

BEATA KOZICKA

ORCID: 0000-0001-8329-1023

Uniwersytet Opolski, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

## WPŁYW DZIAŁALNOŚCI UCHWAŁODAWCZEJ NSA NA WYKŁADNIĘ I STOSOWANIE PRAWA

**Abstrakt:** W pracy przedstawiono zagadnienie charakteru i roli uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwłaszcza na etapie stosowania prawa. Zaprezentowano pozycję i uprawnienia NSA do podejmowania uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie spowodowało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podjęto przy tym rozważania na temat ich prawotwórczej roli.

**Słowa kluczowe:** uchwały NSA, źródła prawa, orzecznictwo sądowe, wykładnia prawa, współczesne przemiany w stosowaniu prawa, prawotwórcza rola sądów administracyjnych

Gdy norma nakłada na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, ograniczenia [...], to należy ją tłumaczyć w sensie łagodniejszym, wychodząc z domniemania o miłosierdziu ustawodawcy, który nie ścieśnia wolności i samodzielności obywateli [...] bez rzeczywistej potrzeby.

Eugeniusz Waśkowski<sup>1</sup>

### WPROWADZENIE

Stosowanie reguł interpretacyjnych ma nie tylko relewantne, lecz wręcz fundamentalne znaczenie w procesie stosowania prawa w każdej jego gałęzi i obszarze. Rola sądów administracyjnych (ale nie wyłącznie) w procesie interpretacyjnym na etapie stosowania prawa jest znacząca. Zdaniem D. Dąbek, czego nie można nie zauważyć i nie podkreślić, charakter prawotwórczy mają „orzeczenia sądowe, które wprawdzie zapadają w sprawach indywidualnych i są formalnie

<sup>1</sup> E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego*, Warszawa 1936, s. 116.

wiążące tylko w tych sprawach, ale ich treść nie została jednoznacznie wyznaczona przez normę prawną, sąd zmuszony więc był normę prawną doprecyzować lub stworzyć”<sup>2</sup>. Autorka, z którą się w pełni zgadzam, wskazuje, że dotyczy to nie tylko tych przypadków, gdy w ogóle brakowało normy prawnej będącej podstawą rozstrzygnięcia sądu (luka prawna), lecz także gdy norma prawna będąca podstawą wydania orzeczenia pozostawiła pewien stopień luzu.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 roku przyjęto, że

Sędzia nie ma prawa odmówić prawa wydania orzeczenia dlatego, że dane zagadnienie nie zostało ustawowo uregulowane, takie działanie byłoby bowiem uniknięciem przez sąd odpowiedzialności za rozstrzygnięcie, które jest niedopuszczalne, zwłaszcza na gruncie prawa publicznego. Należy zatem uznać, że istnieje państwowoprawny nakaz zobowiązujący sędziego sądu administracyjnego do ustanowienia samodzielnie normy prawnej, za pomocą której możliwe będzie rozstrzygnięcie zawieszony przed nim sprawy, jeżeli w obowiązującym systemie prawnym nie znajduje on normy umożliwiającej to rozstrzygnięcie [...]”<sup>3</sup>.

O wpływie uchwał NSA na orzecznictwo sądów administracyjnych będzie mowa w dalszej części pracy.

Zasadniczym celem opracowania jest zaprezentowanie roli sądów administracyjnych na etapie stosowania prawa. W pełni należy zgodzić się z poglądem, że prawo uzyskuje swój ostateczny kształt w procesie jego stosowania<sup>4</sup>. Mimo zmian nomenklaturowych nie traci bowiem na swej aktualności twierdzenie, że „prawo jest po to, by je realizować, a to, co nie jest realizowane w rzeczywistości, nie może być uznane za prawo”<sup>5</sup>.

Równocześnie podsumowując powyższe jako zasługujące na całkowite zaaprobowanie, należy przytoczyć stanowisko A. Stelmachowskiego, który prawotwórczą rolę sądów administracyjnych określa jako „tworzenie takich norm ogólnych, które nie wypływając z przepisu ustawy, funkcjonują tak, jak gdyby miały za sobą autorytet ustawy”<sup>6</sup>. Ta właśnie myśl oddaje w pełni moc prawną uchwał NSA, podejmowanych w trybie art. 269 § 1 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 52.

<sup>3</sup> Uchwała NSA z 10 kwietnia 2006 roku, sygn. I OPS 1/06; wszystkie przywoływane w opracowaniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>4</sup> R. Masztalski, *Wpływ orzecznictwa na stosowanie prawa podatkowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 73, 2011, nr 2, s. 113.

<sup>5</sup> R. Ihering, *Geist der römischen Rechts*, t. 1, Leipzig 1873, s. 49, cyt. za: R. Masztalski, *op. cit.*, s. 113.

<sup>6</sup> A. Stelmachowski, *Prawotwórcza rola sądów (w świetle orzecznictwa cywilnego)*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5, s. 612.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że „rolą sądu jest rzeczywiste przeciwdziałanie nadużyciu prawa, zwłaszcza gdy dokonywane jest przez organ władzy”<sup>8</sup>. W jednym z orzeczeń sąd, przywołując znaną paremię łacińską — *nemo potest commodum capere de iniuria sua propria* (nikt nie może czerpać korzyści z własnego bezprawia), zwrócił także uwagę, że

Arystoteles w *Etyce nikomachejskiej* (V, 10, 1137b, s. 190) zauważył, iż ażeby „zapobiegać tego typu wypadkom dysfunkcjonalności prawa pozytywnego, można jedynie dzięki odwołaniu się do norm o jeszcze bardziej ogólnym charakterze, które zawierają nadzwyczajne umocowanie dla sądu, by ten kierując się bardzo ogólnie określonym standardem etycznym, postrzegającym jednak w kontekście aksjologii całego systemu prawnego, rozstrzygnął konkretną kwestię sporną w sposób sprawiedliwy”<sup>9</sup>.

Niniejszy artykuł podejmuje tę problematykę poprzez realizację podstawowego celu, jakim jest ukazanie roli sądownictwa administracyjnego, tak istotnej w ostatecznym kształcie dla adresata działań administracji publicznej określających jego prawa i obowiązki. Prezentowane zagadnienie ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż w wypadku prawa administracyjnego stosowanie prawa w zasadzie nie istnieje bez udziału organu publicznego dysponującego władztwem administracyjnym (*imperium*). Posługując się metodą dogmatycznoprawną, przeanalizuję rozwiązania prawne obowiązujące w prezentowanym zakresie.

