

PRAWOTWÓRSTWO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

redakcja naukowa

Jan Paweł Tarno

Tomasz Bąkowski

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

PRAWOTWÓRSTWO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

redakcja naukowa

Jan Paweł Tarno

Tomasz Bąkowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Publikacja dofinansowana przez ROTARY CLUB ŁÓDŹ-CENTRUM

Recenzent

Dr hab. Andrzej Matan

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Agnieszka Dymkowska

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8209-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopska 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 13

Beata Augustyńska

Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestiach proceduralnych jako precedensy / 19

Katarzyna Borówka

Prawotwórcza rola sądu administracyjnego w zakresie stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie / 32

Anna Drywa

Prawotwórcza rola sądu administracyjnego – sposób na eliminowanie niedoskonałości prawa podatkowego / 45

Tomasz Gawarecki

Odkrywanie *ius* przez sądy administracyjne w toku kontroli działalności administracji publicznej / 57

Ewelina Gębka

Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na tworzenie norm prawnych / 67

Paulina Glejt

Uchwały abstrakcyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego – jeszcze wykładnia czy już prawotwórstwo? / 82

Krzysztof Grabicki

Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego / 95

Dawid Gregorczyk

Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych / 109

Aleksander Jakubowski

Konsekwencje prawotwórstwa sądów administracyjnych dla uzasadnień wydawanych przez nie orzeczeń i ich publikacji / 124

Maria Jędrzejczak

Prawotwórcza działalność a władza dyskrecjonalna sądów administracyjnych / 142

Maciej Kielbowski

Odmowa zastosowania przepisu ustawy przejawem prawotwórczej działalności sądów administracyjnych / 154

Marek Krajewski

Znaczenie zwrotów niedookreślonych i nieostrych dla prawotwórczej wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne / 170

Justyna Kunysz

Ważny interes podatnika i interes publiczny jako przesłanki zastosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych / 182

Szymon Łajszczak

Instytucjonalne związki zasad i reguł polskiego postępowania administracyjnego w świetle prawotwórczego orzecznictwa sądów administracyjnych / 194

Maria Mikolik

Wpływ prawotwórczej działalności sądów administracyjnych na wydawanie interpretacji podatkowych / 212

Dariusz Ostrowiecki

(Prawo)twórczość sądów administracyjnych / 226

Karolina Rokicka

Wpływ uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2009 r. (II OPS 3/09) na kształtowanie pojęcia zbycia w orzecznictwie sądów administracyjnych (uwagi na tle art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) / 235

Dominika Sasin-Knothe

Działania podejmowane przez sądy administracyjne, które mogą być uznane za działania o charakterze quasi-prawotwórczym / 248

Przemysław Sztejna

Jednolitość stosowania prawa przez sądy administracyjne – problematyka prawna podejmowania uchwał abstrakcyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny / 263

Joanna Teżyk, Marek Kruszakin

Orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiocie kary z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego – przyczynek do dyskusji / 278

Natalia Tucholska

Prawotwórstwo sądów administracyjnych w świetle ekonomicznej analizy prawa / 297

Barbara Wójcik

Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na kształt instytucji nadania obywatelstwa polskiego w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim / 311

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)

pr. bud.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
p.u.s.a.	ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647)
r.p.a.	rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. RP Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199)
ustawa o NSA	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)
ustawa o VAT	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

ATDP	Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
AUWr.	Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. SN	Biuletyn Sądu Najwyższego
BS	Biuletyn Skarbowy
Dz. U.	Dziennik Ustaw

Dz. U. RP	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (1919–1952)
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
ECR	European Court Reports
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
M.P.	Monitor Polski
M. Pod.	Monitor Podatkowy
M. Praw.	Monitor Prawniczy
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karno i Wojskowa
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PL	Przegląd Legislacyjny
POP	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Pr. Pracy	Prawo Pracy
Prz. Pod.	Przegląd Podatkowy
PS	Przegląd Sądowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

