

**Zygmunt Tobor<sup>1</sup>**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

# Legalność jako zgodność z intencją prawodawcy. Rozumienie legalności w pracach Józefa Nowackiego

## 1. Wprowadzenie

W moim przekonaniu w dorobku Profesora Józefa Nowackiego jako najbardziej znaczące wyróżnić można opracowania poświęcone praworządności i legalności. Przy czym prace poświęcone tematyce praworządności są szeroko komentowane i stanowią ważny element dyskursu dotyczącego tego zagadnienia. Z uwagi na to, swoje rozważania skoncentruję na równie istotnej, choć nie tak żywo dyskutowanej problematyce legalności w ujęciu J. Nowackiego. Zostało jej poświęcone osobne opracowanie zatytułowane „O rozumieniach legalności”<sup>2</sup>. Ponadto uwagi związane z tym pojęciem można znaleźć w szeregu innych prac<sup>3</sup>. Przyjrzyjmy się bliżej rozważaniom w tym zakresie.

Trafna jest uwaga, że w nauce prawa nie ukształtowało się jednolite rozumienie legalności. „Bywa ona rozumiana wąsko jako sama zgodność zachowania z prawem, z jego regułami, bądź też daleko szerzej, obejmując również aprobowane wartości i różnego rodzaju postulaty, jakie powinno spełniać prawo”<sup>4</sup>. W swoich dalszych rozważaniach J. Nowacki zajmuje się wyłącznie legalnością rozumianą wąsko – jako zgodność zachowania z prawem.

Profesor wyróżnia dwa rozumienia legalności. Mocniejsze, „sprawdzające się do ustalania zgodności zachowania z postanowieniami należycie ustanowionego przepisu” oraz słabsze, „gdy nakaz kierowania się ocenami jest jedyną podstawą prawną”<sup>5</sup>. Zauważa również, że orzeczenia wydawane w przypadkach nienormowanych „nie spełniają żadnego z dwóch wymogów składających się na rozumienie legalności. Nie można traktować czyichkolwiek ocen jako kryteriów uznawania zachowań za legalne bądź nielegalne”<sup>6</sup>.

W mocniejszym rozumieniu legalność ma obejmować dwa łącznie brane pod uwagę elementy: dany przepis ma swoją podstawę prawną i „ustanawia on wyraźne

<sup>1</sup> Numer ORCID: 0000-0001-6541-8502. Adres e-mail: [zygmunt.tobor@us.edu.pl](mailto:zygmunt.tobor@us.edu.pl)

<sup>2</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach legalności*, w: J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 107–119.

<sup>3</sup> Por. np. J. Nowacki, *Dwa studia o rozumieniach praworządności*, Katowice 1980; J. Nowacki, *Analogia legis a sprawiedliwość legalna*, w: M. Pazdan (red.), *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Katowice 2000, s. 321–338.

<sup>4</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 110.

<sup>5</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 119.

<sup>6</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 120.

kryteria pozwalające na ustalenie zgodności bądź niezgodności zachowań z jego postanowieniami”<sup>7</sup>.

Parafrazując stwierdzenie Bartosza Brożka<sup>8</sup> można powiedzieć, że takie rozumienie legalności jest **nieciekawe** (wszystkie pogrubienia – Z.T.). A przecież spory o legalność to rdzeń dyskursu prawniczego. Przykładem może być spór o legalność wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „TK”)<sup>9</sup>. Również działalność sądów administracyjnych to nic innego jak rozstrzyganie sporów o legalność.

## 2. Krytyka słabszego rozumienia legalności

Rozważania rozpocznę od tzw. słabszego rozumienia legalności, „gdy nakaz kierowania się ocenami jest jedyną podstawą prawną”. W grę wchodzi przepisy, które organom stosującym prawo przyznają swobodę podejmowania decyzji „według ich własnych ocen”<sup>10</sup>. Przedmiotem zainteresowania J. Nowackiego są trzy rodzaje przepisów: zawierające klauzule generalne, o swobodnym uznaniu i nakazujące wiązanie skutków prawnych z przypadkami nienormowanymi.

Zdaniem Profesora klauzule generalne „to nakazy określania skutków prawnych według ocen sformułowanych przez podmioty orzekające”<sup>11</sup>. Dodaje on również, że przepisy te wyznaczają tylko rodzaj ocen, ale nie ustalają, co jest dobre, słusze czy szkodliwe społecznie. „Zgodność decyzji z czyimiś ocenami, choćby to były oceny osób zasiadających w najwyższych trybunalach, nie jest zgodnością z postanowieniami prawa”<sup>12</sup>. Biorąc tylko ten aspekt pod uwagę, rozstrzygnięcia jednostkowe sformułowane na podstawie ocen nie mogą być kwalifikowane w kategoriach legalności, ponieważ „nie istnieje *lex*, z którą można by ustalać ową zgodność”<sup>13</sup>. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że nigdy nie kwestionowano legalności decyzji wydawanych na podstawie klauzul generalnych należy, zdaniem J. Nowackiego, wyróżnić słabsze rozumienie legalności, przy którym wystarcza wykazanie podstawy prawnej wydawanej decyzji.

Powyższe twierdzenia wymagają jednak doprecyzowania. Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że proces podejmowania decyzji przez sądy jest wolny od wartościowania. Rozbieżne orzecznictwo, występowania zdań odrębnych to ewidentne dowody tego procesu. Kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie: na jakiej podstawie oceny w procesie stosowania prawa są formułowane?