Jednocześnie, uwzględniając obszerność tematyki, ograniczyłam się do wybranych regulacji prawnych i problemów, starając się przy tym uwypuklić te najczęściej występujące, a stanowiące o zakresie kontroli sądów administracyjnych i dokonywanej przez te sądy analizy prawnej istoty zaskarżenia w sytuacji orzekania przez ten sąd po podjęciu w danym przedmiocie uchwały przez NSA.

## PRAWOTWÓRCZA ROLA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH A DYSKRECJONALNOŚĆ SĘDZIOWSKA I MOC WIĄŻĄCA UCHWAŁ NSA

Wskazując na rolę sądów administracyjnych w wykładni prawa, należy odnieść się przede wszystkim do ich pozycji w sprawowaniu władzy sądowniczej, a dalej zaś do wynikających z niej zadań zarówno wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Ustrojodawca w art. 175 Konstytucji RP unormował, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Z kolei w art. 176 ustanowił, że postępo-

<sup>8</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 22 lipca 2019 roku, sygn. I SA/Wr 365/19.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

wanie sądowe jest dwuinstancyjne<sup>10</sup>. Z art. 173 Konstytucji RP wynika z kolei, że sądy administracyjne są władzą odrębną i niezależną od innych władz, to znaczy od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Stosownie do art. 174 Konstytucji RP wydają one wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 175 ust. 1 Konstytucji RP tworzą tym samym odrębny pion sądownictwa obok SN, sądów powszechnych i sądów wojskowych.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że ustanowienie w art. 184 Konstytucji RP sprawowanego przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości do kontroli działania administracji publicznej odgrywa duże znaczenie z punktu widzenia formułowanych w doktrynie postulatów zastąpienia kasacyjnej formuły wydawanych orzeczeń rozstrzygnięciami o charakterze merytorycznym<sup>11</sup>. W tym aspekcie należy także odwołać się do art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustanowiono, że „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Zatem *prima vista* z przepisu tego należy wywieść, że sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Tym samym trzeba przyjąć, że nie podlegają innym aktom prawnym, wydawanym przez organy administracji, nawet jeśli mają one charakter aktów powszechnie obowiązujących. Mocą zaś art. 8 ust. 2 Konstytucji RP to właśnie Konstytucja stanowi najwyższe prawo, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Dlatego też w orzecznictwie przedmiotu, z którym się zgadzam, wywodzi się uprawnienie sądu do odmowy zastosowania przepisu rozporządzenia uznanego za niezgodny z Konstytucją lub ustawą. Sądy administracyjne na podstawie art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji sprawują bowiem wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, lecz także kontrolę stanowienia prawa przez organy administracji<sup>12</sup>. Jak słusznie podniósł J. Supernat, co wymaga zaakcentowania, warunkiem dobrej administracji jako warunkiem *sine qua non* jest odpowiedzialność, która wymaga skutecznej kontroli<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprostowanie błędu: Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 483; zm. Dz.U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; dalej: Konstytucja RP).

<sup>11</sup> Zob. także M. Wierzbowski, *Ewolucja prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego*, [w:] *Prawo. Język. Logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzl, Warszawa 2013, s. 270; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 393–398; oraz A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 31.

<sup>12</sup> Zob. wyroki NSA z 21 czerwca 2011 roku, sygn. I OSK 2102/10; z 21 czerwca 2011 roku, sygn. I OSK 85/11; z 10 sierpnia 2011 roku, sygn. I OSK 174/11; z 19 grudnia 2012 roku, sygn. I OSK 1997/11; z 25 sierpnia 2011 roku, sygn. I OSK 522/11; z 25 sierpnia 2011 roku, sygn. I OSK 227/11; z 19 grudnia 2012 roku, sygn. I OSK 137/12.

<sup>13</sup> J. Supernat, *Sądowa kontrola administracji w systemie kontroli działania administracji w Unii Europejskiej*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich. Wisła-Czarne 13-16 maja 2012*, red. Z. Kmieciak, I. Lipowicz, Warszawa 2012, s. 81. Autor zauważył także, że znaczenie kontroli dla zapewnienia odpowiedzialności w administracji podkreślają nie tylko przedstawiciele nauk administracyjnych, jako przykład wskazując

Kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się do oceny legalności działania organu administracji na trzech płaszczyznach: pierwszej — zgodności działania z prawem materialnym, drugiej — zgodności działania z prawem procesowym oraz trzeciej — zgodności działania z prawem ustrojowym<sup>14</sup>. Sąd administracyjny nie jest zatem władny do samodzielnego wydania rozstrzygnięcia w miejsce organu administracji publicznej (to jest do rozstrzygnięcia spraw administracyjnych)<sup>15</sup>.

Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w stosunkach z administracją publiczną oraz budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa i wyprowadzanych z niej standardów. Podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki. Przyjęcie tej funkcji wypływa z założeń systemu weryfikacji administracji publicznej w państwie prawa, co ma związek z realizacją zasad praworządności<sup>16</sup>.

Na uwagę zasługuje odwołanie się do cech współczesnego sądownictwa administracyjnego usystematyzowanych przez J.P. Tarno w dziewięciu grupach, do których autor zaliczył:

[1.] sprawowanie wymiaru sprawiedliwości następuje poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, wykonywaną pod względem zgodności z prawem (jednak kontrola pełniona przez NSA jest oczywiście wykonywana w sposób pośredni),

2. ustanowienie kognicji sądów administracyjnych w formie klauzuli generalnej ograniczającej klauzulę enumeracji negatywnej (objęto zatem zakresem właściwości tych sądów większość działań administracji publicznej w sprawach indywidualnych, niezależnie od ich prawnej formy oraz wybranych działań w sprawach generalnych, oraz dodatkowo dopuszczono skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów administracji publicznej),

3. działalność sądów następuje tylko na zadanie uprawnionego podmiotu, któremu przysługuje legitymacja skargowa, co oznacza, iż omawiany system sądownictwa oparto na metodzie ochrony prawa podmiotowego,

4. wzorowanie postępowania sądowniczoadministracyjnego na procedurze cywilnej (choć jednak jest to procedura autonomiczna, niezależna zarówno od postępowania administracyjnego, jak i postępowania cywilnego),

---

na T.L. Coopera, *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*, San Francisco 2012, *passim*.

