


*Tomasz Grzybowski** <https://orcid.org/0000-0002-9159-0223>*Marta Sarnowiec-Cisłak*** <https://orcid.org/0000-0001-9870-9111>

OCHRONA PORZĄDKU PRAWNEGO PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

Streszczenie. Pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego, w kształcie funkcjonującym od 2004 r., sytuuje tę instytucję nie tylko w roli gwaranta legalności działania władzy publicznej w konkretnym przypadku, lecz również koherencji i funkcjonalności systemu prawa administracyjnego jako takiego. Ochrona porządku prawnego przez sądy administracyjne w naturalny sposób wiąże się z zagadnieniem stabilności praktyki orzeczniczej i odpowiedzialnością sędziego za treść orzeczenia, w dalszej kolejności ze skutecznością sądownoadministracyjnego stosowania prawa. Problematyka ta plasuje się tym samym na krawędzi różnych płaszczyzn metodologicznych, obejmując takie wątki analizy, jak: miejsce i rola sądów administracyjnych we współczesnym porządku prawnym (metoda konstytucyjno-prawna), model proceduralny sądowego stosowania prawa i jego efektywność (metoda administracyjno-prawna), czy też teoretyczno-, a nawet etycznie-prawne aspekty sądowego stosowania prawa. W świetle decyzyjnego modelu sądowego stosowania prawa zagadnienie dbałości o ład prawny ujawnia się ze szczególną mocą w warstwie ustaleń walidacyjnych i interpretacyjnych, co nadaje istotne znaczenie motywom uzasadnienia, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że wykonanie orzeczenia w zasadzie pozostaje poza kompetencją sądu administracyjnego. Na tym tle autorzy zwracają uwagę na stosunkowo powściągliwe korzystanie przez sądy administracyjne z kompetencji reformatorycznych i środków dyscyplinujących jako swego rodzaju rozwiązań ostatecznych. Pozwala to sformułować tezę, że sądy administracyjne zasadniczo chronią porządek prawny siłą argumentów, nie zaś argumentem siły. Działania zapewniające pewność i skuteczność decyzji sądowego stosowania prawa traktują zaś jako środki ochrony porządku prawnego.

Słowa kluczowe: sądy administracyjne, porządek prawny, pewność prawa, uzasadnienie, kompetencje reformatoryczne.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, tgrzyb1@sgh.waw.pl

** Naczelny Sąd Administracyjny, msarnowiec@nsa.gov.pl

THE PROTECTION OF LEGAL ORDER BY ADMINISTRATIVE COURTS

Abstract. The position of the administrative judiciary, as it has functioned since 2004, situates this institution not only as a guarantor of the legality of public authority action in a given case, but also of the coherence and functionality of the administrative law system as such. The protection of the legal order by administrative courts is naturally related to the issue of the stability of the judicial practice and the responsibility of the judge for the content of the ruling, and further to the effectiveness of the judicial-administrative application of the law. Thus, this issue is situated on the edge of different methodological planes, covering such threads of analysis as: the place and role of administrative courts in the modern legal order (constitutional-legal method), the procedural model of judicial application of law and its effectiveness (administrative-legal method), or theoretical and even ethical-legal aspects of judicial application of law. In the light of the decisional model of ethical application of law, the issue of care for legal order is revealed with particular force in the layer of validation and interpretation findings, which gives significant importance to the reasons for the justification, especially if one takes into account that the execution of the decision in principle remains outside the competence of the administrative court. Against this background authors pay attention on the relatively restrained use of reformatory powers and disciplinary measures by administrative courts, as a kind of last resort legal remedy. This allows to maintain thesis that administrative courts generally protect the legal order with the force of arguments rather than with the argument of force. On the other hand, they treat measures to ensure the certainty and effectiveness of decisions of judicial application of law as measures to protect the legal order.

Keywords: administrative courts, legal order, legal certainty, justification, reformatory powers.

1.