Leszek Leszczyński w swoich pracach dotyczących klauzul stwierdza to wyraźnie. Jego zdaniem klauzule generalne stanowią odesłanie do kryteriów pozaprawnych<sup>14</sup>. Pomimo to, decyzje tak podejmowane mogą być kwalifikowane w kategoriach legalności przy przyjęciu „słabszej” wersji tego pojęcia (wymóg istnienia podstawy prawnej). Natomiast J. Nowacki ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że w przypadku klauzul mamy do czynienia z ocenami podmiotów orzekających. W grę wchodzi dwie możliwe interpretacje tego stwierdzenia. Z jednej strony mogą to być oceny pozaprawne (moralne, polityczne

<sup>7</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 113.

<sup>8</sup> B. Brożek, *Pewność prawa jako stabilność strukturalna*, „Forum Prawnicze” 2011/6(88), s. 24.

<sup>9</sup> M.J. Zieliński, *Kilka uwag na marginesie sporu o legalność obsady stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym w 2015 r.*, „Przegląd Sądowy” 2017/11–12, s. 7–22.

<sup>10</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 114.

<sup>11</sup> J. Nowacki, *O przepisach zawierających klauzule generalne*, w: J. Nowacki, *Studia...*, s. 162.

<sup>12</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 117.

<sup>13</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 118.

<sup>14</sup> L. Leszczyński, *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*, Warszawa 2022.

czy ekonomiczne). Z drugiej zaś – możemy wyróżnić oceny oparte na wartościach, które są zawarte w sposób wyraźny czy dorozumiany w systemie prawa. Nie jest tak, że klauzule narzucają tylko rodzaj ocen (słuszność, sprawiedliwość, humanitaryzm)<sup>15</sup>. Znacznie bliższe jest mi stanowisko zaproponowane przez Macieja Zielińskiego. W jednej ze swoich prac stwierdził: „ty, wykształcony prawniczo, mądry, doświadczony decydencie, akceptujący **moje** wartości (...) i dysponujący rzeczywistym rozeznaniem konkretnej sytuacji, uczyn tak jak ja – ustawodawca uczyniłbym, gdybym dysponował pełnym, konkretnym rozeznaniem sytuacji”<sup>16</sup>. Przekonujących ustaleń w tej materii dokonał Tomasz Gizbert-Studnicki<sup>17</sup>. Proces formułowania ocen, rozstrzygnięcia kolizji dóbr (wartości) powinien spełniać przynajmniej trzy podstawowe wymagania. Wartości, na podstawie których są formułowane oceny powinny zostać właściwie zidentyfikowane i powinny mieć charakter **prawny**. Opierając się na tekstach prawnych powinna zostać ustalona hierarchia wchodzących w grę wartości. Na podstawie kryteriów mających charakter generalny powinna zostać oszacowana waga poszczególnych dóbr (wartości) w rozpatrywanym stanie faktycznym. Tomasz Gizbert-Studnicki podkreśla, że wymagania te mają charakter prawny, tzn. dają się uzasadnić przez odwołanie do tekstów prawa obowiązującego. Dla dwóch pierwszych podstawą jest postulat praworządności, a dla trzeciego – postulat formalnej równości wobec prawa. „Prawny charakter wskazanych wymagań sprawia, że mogą one stanowić podstawę kontroli legalności”<sup>18</sup>. Natomiast, jeżeli w przypadku klauzul generalnych opieramy się na kryteriach pozaprawnych czy własnych ocenach, to – z definicji – o legalności mowy być nie może. Chyba że ktoś proponuje jakieś hybrydowe rozumienie legalności.

W przypadku wydawania decyzji na podstawie przepisów o swobodnym uznaniu to – zdaniem J. Nowackiego – „Decyzja taka ma swe jedyne merytoryczne uzasadnienie w ocenach organu, który nie może uchylić się od jej podjęcia”<sup>19</sup>. Podobnie, jak w przypadku klauzul generalnych, delegacja kompetencji dla podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia nie oznacza jednak dowolności czy arbitralności. Podmiot podejmujący decyzję jest zobowiązany do poszukiwania intencji prawodawcy dla konkretnego przypadku. Jak zauważa Marek Smolak:

Legitymizacja decyzji sądowej oparta jest na teorii demokracji, która głosi, że wola ludu objawia się w procesie głosowania ich reprezentantów w parlamencie, a zatem ustawy tworzone przez parlament muszą być stosowane przez sędziów w taki sposób, by najlepiej oddawać intencje prawodawcy<sup>20</sup>.

Szerszego omówienia wymaga rozważenie legalności decyzji podejmowanych w sytuacjach „nienormowanych” przez prawo. Józef Nowacki wyróżnia dwie sytuacje. Z pierwszą mamy do czynienia wtedy, gdy są przepisy nakazujące wiązanie skutków prawnych z przypadkami nienormowanymi. Druga ma miejsce wtedy, gdy takich przepisów nie ma. W pierwszej sytuacji – zdaniem Profesora – mamy do czynienia ze słabszą wersją legalności, gdyż wydawane orzeczenia mają swoją podstawę prawną. W drugiej sytuacji nie można „traktować czyichkolwiek ocen jako kryteriów uznawania

<sup>15</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 114.

<sup>16</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 179.

<sup>17</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, w: T. Gizbert-Studnicki, *Pisma wybrane*, Warszawa 2019, s. 114.

<sup>18</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt...*, s. 115.

<sup>19</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 115.

