

AKTUALNOŚĆ POJĘĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa Wojciech Jakimowicz

**XI KRAKOWSKO-WROCŁAWSKIE
SPOTKANIE NAUKOWE ADMINISTRATYWISTÓW**



Wolters Kluwer

AKTUALNOŚĆ POJĘĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa Wojciech Jakimowicz

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Stan prawny na 20 maja 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Alina Miruć, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-072-8

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Przedmowa	11
-----------------	----

Część pierwsza O AKTUALNOŚCI

Piotr Lisowski

Między asercją a wątpliwością – kilka refleksji o aktualności pojęć w prawie administracyjnym w kontekście ich normatywizacji	17
---	----

Ewa Skorczyńska

Trzy pytania o aktualność – przyczynek do dyskusji nad pojęciem błędu i pozoru w prawie administracyjnym	41
---	----

Piotr Dobosz

Forma decyzyjnej kwalifikacji prawnej zabytku w obrębie pojęć typu <i>constans</i> i typu <i>variabilis</i> prawa administracyjnego – aktualność materialnoprawna a zmienność prawnopozytywna	59
--	----

Łukasz Prus, Barbara Kowalczyk

fRedefiniowanie pojęć prawa administracyjnego w warunkach umiędzynarodowienia relacji administracyjnych	73
---	----

Marcin Ćwiertnia

Aksjologiczne uwarunkowania kryterium aktualności w prawie administracyjnym	89
--	-----------

Mariusz Krawczyk

Aktualność pojęcia organu administracji publicznej i kryteria aktualności pojęć	111
--	------------

Wojciech Jakimowicz

O „aktualności prawa” materialnego w mechanizmie stosowania prawa administracyjnego	127
--	------------

Małgorzata Kozłowska

Aktualność pojęcia osoby najbliższej na przykładzie wybranych regulacji z zakresu prawa administracyjnego	145
--	------------

Część druga O POJĘCIACH

Jolanta Behr

O zmienności pojęć i (nie)typowych podmiotach administrujących	161
---	------------

Joanna Człowiekowska

Mnożenie pojęć w prawie administracyjnym w kontekście aktualności pojęć tego prawa	175
---	------------

Dominika Cendrowicz

O współczesnym zakresie znaczeniowym pojęcia administracji świadczącej w nauce prawa administracyjnego	189
---	------------

Jerzy Korczak

O znaczeniu terminu „jednostka” w prawie administracyjnym – kilka uwag krytycznych	207
---	------------

Mariusz Oleś

Zarys pojęcia prejudycjalności w jurysdykcji administracyjnej	231
--	------------

Natalia Rysz-Nowosielska

Relatywizm pojęcia informacji w prawie administracyjnym ...	255
--	------------

Dorota Przeklasa

O pojęciu sankcji administracyjnej – ujęcie retrospektywne i współczesne wyzwania	275
--	------------

Przemysław Charzewski

Aktualność pojęcia korporacji publicznoprawnej na tle dorobku literatury przedmiotu i stanu regulacji prawa	297
--	------------

Adam Kozień

Współczesny kontekst pojęcia uczelni z perspektywy administracyjnoprawnej	327
--	------------

Adam Ostapski

Zdatność pojęcia „rękojmia należytego prowadzenia apteki” w kontekście dopuszczalności cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Studium przypadku	351
--	------------

Część trzecia O PRAWIE

Marta Kisielowska

W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego	379
---	------------

Katsiaryna Beliakova

Wpływ <i>global migration governance</i> na pojęcia polskiego prawa administracyjnego (na przykładzie norm prawa migracyjnego)	399
---	------------

Maciej Błażewski

Przepisy prawa odsyłające do pozasystemowych norm technicznych jako narzędzie bieżącej aktualizacji norm prawa administracyjnego	417
---	------------

Tomasz Ślupczyński

Aktualność pojęcia prawa do dobrej administracji i jego skuteczność	429
--	------------

Mariusz Kotulski

O aktualności niektórych pojęć w prawie administracyjnym	449
--	------------

Piotr Pękalski

Od interesu społecznego do interesu publicznego w prawie administracyjnym	467
--	------------

Michał Sobol

O aktualizowaniu pojęć zawartych w definicjach legalnych na przykładzie definicji obszaru oddziaływania obiektu	481
--	------------

Jakub Krawczyk

Aktualność pozycji ustrojowej jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego w perspektywie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego	505
---	------------

Karolina Kulińska-Jachowska

Zgoda na odstąpienie od stosowania Prawa budowlanego w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 w ujęciu podmiotowym. Analiza krytyczna	527
--	------------

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Adekwatność regulacji ustawowej i praktyki wykorzystania miejscowego planu rewitalizacji	545
---	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)

Publikatory

AUWr.	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNPG	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej

OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.nsa.gov.pl)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

PRZEDMOWA

Jesienią 2019 r., gdy przystępowaliśmy do przygotowywania kolejnego, XI Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów, nikt nie mógł przypuszczać, że w istocie otworzy ono następną dekadę tych spotkań w zmienionej, wymuszonej okolicznościami formule organizacyjnej. Nadzieje na tradycyjne spotkanie – tym razem w Krakowie – począwszy od pierwszych tygodni wiosny 2020 r. topniały w niepokojącym tempie. Narodził się wówczas pomysł spotkania zdalnego, który wszystkie osoby zaangażowane w tegoroczne spotkanie i następnie w nim uczestniczące – zarówno w Krakowie, jak i we Wrocławiu – zaakceptowały nie tylko bez zastrzeżeń, ale i z widoczną radością. Potwierdziło się tym samym towarzyszące nam wszystkim od lat przekonanie, że spotkania te mają już własną odrębną jakość – naukową przede wszystkim, a zaraz po tym towarzyszą, żyją własnym życiem, i zachodzące wokół zmiany, w tym zwłaszcza przeszkody rzucane przez los, nie są im na razie straszne.

XI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów odbyło się zatem 26.09.2020 r. Korzystaliśmy przy jego okazji z nowych i dawniejszych osiągnięć cywilizacyjnych, z tych nowszych, teledinformatycznych – przesyłając na bieżąco, online i w obie strony, myśli zawarte w wygłaszanych referatach i głosach w dyskusji, a z tych dawniejszych, uosabianych przez pocztę – umilając sobie w Krakowie brak osobistego kontaktu słodkimi niespodziankami, jakimi obdarował nas Pan Profesor Jerzy Supernat. Sądząc po atmosferze spotkania, jestem przekonany, że wykorzystywaliśmy również nadzwyczajne właściwości naszych serc i dusz.

W takich warunkach rozważaliśmy różne aspekty wyznaczone przedmiotem spotkania, koncentrując się – w ramach poszczególnych paneli – na powiązanych tym tematem kwestiach aktualności, pojęć i prawa. Owocem tych rozważań jest niniejsza publikacja. Wyodrębnienie trzech płaszczyzn omawiania tematu miało na celu rozłożenie akcentów analizy, a nie stworzenie oddzielnych, a zwłaszcza hermetycznych, bloków tematycznych. Założenia te legły również u podstaw wyróżnienia trzech części prezentowanego opracowania, w których wątki aktualności, pojęć i prawa wzajemnie się przeplatają w rozmaitych konfiguracjach, przekonując, jak sądzę, o złożoności i wielowymiarowości problematyki aktualności pojęć prawa administracyjnego.

Poprzedzony katedralną dyskusją i zaakceptowany przez naszych wrocławskich Przyjaciół wybór tematu XI Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów: „Aktualność pojęć prawa administracyjnego” dał możliwość – jak i zresztą tematy poprzednich spotkań – zaprezentowania rozmaitych indywidualnych spostrzeżeń i poglądów. Od lat największą wartością tych spotkań – o czym piszę, odwołując się wyłącznie do własnej subiektywnej oceny – jest to, że dają one nieskrępowaną możliwość dotykania omawianego zagadnienia z przeróżnych punktów widzenia, budowanych na rozmaitych doświadczeniach i różnym zasobie wiedzy uczestników, a także na ich ogólnej postawie wobec świata i otaczającej nas rzeczywistości – wszak dyskutujemy w gronie zarówno pracowników naukowych, jak i doktorantów. Monograficzne publikacje inspirowane tą wymianą myśli mają zatem szansę stać się opracowaniami świeżymi i inspirującymi do dalszych rozważań, z założenia nie chodzi w nich zwłaszcza o wyczerpujące uchwycenie i omówienie absolutnie wszystkich – również ustalanych z subiektywnego punktu widzenia – aspektów i odcieni zagadnienia objętego tematem spotkania.

Dyskutowanie o prawie administracyjnym i jego pojęciach jest w naukach administracyjnych naturalne, a stwierdzenie tej oczywistości można słusznie traktować jako banalne. Rola pojęć – jak pisał Profesor Franciszek Longchamps de Bérier – jest ogromna w życiu prawnym. Perspektywa aktualności pojęć prawa administracyjnego nadaje już jednak tym dyskusjom określony kierunek, i to zarówno w zakresie

analiz teoretycznych, być może nawet filozoficznych, jak i badań dogmatycznych.

Jak to jest z tą aktualnością i jak ją rozumieć? Czytelnik znajdzie w naszym opracowaniu różne odpowiedzi na to pytanie.

W części pierwszej, eksponującej kwestię aktualności w odniesieniu do pojęć prawa administracyjnego i niego samego, starano się udzielić odpowiedzi na pytania o aktualność i o aktualność prawa, zwracając uwagę zarówno na aksjologiczne uwarunkowania samego kryterium aktualności, jak i na wynikające z niego istotne punkty odniesienia i oddziaływania na te pojęcia, próbując wreszcie ustalić kryteria aktualności pojęć, a także uchwycić relacje pomiędzy aktualnością materialnoprawną a zjawiskiem zmienności prawnopoztywnej. Z tej perspektywy analizie poddano procesy i skutki normatywizacji pojęć, a także konsekwencje jednoczesnego pozostawiania prawa administracyjnego w warunkach umiędzynarodowienia relacji administracyjnych oraz trwania w ewoluujących realiach wewnętrzpaństwowych.

Druga część, wysuwająca na pierwszy plan określone pojęcia prawa administracyjnego, zawiera przede wszystkim analizy ukierunkowane na próby uchwycenia pewnych ogólniejszych procesów i prawidłowości na tle uwag dotyczących wybranych pojęć prawa administracyjnego. Rozważania w tej części służą zatem ich autorom za podstawę badania mechanizmów zmienności i relatywizacji pojęć oraz udzielania odpowiedzi na temat współczesnych wyzwań w stosunku do niektórych z nich. Znajdziemy tu również przemyślenia dotyczące interdyscyplinarnych uwikłań niektórych pojęć uzyskujących w prawie administracyjnym swoistą treść oraz uwikłań prawa administracyjnego *in genere* w rozwijającą się strukturę jego pojęć i zjawiska wpadania we własną sieć.

Istotą trzeciej części opracowania jest wreszcie położenie akcentu na samo prawo, jako byt o treści determinowanej również mechanizmami dotyczącymi aktualności jego pojęć. Obok opracowań będących analizą wybranych przez autorów konkretnych regulacji prawnych, znajdują się tu również uwagi o mechanizmach bieżącej aktualizacji norm prawa administracyjnego, normatywnych źródłach doktrynalnych konstrukcji

pojęciowych prawa administracyjnego oraz o kreatywnej i porządkującej roli doktryny prawa w konstruowaniu i podtrzymywaniu aktualności części ogólnej prawa administracyjnego, a także „aktualizującej” lub „dezaktualizującej” prawo roli orzecznictwa sądowego.

Niezależnie od rozmaitości ujęć zagadnienia, intuicja i doświadczenie podpowiadają, że istnieją z pewnością pojęcia fundamentalne, zachowujące swoją moc oraz znaczenie w różnych uwarunkowaniach zewnętrznych i w różnym czasie, a także takie, które z różnych przyczyn moc tę tracą albo w istocie nigdy jej nie miały. Są też wreszcie takie, które – konstruowane obecnie – zachowają swoją moc i znaczenie w przyszłości. To tylko przykładowe spojrzenie. Może bywa z nimi jak z drewnianymi palami wbijanymi w dno weneckiej laguny, aby stanowiły fundamenty pałaców, kościołów, ale też zwykłych domów czy warsztatów rzemieślniczych. Niektóre z tych pali, tkwiąc w obmywającej je wodzie, szlachetnie kamienieją i przez to trwale podtrzymują zabudowę. Nie ma potrzeby ich wymieniać. Obmywająca woda ich nie unicestwia. Inne butwieją w wodzie. Nie wytrzymały ani próby czasu, ani próby żywiołu. Trzeba je zastąpić innymi palami, ale przecież nie można z nich zrezygnować, bo nie wolno rezygnować z fundamentów. O wszystkie jednak trzeba dbać, stale je kontrolować. Gdy są trwałe i skamieniałe, nie warto ich chyba wymieniać tylko dlatego, że duch czasu każe prowadzić życie w lekkich domkach z papieru niewymagających fundamentów...

