

**Część I. Normy kompetencyjne  
i merytoryczne prawa  
administracyjnego**



# Rozdział I. Konstrukcja normy prawnej w analitycznej teorii prawa

## § 1. Ogólnoteoretyczny status normy prawnej w płaszczyźnie logicznojęzykowej

Prowadzenie konkluzywnych analiz teoretycznych w obszarze szczególowej nauki prawnej nie jest możliwe bez przyjęcia wstępnych założeń pojęciowych i koncepcyjnych. Określone założenia mają na celu wyłączenie lub zneutralizowanie określonych problemów o charakterze nierozstrzygalnym na gruncie koncepcyjnym, obniżenie stopnia ogólności lub abstrakcyjności rozważań lub przeniesienie ogólnych zagadnień na płaszczyznę rozstrzygania kwestii o znaczeniu nie tylko teoretycznym, lecz także praktycznym. W dziedzinie analiz dogmatycznoprawnych wybór określonej orientacji teoriopoznawczej lub metodologicznej jest warunkiem możliwości teoretycznej konkretyzacji twierdzeń i koncepcji ogólnej nauki prawa.

W pierwszej kolejności należy dokonać wyboru adekwatnej do przedmiotu i celu analizy płaszczyzny rozważań. Ponieważ w niniejszej pracy analizie podlegają określone konstrukcje pojęciowe oraz instytucje prawne, których treść stanowi bezpośrednie lub pośrednie odzwierciedlenie regulacji normatywnej wynikającej z tekstów aktów prawnych, dlatego nie jest przedmiotem arbitralnej decyzji opowiedzenie się za jednopłaszczyznowym podejściem badawczym, zgodnie z którym prawo jest rozważane jako zagadnienie logiczno-językowe<sup>1</sup>. Zastosowanie metod analizy formalno-lingwistycznej jest w istocie nieodzowne w odniesieniu do dogmatyki prawniczej, która zajmuje się przede wszystkim pojęciową systematyzacją i interpretacją tekstów aktów prawnych<sup>2</sup>. Tego rodzaju podejście pozwala również na wykorzystanie twierdzeń oraz apa-

---

<sup>1</sup> Na temat płaszczyzn badania prawa zob. np. *J. Wróblewski*, *Prawo i płaszczyzny*, s. 1000 i n.

<sup>2</sup> *K. Opalek, J. Wróblewski*, *Prawo*, s. 59.

ratury pojęciowej wypracowanych w zagranicznej oraz polskiej analitycznej filozofii i teorii prawa<sup>3</sup>.

Jednopłaszczyznowość analizy teoretycznej implikuje możliwość ograniczenia rozważań do płaszczyzny logiczno-językowej i ujęcia prawa jako uporządkowanego zbioru norm<sup>4</sup>. Jednocześnie akceptując lingwistyczne koncepcje normy<sup>5</sup>, można opowiedzieć się za jej pojmowaniem jako znaczącej wypowiedzi językowej o określonych cechach swoistych. W ramach takiego ujęcia norma jako złożony zwrot językowy jest charakteryzowana w trzech wymiarach: struktury syntaktycznej, semantycznego znaczenia i pragmatycznej funkcji<sup>6</sup>. Koncepcje normy w analitycznej teorii prawa niewątpliwie powinny uwzględniać powyższe wymiary. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że tak pojmowana konstrukcja normy (jako tzw. norma postępowania, czyli reguła wyznaczająca określonym podmiotom powinno zachowanie<sup>7</sup>) nie wyczerpuje teoretycznych możliwości w zakresie definiowania tego pojęcia. Niezależnie bowiem od norm wyznaczających swoim adresatom obowiązkowe zachowania w analitycznej teorii prawa wyróżnia się także odrębnie konstrukcyjnie normy kompetencyjne, które w zależności od przyjmowanych założeń są redukowalne albo nieredukowalne do norm postępowania. Zagadnienie to wymaga odrębnej analizy oraz dokonania wyboru koncepcji adekwatnej do prowadzenia rozważań w obszarze teorii oraz regulacji prawa administracyjnego<sup>8</sup>.

W wymiarze ogólnostrukturalnym norma postępowania może być pojmowana jako wyrażenie językowe skonstruowane z elementów zawartych w przepisach tekstów obowiązujących aktów prawnych według konwencjonalnego wzorca wyznaczającego jej budowę (ujęcie klaryfikacyjne) albo jako wyrażenie wyinterpretowane z teksów przepisów prawa, charakteryzujące się jednoznaczny określeniem zachowania swoich adresatów (ujęcie derywacyjne). Norma jako reguła konstruowana albo rekonstruowana z przepisów prawnych posiada określoną strukturę, której kształt jest pochodną poglądów na temat stosunku normy do prawa jako całości<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Na temat genezy i założeń analitycznej filozofii prawa – zob. np. *J. Woleński*, Z zagadnień, s. 33 i n.; *J. Stelmach*, Współczesna, s. 89 i n.; *M. Zirk-Sadowski*, Wprowadzenie, 2000, s. 95 i n.

<sup>4</sup> Zob. np. *J. Wróblewski*, Norma prawna jako przedmiot, s. 663 i n.

<sup>5</sup> Na temat lingwistycznych i nielingwistycznych koncepcji normy – zob. np. *K. Opalek*, Dwuistość, s. 3 i n.

<sup>6</sup> *J. Wróblewski*, Reguły, s. 12; *tenże*, Norma prawna i problem, s. 343–346.

<sup>7</sup> *Z. Ziemiński*, Normy, s. 25.

<sup>8</sup> Zob. poniżej: § 2 oraz rozdział II.

<sup>9</sup> Zob. *J. Wróblewski*, Przepisy i normy s. 342 i n.

W wymiarze semantycznym norma postępowania jest zwrotem językowym posiadającym specyficzne znaczenie powinnościowe (normatywne)<sup>10</sup>. Założenie normatywności dyrektyw semantycznych (sensu) wyznaczających znaczenie normy ma charakter paradygmatyczny i wiąże się z logiczno-językowym dualizmem bytu i powinności<sup>11</sup>. Jako określona kategoria semantyczna, odrębna od zdań i ocen, norma jest wypowiedzią *sui generis*, która posiada sens dyrektywalny (lub inaczej – jest wypowiedzią dyrektywalną, tzn. taką, która wskazuje danemu podmiotowi określony sposób postępowania), a stanowiąca jej konieczny składnik konstrukcja „powinności” musi być uznana za termin pierwotny i nieredukowalny<sup>12</sup>.

Abstrahując od różnorodności (także w obszarze analitycznej filozofii prawa) koncepcji znaczenia normy postępowania<sup>13</sup> oraz akceptując poglądy właściwe dla umiarkowanego nonkognitywizmu<sup>14</sup>, można przyjąć za *J. Wróblewskim*, że znaczeniem normy jest wzór powinnego zachowania się, który ma być analogonem pojęcia sądu w sensie logicznym jako znaczenia zdania<sup>15</sup>. Termin „wzór” ma zastosowanie jedynie do norm ogólnych (generalno-abstrakcyjnych), gdyż tylko wtedy konieczne jest wyznaczenie pewnego schematu powinnego zachowania. W odniesieniu do norm indywidualnych znaczenie normatywne może być identyfikowane z bezpośrednio wyrażonym w terminach powinności zachowaniem się adresata normy<sup>16</sup>. Znaczenie normy rekonstruowane na podstawie normatywnych dyrektyw sensu jest wyjaśniane poprzez odwołanie się do pojęcia spełnienia normy<sup>17</sup>, które z kolei nawiązuje wprost do semantycznej definicji prawdy *A. Tarskiego*<sup>18</sup> oraz do koncepcji dy-

---

<sup>10</sup> Założenie dyrektywalnego sensu oraz powinnościowego charakteru reguł (norm) prawnych jest charakterystyczne także dla koncepcji, które nie są formalnie zaliczane do nurtu analitycznej teorii prawa (np. koncepcje skandynawskiego realizmu prawniczego – zob. np. *A. Ross*, *On Law*, s. 8–9, 34).

<sup>11</sup> *J. Wróblewski*, *Zagadnienia teorii*, s. 75.

<sup>12</sup> *K. Opalek*, *Z teorii*, s. 44.

<sup>13</sup> Zob. przegląd klasycznych stanowisk w tym zakresie np. *J. Wróblewski*, *The Problem*, s. 254–261.

<sup>14</sup> Nonkognitywizm umiarkowany przyjmuje, że wypowiedzi normatywne nie mają „znaczenia poznawczego” i nie są zdaniami w sensie logicznym, jednakże posiadają swoiste znaczenie normatywne. Zob. *K. Opalek*, *J. Wróblewski*, *Prawo*, s. 169–170.

<sup>15</sup> *J. Wróblewski*, *Zagadnienia teorii*, s. 74 i n.

<sup>16</sup> *J. Wróblewski*, *Reguły*, s. 13.

<sup>17</sup> Zob. uwagi krytyczne na temat pojęcia spełnienia normy w powyższej koncepcji – np. *Z. Ziemia*, *Zwrot*, s. 95 i n.; *J. Woleński*, *Logiczne*, s. 26–32.

<sup>18</sup> *A. Tarski*, *Pojęcie*.

rektyw znaczeniowych (reguł sensu) K. Ajdukiewicza<sup>19</sup>. Ponieważ spełnianie normy to sytuacja, w której określony stan faktyczny realizuje wyznaczoną powinnościowo treść normy, dlatego można w pewnym uproszczeniu przyjąć, że znaczenie normy to zbiór stanów faktycznych, które spełniają normę<sup>20</sup>. Koncepcja ta ma jednak charakter referencjalny, gdyż pojęcie spełnienia odwołuje się do relacji zachodzącej pomiędzy normą jako regułą językową a rzeczywistością pozajęzykową, do której należą stany faktyczne realizujące normę<sup>21</sup>. Z tego punktu widzenia „bardziej lingwistyczny” charakter mają te koncepcje, które nie przyjmują bezpośrednio określonej koncepcji znaczenia normatywnego, wyjaśniając to pojęcie wyłącznie na płaszczyźnie językowej (auto-referencjalnie). I tak np. w świetle koncepcji derywacyjnej przyjmuje się, że norma jest wypowiedzią, która jako rezultat wykładni przepisów prawa jednoznacznie określa treść obowiązku adresata normy. Pojęcie znaczenia zostaje zatem powiązane z kolejnymi etapami procesu dekodowania i ujednoznaczniania tekstu prawnego w celu uzyskania normy jako wypowiedzi dyrektywnej jednoznacznej<sup>22</sup>. Innym (i bardziej radykalnym) rozwiązaniem jest przyjęcie koncepcji wypowiedzi dyrektywnej jako przedmiotu „niezależnego” od rzeczywistości pozajęzykowej. W takim przypadku wypowiedź zawierająca dyrektywę ma charakter „produktywny” (tworzący swoje własne znaczenie), a nie „reproduktywny” (odtworzający znaczenie przedmiotów zewnętrznych względem siebie). Inaczej rzecz ujmując, wypowiedź normatywna znaczy i oznacza samą siebie, a więc ma status wypowiedzi autointensjonalnej i autoekstensjonalnej<sup>23</sup>.