<sup>20</sup> M. Smolak, *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej. O legitymizacji władzy sądowej*, Kraków 2003, s. 49.

zachowań za legalne bądź nielegalne<sup>21</sup>. Wydaje się jednak, że J. Nowacki nie jest konsekwentny. W jednej ze swoich prac stwierdza, że nawet gdy analogia jest nakazana mocą prawa mamy do czynienia „z regresem do ocen podmiotu stosującego owe skutki, co wyłącza ich ocenę według kryteriów sprawiedliwości legalnej<sup>22</sup>. W innym miejscu zauważa on, że sprawiedliwość legalna sprowadza się do zgodności z prawem, czyli legalności<sup>23</sup>.

W niektórych ustawodawstwach występowały przepisy nakazujące wiązanie skutków prawnych z przypadkami nienormowanymi. W myśl art. 4 Kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego sędzia nie mógł odmówić sądenia pod pozorem, że prawo milczy, jest ciemne lub niedostateczne<sup>24</sup>. „Przytoczony przepis wyraża ogólniejszą myśl, stanowiącą trwały element kształtowanej przez wieki w naszym kręgu cywilizacyjnym kultury prawnej: sąd nie może odmówić wymierzenia sprawiedliwości, jeżeli sprawa należy do jego właściwości i zostanie do niego skierowana we właściwy sposób<sup>25</sup>. W niektórych ustawodawstwach rezygnowano z tego rodzaju przepisów uznając wiązanie skutków prawnych w sytuacjach nienormowanych za oczywiste<sup>26</sup>. Taki generalny nakaz rozstrzygnięcia wywodzi się z ustanowionego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP<sup>27</sup>, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>28</sup>)<sup>29</sup>. Nawet jeżeli takiego wyraźnego nakazu w przepisach nie ma (i nie ma też zakazu), to sądy (z pewnymi ograniczeniami) stosują prawo w przypadkach nienormowanych. Wystarczy wskazać kilka przykładów:

Podzielić należy wyrażony w wyroku NSA z 24 października 2006 r., I FSK 93/06 pogląd, że wszelka analogia mająca na celu jakiegokolwiek pogorszenie sytuacji prawnej podatnika, jest niedopuszczalna. Niemniej analogia, której celem jest poprawa sytuacji podatnika jest koncepcją ze wszech miar godną rozważenia<sup>30</sup>;

Stosowanie *analogii legis* dopuszczalne jest jedynie w razie wystąpienia w systemie prawnym luki normatywnej<sup>31</sup>;

Udzielanie takiej ochrony w odniesieniu do należności publicznoprawnych na zasadzie analogicznie stosowanego art. 527 § 1 k.c. nie powinno obecnie budzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2018 r., K 52/16 (OTK-A 2018, poz. 28), stwierdzono bowiem, że przywołane wyżej unormowanie w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie na zasadzie *analogii legis* do ochrony należności publicznoprawnych, jest zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup>;

Zastosowanie analogii (*analogii legis*) dla wypełnienia luki konstrukcyjnej aktu prawnego, także aktu prawa podatkowego, nie budzi przy tym wątpliwości, zarówno

<sup>21</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 120.

<sup>22</sup> J. Nowacki, *Analogia...*, s. 337.

<sup>23</sup> J. Nowacki, *Analogia...*, s. 335.

<sup>24</sup> Art. 4 Kodeksu z 21.03.1804 r. w wydaniu Drukarni Księży Pijarów Warszawskich z 1808 r., które zgodnie z art. 1 ustawy przechodniej z 10.10.1809 r. (Dz.P.K.W.1809.2.14.84) było urzędowym tekstem Kodeksu Napoleona w języku polskim.

<sup>25</sup> W. Sanetra, *Ciemne prawo nie uzasadnia braku rozstrzygnięcia*, „Gazeta Prawna” 2016/8, s. B5, <https://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/917661,sanetra-ciemne-prawo-nie-uzasadnia-braku-rozstrzygnięcia.html>, dostęp: 3.08.2023 r.

<sup>26</sup> J. Nowacki, *Analogia...*, s. 323.

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „Konstytucja RP”.

<sup>28</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

<sup>29</sup> W. Sanetra, *Ciemne prawo...*, s. B5.

<sup>30</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Poznaniu z 17.01.2023 r. (I SA/Po 541/22), LEX nr 3480606.

<sup>31</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z 11.01.2023 r. (III OSK 10/22), LEX nr 3486065.

<sup>32</sup> Wyrok Sądu Najwyższego (dalej: „SN”) z 15.06.2022 r. (II CSKP 578/22), OSNC 2023/3, poz. 26.

w orzecznictwie (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 5 września 2013 r., II FSK 1926/13; z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt II FSK 759/16; z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 644/17; publ. CBOŚA), jak i w literaturze (B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 128–30)<sup>33</sup>;

Użycie *analogii legis* jest możliwe albo w wyniku luki konstrukcyjnej albo luki aksjologicznej w przepisach prawa<sup>34</sup>.

Nie miejsce tu na rozważania, w jakich sytuacjach stosowanie *analogii legis* jest uzasadnione, a w jakich nie, niemniej pozostaje faktem wiązanie skutków prawnych z przypadkami nienormowanymi. Nasuwa się jednak pytanie, czy rzeczywiście są to przypadki nienormowane? David Lyons odwołując się do prac Ronalda Dworkina i Neila MacCormicka stara się wyjaśnić „w jaki sposób orzeczenia mogą opierać się na istniejącym prawie, nawet gdy nie mogą zostać sylogistycznie wyprowadzone z jasnych, konkretnych reguł”<sup>35</sup>.