Wojciech Jakimowicz

Część pierwsza

O AKTUALNOŚCI

Piotr Lisowski

MIĘDZY ASERCJĄ A WĄTPLIWOŚCIĄ – KILKA REFLEKSJI O AKTUALNOŚCI POJĘĆ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM W KONTEKŚCIE ICH NORMATYWIZACJI

*A czymże jest słowo bez znaczenia –
zaledwie dźwiękiem.
Tolkien, reż. D. Karukoski*

Abstrakt: Terminologiczno-pojęciowa precyzja odgrywa szczególną rolę w języku prawnym, stawiając podobne wymagania językowi prawniczemu. Należy dążyć do synergii terminologiczno-pojęciowej między językiem prawnym i prawniczym. Tworzenie prawa wymaga dyscypliny terminologiczno-pojęciowej oraz nieustającego poszukiwania odpowiedniego balansu między kazuistyką a elastycznością wypowiedzi. Terminy i pojęcia prawa administracyjnego wykazują się przy tym szczególną wrażliwością aksjologiczną.

Słowa kluczowe: język prawny, język prawniczy, precyzja, unifikacja, kazuistyka *versus* elastyczność, aksjologia

1. Wstęp

W zasadzie sytuacja wydaje się prosta: dyscyplina i unifikacja w używaniu terminów i pojęć istotnie warunkują spełnianie funkcji każ-

dego języka, a wężej – słownictwa. Każdy język potrzebuje przecież – skoro ma pełnić funkcje poznawcze, komunikatywne, regulacyjne czy informacyjne – precyzji oraz adekwatności. Ma przecież integrować, stwarzać warunki do egalitaryzmu danych, dążyć do uniwersalnej rozpoznawalności. Za truizm i aksjomat uznać należy podwyższony ranking unifikacyjno-identyfikacyjnych wymagań stawianych językom fachowym (specjalistycznym), szczególnie potrzebującym jasności, komunikatywności, pewności. Tego rodzaju wymagania wyjątkowo wręcz dotyczą języka prawnego i prawniczego.

O znaczeniu terminów i pojęć (prawnych i prawniczych) świadczą zaś zarówno te przypadki, w których odnoszone są one do kluczowych kwestii czy atrybutów, jak i sytuacje, w których chodzi już o ich operacyjne, docelowe zastosowanie.

2. Klasyczne antecedencje

Tymczasem z przyczyn obiektywnych i subiektywnych, usprawiedliwionych, jak i o patologicznej już proveniencji – ciągle daje się tutaj zauważyć deficyt. Mamy przy tym do czynienia z pogmatwaną/spotęgowaną/uwikłaną synergią: język prawniczy często pierwotnie determinuje (inspiruje) język prawny (w szczególności taką rolę powinien pełnić stosowny dorobek doktrynalny), potem zaś role się z(a)mieniają – język prawny (szczególnie w razie stosowania definicji legalnych) zaczyna „szachować” język prawniczy (co przede wszystkim powinno dotyczyć języka praktyki, ale bywa, że i języka nauki prawa, np. administracyjnego).

Uzyskanie odpowiedniej homeostazy w tym zakresie stanowi nieustające i duże wyzwanie. Wystarczy wspomnieć o dylematach dotyczących tego, co uczynić w języku prawnym „tylko” terminem, a co z „aż” pojęciem. Starania o odpowiedni balans między kazuistyką a elastycznością normowania podejmowane są w różnych warunkach – czasami o braku definicji legalnej przesądza stan, który można określić mianem obiektywnej niedefiniowalności (np. w przypadku piękna problem identyfikacyjny jest tak daleko posunięty, że język prawny zdaje się unikać tego terminu)

– w innych (stwarzających już możliwości definicyjne) – chodzi o to, **czy i jak** definiować.

Analizowana materia stawia więc różne wyzwania zarówno twórcom prawa, jak i podmiotom mającym je stosować, wykonywać czy go przestrzegać. Bezspornie o związane z tym deficyty i problemy łatwiej w gałęziach prawa nieposiadających części ogólnej/przepisów ogólnych. Przekłada się to, oczywiście, także na odpowiednie wyzwania stawiane przed przedstawicielami nauki prawa. Jednym z głównych celów ich aktywności powinno więc być ograniczanie labilności terminologiczno-pojęciowej.

Mamy zatem do czynienia z uwarunkowaniami i problemami o uniwersalnym znaczeniu, przy czym są one stopniowalne i relatywizowane zarówno w ramach funkcji języka potocznego, jak i języka prawnego/prawniczego (*en bloc*) czy też już ujmowanego „branżowo” – tj. w ramach prawa administracyjnego i właściwej mu nauki. Należy też mieć na uwadze, że opisany kontekst administracyjnoprawny jest ciągle szczególnie podatny na deficyty terminologiczno-pojęciowe. Dobrym przykładem są notoryjne wręcz predylekcje do podmiotowego ujmowania samorządu terytorialnego oraz wątpliwości i nieporozumienia dotyczące delimitacji pomiędzy osobowością prawną a podmiotowością publicznoprawną.

3. Kontekst *signum temporis*

Dochodzą jeszcze problemy związane z aktualną erozją standardów sprawowania władzy publicznej w Polsce. Traktując ten proces – przynajmniej w perspektywie klasycznego dorobku nauki państwa i prawa, a także podobnie ujmowanych standardów demokratycznego państwa prawnego oraz właściwej tego rodzaju uwarunkowaniom aksjologii – jako ewidentnie uchybiający cywilizacyjnym aksjomatom, warto zauważyć jego wpływ na płaszczyznę terminologiczno-pojęciową – *in concreto* i docelowo lokowaną w języku prawnym (a bywa, co równie niepokojące, że i prawniczym).

W konsekwencji do dotychczasowych (klasycznych) antecedencji (nieco już oswojonych – rozpoznanych, omówionych, w większości przypadków raczej/bardziej o obiektywnej proveniencji, *summa summarum* jakoś uzasadnionych merytorycznie z racji swej „natury”, np. związanych z niepewnością i brakiem unifikacji generowanych praktyką prawa sędziowskiego czy problemami dotyczącymi prawa zakładowego), doszły patologie „dobrej zmiany”. Ich charakter, skala i wywoływane przez nie skutki są już na tyle zaawansowane i intensywne, że trudno ignorować ich mocno destrukcyjny wpływ także na prawne i prawnicze aspekty terminologiczno-pojęciowe. Bezspornie przecież terminy i pojęcia języka prawnego i prawniczego potrzebują wsparcia zasadzającego się na formalnym i realnym obowiązywaniu zasad organizujących funkcjonowanie państwa i prawa. Jednym z warunków *sine qua non* realizacji powyższego założenia jest pewność, spójność terminologiczno-pojęciowa. Bez takiego kręgosłupa pojawia się chaos, za którym kroczy woluntaryzm – szczególnie niebezpieczne, jeżeli inspirowane ze strony władzy publicznej. Ich *sui generis* podsumowaniem (znakiem firmowym) jest praktyka sprawowania władzy publicznej (administrowania) sprowadzająca prawo do narzędzia uprawiania polityki – kosztem podejścia wykorzystującego aksjologię i prawo do stworzenia warunków do odpowiednio wyważonego ograniczania imperialnych zapędów władzy publicznej, kojarzenia w imię demokratycznie identyfikowanego dobra wspólnego. Tego rodzaju praktyka wspierana jest przy tym podobnie profilowaną doraźnością regulacji prawnych.

W takich okolicznościach pojawiają się więc dość dramatycznie brzmiące już pytania o realność (a zatem i o praktyczny wymiar ich pojęciowej treści) takich kanonicznych instytucji (a więc i fundamentalnych dla nich pojęć) jak: odpowiedzialność prawna władzy publicznej/funkcjonariuszy publicznych, niezależność sądów, niezawisłość sędziowska czy samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Nie ulega zaś wątpliwości, że koncepty doktrynalne poddane normatywizacji nie mogą być iluzoryczne (także, a może przede wszystkim,

w odgrywającej pierwotną rolę warstwie terminologiczno-pojęciowej)¹. Klimat dla tegorocznych rozważań terminologiczno-pojęciowych nie jest więc komfortowy. Trudno się bowiem uwolnić od aktualnych problemów, m.in. labilności języka prawnego i prawniczego (i to już w obrębie fundamentów porządku prawnego²). W efekcie mamy do czynienia ze zwiększoną liczbą wątpliwości semantycznych – w dodatku dotyczących, z powodu rozregulowania państwa i prawa, także pojęć fundamentalnych z tego zakresu. Tym samym terminom towarzyszą różne pojęcia. Oprócz zagrożeń o polisemicznym charakterze pojawiają się też przypadki synonimiczności języka prawniczego (a bywa, że i prawnego). W takich warunkach coraz trudniej o prezentowanie postawy asercyjnej – to nieunikniony efekt wzmagającego się deficytu pewności obrotu prawnego.

Hic et nunc jeszcze więc trudniej w rodzimym porządku administracyjnoprawnym o terminologiczno-pojęciowy komfort. Patronujący tegorocznym spotkaniom atrybut aktualności znajduje się bowiem pod silnym wpływem zjawisk i tendencji dekonstruująco-relatywizujących.

Sygnalizowane wątpliwości (klasyczne i bieżące) dotyczą każdego z pięter (stopni) języka prawnego i prawniczego – wydaje się, że *summa summarum* częściej w warstwie pojęciowej (polisemiczność) niż terminologicznej (synonimiczność). Często polega to na pogłębiającym się w ostatnim czasie braku synergii pomiędzy teorią a praktyką.

Zważywszy na ostatnio wzmożoną i poszerzoną skalę i skutki tego rodzaju problemów – dotyczących już także kwestii pierwotnych/fun-

¹ Powyższa egzemplifikacja dotyczy terminów prawnych niebędących pojęciami prawnymi, a zatem ciężar ich identyfikacji pojęciowej spoczywa na języku prawniczym. Tego rodzaju uwarunkowania terminologiczno-pojęciowe tym bardziej więc potrzebują pewności i unifikacji wynikającej z rzetelnej (osadzonej w dorobku cywilizacyjnym, właściwej aksjologicznie i skutecznie skomunikowanej z zarówno z fazą normatywizacji, jak i stosowania prawa) doktryny prawa (w tym – z zakresu nauki prawa administracyjnego), odpowiednio wspomaganej przez właściwie ukonstytuowaną i fachową judykaturę. Czy jednak *hic et nunc* takie warunki są systemowo spełniane?

² *Nota bene* często zresztą *ex definitione* wykazujących atrybuty właściwe imponderabiliom – nie zawsze więc poddające się kazuistycznym identyfikacjom pojęciowym.

damentalnych – można więc postawić pytanie o sens starań o puryzm, unifikację terminologiczno-pojęciową. Wydaje się jednak, że nie mamy wyjścia – wręcz powinniśmy zintensyfikować starania doktrynalne i dążyć w tym kierunku, nawet jeśli momentami grozić to będzie skojarzeniami z donkiszoterią.

4. Kontekst funkcji języka

Język prawny i prawniczy powinny być maksymalnie czytelne, możliwie zunifikowane. Spełnienie tego rodzaju wymagań nie musi każdorazowo polegać na kazuistyczności wypowiedzi. Trzeba też mieć na uwadze obiektywne różnice we wskazanym i możliwym do osiągnięcia stopniu spójności przez każdy z tych języków: bezspornie więcej bowiem należy w tym względzie wymagać od języka pierwszego stopnia, jakim jest język prawny, aczkolwiek z kolei przyzwolenie na nadmierne rozproszenie języka prawniczego – legitymujące się większym (w znacznym zakresie naturalnym) uzasadnieniem – nie może prowadzić do uchybiania terminologiczno-pojęciowym ustaleniom znajdującym umocowanie w języku prawnym (szczególnie w typie norm *ius cogens*)³.

Znaczenie i złożoność relacji zachodzących między tymi językami eksponuje zarazem rolę wyznaczoną doktrynie – *in concreto* nauce prawa administracyjnego. Jej sens i przeznaczenie warunkowane jest przecież związkami z językiem prawnym. Docelowo zaś chodzi o to, by rozważania doktrynalne nieustająco recenzowały, weryfikowały, kontestowały i inspirowały rozwiązania przyjmowane w prawie pozytywnym.

Jak już sygnalizowano, kłopoty z zachowaniem odpowiedniej synergii w tym zakresie mają złożoną naturę. Wśród nich warto zwrócić uwagę na przyczyny o *stricte* językowo-doktrynalnej proveniencji. Te zaś zaczynają dawać znać o sobie już pierwotnie, bo na etapie, rzecz można, wsobnym metodologicznie – tj. właściwym dla funkcji metajęzykowej.

³ Poważne problemy w tym zakresie zaczynają się, gdy język prawny nie respektuje spetryfikowanych ustaleń języka prawniczego.

