecz jasna korzystanie z nich jest uzasadnione, racjonalne oraz wyraźnie i jednoznacznie służy realizacji konkretnie określonych i poświadanych celów, w tym zwłaszcza realizacji postulatu zapewnienia elastyczności prawa oraz elastyczności jego stosowania, uznać należałoby za oczywiście pożądane, a nawet konieczne². Tym samym, o ile prawodawca uwzględnia obowiązujące w tym zakresie zasady i czyni zadość racjonalnemu modelowi tworzenia prawa, to zwroty niedookreślone i nieostre oraz zwrot szacunkowe i ocenne, które tworzy na gruncie stanowionych przepisów prawa, czy też zawarte w tych przepisach odesłania pozasystemowe do ocen wyrażających określone wartości – odesłania do pozaprawnego systemu ocen, poprzez które upoważnia do oparcia decyzji stosowania prawa na wymienionych kryteriach pozaprawnych – z punktu widzenia wymogu zachowania precyzji wypowiedzi normatywnej i unikania jej wieloznaczności, zasadniczo nie mogą być oceniane, jako niepożądana wadliwość, czy też ułomność tekstu danego aktu prawnego³.

¹ Powyższe obrazuje przykład wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18.2.2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2/A, poz. 9; kontrolując zgodność z konstytucją określonych w ustawie Prawo o adwokaturze oraz w ustawie o radcach prawnych warunków dostępu na aplikację adwokacką i aplikację radcowską, w uzasadnieniu tego orzeczenia TK wyjaśnił, że „w 1982 r. tj. w okresie stanowienia ustaw (zwykłych) – Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych, pozostawienie spraw naboru kandydatów i nadzoru nad wykonywaniem zawodów adwokata i radcy prawnego samorządom zawodowym, ich wewnętrznym regulacjom i decyzjom, stanowić mogło ważną, często – głównie skuteczną ochronę przed nadmierną ingerencją organów władzy i administracji państwowej. Funkcje regulacyjne i decyzyjne tych organów, ich aksjologia oraz zakres realizacji pojmowane były wówczas inaczej niż obecnie. [...] uregulowania te spełniły – w znacznym wymiarze – pozytywną funkcję gwarancyjną. W następstwie przemian ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, warunki wykonywania zawodów adwokata i radcy prawnego, jak wielu innych zawodów zaufania publicznego, zmieniły się zasadniczo. [...] W Polsce punktem zwrotnym uwarunkowań prawno-ustrojowych – w sferze gwarantowanych konstytucyjnie wolności jednostki oraz dopuszczalności ich ograniczania – był niewątpliwie moment wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Trudno pominąć rolę tej Konstytucji w ukształtowaniu nowej sytuacji prawnej jednostki”.

² Jak wynika z § 155 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, typowym sposobem służącym zapewnieniu elastyczności tekstu aktu normatywnego jest posłużenie się przez prawodawcę określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczeniem nieprzekraczalnych dolnych lub górnych granic swobody rozstrzygnięcia.

³ Chyba, że w miejsce, z założenia świadomie i racjonalnie tworzonego za pomocą wymienionego środka techniki prawodawczej, a adresowanego do podmiotów stosujących prawo, „luzu

Potwierdzeniem tego jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku z 7.3.2012 r., sygn. akt K 3/10⁴. Mianowicie, w uzasadnieniu tego orzeczenia, odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa wyjaśnił, że z punktu widzenia oceny konstytucyjności regulacji, której stawiany jest zarzut braku określoności, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające. W rezultacie, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis (lub grupa przypisów), może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny.

Co przy tym istotne, wyraźnie odwołując się do zasady powściągliwości sędziowskiej i zasady domniemania zgodności z konstytucją kontrolowanego aktu prawnego, w spojrzeniu na omawiane zagadnienie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na potrzebę dokonywania oceny zachowania wymogu jego określoności w relacji do praktyki stosowania aktu prawnego poddawanego testowi hierarchicznej zgodności. Mianowicie, w uzasadnieniu przywołanego orzeczenia Trybunał dobitnie podkreślił, że posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, nie narusza samo przez się zasady poprawnej legislacji (wymogu

interpretacyjnego”, niepożądanym i tzw. ubocznym skutkiem działalności prawodawcy będzie wykreowanie sytuacji polegającej na stworzeniu „luzów” powstałych wskutek niejasnego, nieprecyzyjnego lub niepełnego sformułowania przepisów, ich sprzeczności w płaszczyźnie językowej lub podobnych zjawisk, prowadzącej do trudności w poznaniu rzeczywistego znaczenia normy prawnej lub w wyborze między kilkoma „konkurującymi” sposobami jej rozumienia. Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 7.3.1995 r., sygn. akt W 9/94, OTK 1995, nr 1 poz. 20; cyt. za: T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczynski, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 497.

⁴ OTK ZU 2012, nr 2/A, poz. 25. Wskazane podejście obrazuje również przykład wyroku TK z 19.4.2011 r., sygn. akt P 41/09, OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 25, w uzasadnieniu którego, w kontekście braku istnienia usprawiedliwionego oczekiwania, że w każdym wypadku ustawodawca jest legitymowany traktować identycznie podmioty znajdujące się w różnej sytuacji, czemu może sprzeciwiać się względ na zasadę sprawiedliwości społecznej – przykładem jej uchybienia byłaby sytuacja, w której określone podmioty charakteryzowałyby cechy (z prawnie relewantnego punktu widzenia) istotnie przeciwstawne, a sama regulacja nie dałaby się uzgodnić z wartościami konstytucyjnymi – sąd konstytucyjny stwierdził, że „akceptacja przeciwnego stanowiska zmusiłaby prawodawcę do tworzenia prawa w sposób nadmiernie kazuistyczny, co sprzeciwia się standardom państwa prawa, zgodnie z którymi przepisy prawne powinny być wprawdzie formułowane precyzyjnie, ale jednocześnie możliwie syntetycznie”.

określoności prawa), o ile ich dookreślenie nastąpi we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej.

Zwrócił tym samym uwagę na istnienie określonego rodzaju oczywistych wręcz „powinności sądów w perspektywie pojęć niedookreślonych”. Operowanie przez prawodawcę na gruncie stanowionych przez niego przepisów prawa szeroko rozumianymi zwrotami niedookreślonymi (nieostrymi) nie dość bowiem, że nie pozostaje bez wpływu na przebieg procesu interpretacji przepisu prawa, to w szczególności nie pozostaje bez wpływu na jego rezultat, a w konsekwencji również i na możliwość, a nawet konieczność oceny prawidłowości realizacji „powinności” aktualizujących się w relacji do pojęć niedookreślonych. W świetle przywołanego stanowiska za uzasadnione uznać należałoby oczekiwanie, że akt stosowania prawa wyrażający się w podjęciu rozstrzygnięcia o określonej treści, kształtujący prawa i (lub) obowiązku podmiotu, do którego jest adresowany, powinien również korespondować z określonym standardem. Stosowanie przez prawodawcę w prawie administracyjnym (podatkowym) przywołanych zabiegów i technik prawodawczych stanowi więc konkretne wyzwanie dla stosujących je organów administracji i kontrolujących działalność administracji publicznej sądów administracyjnych.

2.

Odnosząc się do „powinności w perspektywie pojęć niedookreślonych”, w sytuacji, gdy samo pojęcie „pojęć niedookreślonych” uznać należałoby za stosunkowo gruntownie zbadane i opisane w doktrynie prawa, a w praktycznym jego wymiarze, również stosunkowo dobrze rozpoznane przez orzecznictwo sądowno-administracyjne⁵, szerzej należałoby się odnieść do zagadnieniu „powinności” w perspektywie pojęć niedookreślonych, zwłaszcza zaś do charakteru jej źródła.