<sup>14</sup> Por. A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 231.

<sup>15</sup> R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 145–147; J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik *et al.*, Kraków 2001, s. 797–798.

<sup>16</sup> J. Trzeński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, referat wygłoszony na Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24–26 kwietnia 2008 roku, s. 1–8, przypomniany w postanowieniu NSA z 18 września 2019 roku, sygn. I OZ 771/19; B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model...*, s. 21–22.

5. odrębność od pionu sądownictwa powszechnego poprzez zniesienie nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego,
6. dwuinstancyjność postępowania sądowoadministracyjnego (z wysoko sformalizowanym środkiem zaskarżenia),
7. przyjęcie systemu orzekania opartego przede wszystkim na uprawnieniach sądów administracyjnych o charakterze kasatoryjnym,
8. stworzenie alternatywnych trybów postępowania, czyli postępowania mediacyjnego i uproszczonego,
9. istnienie gwarancji procesowych szerokiego do sądu administracyjnego bez względu na status społeczny skarżącego (odformalizowanie skargi, prawo pomocy, ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych)<sup>17</sup>.

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, czyli właściwość rzeczowa postępowania sądowoadministracyjnego, zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

1. decyzje administracyjne;
2. postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
3. postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
4. inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996, 1579 i 2138 oraz z 2017 r. poz. 935), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201, 648, 768 i 935), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a. pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
5. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
6. akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

<sup>17</sup> J.P. Tarno, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, red. J.P. Tarno *et al.*, Warszawa 2006, s. 20–21.

7. akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w wypadku określonym w pkt 4a;

9. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku — Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw (art. 3 § 2 p.p.s.a.).

Ponadto sądy administracyjne orzekają w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (art. 3 § 2a p.p.s.a.) oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach (art. 1 § 3 p.p.s.a.).

Dodatkowo mocą art. 4 p.p.s.a. sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Ustanawiając enumerację negatywną zakresu właściwości sądów administracyjnych, ustawodawca w art. 5 p.p.s.a. ustanowił, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach:

1. wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej;

2, wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi;

3, odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;

4. wiz wydawanych przez konsulów, z wyjątkiem wiz:

a) o których mowa w art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 roku ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.Urz. UE L 243 z 15.09.2009 r., s. 1, z późn. zm.),

b) wydawanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4

ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2017 r. poz. 900 oraz z 2018 r. poz. 650);

5. zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

Z kolei do zakresu właściwości rzeczowej Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z art. 15 § 1 p.p.s.a., oprócz rozpoznawania środków odwoławczych od orzeczeń wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, należy:

1. rozpoznawanie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, jeżeli odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej;

2. podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;

3. podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;

4. rozstrzyganie sporów, o których mowa w art. 4 tej ustawy;

5. rozpoznawanie innych spraw należących do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw, w tym skarg na przewlekłość postępowań sądowoadministracyjnych w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W tym zakresie NSA przysługują kompetencje sądu pierwszej instancji. Wskazania wymaga także, że Naczelny Sąd Administracyjny jest również sądem dyscyplinarnym w stosunku do sędziów sądów administracyjnych.

Zgodnie zatem z art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. do wyłącznej kompetencji NSA w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie i rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie, należy podejmowanie uchwał. Sąd administracyjny jest obowiązany do stosowania tak zwanej prokonstytucyjnej wykładni prawa. Zgodnie z jej założeniami w wypadku gdy określony przepis daje kilka możliwości interpretacji, należy przyjąć taki kierunek wykładni, który najpełniej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Jest to obowiązek sądu wynikający z zasady nadrzędności Konstytucji<sup>18</sup>.

Sfera działalności uchwałodawczej NSA jest bardzo istotna z punktu widzenia praw jednostki. Wątpliwości interpretacyjne, jak można uznać ze wskazywanych we wstępie, ale i powyżej przyczyn, nie sprzyjają bowiem budowaniu zaufania do państwa i jego organów ani też jasności i przejrzystości prawa. To właśnie roz-

<sup>18</sup> Art. 8 ust. 1 Konstytucji RP; por. postanowienie TK z 15 maja 2007 roku, P 13/06, OTK ZU 2007/6/A/57.

wiązaniu tej sytuacji i wyeliminowaniu rozbieżności w wykładni przepisów prawnych sprzyja działalność uchwałodawcza NSA, która jest jedną z najważniejszych instytucji służących ujednoczeniu orzecznictwa sądów administracyjnych, a tym samym, na etapie stosowania prawa, gwarancją stabilności jego interpretowania.

Uchwały podejmowane przez NSA, z uwagi na ich cel, jakim jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego, a także ich moc prawną, dzieli się na uchwały abstrakcyjne i konkretne. Uchwały abstrakcyjne podejmowane są w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Ich przedmiotem są zatem wątpliwości prawne, które nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie sądownoadministracyjnej. Jak wskazuje T. Woś, uchwały podjęte w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. powinny mieć „charakter generalny, oderwany od realiów konkretnej sprawy sądownoadministracyjnej”<sup>19</sup>. Podkreślmy więc, że przedmiotem tych uchwał są wątpliwości prawne, które nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie, a ich celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego<sup>20</sup>. Z kolei przedmiotem uchwał konkretnych mogą być tylko takie wątpliwości prawne, które wystąpiły przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej (zażalenia), a zatem wykazują ścisły związek z postępowaniem w indywidualnej sprawie (w sprawie sądownoadministracyjnej), zawisłej przed NSA.

Wspólnym celem uchwał abstrakcyjnych i konkretnych jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego<sup>21</sup>. Niemniej jednak uchwały te wykazują także dość istotne różnice. Dotyczą one zarówno przedmiotu zawartej w nich wykładni, jak i podmiotów uprawnionych do podjęcia inicjatywy procesowej zmierzającej do ich wydania. Mianowicie z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej mogą wystąpić wyłącznie ściśle określone podmioty, to jest: Prezes NSA, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Natomiast z wnioskiem o podjęcie uchwały konkretnej może wystąpić jedynie skład orzekający NSA rozpoznający skargę kasacyjną lub zażalenie (zob. art. 264 § 2 p.p.s.a.).