Z pragmatycznego punktu widzenia norma postępowania jest zwrotem, którego zasadniczą funkcją jest funkcja wpływająca na zachowania określonych podmiotów (funkcja stymulująca, perswazyjna lub impresywna)<sup>24</sup>. W tym sensie norma jest regułą oddziałującą bezpośrednio lub pośrednio na zachowania ludzkie w celu wyznaczenia im określonych ram lub nadania im określonej treści. Odrębnym problemem jest kwalifikacja tak pojmowanej

---

<sup>19</sup> K. Ajdukiewicz, *Język i znaczenie*, s. 149–157. Tekst ten jest tłumaczeniem opracowania K. Ajdukiewicza, *Sprache*, s. 100–138.

<sup>20</sup> J. Wróblewski, *The Problem*, s. 262–263.

<sup>21</sup> K. Pleszka, *T. Gizbert-Studnicki*, *Dwa ujęcia*, s. 21, 26.

<sup>22</sup> Zob. np. M. Zieliński, *Interpretacja*, s. 27 i n.

<sup>23</sup> K. Opalek, *Z teorii*, s. 45–46.

<sup>24</sup> Na temat tej funkcji zob. np. M. Zirk-Sadowski, *Norma, passim*.

konstrukcji jako reguły wyznaczającej w sposób definitywny (konkluzywny) i zamknięty wzór powinienego zachowania<sup>25</sup>.

## § 2. Redukcjonistyczne i nieredukcjonistyczne koncepcje normy

Wyznaczenie ogólnoteoretycznego statusu normy jako konstrukcji nieodzownej dla prowadzonych rozważań otwiera możliwość dalszej kategoryzacji tej kategorii pojęciowej w zakresie koniecznym do konkretyzacji wysuwanych twierdzeń. Powyżej zostały przedstawione zasadnicze cechy normy jako tzw. **normy postępowania (normy zachowania, normy merytorycznej)**. W analitycznej teorii prawa problem redukowalności wszelkich wypowiedzi normatywnych do norm postępowania jest jednak zagadnieniem spornym. W tym zakresie można wyróżnić dwie zasadnicze grupy poglądów<sup>26</sup>.

Według przedstawicieli pierwszej grupy poglądowej (**tzw. koncepcje redukcjonistyczne** lub **predyktywne**) w systemie prawa można wyodrębnić jedynie normy postępowania, które regulują w kategoriach nakazu lub zakazu proste zachowania o charakterze niekonwencjonalnym, zaś normy kompetencyjne są redukowalne do elementu składowego (zakresu zastosowania) norm postępowania.

Z kolei w ocenie przedstawicieli przeciwnego stanowiska (**tzw. koncepcje nieredukcjonistyczne** lub **niepredyktywne**) niezależnie od norm regulujących zachowania swoich adresatów można wydzielić odrębny typ norm, których przedmiot regulacji wykazuje całkowitą odmienność i samoistność względem zachowań psychofizycznych podmiotów norm zachowania. O ile przedmiotem klasycznych norm postępowania (zwanymi również regułami preskryptywnymi lub regulatywnymi) są „zachowania logicznie niezależne” od samych reguł, a więc różnego rodzaju czynności fizyczne lub psychofizyczne, których istnienie i sens nie zależą od obowiązywania i treści reguł, o tyle przedmiotem drugiego rodzaju norm (kwalifikowanych jako reguły konsty-

---

<sup>25</sup> Zob. dalsze rozważania: rozdział III § 2 i 3.

<sup>26</sup> Zob. np. *E. Bulygin*, On norms, s. 201 i n.; *T. Strömberg*, Norms, SSL, s. 151 i n.; *M. Matczak*, Kompetencja organu, s. 75 i n.; *tenże*, Kompetencja w prawie, s. 415; SPA, t. 1, 2015, s. 415 i n.

tutywne)<sup>27</sup> są zachowania (czynności) konwencjonalne<sup>28</sup>, którym nadają one określony sens kulturowy (prawny), co powoduje, że zachowania te są „logicznie zależne” od tych reguł, a więc istnieją prawnie tylko w takim zakresie, w jakim określają to same reguły. Mając na względzie powyższą kategoryalną odrębność przedmiotu regulacji obydwu rodzajów norm („zachowania naturalne”/fizyczne lub psychofizyczne – zachowania konwencjonalne, których istnienie i sens są kreowane i konstytuowane przez same normy), w analitycznej teorii prawa uznano, że nie jest możliwa redukcja wszelkich norm do reguł wyznaczających zachowania. Konieczne zatem stało się pojęciowe wyodrębnienie reguł normatywnych, które konstytuują określone zachowania konwencjonalne, nadając im specjalny sens (znaczenie), bez którego owe zachowania nie istnieją w sensie prawnym. Reguły prawne o charakterze konstytutywnym kreują zatem przedmiot własnej regulacji (zasadniczo za pośrednictwem konwencjonalnych wypowiedzi performatywnych, czyli tzw. dokonawczych<sup>29</sup>) i stanowią dla niego logiczny i pojęciowy *prius*<sup>30</sup>. Pogląd ten stał się z kolei podstawą do pojęciowej delimitacji norm zachowania i norm kompetencyjnych oraz powiązania tych ostatnich z regułami konstytutywnymi. Jak wykażą dalsze rozważania<sup>31</sup>, zagadnienie to jest bezpośrednio zrelatywizowane także do problematyki sposobu rozumienia pojęcia uprawnienia i jego samoistności jako podstawowej modalności normatywnej.

Na tle powyższego podziału należy stwierdzić, że jakkolwiek koncepcje predyktywne opowiadają się za redukcją norm kompetencyjnych do norm zachowania, to jednak nie negują zasadności samego pojęciowego wydzielenia reguł kompetencyjnych. Redukcjonizm konstrukcyjny manifestuje się ostatecznie w uznaniu tych reguł za fragment norm merytorycznych, który nie może funkcjonować samoistnie w systemie prawnym, albo za odrębny rodzaj norm merytorycznych. W tym zakresie można zasadniczo wyróżnić dwie podgrupy teorii redukcjonistycznych<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Na temat koncepcji reguł preskryptywnych (regulatywnych) oraz konstytutywnych w analitycznej teorii prawa zob. np. R. Searle, *Speech*, s. 33 i n.; J. Wróblewski, *Reguły*, s. 19–22; S. Czepita, *Reguły*, s. 11 i n., 18 i n., 70 i n., 85 i n., 131 i n.

<sup>28</sup> Na temat koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie – zob. np. L. Nowak, S. Wronekowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności*, s. 73–99.

<sup>29</sup> Zob. rozważania na temat normatywnych wypowiedzi performatywnych w polskiej teorii prawa – np. F. Studnicki, *Wypowiedzi*, s. 343 i n.; K. Opalek, *Z teorii*, s. 159–181; *tenże*, *Znaczenie*, s. 54–58; T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny a obraz*, s. 158–160.

<sup>30</sup> J. Wróblewski, *Reguły*, s. 20–21.

<sup>31</sup> Zob. § 3.

<sup>32</sup> E. Bulygin, *On norms*, s. 204–207.



**Pierwsza grupa koncepcji redukcjonistycznych** zakłada strukturalną redukowalność norm kompetencyjnych do kategorii norm postępowania (norm merytorycznych), z których wynikają nakazy lub zakazy określonego zachowania. Typowymi przedstawicielami tego nurtu poglądownego w nauce prawa są m.in. *H. Kelsen*<sup>33</sup>, *A. Ross*<sup>34</sup>, *Z. Ziemiński*<sup>35</sup>, *J. Wróblewski*<sup>36</sup>. I tak np. w ujęciu *H. Kelsena* kompetencja jest normatywną zdolnością (możliwością) podjęcia przez indywidualny podmiot określonego działania albo zaniechania będącego prawnym warunkiem albo konsekwencją realizacji treści normy wyrażającej określone uprawnienia albo obowiązki (normy zachowania). W tym sensie kompetencja stanowi ukonstytuowaną przez normę relację pomiędzy jej materialnym (treściowym) a personalnym elementem, a więc pomiędzy zachowaniem, które jest przedmiotem obowiązku lub uprawnienia, a podmiotem, którego powinnością jest określone działanie albo zaniechanie. Ostatecznie zatem normatywna kwalifikacja podmiotu powinności wyznaczonej w treści normy jest tylko określonym (niesamodzielnym) fragmentem konstrukcji normy merytorycznej.

Z kolei według poglądów *A. Rossa* normy prawne w świetle kryterium treściowego można podzielić na normy zachowania oraz normy kompetencji lub procedury<sup>37</sup>. O ile pierwsza grupa norm obejmuje całkowicie samoistne reguły przepisujące swoim adresatom określone zachowania, o tyle druga grupa norm kreuje określone „kompetencje” rozumiane jako dyrektywy nakazujące uznawać reguły, które uzyskały moc obowiązującą w wyniku realizacji określonej procedury, za normy postępowania. W ten sposób normy kompeten-

---

<sup>33</sup> *H. Kelsen*, *General*, 1945, s. 58 i n., 90–91. W swojej ostatniej (wydanej pośmiertnie) publikacji (*H. Kelsen*, *Die Allgemeine*) *Kelsen* zmodyfikował stanowisko redukcjonistyczne w ten sposób, że przypisał normie jako konstrukcji czysto powinnościowej cztery odmienne funkcje: nakazująco-zakazującą, pozwalającą, upoważniającą oraz derogującą. W ten sposób norma jako reguła przepisująca określone obowiązki może wyrażać nie tylko nakazy i zakazy, lecz także uprawnienia lub kompetencje (upoważnienia) do stanowienia lub stosowania norm. Jednocześnie autor ten nie przyznaje kompetencji samodzielnego statusu normatywnego, wskazując, że upoważnienie (*das Ermächtigen*) danego organu do stanowienia lub stosowania norm implikuje skierowany do podmiotów podlegających kompetencji tego organu obowiązek (nakaz) podporządkowania się treści norm, które zostały ustanowione lub zastosowane. Natomiast wyraźnie samodzielny status posiadają w ujęciu *H. Kelsena* normy derogujące, które jako metanormy uchylają obowiązywanie norm derogowanych (*H. Kelsen*, *Die Allgemeine*, s. 76 i n.).