ST	Samorząd Terytorialny
St. Pr.-Ek.	Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
JST	jednostka samorządu terytorialnego
MF	Minister Finansów
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Letnie Warsztaty Doktoranckie są spotkaniami roboczymi doktorantów wyłonionych w drodze postępowania kwalifikacyjnego, które odbywają się pod opieką naukową samodzielnych pracowników nauki prawa i pod patronatem sądów administracyjnych. Są one także platformą współpracy pomiędzy środowiskiem uniwersyteckim i prywatnymi szkołami wyższymi kształcącymi na kierunkach prawo i administracja. W założeniu doroczne spotkania służą przede wszystkim: udzielaniu pomocy w opanowaniu warsztatu naukowego, integracji środowiska doktorantów, wspieraniu i propagowaniu działalności naukowej i kulturalnej doktorantów, a także ukazaniu doktorantom możliwości, jakie daje praca na uczelniach publicznych.

Niniejsza publikacja jest zbiorem opracowań przygotowanych przez doktorantów reprezentujących dziewięć polskich szkół wyższych pod opieką naukową Jury Warsztatów w składzie: prof. dr hab. Eugeniusz Bojanowski – UG (Przewodniczący Jury), prof. dr hab. Tomasz Bąkowski – UG (Wiceprzewodniczący Jury), prof. dr hab. Jan Paweł Tarno – UŁ (Wiceprzewodniczący Jury), profesorowie: Bogdan Dolnicki – UŚ, Robert Sawuła (WSPiA Przemyśl–Rzeszów), Patrycja Suwaj (WSAP Białystok), sędziowie NSA: Małgorzata Borowiec i Barbara Wiśniewska, Prezes WSA w Gdańsku sędzia NSA Zdzisław Kostka oraz mgr Karol Ważny (UG – Sekretarz Jury).

Tematyka Letnich Warsztatów Doktoranckich dotyczy w szczególności sądowej kontroli administracji, jest ona jednak formułowana w różnych ujęciach. Z jednej strony pozwala to na bliższe przyjrzenie się i podjęcie analizy poszczególnych zagadnień wiążących się z funkcjonowaniem administracji publicznej. Z drugiej zaś ułatwia wyjście poza ramy prawa administracyjnego, co umożliwi wzięcie udziału w warsztatach szerszej grupie doktorantów, także tym, którzy przedmiotem swoich zainteresowań naukowych uczynili inne gałęzie prawa.

Tematem VII Letnich Warsztatów Doktoranckich Gdańsk 2013, które odbyły się w Gniewinie w dniach od 26–28 czerwca 2013 r., było prawotwórstwo sądów administracyjnych. Zatem problematyka tych Warsztatów odbiegła nieco od przedstawionego powyżej założenia. Przed uczestnikami Warsztatów zostało postawione pytanie o to, czy w sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli można dopatrywać się działań o charakterze prawotwórczym. W przygotowanych przez doktorantów referatach znajdujemy próby udzielenia odpowiedzi na to pytanie. Charakterystyczne jest to, że praktycznie we wszystkich wygłoszonych podczas finału referatach zgodnie prezentowano pogląd, że w orzecznictwie sądów administracyjnych można dostrzec działania, którym należy przypisać charakter prawotwórczy lub quasi-prawotwórczy. W tym zakresie na uwagę zasługuje między innymi referat Dominiki Sasin-Knothe (UŁ), w którym do mechanizmów o charakterze quasi-prawotwórczym, którymi posługują się sądy administracyjne, zaliczono weryfikowanie celów założonych przez ustawodawcę w drodze dokonywanej wykładni sądowej, odmowę zastosowania przepisów aktów wykonawczych przy rozstrzygnięciu konkretnych spraw z powodu uznania ich za niezgodne z ustawą, eliminowanie z porządku prawnego aktów prawa miejscowego w przypadku stwierdzenia wad uzasadniających zastosowanie sankcji nieważności, podejmowanie przez NSA uchwał, kierowanie przez składy orzekające oraz Prezesa NSA pytań prawnych i wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, a także uprawnień sygnalizacyjnych Prezesa NSA. Ponadto do działań o takim charakterze zaliczono również bezpośrednie stosowanie przez sądy administracyjne Konstytucji RP.