Chodzi bowiem o zauważalną labilność dotyczącą niektórych tzw. pojęć-narzędzi⁴, co ważne – także o uniwersalnym, wstępnym właśnie metajęzykowym przeznaczeniu (a więc startowych, uruchamiających poszczególne sekwencje terminologiczno-pojęciowe⁵). O ile bowiem pojęciowa identyfikacja niektórych z terminów o takim przeznaczeniu nie budzi istotnych wątpliwości⁶, to zdarzają się wśród nich i takie przypadki, w których brakuje już zgodności co do nazw danych pojęć o takim przeznaczeniu (pełniących takie funkcje). Przykładem może być sfera prawa ustrojowego i brak unifikacji co do *definiendum* w zakresie nazywania poszczególnych kategorii piętér klasyfikacyjnych właściwych dla (malejąco): centralizacji, decentralizacji czy kontroli, nadzoru, koordynacji, współdziałania⁷.

Tego rodzaju dylematy (tak wysoko lokowane w drabinie terminów/pojęć-narzędzi) nie zawsze jednak rzutują bezpośrednio na komunikacyjną sprawność i skuteczność języka prawnego i prawniczego, tym niemniej nie ułatwiają dyskursu prawniczego – zmuszając do ich rozstrzygania (w takich przypadkach) od uprzedniego zinventaryzowania terminologiczno-pojęciowych rozbieżności.

5. Problemy terminologiczno-pojęciowe o proveniencji relacyjnej – przykład ustrojowy

W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na problemy związane z zastosowaniem mechanizmu właściwego dla zasady *domina*. Z racji bowiem często występującej sekwencyjnej identyfikacji pojęć (pole-

⁴ W istocie terminów-narzędzi.

⁵ Od których zaczyna się nazywanie sfer organizacji i funkcjonowania państwa i prawa, administracji publicznej, instytucji prawa administracyjnego. Syntetycznie rzecz ujmując – chodzi o terminy/pojęcia-narzędzia służące do nazywania kolejnych terminów/pojęć-narzędzi (np. sytuacja prawna/sytuacja administracyjnoprawna; stosunek prawny/stosunek administracyjnoprawny; forma działania administracji).

⁶ Co ciekawe, zdarza się, że taki stan jest osiągany „tylko” w ramach języka prawniczego. Język prawny nie dość bowiem, że nie kreuje definicji legalnych, to „nawet” nie używa samych terminów (zob. przykłady wskazywane w poprzednim przypisie).

⁷ Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 80–158.

gającej na dokonywaniu kolejnych ustaleń – w *sui generis* drabinie identyfikacyjnej – w nawiązaniu i z wykorzystaniem terminów i pojęć lokowanych wyżej w danej ścieżce analitycznej) dochodzi do sytuacji, w których wątpliwości semantyczne związane są z kontekstem *definiens*.

Przykładem może być praktyka używania słowa „podmiot” w odniesieniu do identyfikacji strukturalnych dokonywanych po stronie administrujących. Opowiadając się za potrzebą odróżniania w tym zakresie poziomu podmiotowego od właściwego dla organu administracji publicznej czy jego aparatu pomocniczego⁸, należy podkreślić, że nie jest to szczególnie respektowany wymóg. Koncentrując się na wątku normatywnym, warto chociażby wskazać na przyjęte w tym względzie rozwiązania w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁹. Otóż w art. 5 ust. 1 pkt 2 tego (nieuchwalonego) projektu opowiedziano się m.in. w następujący sposób za zdefiniowaniem organu administracji publicznej: „(...) wyodrębnioną państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną albo **inny podmiot** (...)” – (wyróżnienie – P.L.).

Tytułem przykładu ulokowanego już w ustanowionym prawie pozytywnym można zaś przywołać przepisy art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰, zgodnie z którymi „Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są **władze publiczne oraz inne podmioty** wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) **organy** władzy publicznej; 2) **organy** samorządów gospodarczych i zawodowych (...)” (wyróżnienia – P.L.).

Przykłady praktyki normatywnej ignorującej potrzebę zachowania delimitacji między **podmiotami i organami jako różnymi fazami rozwinięcia strukturalnego** można też znaleźć np. w ustawie z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i związanych z nimi sytuacji kryzysowych (zob. art. 11 ust. 1–3 tego

⁸ Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Relacje strukturalne...*, s. 58–79.

⁹ Zob. druk sejmowy nr 3942 z 29.12.2010 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.ns/f/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.ns/f/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) (dostęp: 30.04.2021 r.).

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.

aktu normatywnego)¹¹ czy też w rozporządzeniu Rady Ministrów z 25.07.2017 r. w sprawie współpracy organów Krajowej Administracji Skarbowej z niektórymi podmiotami¹².

Na szczęście nie zawsze prawodawca uchybia tego rodzaju rygorom. Przykładem dobrych praktyk legislacyjnych w tym względzie są postanowienia ustawy z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹³ (zob. art. 1, 2 ust. 1 pkt 2, art. 7 ust. 1). Problem jednak w tym, że brakuje systemowego podejścia do tej kwestii. Oto bowiem w ustawie z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w art. 25 § 1 *in fine*, organom administracji publicznej przyznaje się w postępowaniu sądowoadministracyjnym zdolność sądową, uznając je ze strony takich postępowań. Organ zyskuje więc status podmiotu¹⁴.

Jak widać na analizowanym przykładzie (podmiotowo-organowym), problemy z unifikacją terminologiczno-pojęciową wynikają z różnych przyczyn. Czasami zaczynają się już na poziomie doktrynalnym, czemu mogą towarzyszyć zatory synergiczne w układzie język prawniczy – język prawny, by ostatecznie znaleźć też wyraz w braku systemowości prawa.

6. Kontekst definicji legalnych (kilka refleksji systemowych)

Podjęta problematyka nieuchronnie prowokuje też do analiz związanych z materią definicji legalnych. Dylematy, czy, co i jak identyfikować poprzez „aż” definicje *sensu stricto* (realne, nominalne) – czyli w drodze maksymalnej normatywizacji pojęciowej – są ponadczasowe. Co warte zaznaczenia, zastosowanie tej dominującej ostatnio konstrukcji prawnej sprowadza się – co do zasady – do formułowania określeń o operacyj-

¹¹ Dz.U. poz. 1842 ze zm.

¹² Dz.U. poz. 1514.

¹³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1169.

¹⁴ Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020, s. 270–277.

nym, liniowym przeznaczeniu (nie dotyczy to więc raczej terminów/pojęć-narzędzi o wcześniej wyróżnionym, startowym znaczeniu o ścisłych konotacjach z funkcją metajęzykową i uniwersalnym zastosowaniu¹⁵). Mimo to nadal wiele kluczowych terminów – o istotnych, choć już nie o *stricte* metajęzykowych funkcjach i nie najwyższym startowo-systemowym znaczeniu – nie legitymuje się identyfikacją *explicite* wyrażoną w prawie pozytywnym (np. decyzja administracyjna, kontrola, nadzór). Co więcej, te *sui generis* zaniechania normatywizacyjne sięgają czasami nawet poziomu terminologicznego – rodzimy prawodawca nie używa przecież obecnie takich określeń, jak np. osobowość/podmiotowość publicznoprawna czy też osoba/podmiot prawa publicznego albo stosunek administracyjnoprawny. Związane z tym rozbieżności, dylematy i błędy identyfikacyjne oraz interpretacyjne (a zatem o silnych konotacjach terminologiczno-pojęciowych) stanowią przedmiot częstych analiz doktrynalnych. W tym kontekście trafnie konstatuje się jednak zarazem potrzebę każdorazowego odpowiedniego wyważania balansu między klauzulami generalnymi (pojęciami niedookreślonymi) a definicjami legalnymi, czy na problemy definicyjne związane z prawno-pozytywnym uwikłaniem w konsekwencje zapożyczeń implikowanych stosowaniem norm odsyłających do norm pozaprawnych.

Praktyka administrowania dostarcza ponadto wielu przykładów świadczących o tym, że ustanowienie definicji legalnej nie rozwiązuje problemów identyfikacyjnych czy interpretacyjnych – często je wręcz inspiruje, uaktywnia, nierzadko skutkując stanem w typie *pax teutonica*. Związana z tym niepewność i wątpliwości – doktrynalnie już konstataowane i wspierane postulatami *de lege lata* i *de lege ferenda*¹⁶ – przekonują do

¹⁵ Takie skojarzenie może uruchamiać definicja interesu publicznego z art. 2 pkt 4 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), aczkolwiek jej systemowy status budzi istotne wątpliwości (np. T. Bąkowski, *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016/XXXVI, s. 62–63 wraz z przywoływanymi tam publikacjami).

¹⁶ Zob. np. „decyzję dotyczącą merytorycznej treści, jak również i samego brzmienia projektowanej definicji, powinna poprzedzać dokładna i wszechstronna weryfikacja uwarunkowań wynikających z obowiązującego porządku prawnego. Nie bez znaczenia dla prawidłowości i jakości definicji legalnej będzie też przeprowadzenie, na etapie

ostrożnego opowiadania się za definicyjnym normatywizowaniem pojęć, dając zarazem asumpt do brania pod uwagę ryzyka prowokowania manka poznawczego. Zatem nawet w dobrze wytypowanym przypadku do legalnego zdefiniowania, poddanym przy tym optymalnie poprowadzonej normatywizacji, i tak chodzić będzie więc o to, by minimalizować skalę tego rodzaju nieuchronnych zagrożeń.

7. Normatywizacja pojęć poprzez formułowanie definicji legalnych – przykład administracyjnoprawnej normatywizacji pojęcia rodziny

Termin „rodzina” znajduje częste zastosowanie w języku prawnym i prawniczym, zdarza się też, że w formie definicji legalnej. Prawo przedmiotowe nie sformułowało jednak pojęcia o systemowym (uniwersalnym) zastosowaniu. Nie jest to jedyny problem związany z prawnopozytywnym wymiarem tego zestawu terminologiczno-pojęciowego. Charakter i przeznaczenie niniejszego opracowania przesądzają jednak o konieczności ograniczenia dalszej analizy do wybranych kwestii o takich konotacjach.

Zatem nie negując innych wątków legitymujących się podobnymi skojarzeniami¹⁷, wypada skupić uwagę na wybranych problemach, *in concreto* związanych z wprowadzeniem do porządku prawnego kilku różniących się od siebie definicji legalnych w tym zakresie. Wybrano trzy przykłady definicji legalnych pojęcia rodziny, zamieszczone w: art. 6 pkt 14 ustawy z 14.03.2004 r. o pomocy społecznej¹⁸; art. 3 pkt 16 ustawy z 28.11.2003 r.

projektowania, krytycznej analizy prawnych konsekwencji wprowadzenia jej do systemu obowiązującego prawa”, T. Bąkowski, *Kilka krytycznych uwag...*, s. 67.

¹⁷ Przykładowo związane z kwestią podmiotowego traktowania rodziny. O ile bowiem postrzeganie jej jako istotnej z punktu widzenia prawa pozytywnego wartości (determinanty) nie budzi wątpliwości, to już traktowanie jej jako podmiotu prawa nie jest takie oczywiste.

¹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

o świadczeniach rodzinnych¹⁹; art. 2 pkt 12 ustawy z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁰.

Na wielość i różnorodność problemów związanych z interpretowaniem tych pojęć (tak *ad intra*, jak i *ad extra*), często o silnym podłożu terminologiczno-pojęciowym, wskazuje analiza bogatego (i nie zawsze jednolitego) orzecznictwa sądów administracyjnych. Tytułem przykładu:

1. „Pojęcie wspólnego gospodarowania nie oznacza zatem wyłącznie przyczyniania się do funkcjonowania wspólnoty poprzez wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności, współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny oraz wykonywania czynności związanych z codziennymi zajęciami”²¹.
2. „Gdyby intencją ustawodawcy było obligatoryjne zaliczenie do tak rozumianej «rodziny» wszystkich wymienionych w art. 3 pkt 16 u.ś.r. osób, to w przepisie tym nie umieszczono by słowa «odpowiednio». Z jego treści nie można wyprowadzić sztywnej reguły, która określałaby w konkretnej sytuacji życiowej, które osoby należy zaliczyć do rodziny. Ustawodawca zobowiązał organ do analizy tej kwestii w odniesieniu do każdej konkretnej sprawy właśnie poprzez użycie słowa «odpowiednio», uznając, że możliwe komplikacje stosunków rodzinnych nie są materią, którą można i należy regulować sztywno i kazuistycznie”²².
3. „Przepis nakazuje stosowanie tego pojęcia w sposób formalny, bez odwołania się do okoliczności wspólnego prowadzenia gospo-

¹⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm., dalej: u.ś.r.

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 808 ze zm.