<sup>34</sup> *A. Ross*, *On Law*; *tenże*, *Directives*.

<sup>35</sup> *Z. Ziemiński*, *Kilka*, s. 5–13; *tenże*, *Kompetencja*, s. 23–41; *tenże*, *Problemy*, s. 160–176. Zob. także rozważanie powyższej koncepcji w rozważaniach *K. Świrydowicza* (*Analiza*, s. 53 i n.).

<sup>36</sup> *J. Wróblewski*, *Modele*, s. 23 i n.; *tenże*, *Stosunki*, s. 7 i n.; *tenże*, *Przepisy i normy*, s. 347 i n.

<sup>37</sup> *A. Ross*, *On Law*, s. 32–33.

cji jako reguły wtórne i zależne od norm zachowania mogą być potraktowane jako wypowiedzi pośrednio wyrażające te ostatnie. Przykładowo normy konstytucyjne regulujące działalność prawodawczą są pośrednio wyartykułowanymi normami zachowania. Konstytucyjne normy kompetencyjne nakazują bowiem postępowanie zgodne z treścią ustanowionych później norm zachowania, które doszły do skutku w zgodzie z procedurą legislacyjną. W konsekwencji adresaci ustawowych norm zachowania są jednocześnie adresatami konstytucyjnych norm kompetencyjnych.

W swoim późniejszym dziele A. Ross złągodził w pewnym zakresie redukcjonistyczne stanowisko, akcentując silniej pojęciową niezależność dwóch modeli reguł normatywnych<sup>38</sup>. Model pierwszy tworzą tzw. reguły regulatywne (*regulative rules*), których przedmiot normowania obejmuje zachowania ludzkie logicznie niezależne od samych reguł. W sensie treściowym reguły te wyznaczają wzory powinnego zachowania, a zatem mogą być uznane za normy merytoryczne (normy zachowania). Model drugi tworzą natomiast reguły konstytutywne (*constitutive rules*), których przedmiot regulacji jest logicznie zależny od samych reguł (jest przez te reguły kreowany i nie istnieje poza nimi). Typowymi przykładami reguł konstytutywnych są normy kompetencyjne regulujące warunki i proces tworzenia norm lub skutków prawnych. Jeśli przyjąć, że kompetencja (*competence*) jest prawnie ustanowioną możliwością (zdolnością) (*legally established ability*) kreowania norm lub skutków prawnych za pośrednictwem określonych aktów językowych i zgodnie z nimi, a akty te zwane w prawie publicznym aktami prawnymi (*acts-in-the-law*) są aktami wykonywania kompetencji, to reguły ustanawiające powyższe możliwości oraz określające warunki wydawania aktów prawnych (wykonywania kompetencji) można określić mianem „norm kompetencyjnych”. Normy kompetencyjne podlegają podziałowi w świetle kryterium podmiotu kompetencji<sup>39</sup>. Z jednej strony, można wyróżnić **normy kompetencji prywatnej** (tzw. normy autonomii prywatnej), które udzielają prawnej możliwości działania podmiotom niepublicznym. Kompetencja tego rodzaju podmiotów ma charakter zasadniczo otwarty podmiotowo i przedmiotowo, fakultatywny (oparty na zasadzie wolności czynienia z niej użytku), autonomiczny (związany z nakładaniem obowiązków na samego siebie), zasadniczo przenoszalny oraz związany z realizacją interesu własnego (prywatnego). Zupełnie inny charakter mają **normy kompetencji publicznej** (tzw. normy autorytetu publicznego). Normy kom-

---

<sup>38</sup> A. Ross, *Directives*, s. 53 i n., 130–133.

<sup>39</sup> Por. tamże, s. 132–133.

petencyjne tego rodzaju ustanawiają kompetencje do działania tylko dla ściśle określonych kategorii podmiotów publicznych (działających w imieniu szeroko rozumianego państwa) i tylko w określonych granicach. Kompetencje te mają więc charakter zamknięty podmiotowo i przedmiotowo, obligatoryjny (związany z obowiązkiem realizacji kompetencji), heteronomiczny (związany z nakładaniem obowiązków na inne podmioty), zasadniczo nieprzenoszalny (możliwe jest jedynie delegowanie kompetencji), związany z działaniem w interesie ogólnym (publicznym). Powyższa dystynkcja zachowuje szczególną relewancję w obszarze prawa administracyjnego.

Dla prowadzonej analizy istotne są także twierdzenia teoretyczne w zakresie kategoryzacji warunków wykonywania kompetencji. A. Ross przyjmuje, że warunki te można zasadniczo podzielić na trzy grupy, które tworzą odrębne wymiary (lub nawet rodzaje) kompetencji<sup>40</sup>: 1) warunki określające podmiot (podmioty) zdolny (upoważnione) do wydania aktu statuującego normę zwane „kompetencją osobową” (*personal competence*); 2) warunki określające procedurę wydawania aktu normotwórczego zwane „kompetencją proceduralną” (*procedural competence*); 3) warunki określające możliwy zakres treściowy statuowanej normy w odniesieniu do podmiotu i stanu faktycznego objętego zastosowaniem normy oraz przedmiotu powinnego zachowania, które można nazwać „kompetencją materialną (treściową)” (*substantial competence*).

Personalne oraz proceduralne wymiary kompetencji wykazują względną samodzielność, gdyż mogą one zostać wyznaczone bez powiązania treściowego z normą merytoryczną (zachowania). Z kolei warunki treściowe kompetencji w ujęciu duńskiego teoretyka zostają pozbawione samoistnego charakteru, odwołując się w pełnym zakresie do treści podlegającej konkretyzacji w akcie wykonywania kompetencji normy merytorycznej (materialnej). W konsekwencji zdaniem tego autora norma kompetencyjna zasadniczo nie ma swojej „własnej treści” (związanej z powinnym zachowaniem), lecz niejako „wypożycza ją” od innych norm<sup>41</sup>. W twierdzeniu tym ukryte jest *prima facie* trafne założenie, że najczęściej norma kompetencyjna upoważnia do konkretyzacji norm merytorycznych, przejmując ich treść w zakresie warunków materialnych realizacji kompetencji (np. norma kompetencyjna upoważniająca do wydania decyzji administracyjnej konkretyzującej ustawową normę materialną). Kategorie poglądu A. Rossa powinna jednak zostać osłabiona, gdyż nie można

---

<sup>40</sup> Tamże, s. 130–131.

<sup>41</sup> Tamże, s. 120.

*a priori* wykluczyć, że norma kompetencyjna określając warunki wykonywania kompetencji, nie będzie opierać się wyłącznie na treści podlegającej konkretyzacji normy materialnej, lecz będzie zawierać „własne” (niezależne od treści konkretyzowanej normy materialnej) warunki merytoryczne aktualizacji kompetencji. Pogląd ten będzie wymagał rozważenia na gruncie założeń teoretycznych nauki prawa administracyjnego<sup>42</sup>.

Odmienność przedmiotu oraz treści normowania reguł regulatywnych oraz konstytutywnych zdaje się sprzeciwiać całkowitej redukcji norm kompetencyjnych do fragmentu norm merytorycznych. Wniosek ten nie znajduje jednak ostatecznie odzwierciedlenia w rozważaniach A. Rossa, który nie tylko potwierdza, że pojęcie obowiązku jest „fundamentalną kategorią dyrektywną, w której może zostać wyrażona każda norma”, lecz także stwierdza, iż normy kompetencyjne są „logicznie redukowalne do norm zachowania” w ten sposób, że „normy kompetencji” nakazują działać zgodnie z normami zachowania, „które zostały ustanowione zgodnie z procedurą określoną w nich samych” (tj. normach kompetencyjnych)<sup>43</sup>. Tak sformułowane stanowisko jest m.in. konsekwencją kardynalnego założenia o „niesamodzielnosci materialnej” norm kompetencyjnych, której przejawem jest uznanie, że warunki merytoryczne wykonywania kompetencji wynikają wyłącznie z treści konkretyzowanej normy zachowania (normy materialnej), która jest wtórnie „odtworzana” przez normę udzielającą kompetencji.

Na gruncie nauki polskiej najbardziej znaną teorią redukcjonistyczną jest koncepcja Z. Ziemińskiego, zgodnie z którą adresatem normy udzielającej kompetencji do dokonywania czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie (czynności tetycznych) nie jest podmiot, któremu norma przyznaje kompetencję, lecz podmiot podległy tej kompetencji, a więc ten, do którego zostaje skierowana czynność konwencjonalna ustanawiająca określoną normę postępowania lub aktualizująca obowiązek wyznaczony w już ustanowionej normie. Norma kompetencyjna wyraża zatem ujęty w kategorię nakazu lub zakazu obowiązek określonego naturalnego (niekonwencjonalnego) zachowania podmiotu podlegającego kompetencji, który wynika albo z faktu normatywnego ustanawiającego (lub znoszącego) normę postępowania o charakterze pochodnym, albo też z faktu aktualizującego (lub dezaktualizacyjnego) obowiązki

---

<sup>42</sup> Zob. rozdział II § 6.

<sup>43</sup> A. Ross, *Directives*, s. 117–118.

określone już w obowiązującej normie postępowania<sup>44</sup>. Obydwie grupy faktów instytucjonalnych przyjmują postać czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie (czynności tetycznych) i odpowiednio dokonane przez podmiot, któremu udzielono kompetencji, wywołują skutki w postaci ustanowienia nowej normy postępowania albo aktualizacji obowiązku przewidzianego w już ustanowionej normie postępowania. Oznacza to, że czynienie użytku z przyznanej kompetencji normodawczej lub kompetencji aktualizującej obowiązki określone w obowiązującej już normie jest elementem zakresu zastosowania normy kompetencyjnej, natomiast właściwa (klasyczna) norma prawna (norma merytoryczna), wyrażająca nakaz lub zakaz określonego zachowania skierowany do podmiotu podległego kompetencji, stanowi element zakresu normowania owej normy<sup>45</sup>. Ostatecznie zatem pojęcie normy kompetencyjnej przyjmuje postać konstrukcyjnego sprzężenia dwóch norm merytorycznych, z których pierwsza nakazuje dokonywać w określony sposób czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie skutkującej ustanowieniem (zniesieniem) normy lub aktualizacją (dezaktualizacją) obowiązku (względnie powstaniem/ustaniem innych skutków konwencjonalnych) i wiązać z nią sens ustanowienia (zniesienia) normy lub aktualizacji treści już ustanowionej normy, natomiast druga nakazuje adresatowi ustanowionej (zniesionej) normy lub zaktualizowanego (zdezaktualizowanego) obowiązku odpowiednio zareagować (tzn. zachować się poprzez określone działanie lub zaniechanie) na czynności konwencjonalne dokonane we właściwy sposób. W świetle kryterium treściowego zróżnicowania zakresu zastosowania norm merytorycznych można w dalszej kolejności dokonać podziału wszystkich norm na normy niekompetencyjne i kompetencyjne<sup>46</sup>. O ile te pierwsze nie odwołują się w hipotezie do faktu dokonania przez

---

<sup>44</sup> Norma udzielająca kompetencji normodawczej przyjmuje charakterystyczną postać: „Jeżeli podmiot K odpowiednio dokonuje ustanowienia normy, iż: jeżeli podmiot P znajduje się w okolicznościach W, to podmiot P powinien czynić (nie czynić) C, oraz podmiot P faktycznie znajduje się w okolicznościach W, to podmiot P powinien (aktualnie) czynić (nie czynić) C”, natomiast norma udzielająca kompetencji do zaktualizowania cudzego obowiązku przyjmuje strukturę: „Jeżeli w rozważanym systemie prawnym obowiązuje norma, iż: jeżeli podmiot K<sub>0</sub> odpowiednio dokona czynności prawnej C<sub>0</sub>, to podmiot P powinien czynić (nie czynić) C – oraz podmiot K<sub>0</sub> odpowiednio dokonał czynności prawnej C<sub>0</sub>, to podmiot P powinien (aktualnie) czynić (nie czynić) C”.