Interesujące w aspekcie na ram tematu uchwały, ze względu na zakres mocy ich obowiązywania, podejmowane są w składzie siedmiu sędziów, całej izby lub w pełnym składzie sądu. Skład siedmiu sędziów może — w formie postanowienia — przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby, a izba pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. W posiedzeniu całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego lub w posiedzeniu Izby udział Prokuratora Generalnego bądź jego zastępcy jest obowiązkowy. W posiedzeniu

<sup>19</sup> T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2012, s. 1127.

<sup>20</sup> R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2, s. 27.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

składu siedmiu sędziów bierze udział prokurator Prokuratury Generalnej. Do podjęcia uchwały przez pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego lub przez pełny skład izby wymagana jest obecność co najmniej dwóch trzecich sędziów każdej z izb. Uchwały podejmowane są w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów. Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a., jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi najmniejszych wątpliwości pogląd, że z przepisu tego wynika jednoznacznie, że dokonana w uchwale składu poszerzonego interpretacja przepisów prawa administracyjnego jest wiążąca zarówno dla zwykłych, jak i rozszerzonych składów orzekających. Jest ona jednak wiążąca w tym sensie, że składowi sądu administracyjnego rozpoznającemu sprawę nie wolno samodzielnie przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeżeli sąd w toku rozpoznania sprawy nie podzieli stanowiska wyrażonego w uchwale składu powiększonego, może jedynie powstałe zagadnienie prawne przedstawić do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi poszerzonemu. Uchwała wiąże od daty jej podjęcia, a traci moc tylko na skutek podjęcia na podstawie art. 269 p.p.s.a. nowej uchwały, odmiennie rozstrzygającej problem, którego dotyczyła wcześniejsza uchwała<sup>22</sup>.

Rozwiązanie to należy uznać za prawidłowe. Dopóki bowiem nie nastąpi zmiana stanowiska wyrażonego w uchwale, dopóty sądy administracyjne obowiązane są je respektować<sup>23</sup>. Jeżeli skład sądzący w sprawie nie stwierdzi zasadności uruchomienia trybu przewidzianego w art. 269 p.p.s.a., to obowiązany jest respektować stanowisko wyrażone w uchwale składu poszerzonego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Istotne jest, że nierespektowanie przez sąd administracyjny powinności wynikających z art. 269 p.p.s.a. stanowi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy w myśl art. 174 pkt 2 p.p.s.a.<sup>24</sup> Równocześnie wskazania wymaga, że znawcy przedmiotu, z którymi się w pełni zgadzam, zauważają, że wykładnia zawarta w uchwale abstrakcyjnej nie ma mocy bezpośrednio wiążącej w konkretnej sprawie, ponieważ nie pozostaje w bezpośrednim związku z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie. Natomiast w sposób pośredni wiąże ona wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Tym samym w piśmiennictwie fachowym podnosi się, że moc prawna uchwał abstrakcyjnych NSA ma charakter złożony, gdyż formalnie nie mają one mocy wiążącej, jednak faktycznie (pośrednio) wiążą wszystkie

<sup>22</sup> A. Skoczylas, *Działalność uchwalodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 234–235; M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 230.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 28 lipca 2005 roku, sygn. II FSK 576/05.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Opolu z 21 sierpnia 2013 roku, sygn. I SA/OP 282/13.

składy orzekające. Zgodnie bowiem z art. 269 § 1 p.p.s.a., jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej izby albo pełnego składu NSA, przedstawia odpowiednie zagadnienie odpowiedniemu składowi. Oznacza to, że żaden sąd administracyjny nie może orzec niezgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale abstrakcyjnej bez wcześniejszego wszczęcia procedury opisanej w art. 269 § 1 p.p.s.a., mimo że — jak wskazano wcześniej — nie istnieje przepis przyznający w sposób formalny wiążącą moc prawną uchwale abstrakcyjnej NSA<sup>25</sup>.

NSA mocą art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. właściwy jest również do podejmowania uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej (uchwała konkretna). Zgodnie z art. 187 § 1 p.p.s.a., jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, NSA może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu. Na mocy art. 187 § 2 p.p.s.a. uchwała składu siedmiu sędziów NSA jest w danej sprawie wiążąca. W odróżnieniu od wniosku o wydanie uchwały abstrakcyjnej jedynym wnioskodawcą mogącym wystąpić z inicjatywą wydania uchwały konkretnej jest, o czym także była już mowa, skład orzekający NSA. Jedyną z kolei przesłanką umożliwiającą wydanie uchwały konkretnej jest powstanie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przesłanka „poważnych wątpliwościach” występuje wówczas, gdy w sprawie pojawiają się kwestie prawne, których rozwiązanie nastrocza znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych<sup>26</sup>. Wątpliwości mogą dotyczyć zarówno przepisów prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych. Jednakże muszą być realne, czyli związane ze stanem prawnym w określonej sprawie i ze stanem orzecznictwa w tym zakresie, a ich wyjaśnienie musi nastroczać znacznych trudności. Istnienie jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych w danej sprawie jest przesłanką negatywną wniosku o wydanie uchwały konkretnej. Niedopuszczalny jest zatem wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, gdy nie są one ściśle powiązane z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie<sup>27</sup>. Ustawodawca, ustanawiając uprawnienie do przedstawienia zagadnienia prawnego na podstawie art. 15 § 3 p.p.s.a., uzależnił skuteczność skorzystania z niego od wystąpienia w sprawie poważnych wątpliwości prawnych w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej. I o ile ustawodawca ustanowił formę prawną wniosku, normując w art. 264 § 2 p.p.s.a., że uchwały, o których mowa w art. 15 § 3 p.p.s.a., NSA podejmuje na podstawie postanowienia składu

<sup>25</sup> Por. *ibidem*; T. Woś, *op. cit.*, s. 1127 n.; a także M. Wilbrandt-Gotowicz, *Glosa do uchwały NSA z 26 października 2009 r. I OPS 10/09*, „Glosa” 2010, nr 2, s. 106.

<sup>26</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 3 lutego 1997 roku, OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 104; R. Hauser, A. Kabat, *op. cit.*, s. 32.