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 4.06.2020 r., II SA/Po 743/19, LEX nr 3028247; zob. jeszcze np.: „Przy ocenie faktycznego związku osób wspólnie zamieszkujących istotne znaczenie ma to, czy dana osoba posiada stałe źródło dochodu, z którego może się utrzymywać. Trudno jest zatem uznać za wiarygodne twierdzenie, że osoba bez dochodu prowadzi gospodarstwo domowe odrębne od pozostałych członków rodziny, z którym mieszka” – wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018 r., II SA/Łd 346/18, LEX nr 2523790; „W sytuacji, gdy wnioskujący o pomoc społeczną wraz z konkubina wspólnie zamieszkują w jednopokojowym mieszkaniu, korzystając ze wspólnych urządzeń i pomagając sobie wzajemnie, to nie można przyjąć, że nie prowadzą wspólnego gospodarstwa domowego, nawet jeśli każde z nich ma odrębne półki w lodówce” – wyrok WSA w Gliwicach z 31.05.2017 r., IV SA/Gl 169/17, LEX nr 2303058.

²² Wyrok WSA w Gliwicach z 28.10.2019 r., II SA/Gl 756/19, LEX nr 2741515.

darstwa domowego, wspólnego zamieszkania lub faktów związanych z dobrymi lub złymi relacjami pomiędzy wymienionymi w tym przepisie osobami. Pomimo posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem «odpowiednio», nie można uznać, że dopuszczono w tego rodzaju sprawach analizę stanu faktycznego rodziny w kontekście osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe²³.

Jak widać, różnice zachodzące między pojmowaniem rodziny nie zawsze są wyraźne, a i w ramach poszczególnych ich definicyjnych identyfikacji też trzeba uważać na mogące występować wewnętrzne – często niuansowe – odrębności. Poza tym w niektórych kazusach potrzeba nie tylko wzmożonej czujności interpretacyjnej, ale i odpowiednio wyważonej elastyczności (często wymagającej pogłębiania relatywizacji pojęciowej).

Należy przy tym podkreślić skalę praktycznego znaczenia tego rodzaju ustaleń. Wystarczy chociażby wspomnieć o ich istotnym wpływie na przyznawanie świadczeń (np. gdy obowiązuje próg dochodowy warunkujący udzielenie pomocy, co zależy od ustalanego *in concreto* składu rodziny i dochodu na osobę). Z podobnych (acz nie tylko) przyczyn tego rodzaju uwarunkowania wpływają na praktyczny wymiar instytucji świadczeń nienależnie pobranych.

²³ Wyrok NSA z 4.12.2019 r., I OSK 3303/18, LEX nr 2753499; zob. jeszcze np. „małżonek rodzica osoby uprawnionej jest zaliczony do rodziny – nie ma na to wpływu ani brak prowadzenia wspólnego gospodarstwa z osobą uprawnioną do świadczeń, ani brak względem niej obowiązku alimentacyjnego. Nie mają także znaczenia wzajemne relacje między tymi osobami. W regulacji dotyczącej pojęcia rodziny nie chodzi więc o wykreowanie grupy osób cechującej się bliskością i wspólnotą, ale uwzględnienie przy udzielaniu pomocy przez Państwo osobom uprawnionym do alimentów sytuacji finansowej osób zobowiązanych do takiej alimentacji” – wyrok WSA w Gliwicach z 5.06.2019 r., II SA/Gl 383/19, LEX nr 2695845.

8. Kазus dotyczący organów wyborczych uczelni

Praktyczne znaczenie aspektów terminologiczno-pojęciowych dobrze ilustruje kolejny przykład ustrojowy, związany z niuansowymi, ale istotnymi „dylatacjami” semantycznymi, którego atrakcyjność dodatkowo wzmacniają silne konotacje autonomiczne. Chodzi o unormowania zainspirowane narastającymi od wiosny 2020 r. problemami wynikającymi z zamrożenia funkcjonowania uczelni w stanie epidemii – w zakresie dotyczącym procedur wyborczych organów szkół wyższych na kadencję 2020–2024. W tym kontekście prawodawca podjął starania o stworzenie warunków umożliwiających przeprowadzenie tych ważnych procesów ustrojowych.

Zaczęto od rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 23.03.2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19²⁴ (obowiązującego od 26.03.2020 r. do, jak się z czasem okazało, 24.05.2020 r.). Na początku już nie zauważono jednak głosowań organów wyborczych uczelni – pierwotne brzmienie § 1 rozporządzenia marcowego kończyło się bowiem na ust. 4 o następującej treści: „W okresie, o którym mowa w ust. 1, **organy kolegialne uczelni** oraz **organy kolegialne samorządu studenckiego i samorządu doktorantów** podejmują wyłącznie uchwały niezbędne do zapewnienia ciągłości funkcjonowania uczelni. Uchwały są podejmowane w trybie obiegowym albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej niezależnie od tego, czy taki tryb ich podejmowania został określony w aktach wewnętrznych uczelni” (wyróżnienie – P.L.)²⁵. Nowelizacją z 25.03.2020 r.²⁶ minister zdążył jednak dodać § 1 ust. 5, zgodnie z którym: „W okresie, o którym mowa w ust. 1, **kolegia**

²⁴ Dz.U. poz. 511 ze zm. (dalej: rozporządzenie marcowe). Pierwsze rozporządzenie, przyjęte na podstawie art. 51a i 198a ustawy z 20.07.2015 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.; dalej: p.s.w.) z 11.03.2020 r., nie zajmowało się funkcjonowaniem organów uczelni/organów wyborczych uczelni.

²⁵ Od 10.04.2020 r. obowiązywał w wersji nieprzewidującej już klauzuli „niezbędności”.

²⁶ Dz.U. poz. 528.

elektorów uczelni publicznych (...) podejmują uchwały za pomocą środków komunikacji elektronicznej niezależnie od tego, czy taki tryb ich podejmowania został określony w aktach wewnętrznych uczelni lub aktach regulujących działanie tych podmiotów” (wyróżnienie – P.L.).

Co jednak ważne, ustawą z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁷ dodano do Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce art. 31 ust. 2a i art. 178 ust. 1a, przewidujące możliwość odbywania posiedzeń i przeprowadzania głosowań przez senat oraz organ uczelni właściwy do nadawania stopni naukowych z wykorzystaniem (odpowiednich) technologii informatycznych. Przepisy te weszły w życie 18.04.2020 r. W efekcie od tego dnia w stosunku do głosowań senatu i – przyjmując perspektywę ustrojową Uniwersytetu Wrocławskiego – rad dyscyplin naukowych obowiązywały dwie niejednakowe regulacje (ustawy i rozporządzenia). Począwszy zaś od 24.05.2020 r. regulacje ministerialne ograniczały się już w tym względzie do następującego unormowania: „W okresie, o którym mowa w ust. 1, **kolegia elektorów uczelni publicznych** (...) mogą podejmować uchwały przy użyciu środków komunikacji elektronicznej niezależnie od tego, czy taki tryb ich podejmowania został określony w aktach wewnętrznych uczelni lub aktach regulujących działanie tych podmiotów” (wyróżnienie – P.L.)²⁸.

W tym kontekście warto przypomnieć, że w perspektywie treści art. 70 ust. 5 Konstytucji RP w zw. z art. 9 ust. 2 p.s.w. nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z konstytucyjnie gwarantowaną autonomią uczelni. Polega to m.in. na tym, że zasady tej autonomiczności określone są w ustawie, *ergo* należą do materii ustawowej. Ten wyjątkowy status ustrojowy znajduje przy tym dodatkowe (punktowe) potwierdzenia. Do grupy zagadnień podwójnie dekretoowanych do kategorii materii ustawowo-statutowych niewątpliwie należy sfera uniwersyteckich or-

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 737.

²⁸ Zob. § 1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 21.05.2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. poz. 911; dalej: rozporządzenie majowe).

dynacji wyborczych – zob. np. art. 34 ust. 1 pkt 1 p.s.w. („Statut określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni, w szczególności: 1) sposób powoływania i odwoływania organów uczelni, w tym podmioty uprawnione do wskazywania kandydatów na rektora, oraz sposób organizowania wyborów do organów uczelni”). W konsekwencji tego rodzaju kwestie są uregulowane już w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce (np. art. 24 ust. 2 pkt 1 i ust. 3) albo pozostawione do regulacji statutowej (na mocy klauzuli ogólnej z art. 34 ust. 1 pkt 1 lub odesłań szczegółowych, np. art. 25 ust. 1, art. 34 ust. 1 pkt 3²⁹).

Z tego punktu widzenia przepis § 1 ust. 5 czy to rozporządzenia marcowego, czy też rozporządzenia majowego³⁰ trudno, z oczywistych względów, uznać za respektujący powyższe założenia³¹.

Co równie istotne, perspektywa przepisów powszechnie obowiązującego prawa ujawnia zaskakującą dywersyfikację poziomu normatywności trybu głosowań: w stosunku do (niektórych) **organów uczelni** – wypowiada się bowiem w tej kwestii ustawodawca, w odniesieniu zaś do **organów wyborczych szkół wyższych** – właściwy minister. *Nota bene* taka sytuacja dodatkowo eksponuje dystynkcję, według której kolegium elektorów nie jest zaliczane przez ustawodawcę do organów uczelni³². Ten dość subtelny podział – zarazem jednak niepomijalny i ważny – nie tylko skutkuje terminologicznym odróżnianiem organów uczelni (w znaczeniu *stricto* ustrojowym) od organów wyborczych tego podmiotu administracji publicznej³³, ale ma też istotne konsekwencje

²⁹ „Statut określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni, w szczególności: (...) 3) zasady i tryb funkcjonowania rady uczelni, senatu i kolegium elektorów”.

³⁰ Począwszy od 19.10.2020 r. te kwestie (podobnie) regulował § 5 kolejnego rozporządzenia właściwego ministra (Dz.U. poz. 1835), zastąpiony następnie przez § 3 rozporządzenia tegoż organu z dnia 25.02.2021 r. (Dz.U. poz. 363).

³¹ Takie unormowania nie mieszczą się również w granicach delegacji ustawowej (art. 51a i 198a p.s.w. legitymują przecież m.in. do „czasowego ograniczenia funkcjonowania uczelni”; nie stanowią natomiast podstawy do modyfikowania np. sposobu funkcjonowania organów wyborczych uczelni).

³² Por. art. 17 ust. 1 i 2 p.s.w. (przy okazji dający asumpt do wyróżnienia ustawowych i statutowych organów szkoły wyższej) z art. 25 p.s.w.

³³ Co znalazło wyraz np. w postanowieniach uchwały nr 102/2019 Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego z 29.05.2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Uniwersytetu

praktyczno-ustrojowe. W świetle aktualnego stanu unormowań źródeł powszechnie obowiązującego prawa prowadzi bowiem do następującej konkluzji: o ile legalność elektronicznego tajnego głosowania senatu uczelni nie budzi istotnych wątpliwości, o tyle w przypadku głosowania elekcyjnego uniwersyteckiego kolegium elektorów (nieznajdującego umocowania w przepisach statutu danej uczelni) podobnie ukierunkowana weryfikacja nie powinna już wytrzymać próby sądowej kontroli pośredniej³⁴ (jako bezspornie uchybiająca standardom autonomii szkół wyższych).

Należy przy tym zauważyć, że także opowiadanie się za odróżnianiem organów uczelni od organów wyborczych uczelni oraz za niedopuszczalnością głosowania elekcyjnego znajdujące umocowanie tylko w przepisach rangi rozporządzenia, nie jest wolne od problemów terminologiczno-pojęciowych. Perspektywa doświadczeń wrocławskiego uniwersytetu pozwala chociażby wspomnieć o pytaniach typu: dlaczego podczas posiedzeń rad wydziałów (statutowych organów) można przeprowadzać tajne głosowania drogą elektroniczną, a podczas głosowania wydziałowego kolegium elektorów (organu wyborczego) w sprawie wyboru kandydata na dziekana – już nie? Intensywność tego rodzaju kontestacji wzmacnia fakt, iż zgodnie z § 52 ust. 1 Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego: „Rady wydziałów pełnią funkcję wydziałowych kolegiów elektorów”.

9. Kazus związany z uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczącymi LGBT

Nie należy bagatelizować rangi i skali praktycznego znaczenia terminów i pojęć języka prawnego, tym bardziej że słowa i ich znaczenia docelowo – poprzez stanowienie, stosowanie, wykonywanie i przestrzeganie prawa – służą wyznaczaniu i realizowaniu wartości. To zaś oznacza, że słowa

Wrocławskiego – por. § 9 z § 11 ust. 1 tego Statutu.

³⁴ Zob. art. 178 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP.

w administrowaniu prędzej czy później dotyczą ludzi (od początku kreowane przez ludzi nieuchronnie wykazują się też takim antropologicznym przeznaczeniem). Oczywiście takich konotacji dobrze ilustruje kolejny przykład ze sfery praktyki administracyjnej.