Interesujące jest to, że młodzi pracownicy nauki co do zasady akceptują działania sądów administracyjnych, którym można przypisać charakter prawotwórczy. Charakterystyczny jest w tym względzie referat Anny Drywy (UG), stawiającej, a następnie uzasadniającej tezę, w myśl której funkcji sędziego nie można sprowadzać wyłącznie do pełnienia urzędu. Sędzia – zdaniem Autorki – powinien także wypełniać doniosłą rolę w misji społecznej, polegającą na usuwaniu nieprawidłowości prawa stanowionego. W tym samym kierunku zmiierzają rozważania ujęte w referacie Tomasza Gawareckiego (UJ), który uważa, że sędzia jest zobligowany do poszukiwania sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy w Konstytucji i ustawach, a jego poszukiwania w konkretnej sprawie mogą dotyczyć także obszarów zasad prawa, gdzie obecny jest duch przepisów. Poszukiwanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia legity-

muje też sądy administracyjne do tworzenia norm generalnych i abstrakcyjnych, uzupełniających zamierzenia prawne ustawodawcy, przy czym taka działalność powinna się odbywać zawsze z zachowaniem należytych standardów i w uwzględnieniu natury rzeczy, której dotyczy rozpatrywana przez sąd regulacja.

Znaczna część opublikowanych referatów została poświęcona problematyce uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, co zresztą nie dziwi, bo uchwały te jako generalne akty wykładni prawa znajdują się w swoistym obszarze przejściowym między konstytucyjnymi źródłami prawa a orzeczeniami indywidualno-konkretnymi. Chociaż same w sobie nie są źródłami prawa, to od strony funkcjonalnej działają tak jak źródła prawa, ponieważ w zasadzie ustalają znaczenie interpretowanej normy w sposób wiążący dla sądów (por. art. 269 § 1 p.p.s.a.). Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że uczestnicy Letnich Warsztatów Doktoranckich Gdańsk 2013 widzą potrzebę działalności uchwałodawczej NSA, uzasadniając to tym, że wykładnia przepisów prawa zawarta w uchwałach usuwa rozbieżności w orzecznictwie, wyjaśnia często zawile i niejasne przepisy prawa, zapewniając w tym zakresie jednolitość orzecznictwa, a tym samym poprawia jakość prawa i wpływa korzystnie na pewność obrotu prawnego.

Równie ważnym zagadnieniem (poruszonym w czterech referatach) i wartym refleksji naukowej jest wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na tworzenie norm prawnych. Podjęcie tej problematyki dowodzi, że Autorzy są wyczuleni na problemy powstające w praktyce, a będące następstwem nieprecyzyjnej – delikatnie rzecz ujmując – regulacji prawnej, i szukają rozwiązań, które poprawiłyby jakość prawa w Polsce. Należy podzielić wyływający z tych opracowań postulat dotyczący konieczności uwzględniania w pracach legislacyjnych dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych, mogącego w znacznej mierze przyczynić się do kształtowania ładu prawnego, rozumianego jako całość systemu prawa, zawierającego konstrukcje zrozumiałe i przejrzyste.

W szczególności jednak cieszy fakt, że publikowane referaty prezentują szerokie spektrum zagadnień związanych z działaniami sądów, które można uznać za prawotwórcze. Większość autorów potrafiła odpowiedzieć na postawione sobie pytania badawcze, prezentując przy tym licznie pomysły na rozwiązanie problemów pojawiających się w orzecznictwie sądowym określanym mianem prawotwórczego. W przedstawionych wypowiedziach dominuje stanowisko, zgodnie

z którym prawotwórcza działalność sądów administracyjnych jest zjawiskiem pozytywnym i koniecznym. Autorzy trafnie zauważają, że choć stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, to można zaobserwować proces przenikania się prawa stanowionego i systemu *common law* i zacierania granic pomiędzy nimi. Podkreślają zwłaszcza, że prawotwórstwo sądów administracyjnych jest czynnikiem spajającym i uzupełniającym system prawa stanowionego. Biorąc pod uwagę tempo przemian społecznych, gospodarczych oraz trendów panujących w prawie, jak również rozproszony oraz kazuistyczny charakter norm prawa administracyjnego, można przypisać mu funkcję konsolidującą przepisy prawa w logiczną całość.