<sup>45</sup> Pierwsza część tak rozumianej normy kompetencyjnej obejmuje wypowiedź językową określającą sposób dokonywania czynności konwencjonalnej danego rodzaju. Wypowiedź ta jest równoważna regule nakazującej nadawać „tak a tak dokonanej czynności sens takiej a takiej czynności konwencjonalnej, doniosłej prawnie”. Tym samym reguły konstruujące czynności konwencjonalne można w świetle powyższego ujęcia rozumieć jako normy postępowania nakazujące określony sposób dokonywania tych czynności. Zob. Z. Ziemiński, *Problemy*, s. 169–170.

<sup>46</sup> Zob. na temat tego podziału – S. Wronkowska, *Analiza*, s. 18–19.

upoważniony autorytet normodawczy czynności konwencjonalnej ustanowienia (zniesienia) normy albo aktualizacji (dezaktualizacji) obowiązku wynikającego z już ustanowionej normy, o tyle zakres zastosowania tzw. norm kompetencyjnych obejmuje sytuację dokonania przez określony podmiot odpowiedniej czynności konwencjonalnej, z którą porządek prawny wiąże konsekwencje prawne w postaci ustanowienia (zniesienia) normy, aktualizacji (dezaktualizacji) obowiązków albo spowodowania innych skutków konwencjonalnych. Jednocześnie należy stwierdzić, że charakterystyczna dla powyższej koncepcji redukcja pojęcia kompetencji do elementu strukturalnego normy merytorycznej wchodzącej w skład wtórnej konstrukcji normy kompetencyjnej jest konsekwencją odrzucenia koncepcji tzw. norm zezwalających, których sens sprowadza się do udzielenia prawnej możliwości (dozwolenia) określonego zachowania<sup>47</sup>.

W omawianym nurcie koncepcji redukcjonistycznych mieści się także koncepcja systemu normatywnego dynamiczno-statycznego złożonego *J. Wróblewskiego*. Zgodnie z jej założeniami w skład systemu prawnego wchodzi – niezależnie od norm merytorycznych określających powinność zachowania nienormodawczego – powiązane z nimi normy merytoryczne innego rodzaju: po pierwsze – normy stanowienia (określające powinność stanowienia normy, a więc zachowania normodawczego wyznaczonego autorytetu), po drugie – normy formalne pojmowane jako normy drugiego stopnia, nakazujące zachowanie się zgodnie z normą merytoryczną ustanowioną przez wyznaczony autorytet. Nietrudno zauważyć, że normy formalne pełnią rolę norm kompetencji normodawczej (norm kompetencyjnych), które wynikają pośrednio z ustanowionych norm merytorycznych wyższego stopnia, natomiast normy stanowienia funkcjonują jako odrębne normy merytoryczne nakazujące czynienie użytku z przyznanej kompetencji<sup>48</sup>. W ten sposób wszystkie normy systemu prawnego są redukowalne do norm merytorycznych.

**Druga grupa koncepcji redukcjonistycznych** zakłada pojmowanie norm kompetencyjnych jako tzw. norm (reguł) dozwalających. Pozostawiając w tym miejscu na uboczu dyskusyjne zagadnienie, czy i ewentualnie w jakim zakresie uzasadnione teoretycznie jest wydzielenie odrębnej kategorii norm uprawniających<sup>49</sup>, warto zauważyć, że konstrukcja dozwolenia jest wykorzystywana

---

<sup>47</sup> Zob. K. Świrydowicz, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, O nieporozumieniach, s. 57 i n.

<sup>48</sup> Por. K. Płeszka, Hierarchia, s. 86.

<sup>49</sup> Zob. poniżej – § 3.

przez niektórych teoretyków prawa w celu wyjaśnienia istoty normy kompetencyjnej. W ujęciach tych analizuje się normę kompetencyjną jako szczególny rodzaj normy merytorycznej, która wyraża dozwoleństwo dokonania przez określony podmiot czynności konwencjonalnej kreującej lub znoszącej inne normy. Reprezentatywnym przedstawicielem omawianej grupy poglądowej jest *G.H. von Wright*<sup>50</sup>. Autor ten wyróżnia normy pierwszego stopnia oraz normy wyższych stopni. O ile przedmiotem regulacji norm pierwszego stopnia są akty inne niż akty normatywne (czyli tzw. zachowania naturalne, niekonwencjonalne), o tyle przedmiotem treściowego odniesienia norm wyższego stopnia są akty normatywne rozumiane jako akty ustanowienia lub zniesienia określonych norm. Normy kompetencyjne są rozważane przez *G.H. von Wrighta* jako normy wyższego stopnia, które przyznają określonemu autorytetowi prawną możliwość (władzę) ustanowienia normy niższego stopnia o określonej treści. Podmiot kompetencji (adresat normy kompetencyjnej, który uzyskuje uprawnienie do ustanowienia normy niższego stopnia) jest jednocześnie uznawany za podmiot normy niższego stopnia ustanowionej w wyniku realizacji kompetencji. Akt normatywny ustanowienia normy niższego stopnia stanowi rozwinięcie treści normy wyższego stopnia, chyba że jest to akt suwerena jako najwyższego autorytetu. Wprawdzie kompetencja do ustanowienia normy powiązanej treściowo z normami wyższego stopnia może przyjąć postać tylko normatywnego dozwoleństwa (*permission*), jednakże w praktyce zostaje ona często powiązana z określonymi nakazami lub zakazami statutowania norm o określonej treści, które w istocie ograniczają zakres władzy autorytetu normodawczego. Tego rodzaju ograniczenia nie zmieniają jednak teoretycznego założenia, że tylko normy udzielające uprawnienia do stanowienia norm na niższych stopniach porządku prawnego (normy pozwalające wyższego stopnia) mogą być uznane za właściwe normy kompetencyjne, gdyż tylko w ich przypadku można zasadnie mówić o delegowaniu władzy rozumianej jako swoboda w zakresie stanowienia norm niższego stopnia. Ostatecznie zatem niezależnie od typowej dla koncepcji predyktynnych konwencji redukującej wszystkie normy do reguł zachowania wyznaczających obowiązki lub także uprawnienia, niewątpliwie trafne jest spostrzeżenie *G.H. von Wrighta*, że kompetencje jako określone prawne „możliwości” stanowienia lub znoszenia norm muszą być wyraźnie odgraniczone od norm nakazujących czynienie lub zakazujących czynienia użytku z przyznanej kompetencji.

---

<sup>50</sup> *G.H. von Wright*, Norm, s. 191 i n.

W opozycji do teorii predyktynych powstały **konceptje nieredukcjonistyczne** normy kompetencyjnej. W gruncie rzeczy konceptje te rozwinęły pojęciowo i konstrukcyjnie określone intuicje i założenia, które nie były obce stanowisku przeciwnemu. Jak wykażą dalsze rozważania, opowiedzenie się na gruncie nauki prawa administracyjnego za określoną koncepcją normy kompetencyjnej warunkuje niejednokrotnie możliwość poprawnej i efektywnej analizy teoretycznej określonych zagadnień pojęciowych o podstawowym znaczeniu i nie jest tylko sprawą swobodnego wyboru określonej konwencji pojęciowej. W szczególności opowiedzenie się za adekwatną do przedmiotu analizy koncepcją normy kompetencyjnej warunkuje logiczno-pojęciową klarowność i teoretyczną użyteczność sposobu wyjaśnienia istoty i struktury konstrukcji uznania administracyjnego oraz innych form konstrukcyjnych dyskrecjonalnej władzy organów administracji, a w dalszej kolejności może być traktowane jako konieczny warunek rozważań na temat mechanizmu i granic sądownoadministracyjnej kontroli aktów wykonywania tego rodzaju władzy.

Jedną z najbardziej znanych i inspirujących naukowo teorii nieredukcjonistycznych normy kompetencyjnej jest koncepcja *H.L.A. Harta*. Założenia tej koncepcji opierają się na krytyce teorii predyktynych i odrzuceniu podstawowej dla nich tezy o redukowalności reguł udzielających upoważnienia do stanowienia lub znoszenia norm do norm wyznaczających określone obowiązki (norm zachowania). Zdaniem *H.L.A. Harta* konceptje redukjonistyczne, które zmierzają do uznania reguł kompetencyjnych za fragmenty „rzeczywistych” norm (norm zachowania) poprzez odpowiednie ich „przeformułowanie” strukturalne lub językowe, nie uwzględniają istoty systemu prawa państwowego jako sformalizowanej i koniecznej kombinacji (związku) reguł prawnych dwojakiego rodzaju<sup>51</sup>.

Po pierwsze, konieczne jest wyróżnienie podstawowego rodzaju reguł prawnych, które mają charakter reguł pierwotnych. W pewnym uproszczeniu i przy założeniu braku jednoznacznej kwalifikacji Hartowskiego pojęcia reguł prawnych w kategoriach norm lub przepisów prawnych, można przyjąć, że reguły pierwotne odpowiadają klasycznym normom merytorycznym wyrażającym określone nakazy lub zakazy. W tym zakresie ujęcie to odtwarza tradycyjny pogląd wielu czołowych teoretyków prawa, zgodnie z którym pierwotny status posiadają normy, z których wynikają obowiązki przestrzegania lub stosowania prawa, z tym zastrzeżeniem że dla niektórych zwolenników podejścia

---

<sup>51</sup> Zob. *H.L.A. Hart*, *Pojęcie*, s. 58 i n., 114 i n., 133 i n.



redukcjonistycznego<sup>52</sup> normy sankcjonujące (wyrażające powinność sankcjonowania naruszeń prawa) są pierwotne względem norm wyrażających powinność przestrzegania prawa (norm sankcjonowanych), które ostatecznie uzyskują status norm wtórnych.