### 3. Krytyka mocniejszego rozumienia legalności

Przejdę teraz do omówienia „mocniejszego” rozumienia legalności. Przypomnę, że w tym przypadku muszą być łącznie spełnione dwa kryteria: istnienie podstawy prawnej oraz to, iż przepis powinien ustanawiać wyraźne kryteria pozwalające na ustalenie zgodności bądź niezgodności zachowań z jego postanowieniami<sup>36</sup>. Przy tym rozumieniu legalności kluczowe znaczenie ma rozumienie zwrotu „wyraźne kryteria”. Można chyba przyjąć, że chodzi tu o tzw. łatwe przypadki stosowania prawa. Zgadzam się z Jerzym Zajadło, że: „za czynnik decydujący o tym, czy mamy do czynienia z *hard case* czy *ease case*, uznajemy fakt wielości możliwych rozwiązań, które da się uzasadnić w procesie dyskursu prawniczego”<sup>37</sup>. Z przypadkiem prostym mamy do czynienia wtedy, gdy w dyskursie nie pojawiają się konkurujące hipotezy interpretacyjne związane z danym przepisem. Brak tych hipotez to właśnie konsekwencja „wyraźnych kryteriów”. „Łatwe przypadki charakteryzują się tym, że uzasadnienie decyzji stanowi prostą dedukcję z jasnych, niebudzących wątpliwości reguł prawnych”<sup>38</sup>.

Na użytek dalszych rozważań nie ma potrzeby szczegółowego rozważania łatwych i trudnych przypadków. Wystarczy stwierdzenie, że oba rodzaje występują w dyskursie prawniczym. Jestem przekonany, że kwalifikacja w kategoriach legalności powinna mieć miejsce w obu tych przypadkach, a nie tylko w jednym, jak to wynika z prac J. Nowackiego.

W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy stwierdził:

treść orzeczenia zależy od wyników wykładni, które mogą być różne w zależności od przedmiotu i stosowanych jej metod. W związku z otwartością semantyczną języka, w tym także języka prawnego, mogą mieć miejsce różne, poprawne z punktu widzenia metod, interpretacje.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 3.11.2022 r. (I FSK 182/19), LEX nr 3450759. Szerzej na temat stosowania analogii w prawie podatkowym zob. M. Kalinowski, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001.

<sup>34</sup> Postanowienie SN z 16.11.2021 r. (III CZP 75/20), LEX nr 3275897.

<sup>35</sup> D. Lyons, *Etyka i rzędy prawa*, Warszawa 2000, s. 91.

<sup>36</sup> Za J. Nowackim rezygnuję tu z odróżniania przepisu prawnego od normy prawnej. Sądzę jednak, że kwestia ta jest irrelevantna dla dalszych rozważań dotyczących relacji legalności do intencji prawodawcy.

<sup>37</sup> J. Zajadło, *Wprowadzenie. Co to są hard cases?*, w: J. Zajadło (red.), *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 17; M. Król, *Koncepcja trudnych przypadków a prawomocność*, w: G. Goździewicz (red.), *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo. Profesorowi Wiesławowi Langowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Toruń 1998, s. 97.

<sup>38</sup> M. Król, *Koncepcja...*, s. 103.

Z tych przyczyn tezę o istnieniu jedyne go trafne go orzeczenia należy odrzucić. Dlatego też należy uznać, że różnej treści orzeczenia wydane w podobnej sprawie mogą być „zgodne z prawem”<sup>39</sup>.

Podobne stwierdzenia można spotkać również w literaturze. Marek Smolak krytykując pogląd R. Dworkina, że zawsze podjęcie jedynie słusznej decyzji jest możliwe stwierdza, iż koncepcja ta „oparta jest na fałszywej przesłance istnienia idealnej wspólnoty politycznej zasad moralnych. Cała praktyka orzecznicza przemawia przeciwko temu założeniu. Również z tego powodu rozstrzygnięcia w takich samych bądź podobnych przypadkach różnią się”<sup>40</sup>.

Teza, że „nasze myślenie o prawie zakłada istnienie kryteriów prawidłowości wykładni”<sup>41</sup> nie wydaje się kontrowersyjna. Bez tych kryteriów nie jest możliwe przypisanie cech prawidłowości lub wadliwości żadnej decyzji interpretacyjnej. Jak dramatycznie zauważa jeden z autorów: „Bez kryterium prawidłowej decyzji stosowania prawa rządu prawa stają się rządami siły”<sup>42</sup>. Choć nie podzielam tak katastroficznych opinii, to jednak dostrzegam wagę problemu. Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze bardzo często przyjmuje się, że wykładnia prawa powinna być rozumiana jako ustalenie znaczenia przepisów prawnych. Stwierdzenia te same w sobie nie są kontrowersyjne. Pojęcie „znaczenia” jest jednak notorycznie sporne, i to zarówno w filozofii, psychologii, językoznawstwie, jak i w nauce prawa. Również praktyka prawnicza nie jest zgodna w kwestii tego, co należy rozumieć przez „znaczenie tekstu prawnego”. Richard H. Fallon wyróżnił sześć źródeł czy determinant znaczenia w dyskursie prawniczym<sup>43</sup>. Nie miejsce tu na ich opisywanie. Występowanie tak różnych referentów słowa „znaczenie” w praktyce prawniczej rodzi pytanie o kryterium wyboru pomiędzy nimi. Możliwe są tu dwa rozwiązania: po pierwsze, możemy przyjąć, że tylko jeden rodzaj znaczenia jest prawnie (czy nawet w ogóle) relewantny. Podejście takie można nazwać kategorycznym. Jest ono charakterystyczne dla klasycznych amerykańskich normatywnych koncepcji interpretacyjnych takich jak tekstualizm i intencjonalizm. Po drugie, można uznać, że akceptowalne są różne rodzaje znaczenia, a wybór pomiędzy nimi w sytuacji konfliktu powinien być dokonywany *casu ad casum*. Podejście takie można nazwać eklektycznym. Takie stanowisko nie jest obce w orzecznictwie. „Innymi słowy, jedynym kryterium w zakresie wyboru metody wykładni powinna być poprawność efektów tej wykładni, a nie dogmatyczne założenie swoistej «wyższości» jednego rodzaju wykładni nad innymi”<sup>44</sup>. Jeżeli kryterium w zakresie wyboru metody wykładni ma stanowić poprawność jej efektów, to pojawia się oczywiste pytanie: jakie jest kryterium poprawności wykładni?