Związany jest z uchwałami organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego dotyczącymi LGBT, docelowo koncentrując uwagę na sądowej ich kontroli inicjowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich lub na podstawie art. 101 i 101a ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym³⁵. Kluczowe rozbieżności dotyczą w tych sprawach dekodowania znaczenia terminu „sprawa z zakresu administracji publicznej” (niezależnie od tego, czy skarżącym był RPO czy administrowany) oraz identyfikacji stanu wyczerpującego znamiona pojęcia „naruszenia interesu prawnego” (w drugiej grupie przypadków³⁶). W efekcie zdarza się, że sąd administracyjny uznaje skargę RPO za dopuszczalną³⁷, co prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały (*in concreto* – uchwały rady gminy). Warunkiem *sine qua non* podjęcia takiego orzeczenia było zaś uznanie uchwały „w sprawie podjęcia

³⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm. Zob. jeszcze odpowiednie przepisy dwóch pozostałych tzw. samorządowych ustaw ustrojowych.

³⁶ Charakter niniejszego opracowania przesądza o niepoddaniu dokładniejszej analizie drugiego z wątków. Zatem tylko sygnalizacyjnie warto przywołać następujący fragment uzasadnienia do postanowienia sądu administracyjnego odrzucającego skargę wniesioną przez administrowanego na uchwałę sejmiku województwa: „Zarzuty skargi nie odnoszą się do konkretnej, indywidualnej sytuacji prawnej Skarżącego, wobec czego brak jest związku między zaskarżoną uchwałą, a własną, prawnie gwarantowaną, sytuacją. Trudno przy tym zaaprobować pogląd, że interesem prawnym Skarżącego jest prawo społeczności osób LGBT województwa podkarpackiego do życia zgodnie z własnym światopoglądem i przekonaniami. Nawet przy założeniu, że prawo takie można byłoby utożsamić z interesem prawnym Skarżącego, pozostaje do wykazania kwestia jego naruszenia” – postanowienie WSA w Rzeszowie z 22.11.2019 r., II SA/Rz 1118/19, CBOSA. Co ciekawe, tego rodzaju argumentacja znajduje zastosowanie „obustronne”, czego przykładem postanowienie WSA w Gdańsku z 10.12.2018 r. (III SA/Gd 758/18, CBOSA), podjęte w wyniku rozpatrzenia skargi osób fizycznych na uchwałę w sprawie przyjęcia na terenie Miasta Modelu na rzecz Równego Traktowania.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 14.07.2020 r., III SA/Gl 15/20; wyrok WSA w Warszawie (Wydział Zamiejscowy w Radomiu) z 15.07.2020 r., VIII SA/Wa 42/20; wyrok WSA w Lublinie z 6.08.2020 r., III SA/Lu 7/20; wyrok WSA w Kielcach z 11.09.2020 r., II SA/Ke 382/20 – wszystkie w CBOSA.

deklaracji w sprawie powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową” za uchwałę w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Związane z tym problemy identyfikacyjne dobrze ilustrują następujące fragmenty uzasadnienia wyroku WSA w Gliwicach z 14.07.2020 r., III SA/Gl 15/20: „Pojęcie aktu administracyjnego podjętego w sprawach z zakresu administracji publicznej nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Liczne już orzeczenia sądów administracyjnych są tu pomocne w rozumieniu tego terminu, choć nie jest tak, by zniknęły już wszelkie wątpliwości na ten temat, co jest o tyle zrozumiałe, że trudno objąć jedną definicją wszelkie przejawy działalności uchwałodawczej rad gmin. Najlepszą tego ilustracją jest to, że Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Instytut, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych wyprowadzają z niego przeciwstawne wnioski. (...) Zaskarżona uchwała ma charakter mieszany, nie jest jedynie deklaracją ideową, choć w części nią jest. Jest nią w tej części, w której odwołuje się do wielowiekowej kultury opartej na wartościach chrześcijańskich, do wierności tradycji narodowej i państwowej, jako wartościach istotnych, fundamentalnych dla wspólnoty, jaką jest Gmina Istebna. Nie wyczerpuje to jednak jej treści i znaczenia, ponieważ radni stwierdzili jednocześnie, że (...) sprzeciwiają się obecności w szkołach określonych osób, tak zwanych «latarników» nie zgadzają się z wprowadzeniem do programu nauczania określonych treści, będą ingerować, gdy nauczycielom i przedsiębiorcom będą narzucane określone kryteria działania, dobór pracowników czy kontrahentów. To już nie jest deklaracja ideowa, a zapowiedź działań praktycznych. Taka uchwała jest już stanowieniem o kierunkach działań organu wykonawczego Gminy na mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. Uchwała jest również skierowana jako dyrektywa wykonawcza do innych podmiotów gminnych – dyrektorów szkół i placówek oświatowych, którym zabrania się współpracy z określonymi osobami («latarnikami») i zabrania się prowadzenia zajęć na wskazane w niej tematy. Jednocześnie dalsze jej postanowienia, dotyczące nauczycieli i przedsiębiorców obrazują przyszłe cele i kierunki działań organu stanowiącego Gminy w określonych sytuacjach, stanowią wytyczne w stosowaniu prawa»³⁸.

³⁸ Ten wątek uzasadnienia podsumowano zaś następująco: „skarga na uchwałę jest dopuszczalna, uchwała w części władczej została wydana bez podstawy prawnej

Warto też przywołać kolejną argumentację gliwickiego sądu, jeszcze wyraźniej nawiązującą do kwestii terminologiczno-pojęciowych³⁹, wręcz zasadzającą się na eksponowaniu metajęzykowych funkcji języka i związanych z nim zagrożeń – w szczególności w typie pejoratywnie ujmowanej sofistyki: „owa ideologia LGBT w żaden sposób nie została dookreślona w uchwale. Nie jest to termin na tyle jasny i precyzyjny, a przynajmniej niekontrowersyjny, by można było posłużyć się nim w taki sposób, jak to zostało zrobione w zaskarżonej uchwale, czyli bez doprecyzowania. Stwierdzenie, że gmina będzie strefą wolną od ideologii LGBT rodzi proste pytanie, czyli od czego? (...) Oczywiście są ideologie, których treść i identyfikacja nie nastręczają większych problemów, a przynajmniej są identyfikowalne w podstawowych założeniach (...), ale nie należy do nich termin «ideologia LGBT» (...). Na obecnym etapie wszyscy są zgodni co do tego, że skrót LGBT to akronim, czyli słowo utworzone przez skrócenie wyrażenia złożonego z dwóch lub więcej słów, w tym przypadku, posługując się angielskim pierwowzorem; *lesbian, gay, bisexual, transgender*. Odnosi się zatem do osób o określonej preferencji seksualnej i identyfikacji płciowej. Poprzedzenie tego skrótu słowem «ideologia» oznaczałoby, że wszystkie te osoby mają jedną, wspólną ideologię, czyli system uporządkowanych poglądów, idei, pojęć. Nie ma podstaw do tego, by takie założenie przyjąć, tak jak nie ma podstaw do przyjęcia, że istnieje jedna ideologia właściwa wszystkim osobom heteroseksualnym. To natomiast, co jest dla wspólne dla osób z grona LGBT, to nieheteronormatywne życie seksualne i *de facto* do tego odnosi się zaskarżona uchwała, a więc do tego, co spaja tę grupę osób czyli nie ideologia, a ich życie seksualne.

Po drugie, nawet gdyby przyjąć, że w uchwale chodzi o «ideologię», to trzeba mieć na względzie, że ideologia nie występuje w przyrodzie w stanie wolnym, w oderwaniu od ludzi. Zawsze jest związana z ludźmi, którzy ją głoszą, uznają za własną, kierują się nią w życiu, realizują. Jeśli przyjąć prostą definicję słownikową terminu ideologia, to uzyskamy taki rezultat, że jest to system poglądów, idei, pojęć jednostki lub grupy ludzi

i całościowo wykracza poza sprawy lokalne”.

³⁹ Zob. na odgrywające szczególnie istotną rolę w tym fragmencie wątki słownikowe, semantyczne.

(«Wielki słownik języka polskiego» pod redakcją W. Doroszewskiego, Wydawnictwo PWN, rok 2018, dostępny w wersji elektronicznej na <https://sjp.pwn.pl>). Termin «strefa wolna od ideologii LGBT» *de facto* odnosi się do ludzi z tego grona, bezpośrednio ich dotyka. Tłumaczenie, że LGBT to nie ludzie, a ideologia, jest przymykaniem oczu na rzeczywistość, kiedy nie chce się dostrzec pełnych konsekwencji takich słów. Zaskarżona uchwała jest analizowana przez Sąd nie tylko z punktu widzenia językowego, nie tylko z punktu widzenia intencji Rady Gminy Istebna, ale też z punktu widzenia jej realnych skutków ocenianych przez pryzmat postanowień Konstytucji i norm prawa międzynarodowego, o czym dalej będzie mowa.

Sąd w zupełności nie podziela argumentacji Instytutu Ordo Iuris (...), którą można streścić następująco: słowo LGBT to akronim, skrótowiec, akronimy ulegają stopniowemu scalaniu znaczeniowemu, (...) akronim LGBT odrywa się znaczeniowo od osób identyfikowanych z uwagi na preferencje seksualne, oznaczając już ideologię, a nie kogoś. Jest to typowy przykład argumentacji prawniczej, w której można utopić sens każdej rzeczy. (...) Każdy, kto śledzi debatę publiczną wie, że to nieprawda. Jeśli nawet prawdą jest to, jakim procesom ulegają akronimy, to z całą pewnością w naszych warunkach społecznych akronim LGBT nie oderwał swego znaczenia od ludzi: lesbijek, gejów, biseksualistów i osób transpłciowych i z nimi jest identyfikowany.

Wszystko to prowadzi do zasadniczego wniosku, w myśl którego tak sformułowana uchwała Rady Gminy Istebna dotyczy ludzi z grona LGBT i ma dla nich skutek dyskryminujący, a ta dyskryminacja polega na wykluczeniu ze wspólnoty”.

Przytoczona argumentacja nie tylko potwierdza rangę terminologiczno-pojęciowych konotacji języka prawnego i prawniczego, ale i wskazywane już przekonanie o tym, że słowa i podążające za nimi znaczenia zamieszczane w formach działania administracji zawsze dotyczą ludzi. Co więcej, powyższa egzemplifikacja znakomicie zarazem eksponuje często towarzyszącą sporom o podłożu terminologiczno-pojęciowym intensywną wrażliwość aksjologiczną. W takich warunkach obiektywne czy subiektywne trudności interpretacyjne dotyczą szczególnie ważnych

kwestii, a ich przełamywanie odbywa się w warunkach nie zawsze sprzyjających spokojnemu i merytorycznemu dyskursowi.

10. Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że aspekty terminologiczno-pojęciowe odgrywają kluczową, fundamentalną rolę dla porządku prawnego, a więc i dla nauki prawa. Zapewnienie komunikatywności, pewności, skuteczności, czytelności przekazu tak doktrynalnego, jak i prawnopozytywnego są więc oczywistymi aksjomatami, jeśli chodzi o stawianie wymagań językowi prawnemu i prawniczemu. Co prawda język doktryny – na pewnym poziomie abstrakcji i oddalenia od bezpośrednich konotacji z porządkiem prawnym – może sobie pozwolić na pewien luz nomenklaturowo-semantyczny, jednakże w miarę zbliżania się do interakcji z porządkiem prawnym powinien sukcesywnie wypracowywać klarowny i zunifikowany przekaz terminologiczno-pojęciowy. W tym zakresie wymagane jest zachowanie postulowanej synergii między językiem prawnym i prawniczym. Fundamentem dla niej jest zaś osiągnięcie (i utrzymanie) homeostazy terminologiczno-pojęciowej.

Z przedstawionych przyczyn materia aktualności pojęć w prawie administracyjnym (i w nauce prawa administracyjnego) *hic et nunc* poddawana jest szczególnie ciężkiej próbie. Jeżeli bowiem do wskazanych już wcześniej powodów zwiększonego deficytu aktualności terminologiczno-pojęciowej dodać jeszcze problemy z systemowością porządku prawnego, nadmierną wiarę w moc literalnego brzmienia normy prawnej (skutkującą inflacją prawa, której towarzyszy sprzyjanie skłonności do rezygnacji z samodzielnego i aktywnego administrowania⁴⁰), to trudno w tym względzie o optymizm. Dochodzą tu obiektywne wyzwania – często jeszcze w fazie *in statu nascendi* – w szczególności związane z globalizacją czy europeizacją, zmuszające do kontestacji, a bywa, że

⁴⁰ W tym kontekście wypada też wspomnieć o kryzysie zaufania do władzy publicznej i do jej fachowości (związanym też z patologiami towarzyszącym naborowi zarówno do administracji, jak i sądownictwa).

i weryfikacji klasycznych konceptów czy instytucji organizujących funkcjonowanie państwa i prawa⁴¹.