Po drugie, nieodzowne jest wyróżnienie odrębnej grupy reguł, które ustanawiają określone możliwości prawne w zakresie wprowadzania do systemu prawnego nowych norm merytorycznych albo usuwania z systemu tego rodzaju norm. Tego rodzaju reguły (zwane regułami wtórnymi) posiadają – zdaniem autora – w pewnym sensie charakter niesamodzielny („pasożytniczy”), gdyż określają zasady ustanawiania, zmiany, znoszenia oraz zakresy obowiązywania i stosowania reguł pierwotnych, nie mając nienormatywnego (niezwiązanego z innymi normami) przedmiotu regulacji. Powyższy sposób pojmowania reguł wtórnych jako reguł wyższego stopnia (metareguł dotyczących reguł pierwotnych), udzielających określonym podmiotom prawnej możliwości dokonywania zmian w systemie normatywnym za pośrednictwem czynności konwencjonalnych (np. sformalizowanych aktów mowy), pozwala w dalszej kolejności na powiązanie reguł wtórnych z pojęciem normy kompetencyjnej. W ten sposób reguły, które udzielają podmiotom publicznym prawnej możliwości (kompetencji) do stanowienia lub stosowania prawa (orzekania) lub które udzielają podmiotom prywatnym prawnej możliwości zawierania i zmieniania stosunków prywatnoprawnych, mogą zostać zidentyfikowane jako normy udzielające kompetencji publicznej lub możliwości prywatnej, które ogólnie można nazwać „normami kompetencyjnymi”.

Reguły wtórne nie stanowią jednak jednolitej grupy elementów systemu normatywnego. Jako „reguły o regułach” określają wszystkie konieczne warunki związane z obowiązywaniem i funkcjonowaniem reguł pierwotnych w systemie prawnym. Nie jest zatem przejawem nadmiernego uproszczenia stwierdzenie, że trzy typy Hartowskich reguł wtórnych odzwierciedlają podstawowe elementy treściowe norm kompetencyjnych, pozostając jednak w związku z niektórymi twierdzeniami koncepcji predyktywnych.

Z jednej strony, reguły wtórne jako tzw. reguły uznania (*rules of recognition*) nakazują identyfikować (rozpoznawać) określone fakty (zespoły faktów) jako akty ustanowienia (zniesienia) reguł pierwotnych. W tym sensie „reguły reko-gnycji” mogą być traktowane jako normy<sup>53</sup> nakładające obowiązki na swoich

---

<sup>52</sup> Zob. np. H. Kelsen, *Die Allgemeine*, s. 43–44.

<sup>53</sup> Na temat sporności kwalifikacji reguł (reguły) uznania w koncepcji Harta – zob. np. J. Wołęński, *Obowiązki*, s. 282 i n.

adresatów, a nie jako reguły kompetencyjne<sup>54</sup>. Z drugiej, strony *H.L.A. Hart* wyróżnia tzw. reguły zmiany (*rules of change*), które upoważniają określone podmioty do wprowadzania nowych reguł pierwotnych albo do eliminowania starych reguł. Udzielając pewnym autorytetom „mocy prawnej” do modyfikowania systemu prawnego oraz definiując odpowiednie procedury legislacyjne, reguły zmiany mogą być kwalifikowane jako klasyczne normy kompetencji do stanowienia i derogowania norm ogólnych. Wreszcie wyodrębnieniu podlegają tzw. reguły orzekania (*rules of adjudication*), które nadają kompetencje judykacyjne organom stosowania prawa oraz określają procedurę orzekania. W tym przypadku nie ulega wątpliwości, że powyższe reguły mają status norm kompetencji do stosowania prawa. Okazuje się zatem, że jedynie regułom zmiany i regułom orzekania można przypisać charakter reguł kompetencyjnych, które upoważniają – a więc udzielają kompetencji określonym podmiotom (*confer on individuals powers/empower individuals*<sup>55</sup>) – do dokonywania modyfikacji w systemie norm ogólnych oraz do autorytatywnego rozstrzygnięcia spraw związanych ze stosowaniem norm ogólnych (reguł pierwotnych).

W ocenie *H.L.A. Harta* teoretycznym *prius* są zatem normy zachowania (normy merytoryczne), z których wynikają określone powinności rozumiane jako pierwotne i w zasadzie niedefiniowalne modalności pojęciowe. Reguły związane z ustanowieniem, zmianą, uznaniem lub stosowaniem reguł pierwotnych mogą być zatem – z zastrzeżeniem sporności zagadnienia<sup>56</sup> – traktowane jako metanormy (normy drugiego stopnia). Ujęcie to może jednak budzić zasadnicze wątpliwości teoretyczne, albowiem reguły pierwotne nie będą mogły zostać wprowadzone do systemu prawnego oraz uznane jako normy zachowania bez uprzedniego ustanowienia reguł określających zasady i procedurę ważnego ustanawiania norm w drodze określonych czynności konwencjonalnych oraz reguł uznawania norm i przypisywania im właściwego sensu normatywnego. Ponadto reguły wtórne – wbrew modelowym założeniom samego *H.L.A. Harta* – powinny określać status oraz zasady obowiązywania i funkcjonowania w systemie prawnym nie tylko reguł pierwotnych, lecz także samych siebie, gdyż kwestie związane z identyfikacją, zmianą lub orzekaniem co do reguł nie są właściwe jedynie regułom pierwotnym.

---

<sup>54</sup> Zob. np. *J. Raz*, *The Concept*, s. 197 i n.

<sup>55</sup> Zob. *H.L.A. Hart*, *The Concept*, s. 94–99.

<sup>56</sup> Na ten temat ogólnie – zob. np. *J. Wróblewski*, *Reguły*, s. 23–25 oraz cytowana tam literatura (m.in. *N. Bobbio*, *Studi*, s. 180 i n.).

Abstrahując od wyżej wskazanych wątpliwości i potwierdzając kierunek dalszych rozważań, należy wskazać, że kategorialna i pojęciowa separacja reguł zachowania oraz reguł kompetencyjnych na gruncie analitycznej teorii prawa okazuje się istotnym osiągnięciem współczesnej nauki prawa, które może wykazać znaczną przydatność w procesach pojęciowej eksplikacji spornych zagadnień teoretycznych nauki prawa administracyjnego jako szczegółowej nauki prawnej.

### **§ 3. Koncepcje struktury oraz modalności treściowych hipotez i dyspozycji normy**

Dalsze rozważania wymagają wyznaczenia wstępnych założeń teoretycznych związanych z modelową strukturą oraz treścią norm prawnych jako określonych konstrukcji pojęciowych. Zagadnienie to jest bezpośrednio związane z problematyką konkretyzacji norm prawa administracyjnego, albowiem przedmiot konkretyzacji jest swego rodzaju pochodną założeń konceptualnych przyjmowanych w tym zakresie.

W teorii prawa koncepcje budowy oraz podstawowych modalności treściowych norm są najczęściej odnoszone do kategorii norm merytorycznych (norm postępowania), co wiąże się z przewagą koncepcji redukcjonistycznych (predyktynych). Należy jednak wyraźnie zastrzec, że w zależności od akceptowanego poglądu odnośnie do możliwości redukcji norm udzielających kompetencji do norm postępowania, problematyka struktury i treści normatywnej może być rozważana również w odniesieniu do norm kompetencyjnych pojmowanych jako odrębne konstrukcje konceptualne.

Teoretyczne poglądy na temat struktury normy prawnej oscylują między dwiema skrajnymi koncepcjami<sup>57</sup>.

Na jednym biegunie znajdują się koncepcje czystego esencjalizmu strukturalnego. Przyjmują one, że struktura normy powinna odpowiadać istocie prawa albo istocie powinności prawnej. Reprezentatywnym przykładem tego rodzaju podejścia są koncepcje przyjmujące, że pierwotny charakter mają normy sankcjonujące związane z wymierzaniem sankcji za naruszenia prawa, natomiast normy sankcjonowane, nakładające obowiązki określonego zacho-

---

<sup>57</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia*, s. 57–60; J. Wróblewski, *Reguły*, s. 16–17; *tenże*, *Przepisy i normy*, s. 344–347.

wania, są z natury swej wtórne<sup>58</sup>. Pogląd przyjmujący, że sankcja jest pierwotnym i koniecznym elementem normy zachowania jest konsekwencją założenia, iż prawo jest porządkiem opartym na przymusie, a sama norma prawna jest normą wyrażającą bezpośrednio lub pośrednio przymus określonego zachowania<sup>59</sup>. Koncepcje esencjalistyczne przyjmują różne założenia co do budowy normy. Przyjmowane są więc zarówno koncepcje trójczłonowej normy (złożonej z hipotezy, dyspozycji i sankcji)<sup>60</sup>, jak i koncepcje norm dwuczłonowych złożonych z hipotezy i dyspozycji (normy sankcjonowane) oraz z hipotezy i sankcji (normy sankcjonujące)<sup>61</sup>.

Na drugim biegunie znajdują się koncepcje czystego konwencjonalizmu strukturalnego, które zakładają, że przyjęcie określonego stanowiska na temat istoty prawa nie determinuje w sposób konieczny określonej konstrukcji normy prawnej, która ostatecznie jest rezultatem wyboru użytecznej konwencji badawczej<sup>62</sup>.

Oczywiście w praktyce najliczniejszą grupę pogładową tworzą koncepcje pośrednie, które nawiązują do jednego albo do drugiego biegunu pogładowego. Uwzględniając przedmiot oraz cel prowadzonych rozważań, należy stwierdzić, że najbardziej optymalnym wyborem jest przyjęcie stanowiska mieszczącego się w nurcie umiarkowanego konwencjonalizmu. Stanowisko to pozwala na skupienie uwagi na normach sankcjonowanych i pominięcie problematyki umiejscowienia konstrukcji sankcji w strukturze normy. Wystarczy jedynie zadeklarować, że zasadniczym przedmiotem rozważań są normy wyrażające określone obowiązki lub uprawnienia, pojmowane jako konstrukcje dwuczłonowe. Wstępnie można również założyć, że klasyczna norma zachowania rozpatrywana w ramach sylogistycznego modelu konkretyzacji prawa<sup>63</sup> składa się z tzw. hipotezy (zakresu zastosowania) oraz z tzw. dyspozycji (zakresu regulowania/normowania)<sup>64</sup>. Niekiedy wyróżnia się także dodatkowy element strukturalny, łączący hipotezę i dyspozycję na płaszczyźnie powinności<sup>65</sup>. Tego rodzaju operator wyrażający normatywne powiązanie między hipotezą a dyspo-

---

<sup>58</sup> Zob. np. *H. Kelsen*, *Allgemeine Staatslehre*, s. 51–55; *tenże*, *General*, 1949, s. 60–62.