Według eklektycznego podejścia do wykładni takiego kryterium po prostu nie ma. To interpretator decyduje o poprawności wykładni w danym przypadku, np. odwołując się do różnorodnych wartości czy interesów. Takie podejście budzi cały szereg wątpliwości. W tym miejscu wspomnę tylko o jednej: o relacji takiego podejścia do idei

<sup>39</sup> Postanowienie SN z 27.02.2009 r. (II CNP 119/08), LEX nr 494015.

<sup>40</sup> M. Smolak, *Uzasadnienie...*, s. 58.

<sup>41</sup> T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006, s. 18.

<sup>42</sup> T. Spyra, *Granice...*, s. 255.

<sup>43</sup> R.H. Fallon, *The Meaning of legal “Meaning” and Its Implications for Theories of Legal Interpretation*, „The University of Chicago Law Review” 2015, t. 82, s. 1244–1251.

<sup>44</sup> Wyrok NSA z 23.02.1999 r. (III SA 7634/98), LEX nr 2224806. Stwierdzenie to zostało powtórzone w wielu innych orzeczeniach.



legalności. Idea ta zakłada m.in., że organ stosujący prawo jest związany uprzednią niezależną od niego decyzją prawodawczą. Innymi słowy, musi istnieć jakieś niezależne od interpretatora prawidłowe znaczenie tekstu prawnego. W konsekwencji trzeba z góry przyjąć, że jedno ze „źródeł” znaczenia jest tym właściwym, którego poszukuje interpretator. Można tu przywołać słowa M. Zielińskiego: „[...] w przypadku tekstów prawnych nie chodzi o to, aby po prostu rozumieć tekst lub jakiś jego przepis (bez wysiłku czy z jakimś szczególnym wysiłkiem), ale o to, by rozumieć ten tekst (przepis) zgodnie z treścią nadaną mu przez prawodawcę”<sup>45</sup>. Oczywiście określenie tego prawidłowego, poszukiwanego znaczenia może być przedmiotem sporów, podobnie jak określenie metod jego ustalania. Chodzi jednak o przyjęcie fundamentalnego założenia, że takie prawidłowe znaczenie w ogóle istnieje, a celem interpretatora jest jego ustalenie.

W literaturze można też spotkać tzw. hybrydową koncepcję interpretacji. Zgodnie z tą koncepcją znaczenie przepisu jest w znacznym stopniu, jednak nie całkowicie zdeterminowane przez intencję komunikacyjną prawodawcy. W pewnym zakresie sędziowie używają argumentów o charakterze moralnym czy politycznym do uzupełnienia, a nawet skorygowania tej intencji<sup>46</sup>. W takiej hybrydowej koncepcji mamy do czynienia z dwiema diametralnie różnymi czynnościami. Dlaczego obejmować je jednym określeniem „interpretacja”? Chyba lepiej używać terminologicznego rozróżnienia: „interpretacja” i „konstrukcja”<sup>47</sup>.

#### 4. Legalność – państwo prawa

Józef Nowacki stwierdza, że najważniejsze różnice między pojęciami „legalność” – „państwo prawa” sprowadzają się do tego, że:

- 1) legalność obejmuje tylko wymóg zgodności z prawem, pojęcie państwa prawnego zaś dwa lub trzy wymogi (rozumienie formalne i materialne);
- 2) w pojęciu państwa prawa postulat przestrzegania prawa kierowany jest wyłącznie do organów państwowych, zaś w pojęciu legalności wymóg zgodności działań z prawem dotyczy wszystkich podmiotów<sup>48</sup>.

Moje wątpliwości budzi stwierdzenie, że legalność obejmuje tylko wymóg zgodności z prawem. Józef Nowacki trafnie zauważa, że legalność bywa również rozumiana szerzej, obejmując także aprobowane wartości i różnego rodzaju postulaty jakie powinno spełniać prawo<sup>49</sup>. W pracy poświęconej praworządności Profesor stwierdza, że: „upadają dotychczasowe charakterystyki «praworządności formalnej» jakoby miała ona obejmować jeden tylko wymóg działania (...) na podstawie prawa obowiązującego”<sup>50</sup>. Oczywiście pojawiają się tu wszystkie kontrowersje związane z pojęciem obowiązywania prawa<sup>51</sup>. Nie ulega wątpliwości, że charakterystyka legalności jako zgodności z prawem presuponuje „jakieś” rozumienie prawa<sup>52</sup>. Podobny pogląd wyraża w jednej ze swoich prac J. Nowacki: „(...) samo rozumienie praworządności, obejmujące wymóg przestrzegania

<sup>45</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 58.

<sup>46</sup> J. Goldsworthy, *The meaning and Interpretation of Statutes in Anglo-American Systems*, w: T. Gizbert Studnicki, F. Poggi, I. Skoczni (red.), *Interpretivism and the Limits of Law*, Cheltenham 2022, s. 43–44.

<sup>47</sup> Por. np. R.E. Barnett, *Interpretation and Construction*, „Harvard Journal of Law & Public Policy” 2011, t. 34, s. 65–72.