<sup>27</sup> R. Hauser, A. Kabat, *op. cit.*

orzekającego, a także nie wprowadził wymogów jego uzasadnienia, o tyle jednak nie budzi wątpliwości, iż to na składzie orzekającym spoczywa obowiązek szczegółowego uzasadnienia i wykazania, na czym polegają wątpliwości i dlaczego uważa je za poważne, jak również że stwierdzone poważne wątpliwości prawne pozostają w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem sprawy.

Wskazując na moc prawną i charakter działalności uchwałodawczej NSA, należy mieć też na uwadze, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 roku stwierdził, że:

Wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z Konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący. Tylko w taki sposób (w takim rozumieniu) mogą więc przepis ten stosować organy administracji (rządowej czy samorządowej), jak też sądy. Tylko wówczas posłużenie się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją ma sens, bo gwarantuje, że utrzymanie mocy obowiązującej przepisu i przyzwolenie na jego dalsze stosowanie nie doprowadzi w przyszłości do takiego wypaczenia jego rozumienia, które nadałoby mu treść sprzeczną z konstytucją<sup>28</sup>.

W wyroku tym TK orzekł, **p o p i e r w s z e**, że w wypadku niejednoznaczności przepisów lub wewnętrznych sprzeczności występujących w systemie prawa (pozioma sprzeczność przepisów) organy stosujące prawo (stające wobec dylematu, który z kolidujących przepisów zastosować) muszą w drodze interpretacji same usunąć istniejące kolizje. **P o d r u g i e** zaś, że o ile Trybunał Konstytucyjny orzeka tylko w wypadku kolizji pionowych (sprzeczność z aktem wyższej rangi), o tyle sądy i organy bezpośrednio stosujące prawo są zobowiązane — w wypadku dostrzeżenia sprzeczności horyzontalnej, niejednoznaczności, interferencji normowania — doprowadzić w drodze interpretacji do ładu legislacyjnego i usunięcia sprzeczności w drodze interpretacji. **Z k o l e i p o t r z e c i e**, że wykładnia językowa zawodzi wówczas, gdy problem interpretacyjny pojawia się na tle interferencji norm, wtedy nawet jasność wniosku co do odczytania przepisu nie usuwa kolizji. Sens przepisów daje się bowiem odczytać jasno, jednak nie usuwa to wątpliwości wynikających z istnienia kilku odczytań. TK stwierdził w związku z tym, iż sąd oceniający ewentualną zgodność z prawem decyzji wojewody lub uchwał rady może i powinien podjąć działania interpretacyjne zmierzające do rozstrzygnięcia sytuacji *quid iuris* w wypadku istnienia poziomej sprzeczności w systemie prawnym, wywołanej faktem istnienia przepisów wiążących różne skutki z zaniechaniem złożenia oświadczeń majątkowych. W takim wypadku, jak uznał, z oczywistych względów nie można poprzestać na gramatycznym brzmieniu jednego z przepisów, lecz należy użyć wykładni systemowej z wykorzystaniem reguł interferencyjnych wynikających z hierarchii źródeł prawa (czasowej — *lex posterior derogat legi anteriori* — ta zasada interpretacyjna wymaga istnienia

<sup>28</sup> Wyrok TK z 10 lipca 2000 roku, sygn. SK 12/99; por. wyrok ETPC w sprawie *Pronina przeciw Ukrainie* z 18 lipca 2006 roku, sygn. 63566/00.

przepisów w pełni tożsamych zakresowo; przedmiotowej — *lex specialis derogat legi generali* — przy pełnej tożsamości hipotez; hierarchicznej — *lex superior derogat legi inferiori*).

Nadto Trybunał w wyroku tym zasadnie stwierdził, że jeżeli wyniki pewnej metody interpretacji prowadzą do konsekwencji nie do przyjęcia (z punktu widzenia konstytucyjnego), organ orzekający musi się uciec do innych zasad wykładni systemowej, i to zawsze pamiętając o nadrzędnym miejscu Konstytucji i wynikających z niej reguł wyboru metody i wyniku wykładni. Zaznaczając jednocześnie, że w ramach wykonywania funkcji judykacyjnych (rozstrzyganie konkretnej sprawy i związana z nim konieczność dokonywania operacyjnej wykładni prawa) sądy krajowe mają obowiązek uwzględniania argumentów konstytucyjnych przy badaniu zasadności wniosku<sup>29</sup>.

Jak już wskazano, jedną z funkcji uchwał poszerzonych składów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest ujednolicanie orzecznictwa w sprawach, w których zapadają odmienne rozstrzygnięcia. Uchwały poszerzonego składu NSA, co ważne w aspekcie prezentowanej tematyki, są wiążące dla innych składów orzekających. Związanie uchwałą podjętą w związku z pytaniem sądu administracyjnego zadany w konkretnej sprawie ma charakter bezpośredniego związania nią składu orzekającego pytającego, co wynika wprost z regulacji unormowanej w art. 187 § 2 p.p.s.a. Jednakże uchwała taka jest wiążąca dla wszystkich innych sądów administracyjnych, wówczas ma ono charakter pośredni — choć, na co zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, niektórzy przedstawiciele nauki prawa zauważają też, że skutek ten tak naprawdę nie dotyczy NSA<sup>30</sup>.

W piśmiennictwie fachowym zauważa się także, że regulacja prawna poświęcona uchwałom abstrakcyjnym nie zawiera odpowiednika przepisu art. 187 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym konkretna uchwała składu siedmiu sędziów NSA, wydana na skutek pytania prawnego, jest w danej sprawie wiążąca<sup>31</sup>.

Ponadto za R. Hauserem i J. Trzecińskim należy wskazać, że współcześnie nie budzi wątpliwości, że zarówno orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, choć nie stanowią elementu struktury systemu źródeł prawa ani nawet elementu systemu prawa, nabierają znaczenia prawotwórczego w działalności orzeczniczej sądów<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> *Ibidem*; por. wyrok ETPC w sprawie *Pronina przeciw Ukrainie* z 18 lipca 2006 roku, sygn. 63566/00.

<sup>30</sup> T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, LEX, w tezie 8 do art. 269 p.p.s.a.: „Tylko składy orzekające NSA przy rozpoznawaniu środków odwoławczych mogą pozwolić sobie odejście od poglądów prawnych zawartych w formalnie niewiążących uchwałach tego sądu, ponieważ nie ma instrumentu prawnego, który wymuszałby weryfikację ich orzeczeń, choćby zostały wydane z pominięciem poglądów zawartych w uchwałach tego sądu”.