Należy podkreślić, że w zgodnej opinii Jury wszystkie referaty zakwalifikowane do druku prezentują wysoki i bardzo wysoki poziom, co jest wydarzeniem bez precedensu w dotychczasowej historii Letnich Warsztatów Doktoranckich. Autorzy w znakomitej większości zaprezentowali liczne pomysły na rozwiązanie problemów pojawiających się w procesie wykładni dokonywanej w toku sprawowania sądowej kontroli administracji. Wśród wielu interesujących ujęć dotyczących problematyki prawotwórstwa sądów administracyjnych warto w szczególności sposób zwrócić uwagę na podjętą przez Natalię Tucholską próbę rozwiązania problemów, jakie powstają na gruncie wykładni przepisów prawa administracyjnego, przy pomocy instrumentarium właściwego ekonomicznej analizie prawa. Godną podkreślenia jest teza Autorki, zgodnie z którą tego rodzaju analiza prawa powinna stać się pewnym rodzajem ekonomiki myślenia prawniczego.

Przedstawione podczas Warsztatów referaty pozwoliły na wymianę poglądów, która z czasem przekształcała się w gorącą dyskusję z udziałem doktorantów i jurorów. Pisemne wersje zaprezentowanych wypowiedzi zostały poddane wnikliwej recenzji poszczególnych członków Jury, co pozwoliło autorom niniejszej publikacji na dokonanie niezbędnych poprawek i uzupełnień. Dziś rekomendujemy wszystkie te opracowania w głębokim przekonaniu, że są one ważnym głosem w dyskusji, reprezentują odpowiedni poziom naukowy i dają asumpt do przemyślenia, a może i zastosowania zaproponowanych w nich, nowych i ciekawych rozwiązań.

Pragniemy w imieniu własnym i doktorantów podziękować wszystkim tym, którzy wsparli realizację naszego projektu. Szczególnie podziękowania składamy władzom Uniwersytetu Gdańskiego, z Dziekanem prof. dr. hab. Jakubem Steliną na czele, które pokryły lwią część

kosztów organizacji VII Letnich Warsztatów Doktoranckich 2013 oraz pracownikom Katedry Prawa Administracyjnego UG, na których barkach spoczął główny ciężar przygotowania i przeprowadzenia powyższego przedsięwzięcia. Równie gorące podziękowania kierujemy do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prof. dr. hab. Romana Hausera, któremu liczne obowiązki nie pozwoliły objąć w tym roku funkcji przewodniczącego Jury, ale który konsekwentnie i wytrwale czuwa nad naukową stroną Warsztatów i zapewnia mu patronat sądów administracyjnych. Serdecznie chcemy też podziękować Prezesowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, sędziemu Zdzisławowi Kostce za wsparcie, którego nam udzielił oraz życzliwość, z którą spotykaliśmy się na każdym kroku. Na koniec szczerze wyrazy wdzięczności chcielibyśmy przekazać wszystkim członkom Jury, którzy nie tylko podjęli się trudu oceny prezentowanych na Warsztatach referatów i nagrodzenia laureatów, ale także wzięli na siebie obowiązek zrecenzowania pisemnych wersji, dzięki czemu autorzy mieli szansę nadania swoim pracom ostatecznego kształtu.