Jak już jednak sygnalizowano, nie pozostaje nam (zarówno jako teoretykom, jak i praktykom prawa administracyjnego) nic innego jak mozolnie, systematycznie i metodycznie podejmować starania o terminologiczno-pojęciową klarowność i spójność porządku prawnego, co ważne – z uwzględnieniem prawnie sankcjonowanego systemu wartości.

Zatem:

– *Labor omnia vincit!*

– *Veritas est adaequatio rei et intellectus!*

Between assertion and doubt – a few observations on the topicality of the concepts in administrative law in the context of their normativisation

Abstract: The precision of terms and concepts is crucial to the language of law, which implies that the language of lawyers should meet similar standards of accuracy. We should aim at the synergy of terms and concepts between the languages of law and lawyers. Law-making requires a disciplined use of terms and concepts and should involve constant attempts at striking a proper balance between casuistry and flexibility of use. It should be emphasised that the terms and concepts of administrative law are characterised by increased axiological sensitivity.

Keywords: the language of law; the language of lawyers; precision; unification; casuistry *versus* flexibility; axiology.

⁴¹ Przykładowo dotyczące normatywizowanych wartości, ich rankingu czy hierarchii źródeł prawa.

Dr hab. Piotr Lisowski [ORCID: 0000-0002-8154-3167] – prof. UWr, Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Literatura

Bąkowski T., *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016/XXXVI

Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013

Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020

Ewa Skorczyńska

TRZY PYTANIA O AKTUALNOŚĆ – PRZYCZYNEK DO DISKUSJI NAD POJĘCIEM BŁĘDU I POZORU W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

*Błąd jest ceną, jaką płacimy za prawdę, a pozór jest ceną, jaką płacimy
za cud zjawiska. Błąd i pozór są ze sobą ściśle związane, korespondują
wzajemnie.*

Hannah Arendt

*Póki żyjesz i tchnienie jest w tobie,
nie dawaj nikomu nad sobą władzy.*

Mądrość Syracha, 33,21

Abstrakt: W niniejszym opracowaniu poruszam problem ujawniania błędów i pozorów prawa administracyjnego w procesie jego stosowania przez organy administracji publicznej oraz w trakcie kontroli sądowo-administracyjnej. Chodzi zwłaszcza o przypadki, gdy silne uzasadnienie aksjologiczne przemawia za oceną, że prawo jest w najwyższym stopniu błędne (zawiera lukę, godzącą w konstytucyjne prawa i wolności obywatela) lub pozorne (nie powinno w ogóle uchodzić za prawo w państwie demokratycznym przez wzgląd na wskazane prawa i wolności), władza ustawodawcza nie dokonuje zaś formalnej zmiany takiego prawa. Wykazuję, że sądy administracyjne w Polsce potrafią prawidłowo rozstrzygać dylematy związane z istnieniem podobnych luk w prawie. Dla opisu mechanizmów funkcjonowania prawa w tych, nieraz trudnych i budzą-

cych żywe dyskusje sytuacjach, posłużyły mi nie tylko pojęcia używane w języku prawniczym (jak „silne uzasadnienie aksjologiczne” czy „luka w prawie”), ale również pojęcia należące zakresowo do innych dziedzin wiedzy, takie jak: zaufanie, wiarygodność czy sumienie. W konkluzjach zgłaszam potrzebę rozwoju nauki prawa w kierunku interdyscyplinarnym, w tym wskazuję na możliwość wykorzystania w nauce prawa administracyjnego terminu „kultura błędu”.

Słowa kluczowe: luka ujawniająca pozór prawa, luka ujawniająca błąd prawa, silne uzasadnienie aksjologiczne, kultura błędu

1. Wstęp

Analizując postawiony w tytule spotkania problem badawczy, a także treść przedstawionych referatów i głosów w dyskusji nad tematyką aktualności pojęć prawa administracyjnego, uznałam za celowe przedstawienie kilku wniosków i refleksji z tego spotkania. Ułożone są one według trzech dość ogólnych pytań dotyczących nauki prawa administracyjnego, odnoszonych kolejno do zagadnień związanych z ujawnianiem błędów prawa (i jego pozorów) na płaszczyźnie stosowania prawa przez organy administracji i kontroli jego stosowania przez sądy administracyjne. Chodzi zwłaszcza o przypadki, gdy silne uzasadnienie aksjologiczne przemawia za oceną, że prawo jest w najwyższym stopniu błędne (zawiera lukę godzącą w konstytucyjne prawa i wolności obywatela) lub pozorne (nie powinno w ogóle uchodzić za prawo w państwie demokratycznym w uwagi na te prawa i wolności), zaś legislatura nie dokonuje formalnej zmiany takiego prawa.

2. Co jest aktualne (zawsze i w tym momencie)?

Nauka prawa administracyjnego opisuje i bada pewną dziedzinę rzeczywistości, w tym stosunki między organami administracji publicznej a obywatelem. Pojęcia, którymi się posługuje, pozwalają w pierwszej kolejności opisać rzeczywistość, przedstawić jej wiarygodny obraz. Mając

ten obraz przed sobą, możemy dopiero pytać: co w nim wymaga aktualizacji, naprawy, zmiany? Co nie działa tak, jak powinno? O czym warto aktualnie mówić, jakimi pojęciami się posługiwać, aby być rozumianym i aby postulaty naukowców były uznawane za przydatne w praktyce?

Aktualność pojęć to oczywiście nie tylko ich praktyczna przydatność i użyteczność. Aktualne pojęcie oznacza także pojęcie tu i teraz: ważne, istotne, sensowne, mające znaczenie, wartościowe.

W kolejnych referatach i głosach w dyskusji wyłoniło się szereg wartych omówienia (lub po prostu przypomnienia i zaakcentowania) kwestii oraz pojęć.

Otwierając tegoroczną konferencję, prof. Wojciech Jakimowicz posłużył się pewną metaforą: porównał naukę prawa administracyjnego (czy też samo prawo administracyjne?) do Wenecji, miasta założonego na wodzie i osadzonego na palach. Co jakiś czas należy wymienić zbutwiałe pale na inne, natomiast części z nich się nie wymienia – nie ma takiej potrzeby, ponieważ skamieniały i nie poddają się działaniu wody.

Myślę, że ta metafora dobrze oddaje, jak powinniśmy myśleć o nauce prawa administracyjnego – jest to pewne dobro kulturowe, istotne dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa. Składa się ono niejako z dwóch struktur – tej, która jest szczególnie wartościowa i której zmieniać się nie powinno, i tej, która jest podatna na zmiany i podlega przemianom.

Owymi „skamieniałymi palami” czy też skałą, na której osadzone jest bardzo mocno prawo administracyjne, są przede wszystkim wartości chronione przez to prawo i jego zasady ogólne. Część z nich określa sama Konstytucja RP, część wypracowana została w doktrynie, a niektóre ujmuje się jako dorobek orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Choć w dalszym ciągu brak przepisów ogólnych prawa administracyjnego (czyli czegoś w rodzaju Kodeksu administracyjnego, na podobieństwo Kodeksu cywilnego czy karnego), jakiś jego kościec, nienaruszalny fundament aksjologiczny jednak istnieje, jest znany, szanowany i rozwijany, a nie negowany. Jest stale aktualny, bo umożliwia nauce prawa

zachowanie swojej tożsamości w czasie. W pewnym istotnym zakresie jest on niepodatny na zmiany, bo trwale wrósł w naszą kulturę prawną lub jak kto woli – wyrósł z tej kultury, stanowi nasze dziedzictwo kulturowe. W tej sferze zawsze aktualne mogą być jednak pytania: na co szczególnie zwracać uwagę, jaka wartość jest zagrożona, o jakiej warto mówić, by nie utracić tego dziedzictwa, tej tożsamości? Czy jest nią np. demokracja albo zaufanie do organów władzy publicznej, stanowiących i stosujących prawo?

Z tych dwóch wartości za priorytetowe uznaję zaufanie, trudno sobie bowiem wyobrazić istnienie demokracji zupełnie pozbawionej zaufania¹, w której wartością byłoby nie ufać jakiegokolwiek władzy (prócz, rzecz jasna, władzy własnego sumienia i rozumu).

Przyjęcie pewnego kanonu chronionych wartości i zasad prawnych to jedno, zadaniem nauki prawa jest jednak również dokonywanie oceny, czy są one prawidłowo rozumiane, wdrażane w życie, urzeczywistniane w praktyce, czy kolizje między nimi (kolizje wartości i zasad ogólnych) są rozstrzygane w sposób wyważony, optymalny, właściwy, zgodny z dobrem nauki prawa. A jeśli nie są – to jak temu zaradzić. Na kanwie tych ocen doktryna prawnicza może postulować jakieś zmiany w prawodawstwie, względnie określać sposób wykładni i stosowania przepisów prawa, który będzie eliminował owe nieprawidłowości i patologie.

Szereg takich nieprawidłowości oraz niebezpieczeństw dla prawidłowego funkcjonowania systemu prawa administracyjnego zostało omówionych podczas spotkania. Szczególną uwagę przyciągnęły kwestie poruszone w referacie prof. Piotra Lisowskiego, który mówił o pojęciu asercji i o wątpliwościach (przy tworzeniu i stosowaniu prawa administracyjnego), oraz w wystąpieniu dr Marty Kisielowskiej, omawiającej m.in. konsekwencje braku przepisów ogólnych prawa administracyjnego i problemy, jakie rodzą luki w prawie. Tematycznie te referaty łączyły się

¹ I. Krastev, *Can Democracy Exist without Trust?*, wykład opublikowany na stronie: www.ted.com (2012), zob. <https://www.youtube.com/watch?v=RRzK9u75XUg> (dostęp: 20.04.2021 r.).

również z głosami w dyskusji na temat znaczenia niezależności sądów i niezależności nauki prawa.

Inną kwestią jest skala stwierdzanych w nauce prawa nieprawidłowości i ich waga. Profesor Ewa Łętowska wprost mówi o funkcjonowaniu dwóch systemów prawa: tego, który jest nauczany przez ośrodki akademickie i tego, z którym stykamy się w rzeczywistości. Twierdzi ona, że prawo, jakim go znamy i postrzegamy, powoli staje się dla innych rodzajem artefaktu². Niektórzy twierdzą, że ustrój, w którym żyjemy, nie jest już demokracją, mówi się o tzw. kryzysie konstytucyjnym.

Takie wypowiedzi, wskazujące na to, że ustrój demokratyczny jest zagrożony, formułowane przez autorytety w dziedzinie nauki prawa, nie mogą pozostać bez echa. Przypominają one, że demokracja czy państwo prawa nie jest stanem, który raz osiągnięty, istnieje stale. Jak uczy historia (choćby na klasycznym przykładzie republiki rzymskiej), demokrację można udawać, przez długi czas zachowywać tylko jej pozory. Prowadzone w takiej sytuacji działania tylko pozornie wyglądają na podjęte na podstawie i w granicach prawa. Można nie dbać o pozory i ostentacyjnie łamać prawo lub go nadużywać albo też zwyczajnie popełniać błędy przy stanowieniu, stosowaniu i realizowaniu przepisów prawa, niekoniecznie w złych intencjach i mając świadomość własnych błędów, czasem zaś będąc do takiego działania niejako przymuszonym przez różne czynniki – zewnętrzne i wewnętrzne (psychiczne, socjologiczne, kulturowe czy choćby epidemiologiczne).

Te wszystkie sytuacje nie są nowością w nauce prawa. Można nawet twierdzić, że żyje ona właśnie takimi trudnymi sprawami i poszukiwaniem ich rozwiązania. Jestem zdania, że to przy analizowaniu problemów ujawnia się najmocniej i daje o sobie znać ów aksjologiczny fundament prawa, właśnie na kanwie takich spraw nauka prawa rozkwita i rozwija się w kierunku wyznaczanym przez swoje główne założenia. Może więc warto zogniskować uwagę nie na samych trudnościach, ale na tym, co

² Rzeczpospolita TV, *Łętowska: Powstaje nowy porządek prawny*, 3.12.2020 r., https://www.youtube.com/watch?v=_jDwFdLgqeQ (dostęp: 20.04.2021 r.).

aktualnie jest dobre, co sprawdziło się w trudnych czasach, jak system prawa reaguje na pojawiające się anomalie, błędy, kryzysy i zagrożenia?

3. Co się aktualnie sprawdza (co działa)?

Patrząc na rzeczywistość funkcjonowania prawa administracyjnego przez pryzmat trudnych przypadków jego stosowania, w szczególności tych, w których ustroj demokratyczny jest wystawiany na próbę, gdy zdaje się, że ktoś wyrывa skamieniałe pale naszej nauki, można wciąż pozostać optymistą.