Intuicyjnie, „powinność” traktować należałoby jako konieczność określonej natury, czy też wręcz obowiązek. W sytuacji, gdy tak rozumiana powinność – konieczność, obowiązek – jest rozpatrywana w relacji do pojęć niedookreślonych, a więc do rezultatów konkretnych działań (racjonalnego) prawodawcy, który świadomie posługując się określonymi środkami techniki prawodawczej zmierza w ten sposób do realizacji zamierzonych celów, to nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że powinności w relacji do pojęć niedookreślonych, najogólniej rzecz ujmując, wiążą się z potrzebą (obowiązkiem) podjęcia konkretnych działań interpretacyjnych, a w ich rezultacie, z potrzebą zajęcia jednoznacznego, zindywidualizowanego okolicznościami rozpatrywanego przypadku stanowiska (zajęcia określonej postawy) wobec zwrotu niedookreślonego (nieostrego), zwrotu szacunkowego

⁵ Por. np. A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013 i przywołana tam literatura przedmiotu.

(ocennego), którym na gruncie przepisu prawa operuje prawodawca, czy też wobec zawartego w stosowanym przepisie prawa odesłania pozasystemowego, a mianowicie stanowiska zawierającego uargumentowaną i wiążącą propozycję jego (ich) rozumienia na gruncie rozpatrywanego przypadku – co innymi słowy wiąże się z kwalifikowaniem lub oceną określonych faktów (zdarzeń, zachowań, zjawisk), jako podpadających albo niepodpadających pod daną normę prawną oraz, jako objętych albo nieobjętych zakresem normowania i zastosowania danej normy prawnej – co jednocześnie, w zależności od okoliczności, zwłaszcza zaś charakteru „sporu” o przepis prawa zawierający zwrot niedookreślony (nieostry), nie pozbawia możliwości zajęcia bardziej uniwersalizowanego stanowiska, odnośnie do jego rozumienia.

Omawiane powinności są więc adresowane do podmiotu stosującego prawo, zwłaszcza zaś do sądu, w tym rzecz jasna sądu administracyjnego. Ich charakter nieodłącznie wiążący się ze stosowaniem prawa, rozpatrywać należałoby na płaszczyźnie prawnej, a za ich źródło uznać należałoby akt prawny o najwyższej mocy prawnej, a mianowicie konstytucję. I to nie tylko w tym wymiarze, w jakim na gruncie art. 184 w związku z art. 175 ustawy zasadniczej kontrola legalności działalności administracji publicznej powierzona NSA i innym (wojewódzkim) sądom administracyjnym, której szczegółowy przedmiot oraz zakres i kryteria określone zostały w ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wydaje się bowiem nie budzić wątpliwości, że powinności sądów administracyjnych w podejściu do pojęć niedookreślonych – czy też szerzej, w ich perspektywie – nie mogą nie uwzględniać tła konstytucyjnego oraz wyznaczonego nim kontekstu. Zwłaszcza, że jak się podkreśla, podstawowym celem i zadaniem sądownictwa administracyjnego (oraz bezpośrednim powodem jest ustanowienia) jest „[...] ochrona wolności i praw jednostki w jej kontaktach z władzą publiczną [...]”⁶.

W tej mierze, podkreślić należy przede wszystkim to, że obowiązująca ustawa zasadnicza tworzona była w jednoznacznej i stanowczej opozycji do pierwotnie obowiązującej, tj. na podstawie w pełni demokratycznych zasad, biegunowo odmiennych (aksjologicznie i treściowo) od dotychczasowych. W konsekwencji, kształt ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś treść jej podstawowych zasad oraz istota szczegółowych rozwiązań, które zostały przyjęte na jej gruncie, zdeterminowane zostały charakterystyczną i właściwą dla współczesnego demokratycznego konstytucjonalizmu tendencją do jej jurydyzacji (rozumianej jako nadanie ustawie zasadniczej w pełni normatywnego charakteru) oraz judycializacji (rozumianej, jako

⁶ J. Trzciniński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 127-128.

zasada (nakaz) bezpośredniego jej stosowania (współstosowania) w orzecznictwie sądowym przy równoczesnym odpowiednim zredagowaniu jej postanowień oraz zachowaniu odpowiedniego stopnia ogólności i szczególności regulacji konstytucyjnej, a także rozumianej jako zagwarantowanie, poprzez sądowy – tym samym efektywny – system bezpośrednich i formalnych gwarancji, jej prymatu w systemie źródeł prawa), która to tendencja „ze szczególną wyrazistością ujawnia się w konstytucjach postsocjalistycznych, a to na kontrastowym tle wręcz jej przeciwstawnej natury ich poprzedniczek – konstytucji państw „dyktatury proletariatu” – jako aktów nominalnych i „nie nadających się” do bezpośredniego stosowania w praktyce orzeczniczej”⁷. Z kolei, perspektywa nieuchronności – w pozytywnym tego słowa znaczeniu – szeroko rozumianych procesów integracyjnych, a w tym kontekście potrzeba uwzględnienia ich konsekwencji, skutkowałą ukształtowaniem postanowień ustawy zasadniczej w duchu zasady jej internacjonalizacji, a to poprzez określenie relacji i wzajemnego stosunku prawa krajowego – w tym jego otwartość oraz przychylność – wobec systemów prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego (art. 90 i art. 91)⁸. Nastąpiło to poprzez konstytucjonalizację imperatywnej na gruncie prawa międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda* (art. 9), zasady (nakazu) proumownej i prounijnej wykładni prawa, zasady bezpośredniego stosowania i pierwszeństwa ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowy międzynarodowej, zasady bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa stosowania prawa unijnego⁹.

⁷ W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, PiP 2000, nr 10, s. 31.

⁸ W tej mierze, nie sposób pominąć tej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego – w której w kontekście konsekwencji akcesji Polski do Unii Europejskiej – w zakresie odnoszącym się do wzajemnych relacji prawa unijnego i krajowego podkreślił znaczenie zasady obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania, w tym stosowania wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego, która powinna być oparta na wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi, co oznacza, po stronie Trybunału Sprawiedliwości – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm unijnych (wyrok TK z 11.5.2005 r., sygn. akt K18/04, OTK ZU 2005, nr 5/A, poz. 49). W uzasadnieniu wyroku z 16.11.2011 r., sygn. akt SK 45/09 (OTK ZU 2011, nr 9/A, poz. 97), Trybunał Konstytucyjny wyraził natomiast stanowisko o podobieństwie wartości znajdujących wyraz w konstytucji i traktatach, co stanowi konsekwencję wspólnej dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych, a w tym kontekście tego, że prawo unijne nie powstaje w przestrzeni europejskiej, abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności. W rezultacie, TK stwierdził istnienie istotnej zbieżności aksjologicznej prawa polskiego i unijnego.

⁹ W zakresie odnoszącym się do aksjologicznego i celowościowo funkcjonalnego kontekstu obowiązywania porządku prawa unijnego, w szczególności zaś jego pragmatyzmu, wśród tych jego cech, które racjonalny ustawodawca konstytucyjny musiał uwzględnić „z całym dobrodziejstwem inwentarza”, zwrócić należałoby zwłaszcza uwagę na gwarantowanie szczególnej pozycji – jako źródła prawa unijnego (źródła obowiązywania jego podstawowych zasadach) i konsekwencji konstytucyjnej funkcji Trybunału Sprawiedliwości – unijnemu *case law*. Zob. szerzej: A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 19 i n; A. Kalisz-Prokopik, *Ustalenie*

Zasada jurydyzacji konstytucji (art. 8 ust. 1) oraz zasada jej bezpośredniego stosowania (współstosowania) – art. 8 ust. 2 – czy też zasada jej internacjonalizacji nie może więc pozostawać bez wpływu na treść powinności (obowiązku) sądów administracyjnych w podejściu do zagadnienia pojęć niedookreślonych w prawie.