<sup>31</sup> J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 670.

<sup>32</sup> R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 5 n.

W tych ramach nie sposób nie wskazać, że NSA w wyroku z dnia 22 października 1997 roku stwierdził, że „zgodnie z konstytucyjną zasadą państwa prawnego luki ustawy, w granicach dopuszczalnych odpowiednimi regułami interpretacyjnymi, winno uzupełniać orzecznictwo sądowe”<sup>33</sup>. Analogiczne stanowisko wyrażono w uchwale NSA w składzie siedmiu sędziów z 10 kwietnia 2006 roku, uznając, że „w sytuacji gdy nowa ustawa nie reguluje kwestii [...], lukę tę powinny wypełnić w drodze wykładni organy stosujące prawo”<sup>34</sup>. Wolą ustawodawcy wyrażoną między innymi w art. 153 p.p.s.a., art. 170 p.p.s.a. czy art. 190 p.p.s.a. jest związanie oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku. Ustawodawca unormował jednoznacznie, że w zakresie objętym prawomocnym wyrokiem ocena prawna sprawy jest wiążąca, a sprawa nie może być ponownie analizowana ani przez organ administracji, ani przez sąd. Zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia.

Wyrażona w powołanym przepisie zasada związania orzeczeniem sądu oznacza, że orzeczenie to oddziałuje na przyszłe postępowanie zarówno administracyjne, jak i sądownoadministracyjne. Nie tylko organ administracji, lecz także sąd, rozpatrując sprawę ponownie, obowiązane są zastosować się do oceny prawnej oraz wskazań zawartych w uzasadnieniu wyroku. W pojęciu „ocena prawna” mieści się przede wszystkim wykładnia przepisów prawa materialnego i prawa procesowego, a także sposób ich zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Może ona zatem dotyczyć ujawnionych w postępowaniu administracyjnym istotnych okoliczności stanu faktycznego, w szczególności kwestii zastosowania do nich określonych regulacji prawnych. Wskazania co do dalszego postępowania są zasadniczo konsekwencją oceny prawnej, określając sposób i kierunek działania przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Związanie oceną prawną, ale i zawartymi w orzeczeniu wskazaniem co do dalszego postępowania powoduje, że determinują one działania każdego organu w postępowaniu administracyjnym podejmowane w sprawie, której dotyczyło postępowanie sądownoadministracyjne, aż do czasu jej rozstrzygnięcia. W przypadku rozpoznawania sprawy przez sąd oznacza ono z kolei, że ilekroć dana sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez ten sąd, będzie on związany oceną prawną wyrażoną w tym orzeczeniu. Odnotować też trzeba, że nawet w wypadku sporu — w zakresie stanu faktycznego będącego podstawą subsumcji prawa, a więc i oceny prawnej lub odmiennej interpretacji prawa albo nawet możliwości niezgodności oceny sądu z prawem obowiązującym — zapatrywania prawne wynikające z wyroku sądu mają moc wiążącą do czasu, aż wyrok zostanie wzruszony w przewidzianym trybie. Odmienne ocena materiału dowodowego stanowi natomiast prawnie niedopuszczalną polemikę z prawomocnym wyrokiem sądu<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 22 października 1997 roku, sygn. I SA/Gd 150/96.

<sup>34</sup> Uchwała siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2006 roku, sygn. I OPS 1/06.

<sup>35</sup> Zob. wyroki NSA z 7 grudnia 1999 roku, sygn. I SA 1089/99; z 3 lipca 2013 roku, sygn. I FSK 1129/12; z 3 lipca 2013 roku, sygn. I FSK 1101/12, oraz przywołane tam orzecznictwo.

Związanie oceną prawną powoduje, że ani organ administracji, ani sąd, nie mogą w przyszłości formułować innych, nowych ocen prawnych, które pozostawałyby w sprzeczności z poglądem wcześniej wyrażonym w uzasadnieniu wyroku i mają obowiązek podporządkować mu się w pełnym zakresie. Obowiązek ten może być wyłączony jedynie w wypadku zmiany stanu prawnego, istotnej zmiany okoliczności faktycznych bądź wzruszenia wyroku zawierającego ocenę prawną w przewidzianym do tego trybie<sup>36</sup>.

Ponadto — z uwagi na ramy opracowania — przypomnienia wymaga, że art. 170 p.p.s.a. stanowi, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, które je wydał, lecz także inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych również inne osoby. Kwestie te są istotne, albowiem nie sposób nie wskazać, na co także zwrócono uwagę wcześniej, że w orzecznictwie sądowym akcentuje się, iż zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz także inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych również inne osoby. Wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia (art. 171 p.p.s.a.). W odniesieniu do sądów oznacza to, że muszą one przyjmować, iż dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu<sup>37</sup>. W orzecznictwie podkreśla się też, że moc wiążąca prawomocnego orzeczenia oznacza, iż podmioty wymienione w tym przepisie muszą przyjmować, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu, zatem w kolejnym postępowaniu, w którym pojawia się dana kwestia, nie może być już ona ponownie badana<sup>38</sup>. *Ratio legis* tego przepisu polega na tym, że gwarantuje on zachowanie spójności i logiki działania organów państwowych, zapobiegając funkcjonowaniu w obrocie prawnym rozstrzygnięć nie do pogodzenia w całym systemie sprawowania władzy<sup>39</sup>. Istotą mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu jest obowiązek wzięcia pod uwagę zarówno faktu istnienia w obrocie prawnym, jak i treści prawomocnego orzeczenia. Związanie to jest pozytywnym aspektem prawomocności materialnej, dzięki któremu orzeczenie staje się wiążące dla innych sądów i podmiotów. Dlatego też dokonana uprzednio przez sąd administracyjny ocena zgodności z prawem aktu z zakresu administracji publicznej nie może podlegać dalszej weryfikacji prawnej przez inne sądy i organy, lecz winna zostać przyjęta w taki sposób, jak orzekł sąd w prawomocnym orzeczeniu. Wprawdzie *res iudicata* (powaga rzeczy osądzonej) obejmuje sentencję orzeczenia, jednak biorąc pod uwagę, że istota są-

<sup>36</sup> Por. wyroki NSA z 10 stycznia 2012 roku, sygn. II FSK 1296/10; z 10 stycznia 2012 roku, sygn. akt II FSK 1328/10, przytoczone w wyroku WSA w Opolu z 20 maja 2012 roku, sygn. II SA/Op 87/13.