<sup>59</sup> Zob. *H. Kelsen*, *Czysta*, s. 21; *tenże*, *General*, 1949, s. 18–20.

<sup>60</sup> Np. *S. Ehrlich*, *Przyczynek*; *H. Rot*, *Kilka*; *F. Siemieński*, *Dwa problemy*; *J. Kowalski*, *Wstęp*, s. 112–114.

<sup>61</sup> Np. *J. Lande*, *Nauka*, s. 913 i n.

<sup>62</sup> Np. *J. Wróblewski*, *Wykładnia*, s. 117–122.

<sup>63</sup> Zob. rozdział V.

<sup>64</sup> Zob. np. *J. Wróblewski*, *Przepisy i normy*, s. 344–347; *Z. Ziemiński*, *Problemy*, s. 129–134.

<sup>65</sup> *K. Opalek*, *J. Wróblewski*, *Zagadnienia*, s. 60–62.

zycją w sferze powinności ma być odpowiednikiem związku przyczynowego pomiędzy faktami w sferze bytu.

Warto już w tym miejscu zastrzec, że niezależnie od normy zachowania skonstruowanej według schematu sylogistycznego przepisy regulacji administracyjnoprawnej mogą być podstawą dekodowania norm merytorycznych, których struktura i treść odbiegają od powyższego schematu<sup>66</sup>. Antycypując dalsze rozważania na temat norm kompetencyjnych, należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że również tego rodzaju normy – szczególnie w ramach koncepcji nieredukcjonistycznych – mogą podlegać analizie strukturalnej<sup>67</sup>.

Jeżeli chodzi o strukturę normy merytorycznej ujętej w schemat sylogistyczny, to przyjmując podejście konwencjonalistyczne, można w pewnym uproszczeniu założyć, że hipoteza normy tego typu określa warunki, których spełnienie aktualizuje powinność określonego zachowania, natomiast dyspozycja wyznacza treść повинного zachowania. Tak wyznaczona dwuczłonowa struktura normy merytorycznej wymaga dalszych zabiegów pojęciowej kategoryzacji w zakresie elementów wchodzących w skład poszczególnych członów. Zagadnienie to jest bezpośrednio związane z rozważaną problematyką konkretyzacji norm. Należy jednak od razu zastrzec, że normy materialne prawa administracyjnego, jako najliczniejsza kategoria norm merytorycznych tej gałęzi prawa, nie tworzą jednolitego zbioru z punktu widzenia cechy konkretyzowalności. Niezależnie bowiem od norm konkretyzowalnych można wyróżnić normy materialne, które nie podlegają konkretyzacji, a obowiązki lub uprawnienia z nich wynikające stają się przedmiotem samoistnej i bezpośredniej aktualizacji<sup>68</sup>.

W ramach hipotezy typowej normy merytorycznej można co do zasady wyróżnić elementy podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne i czasowe. Całość elementów hipotezy tworzy normatywny stan faktyczny, w którym dana norma znajduje zastosowanie. Daje to podstawę do określenia elementów hipotezy normy mianem „znamion normatywnego stanu faktycznego”<sup>69</sup>.

Elementy podmiotowe hipotezy wskazują adresata lub adresatów normy, a więc podmioty obowiązków lub uprawnień określonych w dyspozycji. W zależności od sposobu określenia adresata normy przyjmuje się zwykle podział norm na normy generalne oraz normy indywidualne<sup>70</sup>. Adresat normy gene-

---

<sup>66</sup> Zob. rozdział III.

<sup>67</sup> Zob. rozdział II.

<sup>68</sup> Zob. rozdział III i rozdział VI § 2.

<sup>69</sup> Zob. *M. Kamiński*, *Prawo*, s. 275–282.

<sup>70</sup> *J. Wróblewski*, *Norma generalna*, s. 3 i n.

ralnej jest określony za pomocą nazwy generalnej<sup>71</sup> (która zasadniczo jest nazwą ogólną<sup>72</sup>), a więc wyrazów lub wyrażeń, które oznaczają dany przedmiot odniesienia (desygnat) ze względu na pewne cechy rodzajowe jemu przypisywane (np. „obywatel”, „osoba pełnoletnia”, „osoba prawna”, „jednostka samorządu terytorialnego”). Generalność jest właściwością stopniowalną normy, gdyż poprzez wzrastającą liczbę cech charakteryzujących adresata normy możliwe jest osiągnięcie stanu, w którym będzie on desygnatem nazwy indywidualnej<sup>73</sup>. W ten sposób norma, której adresat został wyznaczony za pomocą nazw generalnych, może okazać się w istocie normą skierowaną do indywidualnego podmiotu<sup>74</sup>. Zagadnienie to może budzić wątpliwości nie tylko na płaszczyźnie językowej, lecz także w świetle prawnoustrojowych podstaw systemu prawnego. W szczególności kierowanie norm indywidualnych w aktach normatywnych formalnie zawierających normy ogólne może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych zasad ustrojowych (np. zasady podziału władzy, zasady równości).

Element podmiotowy hipotezy wymaga przeprowadzenia odpowiedniej konkretyzacji treściowej, która jest koniecznym warunkiem w procesie jurysdykcyjnej indywidualizacji normy generalnej w sprawie administracyjnej. W ujęciu modelowym właściwym efektem powyższego procesu jest konstrukcja normy indywidualnej. Z formalno-językowego punktu widzenia adresat normy indywidualnej jest wyznaczany za pośrednictwem nazwy indywidualnej, a więc wyrazów lub wyrażeń, które oznaczają desygnat o cechach jednostkowych (nierodzajowych) lub imiennych. Normy tego rodzaju zasadniczo wynikają z aktów indywidualizacji i konkretyzacji norm ogólnych (np. norma indywidualna skierowana do imiennie wskazanej osoby fizycznej, wynikająca z decyzji administracyjnej wydanej na podstawie norm ustawowych).

Elementy przedmiotowe hipotezy są związane z określeniem okoliczności faktycznych (sytuacji faktycznej), warunków lub przesłanek, w których dana norma znajduje zastosowanie. Okoliczności te tworzą zasadniczy zrąb (trzon) normatywnego stanu faktycznego. Jednocześnie należy dostrzec otwarty charakter zbioru tych elementów. Elementy tej kategorii obejmują bo-

---

<sup>71</sup> Z. Ziemiński, *Logika*, s. 26 i n.; *tenże*, *Problemy*, s. 129.

<sup>72</sup> Nazwa generalna jest co do zasady nazwą ogólną (mającą więcej niż jeden desygnat), jednak istnieją także nazwy generalne, które są nazwami jednostkowymi (mającymi dokładnie jeden desygnat, np. określenie „najdłuższa rzeka świata”, „największe miasto w Polsce”). Zob. W. Marciszewski (red.), *Mała encyklopedia*, s. 131–132.

<sup>73</sup> J. Wróblewski, *Norma generalna*, s. 9, przyp. 14.

<sup>74</sup> Z. Ziemiński, *Logika*, s. 29.

wiem wszystkie komponenty hipotezy normy poza tymi, które mają charakter podmiotowy, przestrzenny lub czasowy, i ze względu na znaczną różnorodność treściową norm prawa administracyjnego oraz złożoność wertykalną i horyzontalną podstaw ich rekonstrukcji, nie sposób dokonać ich pełnej oraz zamkniętej kategoryzacji. Znamiona przedmiotowe zostają zazwyczaj określone w sposób generalny<sup>75</sup> i wymagają odpowiedniej relatywizacji do ustalonego realnego stanu faktycznego. Mogą one zostać wyznaczone zarówno przez nazwy generalne lub indywidualne, jak i przez nazwy abstrakcyjne (oznaczające zdarzenia, stany rzeczy, zjawiska, fakty kulturowe lub instytucjonalne, cechy lub właściwości pewnych rzeczy lub osób, czy typy relacji między określonymi przedmiotami) lub konkretne (oznaczające określone rodzaje rzeczy lub osób). Nie należy zatem kwestionować możliwości poddawania poszczególnych znamion przedmiotowych normatywnego stanu faktycznego operacjom konkretyzacji w procesie wykładni przepisów prawa będących podstawą dekodowania norm prawa administracyjnego. Konkretyzacja ta będzie odnosiła się najczęściej i ostatecznie do nazw generalnych i abstrakcyjnych i będzie obejmowała wyznaczenie treści oraz zakresu danej nazwy wchodzącej w skład hipotezy normatywnej na tle konkretnego stanu faktycznego.

Znamiona czasowe i przestrzenne normatywnego stanu faktycznego stanowią elementy modalne hipotezy<sup>76</sup>. Mają one zasadniczo charakter akcydentalny, nie stanowiąc koniecznego składnika hipotezy normatywnej. W określonych przypadkach również tego rodzaju znamiona mogą podlegać konkretyzacji, zwłaszcza wtedy gdy ich treść jest niedookreślona lub budzi wątpliwości na tle realnego stanu faktycznego relewantnego prawnie.

Dyspozycja – jako drugi konieczny człon strukturalny normy merytorycznej – określa w modelowym ujęciu sylogistycznym powinno zachowanie normodawcze lub nienormodawcze adresata normy wyznaczonego w hipotezie. Treść dyspozycji normy merytorycznej może być poddawana analizie co najmniej w świetle dwóch zasadniczych kryteriów podziału norm, które pozostają istotne z punktu widzenia problematyki ich konkretyzacji.

Po pierwsze, ze względu na cechy (właściwości) przedmiotu dyspozycji (powinnego zachowania) normy można podzielić na kilka podstawowych grup.

---

<sup>75</sup> Z. Ziemiński, „Akt normatywny”, s. 98.

<sup>76</sup> Na temat znamion czasowych normatywnego stanu faktycznego – zob. M. Kamiński, Prawo, s. 280 i n.

Najbardziej znanym podziałem jest podział norm na abstrakcyjne i konkretne. Przedmiotem regulacji norm abstrakcyjnych są określone klasy (typy, rodzaje) zachowań, które zasadniczo mają charakter powtarzalny i pozostają przedmiotem powinności za każdym razem, gdy znamiona hipotezy zostaną zrealizowane. Jednorazowe spełnienie dyspozycji normy nie prowadzi do wyczerpania zakresu jej działania. Brak wyznaczenia skwantyfikowanych cech powinnego zachowania powoduje, że abstrakcyjnie ujęte działania lub zaniechania adresata normy wymagają każdorazowej konkretyzacji.