Wyrazy naszej głębokiej wdzięczności kierujemy pod adresem członków redakcji Wolters Kluwer SA, z dyrektorką Justyną Kossak i wydawcą Izabellą Małecką na czele, którzy już kolejny raz podjęli się opublikowania finałowych opracowań, nadając im przy tym bardzo wysoki poziom edytorski, oraz Klubu Rotary Łódź Centrum, który wsparł finansowo to przedsięwzięcie.

dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG
prof. dr hab. Jan Paweł Tarno

Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestiach proceduralnych jako precedensy

1. System prawa stanowionego (kontynentalnego/*civil law*) wyróżnia się między innymi zamkniętym katalogiem źródeł prawa, w którym nie ma precedensów znanych z systemu *common law*. Ustawa zasadnicza wylicza źródła powszechnie obowiązującego prawa, jednocześnie powierzając sprawowanie wymiaru sprawiedliwości sądom, w tym sądom administracyjnym, które realizują to zadanie kontrolując działalność administracji publicznej, rozstrzygając spory kompetencyjne oraz spory o własność¹. Tworzenie prawa nie jest działalnością sądów administracyjnych. Niemniej jednak doktryna dostrzega w aktywności sądów administracyjnych takie działania i ich skutki, które albo balansują na granicy tworzenia i stosowania prawa, albo przekraczają ramy wyznaczone przez stosowanie prawa. Wskazuje się między innymi na wzmożoną aktywność sądów, które coraz częściej podejmują się kreowaniem ogólnych zasad i reguł², czy też na to, że orzeczenia traktowane są jako niezorganizowane źródła prawa³.

Taka opinia dotyczy nie tylko wyroków sądów administracyjnych, ale także uchwałodawstwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, które jest usytuowane blisko sfery tworzenia prawa. Uchwały abstrakcyjne jako generalne akty wykładni prawa znajdują się w swoistym obszarze

¹ Zob. art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647) oraz art. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

² L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 240.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2012, s. 59.

przejściowym między konstytucyjnymi źródłami prawa a orzeczeniami indywidualno-konkretnymi (łącznie z uchwałami konkretnymi)⁴. Takie hybrydowe konstrukcje od cechach aktu indywidualnego i konkretnego, nie będąc źródłami prawa, od strony funkcjonalnej działają tak jak źródła prawa (ustalają znaczenie interpretowanej normy w sposób wiążący)⁵.

Z jednej strony, uchwały NSA formalnie i zgodnie z zasadą podziału władzy są wykładnią przepisów prawa, z drugiej strony są precedensami. Co prawda, są to precedensy *de facto*, czyli precedensy niewiążące, nieprawotwórcze, jednak ich skutki są zbliżone do skutków stanowienia prawa. Ten dysonans pomiędzy teorią a praktyką, pomiędzy stroną formalną a stroną funkcjonalną jest dobrze widoczny w uchwałodawstwie NSA w sprawach proceduralnych, w których NSA wyznacza właściwy sposób postępowania dla sądów administracyjnych, a często także dla organów administracji publicznej, stron i uczestników postępowań sądownoadministracyjnych oraz administracyjnych.

2. W doktrynie istnieją różne stanowiska dotyczące prawotwórczego, precedensowego charakteru uchwał NSA. Koncepcje negujące taki charakter głoszą między innymi, że prawotwórstwo jest nadużyciem ze strony NSA, jest niedopuszczalne i stanowi naruszenie prawa. Inna, nieprzychylna koncepcja stwierdza, że akt wykładni prawa nie jest samodzielnym bytem, więc nie może być aktem prawotwórczym. Zgodnie z poglądami umiarkowanymi nie można obrać bezspornych kryteriów decydujących o tym, co jest tworzeniem, a co stosowaniem prawa. Opinie przychylne podkreślają, że generalny zakaz tworzenia prawa przez sądy jest nieadekwatny do rzeczywistości, a także deklarują, iż sądy mogą wyręczać ustawodawcę od obowiązku prawotwórstwa, czy stwierdzają, że prawotwórstwo sądów najczęściej przejawia się w nadaniu mocy wiążącej rezultatom wykładni⁶.

⁴ E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)* (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 50.

⁵ E. Bojanowski, *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa* (w:) *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska, Gdańsk 17–18 września 2007 r.*, pod red. T. Bąkowskiego, K. Grajewskiego, J. Warylewskiego, Gdańsk 2008, s. 142.

⁶ A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 261–267.