Zwłaszcza, gdy w tym względzie zwrócić należałoby uwagę na ten aspekt obowiązującego porządku prawnego, który stanowi konsekwencję treści preambuły oraz art. 30 ustawy zasadniczej, na gruncie których ustrojodawca operuje pojęciem „przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka”, a mianowicie, że niezależnie od woli prawodawcy, ponad prawem stanowionym istnieją normy i zasady prawa naturalnego. Nie pozostaje to bez wpływu – zwłaszcza w kontekście ustanowienia przez ustrojodawcę klauzuli demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a także proklamowania takich zasad jak: nienaruszalność, poszanowanie i ochrona godności człowieka, równość, domniemanie i ochrona wolności, proporcjonalność ograniczeń wolności i praw, czy też domniemania niewinności, co następuje właśnie poprzez odwołanie się do systemu prawa naturalnego, międzynarodowoprawnego standardu ochrony i realizacji praw jednostki oraz uniwersalnych standardów demokracji – nie dość, że na kwalifikowanie określonych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, jako względnie niezmiennalnych w aspekcie materialnym, a przez to przesądzających o tzw. „istocie” konstytucji¹⁰, to w szczególności na otwarcie się jej na wskazany system zasad i wartości, co skutkuje tym – jak podkreśla L. Garlicki – że „powszechne zasady prawa, uniwersalne standardy demokracji czy elementy naturalnego prawa konstytucyjnego zostają tą drogą jak gdyby „wessane” do systemu prawa pozytywnego, bo tylko za ich pomocą można ustalić znaczenie zasad wyrażonych w pisanym tekście konstytucji, któremu *nota bene* również towarzyszy,

źródła rekonstrukcji podstawy normatywnej w procesie stosowania prawa wspólnotowego [w:] Teoretyczno-prawne problemy integracji europejskiej, red. L. Leszczyński, Lublin 2004, s. 232 i n. W kontekście konstytucjonalizacji zasad opisujących relacje prawa wewnętrznego do systemu prawa międzynarodowego ustrojodawca nie mógł pominąć również konsekwencji tych procesów integracyjnych, w orbicie których Polska znajdowała się już w okresie poprzedzającym przyjęcie obowiązującej ustawy zasadniczej, a które wiążąca należy z funkcjami orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które *de facto*, ma skutek *erga omnes*, a to wobec jego perswazyjnego waloru dla państw – członków społeczności międzynarodowej – ich prawa i praktyki krajowej. Zob. M. Balcerzak, *Oddziaływanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze inter partes i erga omnes* [w:] *Precedens w polskim systemie prawa*, red. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 163 i n.; zob. również E. Łętowska, *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 10, s. 14 i n.

¹⁰ L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 137 i n.; zob. również P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej* [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga Jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 225, wskazujący w tym kontekście na odwoływanie się przez ustrojodawcę do niepozytywistycznej koncepcji prawa.

akcentowana przez Trybunał Konstytucyjny, autonomiczność pojęć.¹¹ Z przedstawionego punktu widzenia, za swoistego rodzaju „dowód” uwiarygodniający potrzebę uwzględniania przez sądy administracyjne kontekstu konstytucyjnego w ich postawie i podejściu do pojęć niedookreślonych w prawie, uznać należałoby treść (nowej) formuły o „podległości sędziów konstytucji oraz ustawom”. Na jej gruncie, w praktycznym wymiarze, związanie ustawą gwarantuje pewność prawa i jego demokratyczną legitymację, związanie zaś konstytucją – poprzez stworzenie możliwości (uprawnienia i zarazem obowiązku) oceny zgodności z nią aktów niższego rzędu stanowiących podstawę orzekania – stanowi gwarancję zgodności sądowego rozstrzygnięcia z aksjologią systemu prawa¹².

Konsekwencją powyższego jest z jednej strony, konstytucyjne wzmocnienie władzy sędziowskiej oraz zdeterminowanie jej atrybutów wolą suwerena odzwierciedloną w treści ustawy zasadniczej, z drugiej zaś – co uznać należy za naturalne i oczywiste – skorelowane z tym w równie wysokim stopniu zwiększenie zakresu odpowiedzialności za treść decyzji sądowej. Dowodem istnienia tej świadomości, gdy chodzi o sądy administracyjne, jest przykład podejścia przedstawionego w uchwale NSA z 7.12.1998 r., sygn. akt FPS 18/98. W jej uzasadnieniu podkreślono bowiem konieczność przyjmowania takiego znaczenia przepisów, które jest najpełniej zharmonizowane z postanowieniami konstytucyjnymi i aktami międzynarodowymi oraz zdeterminowane dyrektywami ochrony praw jednostki wpływającymi z zasady demokratycznego państwa prawa¹³.

3.

Powinności (obowiązki) sądów administracyjnych w relacji do (w perspektywie) pojęć niedookreślonych w prawie, w tym zwłaszcza charakter i sposób ich podejścia do omawianego zagadnienia, determinuje specyfika sądowniczoadministracyjnej kontroli administracji sprawowanej, jako wymiar sprawiedliwości¹⁴. Kontrola działalności administracji publicznej”, o której mowa w art. 184 kon-

¹¹ Przykładem tego jest pojęcie „wznowienia postępowania” rozumiane, jako procedura sanacji konstytucyjności i realizacji prawa podmiotowego do zagwarantowania zgodności z konstytucją ostatecznego skutku wymierzania sprawiedliwości.

¹² P. Tuleja, op.cit., s. 229.

¹³ ONSA 1999, nr 2, poz. 43 – w sprawie tej NSA wyjaśnił, że wydanie wyniku kontroli skarbowej, wskazującego nieprawidłowości na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z 28.9.1991 r. o kontroli skarbowej, Dz.U. Nr 100, poz. 442 ze zm., jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368, ze zm., w związku z czym podlega kontroli sądu administracyjnego.

¹⁴ Zob. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 566-567; M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 43-45; J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego* [w:] *Sądownictwo administracyjne*