<sup>37</sup> Tak WSA w Poznaniu w wyroku z 10 października 2018 roku, sygn. I SA/Po 445/2018.

<sup>38</sup> Tak NSA w wyroku z 11 października 2018 roku, sygn. II FSK 2918/16.

<sup>39</sup> Tak NSA w wyrokach z 21 sierpnia 2018 roku, sygn. I FSK 1227/16; z 3 sierpnia 2018 roku, sygn. II OSK 3352/17; oraz z 10 maja 2018 roku, sygn. II FSK 1365/16.

dowej kontroli wyraża się w ocenie prawnej, ta zaś wyrażona jest w uzasadnieniu, to na zakres powagi rzeczy osądzonej w rozumieniu art. 171 p.p.s.a. wskazują motywy wyroku<sup>40</sup>. Pod pojęciem „oceny prawnej” rozumie się wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą. Związanie oceną prawną odnosi się natomiast do określonych elementów uzasadnienia wyroku. W uzasadnieniu przedstawione jest rozumowanie, które doprowadziło sąd do określonej konkluzji prawnej.

Analiza treści uzasadnienia wyroku jest zatem kluczowa do określenia zakresu przedmiotowego ferowanych przez sąd administracyjny ocen. Pozwala ona na ustalenie, co sąd wziął pod uwagę, uwzględniając wniesioną skargę lub ją oddalając. W orzecznictwie, co z uwagi na ramy tematu wymaga powtórzenia i podkreślenia, zasadnie wskazuje się, że wprawdzie powaga rzeczy osądzonej obejmuje sentencję orzeczenia, jednak akcentując, że istota sądowej kontroli wyraża się w ocenie prawnej, ta zaś wyrażona jest w uzasadnieniu, to na zakres powagi rzeczy osądzonej w rozumieniu art. 171 p.p.s.a. wskazują motywy wyroku. Wynika z tego, że dla prawidłowego odczytania treści sentencji orzeczenia należy się kierować treścią jego uzasadnienia<sup>41</sup>.

Na zakończenie podkreślenia wymaga, że w doktrynie wyróżnia się trzy zakresy mocy obowiązującej rozstrzygnięć sądowych:

- pierwszy: związanie na zasadzie siły przekonywania argumentów zawartych w uzasadnieniu i uznania autorytetu, tak zwana intelektualna moc wiążąca;
- drugi: moc obowiązująca *sensu stricto*, zbliżona do tej, jaką mają ustawy;
- trzeci: tak zwana zniechęcająca moc obowiązująca<sup>42</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Sądy administracyjne, stojąc na straży konstytucyjne zagwarantowanej zasady równości wobec prawa uregulowanej w art. 32 ust 1 Konstytucji RP, stają się gwarantem realizacji tej zasady. Jak zauważył J. Boć:

Funkcja orzeczeń sądowych (wojewódzkich sądów administracyjnych) i NSA, a czasem również sądów powszechnych, w tym sądu antymonopolowego, a też w szczególności Sądu Najwyższego w sferze uznania ich za źródło prawa ma sens specjalny<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Tak NSA w wyrokach z 6 lutego 2018 roku, sygn. II FSK 224/16; z 11 lipca 2008 roku, sygn. I OSK 1074/07; oraz WSA w Warszawie w wyroku z 20 listopada 2017 roku, sygn. VII SA/Wa 2898/16.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 11 lipca 2008 roku, sygn. I OSK 1074/07.

<sup>42</sup> Wyróżnienie przytoczone przez A. Skoczylasa, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser *et al.*, Warszawa 2014, s. 726–727, cyt. za: Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1973, s. 103. Jednocześnie autor wskazał, że więcej na ten temat w R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych*, Kraków 2001, s. 383 n., oraz w powoływanej tam literaturze.

<sup>43</sup> J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 125.

Kontynuując tę myśl, J. Boć wyjaśnił, że, po pierwsze, gdy NSA przyjmie (ustali) jakieś rozumienie czy to złe, czy też niejasno zbudowanej normy prawnej w danej sprawie, to rozumienie to, co do takiego zakresu, obowiązuje we wszystkich rozpatrywanych przez sądy sprawach; po drugie, „oznacza nową treść normatywną, podobną do tej jaka mają akty normatywne”<sup>44</sup>. Odnosząc ten pogląd do organów administracji publicznej, należy zauważyć, że formalnie nie są one związane wykładnią zawartą w uchwałach NSA. Nie można jednakże nie podnieść, że moc prawna uchwał NSA wiąże pośrednio organy administracji publicznej w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej, albowiem powinien on uwzględnić, że takie będzie stanowisko sądu administracyjnego w określonej kwestii prawnej. Zwrócił na to uwagę J. Boć, podnosząc, że organy administracji publicznej, rozstrzygając w podobnych sprawach i obawiając się — w toku kontroli sądowej — uchylania decyzji, niejednokrotnie traktują treść orzeczeń sądów administracyjnych jako „inną”, ale zawsze „część obowiązującego prawa”<sup>45</sup>. Myśl tę rozwinął E. Bojanowski, odwołując się do niej i stwierdzając, że „szczególnym »produktem« działalności sądów administracyjnych jest »utrwalona linia orzecznicza«, do której nawiązują sądy administracyjne tak WSA, jak i NSA, wskazując na argumenty za przyjętym w danym rozstrzygnięciu stanowiskiem”<sup>46</sup>. Przynajmniej te poglądy doktryny, z którymi się zgadzam, w pełni oddają przywołaną na wstępie myśl przewodnią opracowania, obrazującą rolę uchwał NSA stanowiących niejako czynnik „stabilizujący” system prawa.