Nietrudno zauważyć, że cecha abstrakcyjności normy (analizowana na tle właściwości dyspozycji) pozostaje w koniecznym związku ze sposobem określenia znamion hipotezy. Jeśli abstrakcyjność jako cecha powinnego zachowania może być pojmowana tylko w ten sposób, że zachowanie to ma charakter rodzajowy (gatunkowy), a wyznaczenie jego konkretnych cech nie zostało dokonane apriorycznie (na poziomie normatywnym) ze względu na konieczność uwzględnienia zasadniczo otwartego katalogu realnych stanów faktycznych, które mogą realizować hipotezę normy, to nie powinno ulegać wątpliwości, że tak rozumiana abstrakcyjność dyspozycji musi być powiązana z „generalnym” charakterem znamion hipotezy. Wynikające z przepisów ustawowych normy generalno-abstrakcyjne mają charakter generalny nie tylko dlatego, że ich adresaci są określone za pomocą znamion rodzajowych, lecz także dlatego, że okoliczności faktyczne, w których norma znajduje zastosowanie, zostały wyznaczone za pomocą znamion rodzajowych (nazw generalnych)<sup>77</sup>. Powyższa konkluzja implikuje w dalszej kolejności wniosek, że także norma, której adresat został wyznaczony za pomocą nazwy indywidualnej, jednakże okoliczności faktyczne zostały określone w hipotezie generalnie, zachowuje status normy generalnej, a jeśli dodatkowo dyspozycja została sformułowana abstrakcyjnie, to cała norma ma charakter generalno-abstrakcyjny. Nie wyklucza to oczywiście możliwości konstruowania norm indywidualno-abstrakcyjnych lub norm generalno-konkretnych albo tworzenia innych typów hybrydalnych, w ramach których cechy generalności-indywidualności oraz abstrakcyjności-konkretności będą występowały w różnym stopniu. Stopniowalność cechy generalności elementów podmiotowych i przedmiotowych hipotezy oraz cechy abstrakcyjności dyspozycji normatywnej jest zjawiskiem typowym dla złożonej treściowo

---

<sup>77</sup> Por. np. art. 29 ust. 2 PrWod: „Na właścicielu gruntu” (**element podmiotowy hipotezy**) „cięży obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody” (**dyspozycja**), „powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich” (**element przedmiotowy hipotezy**).



oraz rozbudowanej w zakresie struktury poziomej i pionowej regulacji administracyjnoprawnej. Wstępnie można jednak przyjąć, że pojęcie konkretyzacji norm prawa administracyjnego może zostać powiązane nie tylko z tzw. procesami stosowania generalno-abstrakcyjnych norm na tle konkretnego stanu faktycznego w celu wyzwolenia indywidualnych skutków prawnych, lecz także z procesami treściowego „rozwijania” konstytucyjnej lub ustawowej regulacji normatywnej w tzw. aktach stanowienia prawa niższego rzędu (np. w rozporządzeniach wykonawczych lub aktach prawa miejscowego). Ponadto trzeba uwzględnić, że proces konkretyzacji norm prawa administracyjnego jest zasadniczo wieloszczeblowy oraz strukturalnie skomplikowany. Zagadnienie kompetencyjnej oraz treściowej wielofazowości tego procesu nie może być oczywiście zamykane w sferze prostej dychotomii stanowienie–stosowanie prawa, gdyż w świetle koncepcji stopniowej (hierarchicznej) budowy systemu prawnego – poza najwyższymi i najniższymi szczeblami porządku prawnego – rozciąga się określone **continuum aktów konkretyzacji norm**, które stanowią jednocześnie rezultat stosowania norm kompetencyjnych i merytorycznych wyższego stopnia i stanowienia coraz bardziej szczegółowej treści normatywnej<sup>78</sup>.

Po drugie, ze względu na pojęciowy sposób wyznaczenia treści przedmiotu dyspozycji (powinnego zachowania), można wyróżnić dwie podstawowe grupy koncepcji teoretycznych, w ramach których przyjmuje się odmienne założenia w zakresie koniecznej obecności lub redukowalności pojęć pierwotnych jako składników treściowych dyspozycji normatywnej. W istocie przedmiotem dyskusji są co najmniej dwie zasadnicze kwestie wymagające rozstrzygnięcia<sup>79</sup>.

Po pierwsze, sporne jest zagadnienie redukowalności pojęcia uprawnienia (dozwolenia) do pojęcia obowiązku lub pojęć względem niego pochodnych (nakazu lub zakazu).

Po drugie, nie jest jednoznacznie rozstrzygnięty problem konstrukcyjnej dwustronności treści dyspozycji każdej normy postępowania. Dwustronność dyspozycji normatywnej polega na koniecznym połączeniu obowiązków z uprawnieniami pojmowanymi jako odrębne kategorie pojęciowe.

Powyższe kwestie wykazują oczywiście bezpośredni związek z problematyką przedmiotu konkretyzacji w zakresie dyspozycji normatywnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zasadniczą sferą, w ramach której może być dokony-

---

<sup>78</sup> Zob. dalsze rozważania w rozdziale VI.

<sup>79</sup> J. Wróblewski, Przepisy i normy, s. 348. Zob. także *tenże*, Sposoby, *passim*.

wane uszczegółowienie lub rozwinięcie treści normy, jest właśnie dyspozycja obejmująca schemat powinienego zachowania.

**Koncepcje redukcjonistyczne** zakładają, że norma prawna jest normą postępowania, która jako określonego rodzaju wypowiedź językowa wyraża w sposób bezpośredni i jednoznaczny skierowany do określonych podmiotów nakaz albo zakaz określonego zachowania w razie zaistnienia określonych okoliczności<sup>80</sup>. W świetle powyższych koncepcji pojęciem podstawowym jest pojęcie obowiązku, które obejmuje swoim zakresem znaczeniowym pojęcia nakazu i zakazu. Obowiązek jako kategoria pojęciowa jest uznawany za wyjściową modalność normatywną, która ostatecznie może zostać zredukowana do pojęcia nakazu. Pojęcie nakazu jest już pojęciem niedefiniowalnym, nieredukowalnym i pierwotnym, które jako konstrukcja aksjomatyczna służy do objaśniania innych pojęć pochodnych. Norma, która bezpośrednio nakazuje określone zachowanie, zawiera *implicite* w swojej treści pośrednio sformułowany zakaz zachowań, które stanowią przeszkodę do realizacji nakazanego stanu rzeczy. Z kolei norma zakazująca określonego postępowania może zostać przeformułowana na normę nakazującą powstrzymanie się od jego podejmowania.

Powyższa konwencja terminologiczna i konstrukcyjna rodzi określone konsekwencje teoretyczne i praktyczne.

Z jednej strony, w ramach takiego podejścia nie jest pojęciowo możliwe wyróżnienie tzw. norm zezwalających („uprawniających” lub „wolnościowych”), gdyż dozwoleństwo jest pojmowane jako modalność normatywna pochodna i wtórna<sup>81</sup> w stosunku do nakazu lub zakazu. W zależności od przyjmowanych założeń można uznać, że zachowaniami dozwolonymi są zachowania prawnie indyferentne (niezakazane i nienakazane), nienakazane albo niezakazane. W teorii prawa najczęściej przyjmuje się szerokie znaczenie terminu „dozwoleństwo”<sup>82</sup>, identyfikując je z sytuacją braku zakazu określonego zachowania<sup>83</sup>. Pomijając w tym miejscu dyskusyjność koncepcji tzw. dozwoleń mocnych („wolności określonej pozytywnie” rozumianej jako brak nakazu i zakazu) oraz

---

<sup>80</sup> Zob. np. S. Wronkowska, *Analiza*, s. 15 i n.; *taż*, *Sytuacje*, s. 100 i n.; M. Zieliński, *Interpretacja*, s. 16 i n.; Z. Ziemiński, *Problemy*, s. 110 i n.

<sup>81</sup> K. Opalek, *Z teorii*, s. 158 („Presupozycją dozwoleństwa jest moc stanowczego oddziaływania – nakazywania, zakazywania – wyrażana tylko w normach, a nie w innych dyrektywach”); K. Opalek, *J. Wróblewski, Prawo*, s. 196–197.

<sup>82</sup> Zob. np. Z. Ziemiński, *Logiczne*, s. 97. Autor ten przyjmuje, że **czynem dozwolonym** jest czyn niezakazany, **czynem fakultatywnym** – czyn nienakazany, **czynem indyferentnym** (prawnie obojętnym) – czyn niezakazany i nienakazany, natomiast **czynem dozwolonym w szerokim tego słowa znaczeniu** – czyn niezakazany lub niezakazany i nienakazany.

<sup>83</sup> Zob. np. J. Woleński, *Logiczne*, s. 32 i n.

tw. dozwoleń słabych („wolności określonej negatywnie” rozumianej jako brak zakazu)<sup>84</sup>, warto zauważyć, że jeżeli przyjmie się paradygmatyczne założenie, iż wszelkie treści normatywne można wyrazić ostatecznie za pośrednictwem kategorii nakazu lub zakazu, to operacja wyróżnienia odrębnej kategorii norm, które wyrażałyby jedynie „dozwolenia” („uprawnienia”), zostanie pozbawiona teoretycznych podstaw. Nie ma natomiast przeszkód, aby wyróżnić tzw. przepisy zezwalające albo uprawniające, które jako językowo-redakcyjne formy wysłowienia norm prawnych, mogą pośrednio wyrażać określone elementy struktury lub treści powinności normatywnej<sup>85</sup>.

Z drugiej strony, koncepcje redukcjonistyczne zakładają, że kategoria uprawnienia jako pochodna modalność normatywna jest zawsze w sposób logicznie konieczny powiązana z kategorią obowiązku<sup>86</sup>. O ile obowiązki jako modalności podstawowe (pierwotne) są niezrelatywizowane podmiotowo (odnoszą się jedynie do adresata obowiązku), o tyle uprawnienia wymagają każdorazowej relatywizacji zachowania objętego obowiązkiem adresata normy do sytuacji prawnej innego podmiotu (tzw. recypienta), „na rzecz” którego zachowanie to powinno zostać podjęte. Z ujęcia tego wynika zatem, że uprawnienie może wynikać jedynie z obowiązków nałożonych na określone podmioty prawne i jako takie nie może mieć samoistnego (niezrelatywizowanego podmiotowo) charakteru. W konsekwencji uprawnienie jest rozważane tylko jako pojęciowa pochodna obowiązku.