stytucji, rozumiana jest bowiem jako, porównywanie czynności organów administracji z wzorcem normatywnym (normami prawnymi) stanowiącym podstawę rozstrzygnięcia organu administracji publicznej – jej zakres obejmuje całokształt przepisów prawa stosowanych przez organ w celu wydania rozstrzygnięcia na gruncie ustalonego stanu faktycznego, a więc przepisy prawa materialnego, przepisy proceduralne, a także przepisy ustrojowe (kompetencyjne). Istotą kontroli administracji publicznej jest rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej rozumianej, jako wywołany przed sądem administracyjnym spór między adresatem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, a organem administracji publicznej, którego przedmiotem jest zarzut naruszenia prawa przez organ administracji, który wydał rozstrzygnięcie dotyczące wolności lub praw adresata zaskarżonego aktu. Konsekwencją zaś rozstrzygnięcia sądu administracyjnego sprowadzającego się do zwrotu stosunkowego „zaskarżony akt (czynność) jest/nie jest zgodny z prawem”, jest utrzymanie zaskarżonego aktu w mocy albo wyeliminowanie go z obrotu prawnego, jeżeli jest sprzeczny z prawem w stopniu uzasadniającym uwzględnienie skargi. Co więc istotne, rezultatem tego rozstrzygnięcia nie jest konkretyzacja, ani też ustalanie dyspozycji normy prawa, lecz kontrola zgodności z prawem tej konkretyzacji, w wyniku której dochodzi do zaakceptowania już dokonanej przez organ administracji konkretyzacji, albo do jej wyeliminowania. Rezultat sądownoadministracyjnej kontroli wyraża się więc w ocenie zaskarżonego działania administracji publicznej, a w konsekwencji tej oceny, w realizacji pożądanego skutku, tj. eliminacji działań wadliwych albo potwierdzeniu działań prawidłowych¹⁵. Z obowiązujących rozwiązań prawnych i przyjętego na ich gruncie zasadniczo kasacyjnego typu kontroli działalności administracji publicznej wynika¹⁶, że wobec wyraźnego odróżnienia kontroli administracji publicznej (rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej) od wykonywania administracji publicznej (rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej), sąd administracyjny nie ma kompetencji do przejęcia sprawy administracyjnej, jako takiej, do jej końcowego załatwienia i rozstrzygnięcia co do jej istoty. Nie zastępuje, ani też nie wyręcza organu administracji publicznej w realizacji powierzonych mu zadań. Sprawa, której przedmiot należy do właściwości określonego organu administracji, z momentem wywołania kontroli sądu administracyjnego nie przestaje być sprawą, załatwienie

gwarantem wolności i prawa obywatelskich 1980-2005, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 492 i n.

¹⁵ J. Zimmermann, op.cit., s. 493 i n.; K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2004, s. 295.

¹⁶ Oceny tej oraz formułowanych na jej podstawie wniosków odnośnie do istoty sądownoadministracyjnego wymiaru sprawiedliwości nie zmienia ta okoliczność, że ustawą z 9.4.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie wynikającym z dodanego art. 145a § 1 p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne wyposażone zostały w kompetencję tzw. merytorycznego orzekania poprzez „wskazanie sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia”, zaś poprzez zmianę art. 188 p.p.s.a., NSA w szerszym niż dotychczas zakresie, uzyskał możliwość orzekania reformatoryjnego.

której należy do tego organu. Sąd administracyjny nie jest organem odwoławczym, a postępowanie sądowoadministracyjne, nie stanowi formy, trybu, rodzaju, czy też kontynuacji postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego nie jest więc „sprawa administracyjna”, lecz zgodność z prawem zaskarżonego aktu, a rolą sądu operującego w granicach sprawy i na podstawie ustalonego przez organ administracji jej stanu faktycznego, jest przeprowadzenie kontroli i oceny działania organu z punktu widzenia jego zgodności z prawem¹⁷.

Stanowiąca istotę sądowoadministracyjnego wymiaru sprawiedliwości kontrola działalności administracji koncentruje się więc na: kontroli rekonstrukcji norm proceduralnych stanowiących podstawę oceny realizacji prawnych wymogów ustalania faktów; kontroli sposobu prawnej kwalifikacji tych faktów, co odnosi się do materialnoprawnych podstaw rozstrzygnięcia administracyjnego, w tym również w zakresie dotyczącym kontroli wykładni prawa przeprowadzonej przez organ; przez pryzmat zaś przepisów ustaw procesowych określających prawne wymogi odnośnie uzasadnienia decyzji administracyjnej, kontroli konkretnego sposobu ustalenia w konkretnej sprawie faktycznych podstaw rozstrzygnięcia¹⁸.

Specyfika sądowoadministracyjnego wymiaru sprawiedliwości realizowanego poprzez kontrolę działalności administracji wyraża się więc w elemencie operowania metodyką kontroli wykładni prawa w odniesieniu do stanowiących przedmiot kontroli sądowej aktów indywidualnych i aktów normatywnych podejmowanych i stanowionych przez uprawnione organy¹⁹. Kontrola wykładni stanowi więc składnik funkcji sądu administracyjnego, jako sądu prawa, co oznacza, że prawem stanowiącym przedmiot orzekania sądu administracyjnego (jako sądu prawa), są zarówno kompetencyjno – proceduralne podstawy działania organu tworzącego akt normatywny albo podejmującego rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, jak i podstawy materialnoprawne wyznaczone kręgiem adresatów – ogólnym w odniesieniu do aktów normatywnych lub zindywidualizowanym w odniesieniu do decyzji²⁰. W konsekwencji, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, w przyjętym modelu kasacyjnym, realizuje się w tzw. „weryfikacyjnym” stosowaniu normy prawnej, jako wzorca kontroli (oceny) legalności działalności administracji publicznej²¹.

¹⁷ Szerzej R. Hauser, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 238-239.

¹⁸ L. Leszczyński, *Orzekanie przez sądy administracyjne a kontrola wykładni prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 268-271.

¹⁹ Ibidem, s. 267.

²⁰ Ibidem, s. 277-278.

²¹ Zob. uchwała pełnego składu NSA z 26.10.2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1 oraz uchwała składu 7 sędziów NSA z 28.6.2010 r., sygn. akt II GPS 1/10, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 81.

4.

Uwzględniając powyższe należałoby przyjąć, że powinności sądów administracyjnych w relacji do (w perspektywie) pojęć niedookreślonych w prawie, realizują się (powinny się realizować) w następującym ich podejściu do omawianego zagadnienia.

Jej (jego) zasadniczy element stanowi (powinien stanowić) wzgląd na konsekwencje wynikające z funkcji prawnej konstytucji (jej jurydyzacji) oraz zasady jej bezpośredniego stosowania (współstosowania). Wymienione zasady oraz – w obszarze struktury systemu prawa i stosowania obowiązujących w nich norm prawnych – konsekwencje integracji europejskiej wymuszają bowiem zwrot w podejściu do wykładni prawa. W kontekście typów roli naprawczej wykładni prawa, wyodrębnienia się „rolę naprawczą aksjologiczną” nawiązującą do konieczności liczenia się z zachowaniem pewnych wartości, którym służyć ma prawo²². Eksponowana jest również rola i znaczenie, jako argumentów walidacyjnych, innych źródeł rekonstrukcji podstaw decyzji stosowania prawa, a mianowicie kryteriów pozaprawnych oraz orzecznictwa²³. Kolejnym jej elementem – nie mniej istotnym – jest ten, który wynika ze specyfiki sądownoadministracyjnej kontroli administracji sprawowanej, jako wymiaru sprawiedliwości, co wyraża się najogólniej rzecz ujmując w tym, że działalność sądu administracyjnego wobec działalności administracji, zwłaszcza zaś wobec jej rezultatu, ma charakter zewnętrzny oraz wtórny i polega – znowu najogólniej rzecz ujmując – na kontroli legalności działania organu z punktu widzenia zgodności z normą prawną (normami prawnymi) prawa procesowego, materialnego, ustrojowego (lub komplementarnie z nimi wszystkimi), którą (które) organ administracji stosował w rozpatrywanej sprawie lub powinien był zastosować, ale wbrew obowiązkowi nie zastosował, to jest innymi słowy, z punktu widzenia prawidłowości wykładni i zastosowania przez organ tych norm prawnych. Operując – jak już to podkreślono – metodyką kontroli wykładni (i stosowania) prawa w odniesieniu do stanowiących przedmiot kontroli sądowej aktów administracyjnych podejmowanych i stanowionych przez uprawnione organy, sąd administracyjny stosuje więc te normy, jako wzorzec (wzorce) kontroli (oceny) legalności działalności administracji publicznej.