Tym samym nie można nie dostrzec, że uchwały NSA ujednoczają orzecznictwo sądowe, niejako porządkując poglądy w sprawach, w których orzecznictwo było rozbieżne, wskazując kierunek rozstrzygnięć w sprawach istotnych, skomplikowanych. Z przytaczanego bowiem wielokrotnie art. 269 § 1 p.p.s.a. należy wyprowadzić wniosek, że uchwała NSA w poszerzonym składzie ma moc ogólnie wiążącą, co skutkuje tym, że stanowisko w niej zajęte wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska — w trybie przewidzianym w cyt. art. 269 § 1 p.p.s.a. — dopóty sądy administracyjne powinny ją respektować. Jak wykazano bowiem w artykule, następstwem podjęcia tej uchwały będzie zgodne z nią orzekanie.

Konsekwencją zastosowania się przez sąd administracyjny do zawartej w uchwale wykładni prawa będzie zatem określone, zgodne z nią orzeczenie, które będzie następnie wiązało organy administracji z mocy art. 153 p.p.s.a., a co za tym idzie także pozostałe strony postępowania. W ten sposób, czego nie można nie wskazać, ogólna moc wiążąca uchwał NSA rozciąga się również na rozstrzygnięcia organów, które poddano kontroli sądownoadministracyjnej. Skoro nie ma

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznicza (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 51.

bowiem możliwości, by decyzja administracyjna konkretyzująca normę prawną w sposób sprzeczny z aktualną uchwałą NSA, poddana w ostatecznym jej kształcie kontroli sądowej, pozostała w obrocie prawnym, to wymaga to zauważenia również w procesie stosowania, ale i stanowienia prawa.

## THE IMPACT OF THE RESOLUTION-MAKING ACTIVITY OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT ON THE INTERPRETATION AND APPLICATION OF LAW

### Summary

The paper presents the issue of the nature and role of the resolutions of the Supreme Administrative Court, especially at the stage of applying the law. The position and powers of the Supreme Administrative Court to adopt resolutions aimed at clarifying those legal provisions whose application cause discrepancies in the jurisprudence of administrative courts were presented. At the same time, reflections were made on their law-making role.

Keywords: resolutions of the Supreme Administrative Court, sources of law, interpretation of the law, modern transformations in the use of law, the law-making role of administrative courts

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Bojanowski E., *Utrwalona linia orzecznicza (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Cooper T.L., *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*, San Francisco 2012.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Hauser R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Hauser R., Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2.
- Hauser R., Trzeciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Ihering R., *Geist der römischen Rechts*, t. 1, Leipzig 1873.
- Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Masztalski R., *Wpływ orzecznictwa na stosowanie prawa podatkowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 73, 2011, nr 2.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.

- Prawo. Język. Logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzl, Warszawa 2013.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2012.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. 6, Warszawa 2016, LEX.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Skoczylas A., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser et al., Warszawa 2014.
- Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Skoczylas A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10.
- Stefański R.A., *Instytucja pytań prawnych*, Kraków 2001.
- Stelmachowski A., *Prawotwórcza rola sądów (w świetle orzecznictwa cywilnego)*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5.
- Supernat J., *Sądowa kontrola administracji w systemie kontroli działania administracji w Unii Europejskiej*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich. Wisła-Czarne 13–16 maja 2012*, red. Z. Kmieciak, I. Lipowicz, Warszawa 2012.
- Tarno J.P., [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, red. J.P. Tarno et al., Warszawa 2006.
- Trzcziński J., *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, referat wygłoszony na Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24–26 kwietnia 2008 roku.
- Waśkowski E., *Teoria wykładni prawa cywilnego*, Warszawa 1936.
- Wierzbowski M., *Ewolucja prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego*, [w:] *Prawo. Język. Logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzl, Warszawa 2013.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1973.
- Zimmermann J., *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Instytucje wspólnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik et al., Kraków 2001.

## ORZECZNICTWO

- Postanowienie TK z 15 maja 2007 roku, sygn. P 13/06, OTK ZU 2007/6/A/57.
- Uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 roku, sygn. I OPS 1/06.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 3 lutego 1997 roku, sygn. OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 104.
- Wyrok ETPC w sprawie *Pronina przeciw Ukrainie* z 18 lipca 2006 roku, sygn. 63566/00.
- Wyrok NSA z 22 października 1997 roku, sygn. I SA/Gd 150/96.
- Wyrok NSA z 28 lipca 2005 roku, sygn. II FSK 576/05.
- Wyrok NSA z 21 czerwca 2011 roku, sygn. I OSK 85/11.
- Wyrok NSA z 21 czerwca 2011 roku, sygn. I OSK 2102/10.
- Wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 roku, sygn. I OSK 174/11.
- Wyrok NSA z 25 sierpnia 2011 roku, sygn. I OSK 227/11.
- Wyrok NSA z 25 sierpnia 2011 roku, sygn. I OSK 522/11.
- Wyrok NSA z 10 stycznia 2012 roku, sygn. II FSK 1296/10.
- Wyrok NSA z 10 stycznia 2012 roku, sygn. II FSK 1328/10.
- Wyrok NSA z 19 grudnia 2012 roku, sygn. I OSK 137/12.
- Wyrok NSA z 19 grudnia 2012 roku, sygn. I OSK 1997/11.
- Wyrok NSA z 6 lutego 2018 roku, sygn. II FSK 224/16.

Wyrok NSA z 10 maja 2018 roku, sygn. II FSK 1365/16.  
Wyrok NSA z 11 lipca 2008 roku, sygn. I OSK 1074/07.  
Wyrok NSA z 3 sierpnia 2018 roku, sygn. II OSK 3352/17.  
Wyrok NSA z 21 sierpnia 2018 roku, sygn. I FSK 1227/16.  
Wyrok NSA z 11 października 2018 roku, sygn. II FSK 2918/16.  
Wyrok WSA w Opolu z 20 maja 2012 roku, sygn. II SA/Op 87/13.  
Wyrok WSA w Opolu z 21 sierpnia 2013 roku, sygn. I SA/OP 282/13.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 10 października 2018 roku, sygn. I SA/Po 445/2018.  
Wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2017 roku, sygn. VII SA/Wa 2898/16.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 22 lipca 2019 roku, sygn. I SA/Wr 365/19.  
Wyrok TK z 10 lipca 2000 roku, sygn. SK 12/99.

#### GLOSY

*Glosa do uchwały NSA z 26 października 2009 r. I OPS 10/09, „Glosa” 2010, nr 2.*  
Wilbrandt-Gotowicz M., *Glosa do uchwały NSA z 26 października 2009 r. I OPS 10/09, „Glosa” 2010, nr 2.*