<sup>48</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 108.

<sup>49</sup> J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 110.

<sup>50</sup> J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 77.

<sup>51</sup> Por. na ten temat A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009.

<sup>52</sup> Por. na ten temat Z. Tobor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 25–28.

prawa (...) nie zawiera kryteriów wystarczających do oceny wszystkich decyzji jednostkowych (...) rozumienie to wymaga dokonstruowania dalszych konkretnych i szczegółowych kryteriów (...) kryteria te są dostarczane przez ideologie stosowania prawa<sup>53</sup>.

W jednym z orzeczeń sąd stwierdził: „W okolicznościach kontrolowanej sprawy, uznając skargę za uzasadnioną co do stwierdzenia bezczynności, Sąd odwołał się do Konstytucji i, szerzej, prawa, jako wzorców kontroli legalności. Oparcie się wyłącznie na wprowadzonej nowelizacji, z pominięciem całokształtu porządku prawnego stanowiłoby naruszenie zasad konstytucyjnych<sup>54</sup>. W tym i w wielu innych orzeczeniach sądy rozumieją „zgodność z prawem” bardzo szeroko. Również w literaturze zgodność z prawem rozumiana jest szeroko. Jak zauważa jeden z autorów, „Sędzia administracyjny pozostał sędzią legalności, ale koncepcja samej legalności doznała głębokiej zmiany. Treść zasady legalności nie koncentruje się już na ustawach, gdyż tzw. blok legalności został zintegrowany z konstytucją i umowami międzynarodowymi, a także z ogólnymi zasadami prawa<sup>55</sup>.”

## 5. Intencja prawodawcy a legalność

Jak trafnie zauważył Jerzy Stelmach, mamy

„do czynienia z pewnym stale występującym napięciem: z jednej strony karmiące się mitem przypadku trudnego filozofie interpretacyjne, grzęznące w spekulacjach ontologicznych i epistemologicznych, nadmiernie złożone, w konsekwencji nieprzydatne dla praktyki prawniczej; z drugiej natomiast – koncepcje nadmiernie uproszczone, ostatecznie stosowalne tylko do pewnej kategorii przypadków prostych<sup>56</sup>.”

Można to odnieść również do rozważań o legalności. W literaturze można spotkać poglądy, zgodnie z którym legalność to formalna zgodność z literą prawa, natomiast praworządność to zgodność z duchem prawa<sup>57</sup>. W orzecznictwie odwoływanie się do ducha i litery jest stosunkowo częste. Oto tylko kilka przykładów: „krajowe sądy i trybunały powinny tak wyklądać prawo wewnętrzne, aby w pełni (...) uwzględniło ono literę, ale i ducha prawa unijnego<sup>58</sup>; „wykładnia przepisu jest nieprawidłowa, a co więcej sprzeczna z duchem prawa<sup>59</sup>; „działania takie służyły wyłącznie realizacji celów fiskalnych z pominięciem treści oraz ducha prawa<sup>60</sup>.”

„Duchowi” przypisywana jest jednak różna rola. W jednych orzeczeniach wyraźnie przegrywa on z literą: „Powołanie się na «ducha ustawy» (...) nie może powodować odmowy zastosowania przepisu, którego brzmienie jest jednoznaczne nawet dla osoby nieposiadającej wykształcenia prawniczego<sup>61</sup>; „nieprzekonujące i niczego niewyjaśniające jest odwoływanie się do «ducha» ustawy”, w szczególności w sytuacji, gdy używający takiego argumentu nie wskazuje, na czym ów «duch ustawy» miałby polegać<sup>62</sup>.”

<sup>53</sup> J. Nowacki, *Dwa studia...*, s. 94.

<sup>54</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.12.2022 r. (II SAB/Wr 888/22), LEX nr 3450669.

<sup>55</sup> D. Gregorczyk, *Francuska koncepcja zasady legalności – geneza i źródła*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015/4, s. 24.

<sup>56</sup> J. Stelmach, *Przypadek trudny w prawie*, w: A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010, s. 143.

<sup>57</sup> A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 209–210; zob. również na ten temat D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Katowice 2016, s. 141.

<sup>58</sup> Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 4.03.2020 r. (III C 722/18), LEX nr 2960985.

<sup>59</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 21.11.2019 r. (II SA/Ke 471/8), LEX nr 2751690.

<sup>60</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 4.09.2018 r. (I SA/GL 670/18), LEX nr 2554640.

<sup>61</sup> Wyrok NSA z 8.03.1995 r. (III SA 681/94), LEX nr 22917.

<sup>62</sup> Wyrok SN z 3.04.2002 r. (V KKN 223/00), LEX nr 53741.



W innych orzeczeniach sądy zajmują stanowisko odmienne: „Stosowanie wyłącznie wykładni *stricte literalnej* prowadziłoby do niezamierzonych przez ustawodawcę skutków prawnych – niezgodnych z duchem powołanych ustaw”<sup>63</sup>.

Oczywiście zarówno „duch”, jak i „litera” są wykorzystywane w dyskursie prawniczym w całkowicie dowolny sposób, dlatego używanie tych pojęć do charakterystyki legalności nie ma żadnej wartości.

Kolejnym takim mitem pojawiającym się w dyskursie jest proponowane rozróżnienie między tym co prawodawca powiedział, a tym co chciał powiedzieć. Legalność to zgodność z tym, co prawodawca powiedział czy z tym, co chciał powiedzieć? W moim przekonaniu spory prawnicze dotyczą właśnie tego, co prawodawca powiedział. Żeby jednak odpowiedzieć na to pytanie musimy ustalić, co chciał on powiedzieć, czyli jego intencję.