Uwzględniając treść przepisów regulujących zakres kognicji sądów administracyjnych (art. 1 p.u.s.a. w związku z art. 1, art. 3 i art. 4 p.p.s.a.), a także treść zasady niezawisłości sędziowskiej oraz wszystkie konsekwencje, które w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne należałoby wiązać z zasadami

²² M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, PiP 2009, nr 6, s. 3 i n.

²³ L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, PiP 2009, nr 6, s. 11 i n. W tym też kontekście podkreśla się – por. M. Matczak, *Formalność prawa a formalizm w jego sądowym stosowaniu*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 4, s. 27 – że nadmierna lub niewystarczająca pojemność reguł może być modyfikowana w procesie stosowania prawa poprzez takie służące temu narzędzia, jak odwoływanie się do celu danej instytucji prawnej, bądź ogólnych zasad prawa.

jurydyzacji i judycjalizacji konstytucji, za w pełni zasadne należałoby uznać twierdzenie o komplementarnym charakterze omawianych elementów. Z punktu widzenia pierwszego spośród nich, podstawową normę odniesienia, jako wzorzec kontroli legalności działalności administracji publicznej, stanowić powinna norma (zasada, wartość) konstytucyjna.

Powyższe, wydaje się w jak najbardziej pełny sposób gwarantować prawidłowość realizacji powinności sądów administracyjnych w perspektywie (w relacji do) pojęć niedookreślonych w prawie.

Zwłaszcza, że – jak należałoby przyjąć – przydatność propozycji o potrzebie uwzględniania w procesie kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej normy (zasady) konstytucyjnej, jako zasadniczego wzorca kontroli legalności, w praktycznym wymiarze wyraża się i w tym, że nie tworzy pola do „wikłania się” sądów administracyjnych w (czysto teoretyczne i „nieproduktywne” z punktu widzenia imperatywu rozstrzygnięcia sprawy) spory odnośnie do charakteru danego zwrotu, którym operuje prawodawca i potrzeby ich rozstrzygnięcia poprzez (jednoznaczne) kwalifikowanie tego zwrotu, jako niedookreślonego, nieostrego, ocennego, klauzulę generalną, w sytuacji gdy – najogólniej rzecz ujmując – w większym lub mniejszym stopniu w każdy z nich jest wpisany jakiś element uznania administracyjnego w szerokim jego rozumieniu, które obejmuje zarówno przypadek, gdy norma prawna nie determinuje konsekwencji prawnych w sposób jednoznaczny, lecz pozostawia w sposób wyraźny dokonanie takiego wyboru organowi administracji, jak i przypadek, gdy norma prawna wymaga interpretacji użytych przez prawodawcę pojęć nieostrych, niedookreślonych²⁴. Powyższe, odnosząc się do obecnej w orzecznictwie sądów administracyjnych kwestii relacji luzu decyzyjnego wynikającego ze stosowania pojęć nieostrych, niedookreślonych (w tym klauzul generalnych) do wąsko rozumianego uznania administracyjnego²⁵ – niezależnie od tego, że jak podkreśla się w piśmiennictwie „w zasadzie dominującą tendencją w zakresie orzecznictwa od samego początku funkcjonowania sądownictwa administracyjnego jest także dążność do jasnego rozgraniczenia uznania i pojęć niedookreślonych, nazywanych niekiedy pojęciami nieostrymi”²⁶ – obrazuje stanowisko zawarte w wyroku NSA z 7.3.2013 r., sygn. akt II OSK 2101/12²⁷. W jego uzasadnieniu, odwołując się do poglądów doktryny stwierdzono, że pojęcia nieostre są elementem każdego porządku prawnego, tkwi w nich pewien normatywny potencjał prawa, zaś ich nieostrość nie oznacza

²⁴ Zob. Z. Łuniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 90.

²⁵ Por. A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, op. cit., s. 194 i n.

²⁶ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 171 oraz przywołane tam przykłady z orzecznictwa. Zob. również A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, op.cit., s. 197.

²⁷ LEX nr 1305853.

władzy dyskrecjonalnej, ale kompetencje dla organów stosujących prawo do poszukiwania treści i aksjologicznego uzasadnienia. Odwoływanie się do klauzul odsyłających w administracyjnym typie stosowania prawa traktowane jest jako element swoistego uznania administracyjnego (*sensu largo*), jeśli nawet w istocie nie jest to uznaniowy typ decydowania i co odpowiada w pewnym sensie istocie orzecznictwa słuźnościowego na gruncie prawa prywatnego. Podkreślono w nim również, że sądowa kontrola decyzji odwołującej się do klauzul odsyłających, obejmująca kontrolę sposobu ustalenia treści kryterium pozasystemowego, jest jednak kontrolą ograniczoną zarówno w porównaniu z kontrolą dokonywaną w ramach typu sądowego w innych działach prawa, jak i w porównaniu z zakresem kontroli innych, *stricte* jurydycznych składników decyzji i procesu decyzyjnego, dokonywanych w ramach sądownictwa administracyjnego. Kontrola sądowa co do zasady nie obejmuje treści wiązanych z danym odesłaniem, co łączy się z pewną autonomią polityki stosowania prawa w administracyjnym typie tej działalności.

Przyjmując w związku z powyższym, że stosowaniu szeroko rozumianych pojęć niedookreślonych towarzyszy szeroko rozumiane uznanie administracyjne (a szerzej dyskrecjonalność), przy założeniu, że niezależnie od sposobu podejścia do samego pojęcia „uznania” (tj. wąskiego lub szerokiego jego rozumienia) w żadnym wypadku nie może oznaczać ono dowolności działania organów administracji publicznej, z punktu widzenia tego podstawowego celu i zadaniem sądownictwa administracyjnego, którym jest – jak już to podkreślono – ochrona wolności i praw jednostki w jej relacjach z władzą publiczną – za tym bardziej uzasadniony uznać należałoby wniosek, że podejście sądów administracyjnych do pojęć niedookreślonych, a w istocie rzeczy, do kontroli prawidłowości stosowania przez organy administracji przepisów prawa je zawierających, nie może pomijać kontekstu konstytucyjnego, to jest innymi słowy, potrzeby uwzględniania, jako wzorca kontroli legalności administracji publicznej, również normy (zasady, wartości) konstytucyjnej. Niezależnie od tego, że za stanowiskiem tym przemawia zasada bezpośredniego stosowania konstytucji, to znajduje ono swoje uzasadnienie i w tym argumencie, że przecież w kompetencje o kształcie uznaniowym organy administracji publicznej wyposaża samo prawo. Skoro zaś uznanie nie jest równoznaczne z dowolnością i jest ograniczone wszystkim co niesie ze sobą prawo – „to samo”, na podstawie którego kompetencja o kształcie uznaniowym została przyznana – to ograniczenia te słusznie wywodzić należałoby również z samej konstytucji i jej zasad, które zawsze powinny być stosowane²⁸. W tej mierze, chodzi w szczególności o zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, legalizmu, proporcjonalności, równości, w tym również o szczegółowe zasady zorientowane na ochronę i realizację praw i wolności wymienionych w katalogu zawartym w Rozdziale II ustawy zasadniczej. Jak słusznie podkreśla w tym kontekście J. Zimmermann, „Sąd administracyjny,

²⁸ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, 209-210.

kontrolując decyzje uznaniową, bierze to pod uwagę [zasady konstytucyjne – W.K.] tak samo a może nawet wnikliwiej i ostrzej, niż przy kontroli decyzji związanych i w ten sposób ogranicza mogące zaistnieć tendencje do za szerokiego posługiwania się uznaniem. Można więc mówić o konstytucyjnych ograniczeniach uznania, jako jednych z wielu jego ograniczeń”²⁹.