Rzeczywistość (przynajmniej ta jej część, którą zajmuje się nauka prawa administracyjnego) nie wygląda bowiem chyba tak pesymistycznie, jak opisuje to Księga Micheasza (7,2): „Wyginął z ziemi pobożny, prawego nie ma między ludźmi, wszyscy bez wyjątku na krew czyhają, jeden na drugiego sieć nastawia. Do złego – choćby obu rękoma; do czynienia dobrze książe żąda złota, sędzia podarunku, dostojnik według swego upodobania rozstrzyga i wspólnie sprawę przekracają”.

Instytucjonalną gwarancją istnienia ustroju demokratycznego na płaszczyźnie stosowania prawa administracyjnego jest na pewno istnienie sądów administracyjnych, które mają ostatnie słowo w sporach pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami. Mimo że do tych sądów trafia tylko część spraw rozstrzyganych przez organy administracji, ich wyroki są respektowane i mają wpływ na późniejsze zachowania organów, mocą niepisanego prawa autorytetu, a nawet więcej – mocą zaufania, jakim darzą sędziów urzędnicy i zwykli obywatele. Orzecznictwo sądowoadministracyjne należy do tzw. niezorganizowanych źródeł prawa, które nie mogą być i nigdy nie są w pełni kontrolowane przez władzę ustawodawczą.

Dlatego sądzę, że w dziedzinie rzeczywistości społecznej, regulowanej przez prawo administracyjne, ustroj demokratyczny nadal trwa, wciąż jest utrzymywany. Sądy administracyjne w wielu przypadkach potrafią prawidłowo wykorzystywać teoretyczne mechanizmy wbudowane w system prawa administracyjnego, co zapewnia realną ochronę praw

i wolności obywatelskich nie tylko w sprawach rozpoznawanych przez te sądy.

Przykładem takiego pozytywnego działania sądów administracyjnych mogą być niedawno kontrolowane przez te sądy sprawy naruszenia przez obywateli przepisów rozporządzeń wydanych w związku z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19. Sądy administracyjne uwzględniły w nich skargi na działania organów, powołując się na oczywistą sprzeczność przepisów rozporządzenia m.in. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³: rozporządzenia co do zasady nie mogą normować kwestii zastrzeżonych do regulacji w drodze aktu wyższej rangi, jakim jest ustawa, w tym nie mogą samoistnie ograniczać konstytucyjnych praw i wolności obywatela takich jak wolność działalności gospodarczej.

Fakt, że organy administracji do tej pory stosowały się do tych niekonstytucyjnych przepisów, ma również aspekt pozytywny: świadczy o tym, jakim poszanowaniem cieszy się postawa legalistyczna i wierność prawu wśród urzędników. Potwierdza on również, że nie zawsze łatwo ocenić i wykazać, że prawo, stanowione przez kompetentne organy władzy, jest oczywiście błędne, pozorne, jest tekstem, który nie ma waloru źródła prawa. Podobne krytyczne oceny prawa zawsze muszą znajdować swe oparcie w silnym uzasadnieniu aksjologicznym, w konkretnych wartościach i zasadach prawa, które dany akt normatywny rażąco narusza. Trudne sytuacje, zmuszające do takich ocen, czy też dylematy związane z formułowaniem tych ocen można określać mianem luk w prawie, a ściślej luk *contra legem*, ujawniających pozór prawa⁴. Należy dodać, że pojęcie silnego uzasadnienia aksjologicznego⁵ wypracowano co prawda

³ Por. np. wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916; wyrok WSA w Szczecinie z 11.12.2020 r., II SA/Sz 765/20, LEX nr 3109069.

⁴ E. Skorczyńska, *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 182 i n.

⁵ Por. wyrok TK z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK 2000/5, poz. 141: „językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi granicę wykładni, w tym sensie, że nie jest dopuszczalne przyjęcie swoistych wyników wykładni funkcjonalnej, jeżeli wykładnia językowa prowadzi do jednoznaczności tekstu prawnego. Nie oznacza to jednakże, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych”. W wyroku WSA

na potrzeby wykładni, można je również jednak z powodzeniem odnosić do problematyki stosowania prawa zawierającego podobne luki.

Jeśli przepis jest błędny w stopniu najwyższym – jest niezgodny z Konstytucją RP – kompetencję do orzekania o jego niekonstytucyjności posiada Trybunał Konstytucyjny. Ale może być tak, że dana sprawa będzie czekać na rozpoznanie w Trybunale przez kilka lat. Trybunał może też orzec, wydając wyrok zakresowy, w którym uznaje potrzebę zmian legislacyjnych, np. stwierdza lukę w prawie, którą należy wypełnić, a ustawodawca nic z tym błędem nie robi przez wiele lat, mimo że taki obowiązek wynika dla niego z orzeczenia TK. Takie sytuacje, które są patologiami, nieprawidłowościami systemu prawa, mają niestety miejsce. Jeszcze kilka lat temu sądy administracyjne, doktryna i orzecznictwo nie były w podobnych przypadkach zgodne, jednak obecnie wydaje się, że doszło do ukształtowania linii orzecznictwa, w myśl której, jeśli ustawodawca nie wykonuje wyroku Trybunału Konstytucyjnego, np. nie wprowadza przepisu zgodnego w wyrokiem zakresowym, co powoduje negatywne konsekwencje dla obywateli, to na organach administracji i sądach administracyjnych ciąży obowiązek naprawienia tego błędu.

Jak czytamy w wyroku NSA z 17.11.2020 r., I OSK 2506/19⁶: „Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Nie można się tym samym zaakceptować stanowiska, iż wyrok zakresowy nie ma zastosowania w sprawie i jest skierowany wyłącznie do ustawodawcy (obligując go do zmiany zakwestionowanego przepisu ustawy), gdyż przywołany przepis Konstytucji nie różnicuje mocy prawnej i skutków wywoływanych przez wszystkie rodzaje wyroków Trybunału. W tym

w Rzeszowie z 20.09.2017 r. (II SA/Rz 787/17, LEX nr 2371247) czytamy: „Tego rodzaju wykładnia ma pierwszeństwo nad wykładnią językową wtedy, gdy przemawia za tym silne uzasadnienie aksjologiczne albo wykładnia językowa prowadzi do absurdalnych lub niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji (por. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, str. 551–552). Od znaczenia literalnego danego przepisu można odstąpić wówczas, gdy znaczenie to prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rostrzygnięć (L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, str. 101)”.

⁶ LEX nr 3085975.

nurcie wykładni przepisów Konstytucji pozostaje orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w szeregu orzeczeń przyjął, że skoro ustawodawca nie podjął działań zmierzających do ustalenia stanu zgodnego z prawem, to sądy i organy administracji muszą interpretować normy prawne tak, aby były one zgodne z Konstytucją (por. wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 3037/19). Oznacza to, że wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej, a nie tylko ustawodawcy (por. wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 694/17). (...) Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji, nie może być uzależniona od woli i sprawności parlamentu wykonującego orzeczenia TK. Brak reakcji parlamentu na taki wyrok nie oznacza, że stan niekonstytucyjności przestaje istnieć albo że uprawnia on organy władzy publicznej do bezczynności w zakresie ochrony praw podmiotowych jednostki”.

W wielu sytuacjach dla organów i sądów oznacza to nie tylko konieczność dokonania prokonstytucyjnej wykładni, ale wręcz wypełnienia tzw. luki konstrukcyjnej – zrekonstruowania treści przepisu, o którym wiemy, że powinien być, a go nie ma. Podobne wypowiedzi (i dylematy z nimi związane) przyporządkowuję do szerszej kategorii pojęciowej luk ujawniających błąd prawa⁷.

Tytułem przykładu można tu wskazać na wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2020 r., II SA/Wa 432/20⁸, wydany w przedmiocie odmowy wypłaty wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy należny w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji. W wyroku tym sąd w następujący sposób wypowiedział się na temat konieczności uwzględnienia wyroku zakresowego⁹, który spowodował, że w ustawie brak było odpowiedniego parametru umożliwiającego określenie wielkości ekwiwalentu: „W takiej sytuacji, w razie braku reakcji ustawodawcy, przyjmuje się, że należy odkodować podstawę prawną z przepisów normujących daną instytucję materialnoprawną, które nie utraciły cechy zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK

⁷ E. Skorczyńska, *Luka w prawie...*, s. 188 i n.

⁸ LEX nr 3109362.

⁹ Wyrok TK z 30.10.2018 r., K 7/15, OTK-A 2018, poz. 65.

z 6.03.2002 r. sygn. akt P 7/00, publ. OTK-A 2002/2/13)”. I dalej czytamy w tym orzeczeniu: „To wszystko pozwala stwierdzić, że w systemie prawnym w dniu wydania zaskarżonej decyzji istniała norma prawna gwarantująca konstytucyjne prawo do ekwiwalentu *per se*. Organ, będąc zobowiązanym do wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, winien zrekonstruować treść tego przepisu w części zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z wyrokiem Trybunału”.

Podobnie wypowiadają się obecnie sądy w kwestii ewidentnej luki konstrukcyjnej, która powstała w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 12.05.2015 r., P 46/13¹⁰. W wyroku tym TK stwierdził, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP¹¹. Trybunał nie określił natomiast cza-

¹⁰ OTK-A 2015/5, poz. 62.

¹¹ Por. m.in. wyrok NSA z 20.02.2019 r. (II OSK 694/17, ONSAiWSA 2019/6, poz. 107): „zgodnie z prawem działanie organów państwa nie oznacza bezwzględnego obowiązku eliminowania z obrotu wadliwych decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo lub ekspektatywę, po upływie znacznego okresu czasu. Ze wskazanego wyżej wyroku TK wyraźnie wynika potrzeba istnienia przedawnienia na obszarze prawa administracyjnego, w tym także przedawnienia do domagania się stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 125, 135). Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. powinno znajdować swój kres w dążeniu do osiągnięcia, wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, stanu prawności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tego właśnie powodu wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, powinien być punktem odniesienia dla oceny legalności każdej indywidualnej sprawy administracyjnej”. W wyroku WSA w Warszawie z 29.09.2020 r. (VII SA/Wa 259/20, LEX nr 3081739) czytamy: „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnia, że GINB przy ocenie skutków społeczno-gospodarczych kwestionowanej co do jej ważności decyzji nie wziął pod należytą uwagę upływu ponad 22 lat od jej wydania. Przyjmując do wiadomości, że GINB zna wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.05.2015 r. sygn. akt P 46/13 (...), Sąd stwierdza, że organ wysnuł błędne wnioski ze znaczenia tego wyroku, również dla niniejszej sprawy. (...) Wprawdzie – na co słusznie zwraca uwagę organ – ww. wyrok Trybunału ma w omawianym zakresie charakter zakresowy, tym niemniej konsekwencją uznania za niekonstytucyjny przepisu zawartego w art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie dopuszczającym stwierdzenie nieważności decyzji bez jakiegokolwiek ograniczenia czasowego i niewątpliwie po upływie ponad 10 lat od jej wydania, jest – w ocenie tut.

su, po jakim ma następować takie przedawnienie. Doktryna prawnicza i orzecznictwo dalekie są jeszcze od ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii, czy organy powinny przyjmować tu termin dziesięcioletni, analogiczny do przedawnienia określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego w stosunku do innych przesłanek stwierdzenia nieważności, czy też ustalać ten termin z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy (w szczególności skutków, jakie dana decyzja wywołała). Jednak zasadniczo panuje już zgoda co do tego, że organy administracji nie mogą się w tej sytuacji zasłaniać brakiem adekwatnego przepisu prawa.

Tak wygląda jeden z kształtujących się nadal mechanizmów działania systemu prawa administracyjnego, który ocenić należy jako pozytywny, ponieważ jest on w stanie usunąć wiele zagrożeń dla konstytucyjnych praw i wolności obywatela. Sprawia, że nawet prawo błędne po jakimś czasie (wypełnionym zazwyczaj sporami i dyskusjami prawników), staje się względnie spójne, działa prawidłowo, tj. współgra z fundamentalną, aksjologiczną częścią prawa i jego nauki, z jego zasadami i kryjącymi się za nim wartościami.

4. Jakie są aktualne perspektywy rozwoju (i wyzwania) dla nauki prawa administracyjnego?

Argumentacja odnosząca się do silnego uzasadnienia aksjologicznego, do naruszenia konstytucyjnych praw i obowiązków obywatela, zawsze może być przez kogoś odbierana jako nieprzekonująca, nawet jeśli w da-

Sądu – konieczność brania pod uwagę w postępowaniu nadzwyczajnym czasu, jaki upłynął od wydania decyzji. Czas ten bowiem musi być oceniany w aspekcie skutków społeczno-gospodarczych kwestionowanej decyzji; nie tylko negatywnych, ale i pozytywnych. Ma również znaczenie przy ocenie, czy stwierdzone naruszenie ma obiektywnie znacznie większą wagę, aniżeli status ostatecznej decyzji administracyjnej” (podobnie: wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2020 r., VII SA/Wa 259/20, LEX nr 3081739; wyrok WSA w Warszawie z 15.09.2020 r., VII SA/Wa 2474/19 LEX nr 3070957, wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 1663/20, LEX nr 3074726; wyrok NSA z 17.11.2020 r., I OSK 2506/19, LEX nr 3085975).

nej kwestii wypowie się Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne i wybitni przedstawiciele doktryny prawniczej.