Ograniczenie się do stwierdzenia, że legalność to zgodność z prawem niczego nie rozwiązuje, natomiast rodzi cały szereg dalszych pytań. Dlatego proponuję, by kryterium, jakiego używamy do kwalifikacji zachowań jako legalnych lub nielegalnych była intencja prawodawcy. Wspomnę tylko, że w pracach autorów anglosaskich jest analizowana tzw. zasada legalności, która wiązana jest właśnie z intencją prawodawcy<sup>64</sup>.

Jak trafnie zauważył Joseph Raz – nie miałoby sensu powierzenie jakiemuś organowi kompetencji do stanowienia prawa, nie zakładając jednocześnie, że ustanowione prawo jest wyrazem jego intencji<sup>65</sup>. Pogląd, że interpretacja to ustalanie intencji prawodawcy podzielany jest również przez tekstualistów. Różnice dotyczą rozumienia intencji. Ostatnie publikacje dotyczące sposobów pojmowania intencji to dobry krok w kierunku ujednolicenia rozumienia tego pojęcia<sup>66</sup>.

W moim przekonaniu ujmowanie legalności jako zgodności z intencją prawodawcy znajduje swoje oparcie w tekście Konstytucji RP, w zasadzie państwa prawa oraz w zasadzie trójpodziału władzy. Kluczowym problemem dla analizy pojęcia interpretacji, a w moim przekonaniu również dla pojęcia legalności, jest określenie właściwej relacji między prawodawcą a sądami<sup>67</sup>. Jerzy Zajadło zauważa, że w filozofii prawa pojawia się

trudne do ostatecznego i jednoznacznego rozwiązania zagadnienie pewnego konfliktu pomiędzy oczywistym związaniem sędziego uchwaloną przez parlament ustawą, a pewnym racjonalnym luzem decyzyjnym i interpretacyjnym, w który powinien być wyposażony sędzia rozstrzygający konkretny przypadek. To problem odwieczny i nie rozstrzygniemy go tutaj – ta dialektyka relacji „moc obowiązująca ustawy kontra konieczna swoboda władzy sędziowskiej” wpisana jest jednak w istotę podziału władzy<sup>68</sup>.

Określenie relacji prawodawca – sądy ma bezpośredni wpływ na rozumienie legalności. Inaczej będzie, gdy przypiszemy sądom rolę wiernego powiernika (*faithful agent*) prawodawcy<sup>69</sup>, a inaczej jak będzie to rola wiernego powiernika tekstu<sup>70</sup>, a jeszcze

<sup>63</sup> Postanowienie NSA z 13.09.2016 r. (I OW 109/16), LEX nr 2118801.

<sup>64</sup> Zob. P. Sales, *Legislative Intention, Interpretation, and the Principle of Legality*, „Statute Law Review” 2019, t. 40, s. 53–63.

<sup>65</sup> J. Raz, *Intention in Interpretation*, w: J. Raz, *Between Authority and Interpretation*, Oksford 2009, s. 274.

<sup>66</sup> Zob. R. Ekins, *The Nature of legislative Intent*, Oksford 2012; V. Noures, *Elementary Statutory Interpretation: Rethinking Legislative Intent and History*, „Boston College Law Review” 2014, t. 55, s. 1613–1658.

<sup>67</sup> C.E. Gonzáles, *Reinterpreting Statutory Interpretation*, „North Carolina Law Review” 1996/74, s. 585.

<sup>68</sup> J. Zajadło, *Dlaczego podział władzy jest taki ważny?*, 19.02.2019 r., <https://konstytucyjny.pl/jerzy-zajadlo-dlaczego-podzial-wladzy-jest-tak-wazny/>, dostęp: 13.05.2023 r.

<sup>69</sup> J.J. Brudney, *Faithful Agency Versus Ordinary Meaning Advocacy*, „Saint Louis University Law Journal” 2013, t. 57, s. 975 i n.

<sup>70</sup> J.F. Manning, *Textualism and Legislative Intent*, „Virginia Law Review” 2005, t. 91, s. 419 i n.

inaczej, kiedy sądy będą powiernikami obywateli<sup>71</sup>. W pierwszym przypadku nie ma najmniejszych wątpliwości, że tego rodzaju działania sądów można oceniać w kategoriach legalności. W dwóch pozostałych przypadkach pojawiają się poważne wątpliwości.

## 6. Zakończenie

Jeżeli kryterium kwalifikacji zachowań jako legalnych lub nielegalnych jest zgodność z intencją prawodawcy, to nie ma potrzeby rozróżniania mocniejszych i słabszych rozumień. Oczywiście mogą się zdarzać sytuacje (w moim przekonaniu bardzo rzadko), kiedy dowody na intencje prawodawcy są równoważne dla odmiennych hipotez interpretacyjnych. W takiej sytuacji można wykorzystać koncepcję legalności *prima facie*<sup>72</sup>. Legalność ostateczna będzie wyznaczana przez przyjmowaną w danym systemie koncepcję prawomocności<sup>73</sup>.