Odrębnym problemem jest natomiast zagadnienie koniecznej dwustronności dyspozycji normatywnej, które sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy treść norm ma zawsze wyrażać uprawnienia i obowiązki. Jeśli uzna się, że wynikający z normy obowiązek musi być każdorazowo zrelatywizo-

---

<sup>84</sup> Zob. powyższe rozróżnienie na gruncie logiki deontycznej np. G.H. von Wright, Norm, s. 86. Por. analizę krytyczną w tym zakresie np. K. Opalek, J. Woleński, O tzw. słabych, s. 115–124; J. Kalinowski, Logika, s. 106 i n. Na temat współczesnego stanu dyskusji teoretycznoprawnej w zakresie dozwoleń – zob. np. M. Atienza, J. Ruiz Manero, A Theory, s. 90 i n.

<sup>85</sup> Zob. szerzej K. Świrydowicz, S. Wrótkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, O nieporozumieniach, s. 59–62.

<sup>86</sup> Koncepcje redukcjonistyczne występują zasadniczo w dwóch wersjach. Według pierwszej wersji pojęcie obowiązku zostaje zredukowane do negacji uprawnienia, co rodzi określone nieakceptowalne konsekwencje w postaci reguły zamykającej system prawny w brzmieniu: „wszystko co nie jest dozwolone, jest zakazane”. Według drugiej wersji pojęcie uprawnienia zostaje zredukowane do negacji obowiązku, co pozwala na przyjęcie reguły zamykającej system prawny w brzmieniu: „wszystko co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Podejście to rodzi jednak poważne wątpliwości logiczne i teoretyczne. Zob. szerzej: W. Lang, Zarys, s. 182 i n.; Z. Ziemia, Analityczna, s. 231 i n.

wany podmiotowo w postaci „uprawnienia” określonego recipienta, to trzeba będzie zaakceptować tezę, że normy mają ze swej istoty charakter zobowiązująco-uprawniający. Jeśli jednak przyjmie się, że w systemie prawnym mogą obowiązywać zarówno normy nakładające obowiązki niezwiązane z recipientem, jak również normy nakazujące jakiemuś podmiotowi zachowanie „na rzecz” innego podmiotu<sup>87</sup>, to wtedy pogląd o „koniecznej dwustronności” dyspozycji normy będzie musiał zostać odrzucony.

**Koncepcje nieredukcjonistyczne (antyredukcjonistyczne)** przyjmują z kolei odmienne założenia. Przede wszystkim koncepcje te zakładają, że status pierwotnej modalności normatywnej posiadają równolegle pojęcia obowiązku i uprawnienia<sup>88</sup>. Tym samym odrzuceniu podlega teza o redukowalności uprawnień do obowiązków albo obowiązków do uprawnień. Pojęcia te są zatem pierwotne, samoistne, niedefiniowalne i nieredukowalne do innych pojęć.

Charakterystyczną cechą większości koncepcji nieredukcjonistycznych jest również założenie o koniecznej dwustronności dyspozycji normatywnej, w świetle którego każda norma ma charakter zobowiązująco-uprawniający (imperatywno-atrybutywny)<sup>89</sup>. Ze względu na powyższe założenie koncepcje nieredukcjonistyczne występują zasadniczo w dwóch wersjach<sup>90</sup>.

W świetle pierwszej wersji (tzw. **koncepcja korelatywności**) uprawnieniu jednego podmiotu odpowiada zawsze obowiązek drugiego podmiotu, a obowiązkowi jednego podmiotu odpowiada zawsze uprawnienie drugiego podmiotu. W ujęciu modelowym związek pomiędzy uprawnieniem i obowiązkiem ma charakter analityczny, a zatem treść każdej dyspozycji normy prawnej obejmuje obowiązek jednego podmiotu, który jest korelatem uprawnienia drugiego podmiotu. Tego rodzaju podejście jest jednak spełnialne jedynie w zakresie niektórych złożonych sytuacji prawnych<sup>91</sup>. Nie wszystkie związki między uprawnieniami i obowiązkami mają bowiem charakter związku logicznego, który może zostać wywiedziony w sposób konieczny z treści normy lub reguły prawnej. Niektórym uprawnieniom nie można zatem na podstawie

---

<sup>87</sup> Por. np. S. Wronkowska, *Sytuacje*, s. 103–104.

<sup>88</sup> Zob. np. K. Opalek, *Prawo*, s. 373 i n. W nauce prawa administracyjnego pogląd o samoistości kategoryjnej uprawnień i obowiązków oraz o nieredukowalności wypowiedzi o obowiązkach do wypowiedzi o uprawnieniach i odwrotnie prezentował W. Dawidowicz (*tenże*, *Zarys*, s. 204).

<sup>89</sup> Zob. np. J. Lande, *Nauka*, s. 942 i n.

<sup>90</sup> W. Lang, *Zarys*, s. 180–182.

<sup>91</sup> Por. *tamże*, s. 181.

samej treści dyspozycji normatywnej przyporządkować odpowiadających im obowiązków innego podmiotu (np. wolności konstytucyjne lub prawa podstawowe). Podobnie nie wszystkim obowiązkom kreowanym przez normy prawne można przyporządkować korelatywne uprawnienia określonych podmiotów (np. obowiązki administracyjnoprawne jednostek w zakresie ochrony przyrody lub środowiska). Ponadto niektóre relacje między uprawnieniami i obowiązkami mają charakter funkcjonalny, a zatem nie są wzajemnie sprzężone w świetle treści tożsamej normy prawnej, lecz wynikają z odrębnych reguł normatywnych (np. uprawnienia lub obowiązki stron postępowania administracyjnego, które nie są bezpośrednimi adresatami materialnoprawnymi decyzji administracyjnej).

Druga wersja koncepcji nieredukcjonistycznych (tzw. **koncepcja związku koniunktywnego**) zakłada, że w świetle dyspozycji normatywnej uprawnienia i obowiązki są przypisywalne tożsamemu podmiotowi, a zatem z tym samym podmiotem powiązane są uprawnienia towarzyszące obowiązkom albo obowiązki towarzyszące uprawnieniom. Związki między uprawnieniami i obowiązkami mają w tym przypadku charakter funkcjonalny, jednakże nieusualne założenie, zgodnie z którym uprawnienie jest nierozzerwalnie związane z ciężącym na jego recypience obowiązkiem (i odwrotnie), nie uwzględnia możliwości ustanowienia prawnych obowiązków niepowiązanych z uprawnieniami (administracyjnoprawne obowiązki świadczeń osobistych, rzeczowych lub finansowych, np. obowiązek obrony, obowiązek podatkowy, obowiązek świadczeń rzeczowych lub osobistych w razie klęski żywiołowej) lub uprawnień niepowiązanych z prawnymi obowiązkami (np. wolności i prawa osobiste).

Z punktu widzenia złożoności, podmiotowej i przedmiotowej różnorodności oraz cech strukturalnych norm prawa administracyjnego należy uznać, że **koncepcje redukjonistyczne** dokonują nadmiernego **uproszczenia, zubożenia** lub nawet **zniekształcenia treści normatywnych** wynikających z **regulacji administracyjnoprawnej**. Koncepcje te przyjmują, że zawarte w przepisach prawnych wypowiedzi o uprawnieniach można ostatecznie sprowadzić do wypowiedzi o braku nakazów lub zakazów albo do pewnych zestawów zdań deontycznych o obowiązkach. Prowadzi to do całkowitej eliminacji norm zezwalających oraz znacznego uproszczenia aparatury pojęciowej, jednakże za cenę utraty adekwatności języka teorii prawa względem regulacji prawa pozytywnego oraz powiązania ze specyfiką złożonych relacji podmiotowych w obszarze norm prawa administracyjnego. Nie wydaje się zatem pożytecznym i uprawnionym zabiegiem teoretycznym bezwzględna redukcja pojęcia

uprawnienia do każdorazowej pochodnej obowiązku administracyjnoprawnego. W teorii prawa trafnie i przekonująco argumentuje się w związku z tym, że za pomocą norm zakazujących i nakazujących nie da się wyrazić na gruncie semantycznym niektórych rodzajów uprawnień (np. znaczenia uprawnień pojmowanych jako „wolność określona pozytywnie” lub znaczenia uprawnień preferowanych w świetle założeń aksjologicznych porządku prawnego), a redukcja uprawnienia do negacji obowiązku nie pozwala na wyrażenie pełnej treści norm, w których uprawnienia są przyporządkowane korelatywnie obowiązkowi<sup>92</sup>. W tym ostatnim przypadku uprawnienie stanowi najczęściej uzasadnienie (racje) obowiązku innego podmiotu, określając właściwy sens tego obowiązku. Wskazać trzeba ponadto, że reguły uprawniające określają często podmioty uprawnień oraz określone treści aksjologiczne w sposób odrębny od norm będących źródłem obowiązków (np. normy materialne będące źródłem interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, która nie jest bezpośrednim adresatem normy konkretyzowanej jurysdykcyjnie w decyzji administracyjnej). W ten sposób co najmniej na gruncie semantyki normatywnej nie jest możliwa każdorazowa redukcja uprawnienia do obowiązku, gdyż reguły wyrażające nakazy lub zakazy nie są w stanie wyrazić wszystkich treści normatywnych lub aksjologicznych porządku prawnego. Jest to konsekwencja charakteru relacji między uprawnieniami i obowiązkami w systemie prawnym. Pojęcia te pozostają względem siebie w związkach pozalogicznych (np. funkcjonalnych, celowościowych, ideologicznych), a zatem nie wynikają analitycznie z pojęcia tożsamej normy prawnej.

Jakkolwiek powyższe twierdzenia przemawiają za opowiedzeniem się na gruncie prawa administracyjnego za podejściem nieredukcjonistycznym w zakresie relacji między uprawnieniami i obowiązkami, to jednak nie mogą one – z przyczyn wyżej wskazanych – stanowić podstawy do uznania, że obowiązki i uprawnienia administracyjnoprawne w ramach tożsamej dyspozycji normatywnej posiadają status korelatów albo pozostają w związku koniunktywnym. Ostatecznie zatem należy przyjąć, że przedmiotem konkretyzacji w zakresie dyspozycji norm merytorycznych prawa administracyjnego mogą być zarówno uprawnienia, jak i obowiązki<sup>93</sup>, które na gruncie podstawy normatywnej aktu konkretyzacji nie muszą wynikać z jednej i tej samej normy<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> W. Lang, *Pojęcia*, s. 369–370; *tenże*, *Zarys*, s. 183, 185.

<sup>93</sup> Tak np. M. Kamiński, *Prawo*, s. 112.

<sup>94</sup> Zob. dalsze rozważania w rozdziale VI § 7.

W dalszej części pracy zostaną podjęte bardziej szczegółowe rozważania na temat kolejnych dystynktywnych cech strukturalnych i treściowych norm prawa administracyjnego, które mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia modelu ich konkretyzacji<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Zob. rozdział III.