Wobec powyższego, konieczność uwzględniania konstytucyjnych ograniczeń uznania administracyjnego odnosić należałoby do szerokiego rozumienia tego pojęcia. Potrzebę osadzonej na gruncie konstytucyjnym korekty aksjologicznej stanowiącej rezultat przeprowadzonej przez sąd administracyjny kontroli działalności administracji publicznej z punktu widzenia jej zgodności z wzorcem konstytucyjnym, w takim samym stopniu odnosić należałoby bowiem, zarówno do sposobu i rezultatu korzystania z luzu decyzyjnego wynikającego ze stosowania przez organ administracji pojęć nieostrzych, niedookreślonych (w tym klauzul generalnych), jak i ze sposobu korzystania z uznania administracyjnego w wąskim jego znaczeniu, które to sfery działania – tak czy inaczej – łączyć należałoby z wykonywaniem „kompetencji o kształcie uznaniowym” w szerokim tych słów znaczeniu.

5.

Podejście sądów administracyjnych do omawianego zagadnienia, korespondujące w istotnym stopniu i zakresie z prezentowanym powyżej stanowiskiem, obrazują liczne przykłady z orzecznictwa. Jego gruntowny przegląd wraz z szerokim omówieniem przedstawiony został w przywoływanej już pracy A. Choduń, A. Gomułowicza i A. Skoczylasa³⁰. Stąd też, czyniąc zadość potrzebie poparcia prezentowanych tez przykładem, w ograniczonym bardzo zakresie odwołać należy się do wybranych orzeczeń.

5.1.

W punkcie wyjścia przywołać należy wyrok WSA w Lublinie z 7.3.2008 r., sygn. akt I SA/Lu 743/07, wydany w sprawie ze skargi na decyzję w przedmiocie

²⁹ Ibidem, s. 210. W tym też kontekście nie sposób nie zwrócić uwagi na swoistego rodzaju korespondencję w podejściu do potrzeby wyznaczenia ram korzystania przez organy administracji z kompetencji omawianego rodzaju, które wynika z przyjętej dnia 11.3.1980 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy, Rekomendacji R (80) dotyczącej wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji władz administracyjnych. Por. w tej mierze, Z. Łuniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, op.cit., s. 92-93 oraz J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 210, M. Jaśkowska, op.cit., s. 182-183.

³⁰ Por. *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne*. Warszawa 2013.

(odmowy) umorzenia odsetek od zaległości podatkowych³¹. Uchylając zaskarżoną decyzją oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji, w uzasadnieniu tego wyroku podniesiono, że odwołanie się do zasady powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji RP) nie może być uznane za wystarczające w sytuacji, gdy komplementarnie nie uwzględnia konstytucyjnej zasady równości. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej nie wynika, aby zasadę tą, w kontekście wynikających z niej granic działania w ramach uznania administracyjnego, organy podatkowe uwzględniały. Nie zawierają one bowiem jakiegokolwiek odniesienia do poprzednio wydanych decyzji w innych sprawach indywidualnych tego samego rodzaju, co gdyby nastąpiło, mogłoby dopiero stanowić podstawę do formułowania oceny, czy organ administracji publicznej działał w granicach uznania, czy też je przekroczył. W rezultacie, czy prawidłowo uzasadnił swój wybór w zakresie odnoszącym się do konsekwencji podejmowanej decyzji (decyzja negatywna, decyzja pozytywna). Jest to istotne zważywszy na pożądaną i oczekiwaną z punktu widzenia standardu demokratycznego państwa prawnego postulat operowania w pełni zobiektywizowanymi, przewidywalnymi i transparentnymi (odzwierciedlanymi, tak w praktyce działania organu administracji publicznej, jak i w uzasadnieniach wydawanych decyzji) kryteriami oceny (również kryteriami wyboru konsekwencji) spraw danego rodzaju i przestrzeganie ich w każdym z rozpatrywanych przypadków. Z zastrzeżeniem oczywiście, możliwości występowania odstępstw, czy też modyfikacji wcześniejszej praktyki, o ile towarzyszą temu rozsądne motywy lub uzasadnienie odwołujące się do racji interesu publicznego lub też argument w postaci wadliwości poprzedniej praktyki działania, co musi być jednak przez organ administracji publicznej w odpowiedni sposób wykazane.

Brak wskazania w zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej wskazanych kryteriów (oceny i wyboru) uniemożliwia ocenę motywów działania organów podatkowych, tym samym ich kontrolę dokonywaną z perspektywy ustalenia, czy w sprawie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego, czy też nie. Poza sporem jest bowiem, że uznanie administracyjne nie może stanowić swoistego rodzaju „aktu łaski” organu administracji publicznej wobec obywatela. Podważałoby to standard demokratycznego państwa prawnego determinowany między innymi zasadami godności i równości obywateli wobec prawa³².

Sąd podniósł również, że w zakresie odnoszącym się do refleksji konstytucyjnej, ograniczającej się tylko i wyłącznie do zasady powszechności opodatkowania, pomięte zostały konsekwencje wynikające ze sfery określonej zasadami wynikającymi z przepisu art. 2, art. 67 i art. 69 ustawy zasadniczej. Jest to istotne zwłaszcza, gdy odnosząc się do zasady sprawiedliwości podatkowej zważyć na to,

³¹ LEX nr 468953.

³² Por. E. Smoktunowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 marca 1994 r., III SA 1001/94*, „Glosa” 1998, nr 10.

iż tzw. zdolność świadczenia ciężarów publicznych determinowana jest względami pragmatycznym, do których zalicza się czynniki ekonomiczne i finansowe, ale również i socjalne. W tym też kontekście zaakcentowano, że brak jest podstaw, aby pojęcie „ważnego interesu podatnika” ograniczać tylko i wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych, czy też zdarzeń losowych uniemożliwiających uregulowanie zaległości podatkowych. Sąd wyraził stanowisko, iż treść tego pojęcia funkcjonuje w zdecydowanie szerszym znaczeniu uwzględniającym nie tylko sytuacje nadzwyczajne, ale również normalną sytuację ekonomiczną podatnika, wysokość uzyskiwanych przez niego dochodów oraz wydatków, a w tym względzie również wydatków ponoszonych w związku z ochroną zdrowia własnego lub członków najbliższej rodziny (koszty leczenia), co nakazuje rozpatrzenie także sytuacji zdrowotnej i rodzinnej podatnika. Ponadto, uwzględniając wskazaną równorzędność znaczenia przesłanek „ważnego interesu podatnika” i „interesu publicznego”, jako podstaw rozstrzygnięcia wydawanego na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej, WSA w Lublinie podniósł, że jak podkreślił NSA w wyroku z 22.4.1999 r., sygn. akt SA/Sz 850/98, „interes publiczny” to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowej powoduje (spowoduje) konieczność ubiegania się przez podatnika o środki z pomocy państwowej, gdyż nie będzie w stanie zaspokajać własnych potrzeb materialnych. Z uwagi więc na brak określoności pojęcia „interesu publicznego”, jako przesłankę rozstrzygnięcia należy oceniać ją przez pryzmat skutków (konsekwencji) wydawanej decyzji. Akt stosowania prawa powinien je więc uwzględniać i powinno to znaleźć odzwierciedlenie w wydanej decyzji. Podkreślił przy tym, że z pojęcia niedookreślonego (nieostrego) nie wynika swoboda wykładni prawa lecz obowiązek precyzyjnego jego wyjaśnienia oraz kompetencja posługiwania się w jego stosowaniu zasadami prawa oraz ocenami pozaprawnymi, albowiem proces interpretacji pojęć nieostrych jest elementem wykładni prawa (wyrok NSA z 25.2.1997 r., sygn. akt II SA/Lu 582/96). Nie budzi przy tym wątpliwości, iż musi być on osadzony (determinowany) w realiach stanu faktycznego sprawy³³.