### **Legality as Compliance with the Intention of the Legislator. The Understanding of Legality in Józef Nowacki's Works**

**Abstract:** The issue of legality is one of the most important threads in the scientific achievements of Professor Józef Nowacki. He distinguished two ways of understanding legality: a stronger one, which boils down to determining the compliance of behaviour with the contents of a duly enacted provision, and a weaker one, when the only legal basis is an obligation to employ a specific kind of evaluation. In the author's opinion, Nowacki's idea does not adequately take into account the fundamental problems with determining the meaning of a legal provision, i.e., problems of interpretation. The proposition that legality means compliance with the contents of a provision transfers the burden of making findings in this respect onto the subject interpreting it. The author discusses two approaches to statutory interpretation, i.e., the eclectic approach, in which there is no universal criterion for the correctness of interpretation, and the categorical approach, in which it is assumed that such a criterion exists. He points out that only a categorical approach can be reconciled with the idea of the rule of law and the role of judges as faithful agents of the legislator. Therefore, he proposes that compliance with the intention of the legislator should be taken as a criterion for the correctness of the interpretation. When legality is approached this way, the need to distinguish its stronger and weaker versions disappears. The qualification of a behaviour as legal or illegal will be based on the criterion of compliance with the intention of the legislator.

**Keywords:** legality, rule of law, statutory interpretation, intention of the legislator

<sup>71</sup> C.E. Gonzales, *Reinterpreting...*, s. 730: „Rather than honest agent of Congress, the federal courts must begin to see themselves (...) as agent for the people”.

<sup>72</sup> M. Król, *Koncepcja...*, s. 104.

<sup>73</sup> Zob. M. Król, *Koncepcja...*, s. 104; por. również Z. Tobor, *Kłopoty z legalnością?*, w: W. Stańkiewicz, T. Stawicki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie*, Warszawa 2010, s. 162–171.

## BIBLIOGRAFIA / REFERENCES:

- Barnett, R. E. (2011). Interpretation and Construction. *Harvard Journal of Law & Public Policy* 34.
- Brożek, B. (2011). Pewność prawa jako stabilność strukturalna. *Forum Prawnicze* 6.
- Brudney, J. (2013). Faithful Agency Versus Ordinary Meaning Advocacy. *Saint Louis University Law Journal* 57.
- Ekins, R. (2012). *The Nature of legislative Intent*. Oxford University Press.
- Fallon, R. H. (2015). The Meaning of legal „Meaning” and Its Implications for Theories of Legal Interpretation. *The University of Chicago Law Review* 82.
- Gizbert-Studnicki, T. (2019). Konflikt dóbr i kolizja norm. In T. Gizbert-Studnicki (Ed.), *Pisma wybrane*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Goldsworthy, J. (2022). The meaning and Interpretation of Statutes in Anglo-American Systems. In T. Gizbert Studnicki, F. Poggi, I. Skoczeń (Eds.), *Interpretivism and the Limits of Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- González, C. E. (1996). Reinterpreting Statutory Interpretation. *North Carolina Law Review* 74.
- Grabowski, A. (2009). *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Gregorczyk, D. (2015). Francuska koncepcja zasady legalności - geneza i źródła. *Przegląd Prawa Publicznego* 4
- Gregorczyk, D. (2016). *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Kalinowski, M. (2001). *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*. Toruń: Dom Organizatora.
- Król, M. (1998). Koncepcja trudnych przypadków a prawomocność. In *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo. Profesorowi Wiesławowi Langowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*.

Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Leszczyński, L. (2022). *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*.

Warszawa: Wolters Kluwer.

Lyons, D. (2000). *Etyka i rzędy prawa*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

Manning, J. F. (2005). Textualism and Legislative Intent. *Virginia Law Review* 91

Noures, V. (2014). Elementary Statutory Interpretation: Rethinking Legislative Intent and History, *Boston College Law Review* 55.

Nowacki, J. (1977). *Praworzędność. Wybrane problemy teoretyczne*. Warszawa: PWN.

Nowacki, J. (1980). *Dwa studia o rozumieniach praworzędności*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Nowacki, J. (2000). *Analogia legis a sprawiedliwość legalna*. in M. Pazdan (Ed.), *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Nowacki, J. (2003). O przepisach zawierających klauzule generalne. In J. Nowacki (Ed.), *Studia z teorii prawa*. Kraków: Zakamycze.

Nowacki, J. (2003). O rozumieniach legalności. In J. Nowacki (Ed.), *Studia z teorii prawa*. Kraków: Zakamycze.

Raz, J. (2009). Intention in Interpretation. In J. Raz (Ed.), *Between Authority and Interpretation*. Oxford University Press.

Sales, P. (2019). Legislative Intention, Interpretation, and the Principle of Legality, *Statute Law Review* 40.

Sanetra, W. (2016.). Ciemne prawo nie uzasadnia braku rozstrzygnięcia. *Gazeta Prawna* 14.01.16

Smolak, M. (2003). *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej. O legitymizacji władzy sądowej*. Kraków: Zakamycze.

Spyra, T. (2006). *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków: Zakamycze.

Stelmach, J. (2010). Przypadek trudny w prawie. In A. Choduń, S. Czepita (Eds.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora*

*Macieja Zielińskiego*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Tobor, Z. (1998). *Teoretyczne problemy legalności*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Tobor, Z. (2010). Kłopoty z legalnością? In W. Staśkiewicz, T. Stawecki (Eds.) *Dyskrecjonalność w prawie*, Warszawa: Lexis Nexis.

Wiktorowska, A. (2002). *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjno-prawne*. Warszawa: Liber.

Zajadło, J. (2008). Wprowadzenie. Co to są hard cases? In J. Zajadło, *Fascynująca ścieżki filozofii prawa*. Warszawa: Lexis Nexis.

Zajadło, J. (2019) *Dlaczego podział władzy jest taki ważny?* konstytucyjny.pl

Zieliński, M. (2010). *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa: Lexis Nexis.

Zieliński, M. J. (2015). Kilka uwag na marginesie sporu o legalność obsady stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym w 2015 r.

*Przeгляд Sądowy* 11