Jeśli społeczeństwo prowadzi spory polityczne, dzieli się na różne obozy, nauka prawa administracyjnego i tak powinna porozumieć się z każdym, ponieważ nie służy ona żadnej frakcji politycznej tylko ludziom, każdemu z nich. Wyzwaniem dla nauki jest zatem, jak sądzę, wypracowanie odpowiedniej metody komunikowania swoich dokonań. Przekazywać ludziom wartości, o których mówi prawo, można na różne sposoby, również odwołując się do paralelnych czy podobnych pojęć, używanych w innych systemach normatywnych, także etycznych czy religijnych. Jeśli tylko pragnieniem naszym jest osiągnięcie jakiegoś porozumienia w kwestiach spornych, trudnych, a nie jeszcze większa polaryzacja stanowisk, nienasilenie sporów, to taka komunikacja może być skuteczna i pożyteczna. Nauka prawa już od dawna wykorzystuje przecież takie pojęcia, jak godność osoby ludzkiej, prawo do dobrego imienia czy wolności sumienia, które nie przynależą bynajmniej wyłącznie do dziedziny prawa.

Można twierdzić, że sędziowie dlatego właśnie mają tak dużą władzę, że prawo pozwala im orzekać zgodnie z własnym sumieniem i poczuciem prawnym, inni ludzie mają zaś zaufanie do ich wiedzy, umiejętności i postawy etycznej, gwarantujących, że ta władza nie będzie przez nich nadużywana. Oznacza to, że nauka prawa przyjmuje w sposób dorozumiany pewne etyczne założenie istnienia prawa: że chronologicznie ostatnim ogniwem prawa jest sędzia, a ściśle – jego sumienie¹². Sumienie sędziego, osoby, która rozstrzyga spory dotyczące prawa i przysługuje jej w tym zakresie ostatnie słowo, jest w systemie prawa wyjątkowo ważne.

Pewnych wyzwań dla nauki prawa administracyjnego upatruję więc również w jej związkach z etyką. W tym obszarze badań należałoby odpowiedzieć zastanowić się nad kwestią sumienia urzędnika czy podmiotu administrowanego. Urzędnik, w przeciwieństwie do sędziego, nie może np. napisać zdania odrębnego do decyzji, którą sam podejmuje. Jednak czy musi on być zawsze „prawniczym automatem”? Czy nie powinien

¹² J. Zajadło, *Sumienie sędziego*, RPEiS 2017/4, s. 31–41.

mieć czasem prawa do powołania się na tzw. klauzulę sumienia? A z drugiej strony, czy zasada legalności nie jest zbyt łatwym usprawiedliwieniem dla formalistycznych, oportunistycznych zachowań urzędników, których motywem działania może być np. unikanie wszelkiego ryzyka, zwłaszcza odpowiedzialności za trudną decyzję? W jaki sposób organy administracji publicznej powinny reagować na akty obywatelskiego nieposłuszeństwa wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych?

Inną szansę rozwoju nauki prawa administracyjnego widzę też w pewnym zwrocie w kierunku psychologii i socjologii, dokonywanym m.in. w celu wypracowania optymalnej reakcji systemu prawa na błędy. System prawny tworzony jest i utrzymywany dzięki temu, że ktoś popełnia błędy, ktoś je zauważa i ktoś decyduje się je poprawiać. Proces przetwarzania błędów na informacje o systemie jest nieraz długotrwały, jednak pozwala on na rozwój tego systemu i jego prawidłowe funkcjonowanie.

Brakuje mi tutaj jednakże wypracowania odpowiedniej kultury podejścia do błędu. Pojęcie tzw. kultury błędu (ang. *culture of error*¹³), znane z aktualnych opracowań z zakresu pedagogiki, jest wykorzystywane do opisu użytecznej metody nauczania, polegającej na tym, że ucznia nie kara się za błąd przy wykonywaniu zadań. Ma on prawo do popełniania błędów, ponieważ dzięki nim się uczy. Metoda ta traktuje błąd jako ważny element rozwoju człowieka. Dostrzegając błąd, przyglądając się mu z dystansu (bez skupiania uwagi na samym fakcie popełnienia błędu czy na winie), uczeń zastanawia się nad przyczyną swojego zachowania, sposobami uniknięcia podobnych problemów w przyszłości, uczy się myśleć samodzielnie i niezależnie, w sposób bardziej kreatywny, odważny, nie boi się wyzwań i jest w stanie im lepiej sprostać.

Odnosząc te uwagi do systemu prawnego, można twierdzić, że system, który nie sprzyja myśleniu urzędników, nie nagradza ich za myślenie, koncentruje zbyt wielką uwagę na karaniu obywateli za błędy, może

¹³ F. Oser, M. Spychiger, *Lernen ist schmerzhaft. Zur Theorie des negativen Wissens und zur Praxis der Fehlerkultur* (*Learning is Painful. On the Theory of Negative Knowledge and the Practice of Error Culture*), Weinheim, Beltz 2005; D. Lemov, *Teach Like a Champion 2.0*, Wiley 2012.

utrudniać rozwój, może nie nadążać za wyzwaniami, które stawia przed nim rzeczywistość.

Wydaje mi się, że już sam fakt, iż urzędnik nazwie sprawę administracyjną trudną, wątpliwą, może coś zmienić, ponieważ kolejna osoba, która będzie rozpatrywać i analizować tę sprawę, otrzyma sygnał o potencjalnym błędzie, co już samo w sobie ma dużą wartość, zwłaszcza jeśli motywem tych działań będzie zapewnienie odpowiedniego standardu ochrony praw i wolności obywateli, a przy okazji również troska o własne sumienie.

Takie sumienie, nie zmanipulowane i nie oszukane (przez innych lub siebie samego), tylko mocne, sprawdzone, potrafiące dostrzec pozory i iluzje rzeczywistości oraz uczyć się na błędach, pozwalające zachować w najtrudniejszych czasach własną tożsamość, sumienie niezawodne i godne zaufania – czy nie stanowi dla nas wartości równie cennej, co owe skamieniałe pale naszej nauki?

5. Zakończenie

W niniejszym opracowaniu nie skupiałam się na samych pojęciach, tj. na ich definiowaniu. Mówiłam raczej o trudnych problemach, wyzwaniach, pytaniach i kwestiach do zbadania, określając je różnymi pojęciami. Dla opisu rzeczywistości normowanej przez prawo administracyjne posłużyły mi nie tylko pojęcia wzięte z języka prawniczego (jak „silne uzasadnienie aksjologiczne” czy „luka w prawie”), ale również te należące zakresowo do innych dziedzin wiedzy, takie jak zaufanie, wiarygodność czy sumienie. Zwróciłam również uwagę na możliwość wykorzystania w nauce prawa terminu „kultura błędu”.

Ważne jest, by nauka prawa aktualnie i pilnie podjęła się badań interdyscyplinarnych, dotyczących tych właśnie pojęć, zapoznała się z aktualnymi osiągnięciami wiedzy z zakresu etyki, psychologii czy socjologii. W mojej ocenie taka perspektywa spojrzenia na naszą naukę wymusza wręcz potrzebę opracowania mechanizmów prawnych, które w pierwszej kolejności będą gwarantować rozwój (samorozwój) człowieka, który

stosuje prawo (podlega prawu, kontroluje stosowanie prawa), by dopiero na tej bazie móc utrzymywać i rozwijać demokratyczny system prawny. Człowiek działający w ramach systemu prawnego nie powinien czuć się „prawniczym automatem” ani tym bardziej takim automatem się poddawać, jeśli nie uznaje tego za zgodne z własnym sumieniem. System prawa administracyjnego nie może osoby ludzkiej przymuszać do tego typu działań czy choćby tylko ewidentnie zniechęcać jej do poszukiwań tego, co dobre i zgodne z jej własnym sumieniem. Konieczność takich poszukiwań, niezbędnych nie tylko dla samorozwoju, ale przede wszystkim dla budowania własnej tożsamości (zrozumienia tego, kim się jest, kim chce się być tu i teraz), pojawia się moim zdaniem zwłaszcza w sytuacji, gdy dana osoba dostrzega w otaczającej ją rzeczywistości istotny błąd lub pozór (działania, myślenia). Od tego, co z tą obserwacją uczyni, zależeć może bowiem to, kim będzie w danej chwili, czy utrzyma własną tożsamość, czy ją utraci¹⁴.

Jestem zdania, że ludzie odważni, lecz bez utrwalonej tożsamości, nieprzewidywalni, trwający w kłamstwie o sobie samym, w tym o własnej nieomyślności, są dla demokracji o wiele bardziej niebezpieczni niż ludzie dążący do prawdy, którzy na swej drodze popełniają liczne błędy i ulegają wielu pozorom – lecz je finalnie dostrzegają, mają odwagę się do nich przyznać i coś z tym dalej zrobić. Ci pierwsi mogą wpłynąć destrukcyjnie na funkcjonowanie systemu prawnego, ci drudzy zaś są zdolni go naprawić, przyspieszyć jego rozwój, w dodatku są o wiele bardziej wiarygodni. Natomiast jeśli w społeczeństwie zabraknie pewnej dozy odwagi, podejmowania ryzyka popełnienia błędu przy rozwiązywaniu trudnych spraw, to tracą na tym wszyscy, również ci mniej aktywni i mniej odważni, którzy nie popełniają prawie żadnych błędów.

Przedstawione refleksje pragnę zakończyć wierszem Wisławy Szymborskiej, który wprost nawiązuje do tematyki pojęć, jakimi posługuje się

¹⁴ „Tożsamość nie jest czymś nam danym, lecz raczej czymś zadaniem, ponieważ w toku życia łatwo tożsamość utracić lub nigdy jej nie zdobyć. Zachować tożsamość mimo upływu czasu jest naszym zadaniem”, W. Załuski, *Etyczne aspekty doświadczania czasu*, Kraków 2017, s. 17. Por. też tego autora: *Law and Evil: The Evolutionary Perspective*, Edward Elgar Publishing 2018.

człowiek w celu zrozumienia otaczającego go świata. Sądzę, że prawda drżająca w tym wierszu koresponduje z wieloma wypowiedziami przedstawionymi podczas naszego spotkania i choćby z tego względu warto go tu umieścić.

Utopia¹⁵

Wyspa na której wszystko się wyjaśnia.
Tu można stanąć na gruncie dowodów.
Nie ma dróg innych oprócz drogi dojścia.
Krzaki aż uginają się od odpowiedzi.
Rośnie tu drzewo Słusznego Domysłu
o rozwikłanych wiecznie gałęziach.
Olśniewająco proste drzewo Zrozumienia
przy źródle, co się zwie Ach Więc To Tak.
Im dalej w las, tym szerzej się otwiera
Dolina Oczwistości.
Jeśli jakieś zwątpienie, to wiatr je rozwiewa.
Echo bez wywołania głos zabiera
i wyjaśnia ochoczo tajemnice światów.
W prawo jaskinia, w której leży sens.
W lewo jezioro Głębokiego Przekonania.
Z dna odrywa się prawda i lekko na wierzch wypływa.
Góruje nad doliną Pewność Niewzruszona.
Ze szczytu jej roztacza się Istota Rzeczy.
Mimo powabów wyspa jest bezludna,
a widoczne po brzegach drobne ślady stóp
bez wyjątku zwrócone są w kierunku morza.
Jak gdyby tylko odchodzono stąd
i bezpowrotnie zanurzano się w topieli.
W życiu nie do pojęcia.

¹⁵ W. Szymborska, *Wielka liczba*, Warszawa 1976.

Three Questions about Topicality – an Introduction to the Discussion on the Notion of Error and semblance in administrative law

Abstract: In the article I have presented an issue of disclosing errors and semblances of administrative law during the process of its application by public administration bodies and during judicial control. In particular I am focusing on cases where a strong axiological justification supports the assessment that a law is egregiously erroneous (e.g. a gap that compromises the constitutional rights and freedoms of a citizen) and/or should not be considered as binding in a democratic society, with reference to these rights and freedoms. And despite this the legislature does not formally change this law. I demonstrate that in these complex situations administrative courts in Poland are able to resolve satisfactorily dilemmas related to the existence of such gaps in the law. In the empirical part of the study I have used legal terms such as „strong axiological justification”, „gaps in the law” as well as terms used in other disciplines of knowledge, such as „trust”, „trustworthiness” or „conscience”.

In the conclusions I recommend that the science of administrative law evolves in a cross disciplinary direction so to address what I term a „culture of error”.

Keywords: gap revealing a semblance of a law, gap revealing a legal error, strong axiological justification, culture of error

Dr hab. Ewa Skorczyńska [ORCID: 0000-0003-3117-046X] – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Literatura

Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006