5.2.

Innym przykładem, uwzględniającym doktrynalny postulat zakazu domniemywania uznania³⁴, jest wyrok NSA z 3.7.2014 r., sygn. akt II GSK 514/13, wydany w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Gliwicach w sprawie ze skargi na decyzję w przedmiocie cofnięcia rejestracji automatu do gier o niskich wygranych³⁵. Uchylając zaskarżony wyrok i przekazując sprawę do ponownego

³³ Por. również wyrok NSA z 6.11.2009 r., sygn. akt II FSK 962/09, LEX nr 587053.

³⁴ Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 211 i n.

³⁵ LEX nr 1519116.

rozpoznania sądowni administracyjnemu pierwszej instancji³⁶, w uzasadnieniu tego orzeczenia NSA stwierdził, że brak jest podstaw, aby w kontekście zwrotu, którym prawodawca operuje na gruncie ust. 4 § 14 rozporządzenia Ministra Finansów z 3.6.2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych – „może zażądać przeprowadzenia (...) badań kontrolnych” – za prawidłowe uznać można było stanowisko, że przywołany przepis stanowi jedynie o uprawnieniu organu do przeprowadzenia wymienionych w nim badań kontrolnych. Stanowisko to, pomijając ściśle relacje między ust. 4 i ust. 5 § 14 wymienionego rozporządzenia (w związku z jego § 7 i § 8) oraz ich konsekwencje pomija również i ten aspekt analizowanego zagadnienia, który wiązać należałoby z oceną charakteru wypowiedzi prawodawcy, z której wynika, że „wyznaczony naczelnik urzędu celnego może zażądać przeprowadzenia na koszt podmiotu, o którym mowa w ust. 1, badań kontrolnych automatów i urządzeń do gier przez jednostkę badającą”. Przywołana wypowiedź normodawcy nie ma charakteru wypowiedzi zezwalającej, z której miałyby wynikać, że przyznaje ona wymienionemu w niej organowi administracji uprawnienie, z którego organ ten może, lecz nie musi korzystać. Dokonując wykładni przywołanego przepisu oraz oceny charakteru zawartej w nim wypowiedzi nie można bowiem pomijać już zarysowanego kontekstu, w którym przepis ten funkcjonuje, a w konsekwencji i tego, że nie zawsze na gruncie języka prawnego, użyty przez prawodawcę zwrot „może” oznacza wolę i intencję do udzielenia adresatowi i tym samym podmiotowi danej kompetencji tylko i wyłącznie uprawnienia do korzystania z niej. Uwzględniając przywołane argumenty należałoby więc przyjąć, że operując zwrotem „może zażądać przeprowadzenia (...) badań kontrolnych” prawodawca wskazuje i odnosi się w ten sposób do określonych przywołanym przepisem konkretnych kompetencji organu, z których zobowiązany jest on uczynić użytek, w sytuacji objętej hipotezą § 14 ust. 5 rozporządzenia z 3.6.2003 r. A mianowicie, gdy zamierza on cofnąć rejestrację ze względu na niezgodność stanu rzeczywistego automatu lub urządzenia z warunkami rejestracji.

W sytuacji bowiem, gdy jak podkreślono – i co nie jest również bez znaczenia z punktu widzenia oceny logiki przyjętych rozwiązań oraz chronologii konkretnych wypowiedzi prawodawcy – warunkiem dopuszczenia automatu lub urządzenia do gier do eksploatacji i użytkowania jest rejestracja dokonana na podstawie poprzedzającego ją badania przeprowadzonego przez jednostkę badającą (§ 7 i § 8), to za oczywiste uznać należy również i to, że cofnięcie rejestracji wymaga przeprowadzenia przez tę jednostkę badającą badania kontrolnego (§ 14 ust. 4 i ust. 5). Zwłaszcza, że w § 14 ust. 5 wymienionego rozporządzenia jest również mowa o „niezgodności (...) z warunkami rejestracji”³⁷.

³⁶ Stanowiło to konsekwencję aprobowania poglądu prawnego NSA wyrażonego w wyrokach z 29.11.2011 r., sygn. akt II GSK 1031/11 i sygn. akt II GSK 1262/11, odnośnie do podejścia do określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 3.6.2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych, zasad stosowania instytucji cofnięcia rejestracji automatów do gier.

³⁷ Por. również np. wyrok NSA z 10.12.2014 r., sygn. akt II GSK 1723/13, LEX nr 1648022.

5.3.

Z kolei w sprawie o sygn. akt II GSK 2003/11 rozstrzygniętej wyrokiem z 30.1.2013 r., którym oddalono skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie w sprawie ze skargi na decyzję w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, kwestię sporną stanowiło zagadnienie odnoszące się do rozumienia pojęcia „osoby nieletniej”, którym ustawodawca operuje na gruncie art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a) ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³⁸. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono, że ogólnie zorientowany aspekt argumentacji prawnej zawartej w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów NSA z 30.10.2007 r., sygn. akt II GPS 2/07, wskazuje na to, że cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wynikające już z tytułu ustawy i określone w jej preambule oraz w przepisach prawnych, całkowicie usprawiedliwiają ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych, albowiem życie obywateli w trzeźwości jest wartością nie dającą się w żaden sposób porównać z utratą korzyści majątkowych przez przedsiębiorcę prowadzącego sprzedaż napojów alkoholowych niezgodnie z prawem. Względem na powszechnie uznane wartości, a także na indywidualne i społeczne skutki wywołane nadmiernym spożyciem alkoholu, uzasadnia i usprawiedliwia zarazem, zarówno rygorystyczne określenie zasad obrotu napojami alkoholowymi³⁹, jak i równie rygorystyczne ich egzekwowanie.

Sąd podniósł, że jakkolwiek faktem jest, że na gruncie art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustanawiając określony nim zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ustawodawca operuje pojęciem „osoby do lat 18”, na gruncie zaś jej art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a), określającego przesłankę cofnięcia zezwolenia, pojęciem „osoby nieletniej”, to jednak nie oznacza to wcale, że regulacje te pozostają względem siebie w jakiegokolwiek opozycji. Nie oznacza to również, że różny był cel ustanowienia wskazanych przepisów.

Wobec funkcjonalnych relacji istniejących pomiędzy przywołanymi regulacjami, które traktować należy również jako instrumenty realizacji celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w uzasadnieniu omawianego wyroku przyjęto, że pojęcie „osoby nieletniej”, którym ustawodawca operuje na gruncie art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a) tej ustawy, w świetle jej celów oraz katalogu chronionych nią dóbr i wartości, ma w pełni autonomiczny charakter i zdeterminowane jest treścią sankcjonowanego przepisu art. 15 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy i ustanowionego w nim bezwzględnie obowiązującego zakazu sprzedaży alkoholu osobom poniżej 18 r.ż., tj. osobom niepełnoletnim.

³⁸ LEX nr 1298462.

³⁹ Por. wyroki TK z: 8.4.1998 r., sygn. akt K 10/97; z 28.1.2003 r., sygn. akt K 2/02; z 14.6.2004 r., sygn. akt SK 21/03; z 5.4.2011 r., sygn. akt P 26/09.