Sygnałem zmieniającego się charakteru uchwał NSA było stanowisko uznające uchwały podejmowane w powiększonych składach na gruncie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁷ za przejaw prawotwórczej roli sądów administracyjnych. Uchwały, które wyjaśniają istotne wątpliwości prawne, mogą stanowić niewątpliwie fakty prawotwórcze, pomimo tego, że wiążą w danej sprawie, są ważną wskazówką dla orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej⁸.

Charakter uchwał NSA określany jest jako precedensowy, a nie prawotwórczy, na co zwraca uwagę zarówno doktryna⁹, jak i sam NSA¹⁰ (istnieje także mniejszościowe stanowisko odmawiające uchwałom charakteru precedensowego¹¹). Uznaje się, że precedensem nie jest całe orzeczenie, ale zawarta w sentencji albo uzasadnieniu reguła ogólna, która staje się podstawą, czasami wzorem przy rozstrzygnięciu podobnych spraw, za którą podążają sądy administracyjne i organy administracji (a nie za precedensem). Teza jest tą częścią orzeczenia, która najczęściej zostanie uznana za regułę, a wynika to ze sposobu publikacji orzeczenia, ponieważ właśnie teza najczęściej zostaje wyodrębniona przed treścią orzeczenia. W przypadku uchwał tezę orzeczenia będzie najczęściej treść odpowiedzi na pytania prawne¹².

W systemie prawa stanowionego dopuszcza się istnienie tylko precedensu, który nie zawiera nowości normatywnej, jest środkiem ujednociającym orzecznictwo oraz gwarantem rozdzielenia tworzenia i stosowania prawa¹³. Co więcej, by podkreślić brak kompetencji sądów do stanowienia prawa, rozróżnia się precedens prawotwórczy oraz precedens nieprawotwórczy. Precedens prawotwórczy to orzeczenie sądu, które zmienia zakres czynów nakazanych, zakazanych albo do-

⁷ Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

⁸ J. Małecki, *O prawotwórczej roli Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, Głosa 1995, nr 10, s. 18.

⁹ Cyt. za: A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza...*, s. 260.

¹⁰ Por. np. uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 23 czerwca 2003 r., FPS 2/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 118.

¹¹ Cyt. za: A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza...*, s. 261; L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 308.

¹² A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza...*, s. 260.

¹³ M. Zirk-Sadowski, *Precedens a tzw. decyzja prawotwórcza*, PiP 1980, z. 6, s. 78.

Jan Paweł Tarno – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zakładu Sądownictwa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, przewodniczący Rady Naukowej Letnich Warsztatów Doktoranckich; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor i współautor ponad 180 opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowej kontroli administracji.

Tomasz Bąkowski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UG; radca prawny; autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym zwłaszcza legislacji administracyjnej i prawnych aspektów procesu inwestycyjno-budowlanego; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów oraz Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego.

■ Zawarte w publikacji opracowania prezentują spojrzenie najmłodszego pokolenia polskiej nauki prawa na funkcję prawotwórczą orzecznictwa sądów administracyjnych. Książka pozwoli Czytelnikowi na poznanie zasad korzystania z wykładni systemowej i funkcjonalnej w celu uzyskania właściwego znaczenia przepisu mającego zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przez sąd administracyjny.

■ Na szczególną uwagę zasługują rozważania poświęcone działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego wykładnia przepisów prawa zawarta w uchwałach jest wiążąca dla składów sędziowskich – przez co usuwa rozbieżności w orzecznictwie, wyjaśnia zawile przepisy, a tym samym poprawia jakość prawa i wpływa na jego pewność.

■ Publikacja ukazuje dorobek VII Letnich Warsztatów Doktoranckich, które odbyły się w Gniewinie w dniach 26–28 czerwca 2013 r. Organizatorem warsztatów była Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego.

■ Monografia przeznaczona jest dla prawników zainteresowanych problematyką wykładni prawa i roli sądów administracyjnych w tym zakresie, w szczególności profesjonalnych pełnomocników procesowych, sędziów oraz funkcjonariuszy administracji publicznej.



ROTARY KLUB ŁÓDŹ CENTRUM

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8209-0



9 788326 482090

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326482090 W01P01