Wskazane stanowisko wzmacnia i ten argument, że na gruncie ust. 2 art. 15 ustawy z 26.10.1982 r., w oczywistym kontekście do ustanowionego w jego ust. 1 zakazu sprzedaży alkoholu osobom do lat 18, ustawodawca operuje również – co jest dowodem jego konsekwencji – pojęciem „pełnoletniego nabywcy”. Stanowi mianowicie, że w przypadku wątpliwości co do pełnoletniości nabywcy sprzedający lub podający napoje alkoholowe uprawniony jest do żądania okazania dokumentu stwierdzającego wiek nabywcy. Ponadto, w kontekście tego aspektu analizowanego zagadnienia, który wiąże się ze ścisłą reglamentacją obrotu alkoholem podkreślono, że z przywołanej regulacji wynika dążenie ustawodawcy nie tylko do ograniczenia, co również do wyeliminowania spożywania alkoholu przez osoby niepełnoletnie. Stanowi to niewątpliwie wyraz polityki państwa. Wydaje się być to oczywiste, zwłaszcza gdy podkreślić, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy zasadniczej, państwo jest zobowiązane do ochrony dziecka (wobec autonomii jej pojęć, dzieckiem jest osoba poniżej 18 lat) i jego praw przed demoralizacją oraz innymi negatywnymi zjawiskami, których źródłem i przyczyną może być spożywanie i nadużywanie alkoholu przez nie samo (por. wyrok TK z 5.4.2011 r., sygn. akt P 26/09).

5.4.

W sprawie, w której NSA wyrokiem z 5.4.2013 r., sygn. akt I GSK 1704/11, orzekając w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Poznaniu w sprawie ze skargi na decyzję w przedmiocie podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzspółnotowego nabycia samochodu osobowego, kwestię sporną stanowiło natomiast zagadnienie odnoszące się do podejścia do niedookreślonych pojęć „znacznej różnicy” i „uzasadnionej przyczyny”, którymi ustawodawca operuje na gruncie art. 104 ustawy z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym. W sprawie tej, kwestię sporną stanowiło to, czy kwota, jaką podatnik jest obowiązany zapłacić za samochód osobowy tj. cena jego nabycia, stanowiąc co do zasady podstawę opodatkowania z tytułu wewnątrzspółnotowego nabycia samochodu osobowego (art. 104 ust. 1 pkt 2), może być weryfikowana przez organ podatkowy w trybie określonym w art. 104 ust. 8 i ust. 9 ustawy o podatku akcyzowym, w sytuacji, gdy między innymi jest ona zdeterminowana uwarunkowaniami rynku, na którym samochód ten jest nabywany, przez co znacznie odbiega od średniej wartości rynkowej tego samochodu ustalanej na podstawie notowanej na rynku krajowym, w dniu powstania obowiązku podatkowego, średniej ceny zarejestrowanego na terytorium kraju samochodu osobowego tej samej marki, tego samego modelu i rocznika, o tym samym wyposażeniu i zbliżonym stanie technicznym (art. 104 ust. 8 w związku z ust. 9 i ust. 11).

W uzasadnieniu tego wyroku podkreślono, że brak „uzasadnionej przyczyny” w różnicy między deklarowaną przez podatnika, przy uwzględnieniu treści przepisu art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym, podstawą opodatkowania nabytego wewnątrzspółnotowo samochodu osobowego a średnią wartością

rynkową tego samochodu ustalaną na podstawie notowanej na rynku krajowym średniej ceny zarejestrowanego na terytorium kraju podobnego samochodu (art. 104 ust. 11 przywołanej ustawy), zwłaszcza gdy różnica ta jest „znaczna”, w warunkach określonych w ust. 9 art. 104 ustawy, stanowi przesłankę podjęcia przez organ działań zmierzających do określenia podstawy opodatkowania oraz zobowiązania podatkowego z tytułu wewnątrzspółnotowego nabycia samochodu osobowego w prawidłowej wysokości. Z drugiej strony natomiast, z przywołanej regulacji wynika, że nawet „znaczna różnica” wskazanych powyżej wartości, w sytuacji, gdy posiada ona „uzasadnioną przyczynę”, nie uzasadnia prowadzenia postępowania ukierunkowanego na weryfikowanie deklarowanej podstawy opodatkowania. Z powyższego wynika, że na gruncie przywołanej regulacji ustawodawca nie bez powodu operuje niedookreślonymi pojęciami (istnienia/braku) „uzasadnionej przyczyny” oraz „znacznej różnicy”. Charakter tych pojęć oraz redakcja przepisów, na gruncie których one występują, stanowiąc podstawowy element hipotezy dekodowanej z nich normy prawnej uzasadnia twierdzenie, że ich treść powinna być rozpoznawana z uwzględnieniem konkretnych okoliczności konkretnego przypadku, tj. konkretnej sprawy podatkowej. W konsekwencji musi to oznaczać brak uzasadnienia dla jakiegokolwiek schematyzmu w podejściu do sytuacji zaistnienia różnicy między zadeklarowaną przez podatnika podstawą opodatkowania a średnią wartością rynkową nabytego wewnątrzspółnotowo samochodu oraz dla automatyzmu podejmowanych przez organ działań weryfikacyjnych. „Uzasadniona przyczyna” „znacznej różnicy” wskazanych powyżej wartości, zwłaszcza zaś źródło tejże przyczyny oraz jej charakter, mogą być bowiem, w okolicznościach faktycznych konkretnych spraw, bardzo różne. Abstrahując od rysującej się na tle omawianego zagadnienia kwestii dowodowej oznacza to, że wobec treści przywołanej regulacji, pojęcie „uzasadnionej przyczyny”, w tym oczywiście jej istnienia lub braku – przy uwzględnieniu stosunkowo szerokiej pojemności tego pojęcia determinowanej brakiem zdefiniowania oraz określenia katalogu możliwych „przyczyn” zaistniałej różnicy, z tym zastrzeżeniem, że mają być one „uzasadnione”, a więc racjonalnie wytłumaczalne i przekonujące – powinno być odnoszone do zindywidualizowanych okoliczności konkretnego przypadku.

Katalog przyczyn, z powodu których wskazana różnica może wystąpić ma charakter otwarty, w związku z czym należy uznać, że z całą pewnością mieszczą się w nim również uwarunkowania rynku, na którym samochód jest nabywany.

Duties in the perspective of vague terms. Perspective of the case law of administrative courts

Applicable legal norms, subjecting their addressees to defined behavior patterns, should have – and do have – uniform and consistent axiological foundations, and thus, what serves to implement and protect certain values as their function. Taking into account the dynamics of broadly understood phenomena

and social, economic or political processes – due to the functions of law as the regulator of these processes – the legislator must not fail to provide, through the use of specific legislative techniques, the lack of dynamics of the legal system itself, and therefore its flexibility. Whereas the legislator accounts for the rules in force in this respect and satisfies the rational model of law-making, vague and blurred pronouncements, estimates and assessments – which he or she makes for that purpose based on legislative provisions or extrinsic references to evaluations expressing certain values, in view of the requirement to preserve the precision of normative expression and to avoid its ambiguity, can in principle not be assessed as an undesirable malfunction or infirmity in the text of a given legal act.

The broadly defined vague (blurred) terms used by the legislator not only affect the course of the interpretation of a rule of law, they also influence its outcome and consequently the possibility and even the necessity of assessing the correctness of implementation of the “duties” that are updated in relation to the vague concepts.. The act of applying law, expressed in the resolution of a particular content, shaping the rights and/or the duties of the subject to whom it is addressed, should correspond to a certain standard.

The duties of administrative courts in the approach to vague terms – or, more broadly, in their perspective – they must not fail to account for the constitutional background and the context it defines. Especially since the primary purpose and task of the administrative judiciary bodies (and the direct reason for their establishment) is to protect the individual’s freedoms and rights.