Powołanie do życia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Polsce w 1980 r. zbiegło się z głębokimi przemianami w życiu społecznym i politycznym. Mimo że zasadnicza transformacja ustrojowa nabrała tempa niemal dekadę później, nie ulega wątpliwości, że jej kierunek i zasadnicze założenia wykuwały się już wcześniej, w toku powracających debat oraz stopniowych, coraz bardziej odważnych przekształceń instytucji dawnego systemu (Kmieciak 2010a, 219). Rok 2004 przyniósł ze sobą z kolei domknięcie głębokiej reformy, zapowiedzianej już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 443 ze zm.), w następstwie której sądownictwo administracyjne niejako wybiło się na niepodległość. Mowa oczywiście o ukonstytuowaniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, tj. w pełni rozwiniętej, samodzielnej pod względem prawnym i instytucjonalnym struktury wymiaru sprawiedliwości, odpowiedzialnej za kontrolę działalności administracji publicznej. Równoległe nastąpiła paradygmaticzna dla sędziów, w tym sądów administracyjnych, zmiana optyki, wiążąca się z akcesją Polski do Unii Europejskiej (szerzej Wróbel 2010, 474–496). Mimo że podstawowe dla sądownictwa administracyjnego akty normatywne, zwłaszcza w płaszczyźnie proceduralnej, były już wielokrotnie nowelizowane, formuła modelu sądowej kontroli administracji wprowadzona w życie w 2004 r. zasadniczo nie uległa zmianie.

Trudno na tym tle przecenić wpływ reaktywowanego sądownictwa administracyjnego na nasze myślenie o prawie, jego legitymizującej funkcji i roli regulatora stosunków społecznych, zwłaszcza że bardzo szybko okazało się, iż to właśnie zasady prawa będą dla składów orzekających drogowskazem (Hauser 2010, 157). Jakkolwiek sądy administracyjne nie są jedynym filarem kontroli aparatu władzy wykonawczej (szerzej Zirk-Sadowski 2005a, 259–285), to można i należy je postrzegać jako kluczowe z perspektywy ochrony praw jednostki. Należy bowiem zauważyć, że z punktu widzenia podmiotu dochodzącego swoich praw w sporze z administracją publiczną istotne jest przede wszystkim to, co sąd wydobędzie z treści przepisów w rozpoznawanym stanie faktycznym (Kmieciak 2010a, 230). W ramach swojej właściwości sądy administracyjne w zasadniczy sposób przyczyniają się więc do społecznego odbioru prawa, wywierając zarazem przemożny wpływ tak na zmianę ideologii, jak i mechanizmy stosowania prawa przez administrację. Judycjalizacja prawa administracyjnego dokonuje się na wielu poziomach, wśród których wyróżniono swego rodzaju nurty praktyki orzeczniczej: 1) porządkujący, dotyczący wykładni podstawowych pojęć prawa administracyjnego, stanowiących ramy komunikacji administracji z obywatelem, takich jak uznanie administracyjne czy zaufanie do organów państwa; 2) prokonstytucyjny, zorientowany na zasadnicze podstawy ochrony praw podmiotowych jednostki i środki temu celowi służące, w tym zwłaszcza bezpośrednie stosowanie konstytucji czy wykładnia zgodna z konstytucją; 3) prowolnościowy, również skoncentrowany wokół idei, zgodnie z którą w państwie praworządnym działania władzy publicznej muszą znajdować wyraźne umocowanie w przepisie ustawy; 4) korygujący, tj. zmierzający do usuwania kolizji i oczywistych błędów legislacyjnych, przy uwzględnieniu *ratio legis*; 5) proeuropejski, zapewniający spójność krajowego porządku prawnego z *acquis communautaire* (Chróścielewski, Kmieciak 2005, 76–89).

Okazuje się więc, że pozycja ustrojowa sądów administracyjnych z Naczelny Sąd Administracyjny na czele, niejako *ex definitione*, sytuuje tę instytucję nie tylko w roli gwaranta legalności działania władzy publicznej w konkretnym przypadku, lecz również koherencji i funkcjonalności systemu prawa administracyjnego jako takiego. Odsłania to tytułowe zagadnienie ochrony porządku prawnego w praktyce orzeczniczej. W badanym obszarze wspomniane pojęcie nie daje się bowiem sprowadzić li tylko do ochrony praworządności, zwłaszcza w wąskim rozumieniu, oznaczającym przestrzeganie prawa przez organy państwowe (Opalek, Wróblewski 1991, 285).

2.

Ochrona porządku prawnego jest pojęciem bardzo pojemnym, w skład którego wchodzić mogą różnorodne zagadnienia, o odmiennym stopniu uogólnienia, począwszy od związanych z konkretnymi gałęziami prawa, jak bezpieczeństwo

publiczne (prawo konstytucyjne i administracyjne; Bień-Kacała 2015, 11 i n.) czy pewność obrotu gospodarczego (Szczepka 2014, 36–45), a kończąc na kwestiach teoretyczno- czy wręcz filozoficzno-prawnych, takich jak pewność prawa (Wojciechowski 2014, rozdz. 1). Notabene pojęcia te można zaliczyć do rodziny znaczeń w ujęciu Wittgenstein’owskim. Jak wskazuje Maciej Wojciechowski,

trudno terminologicznie odróżnić wyrażenia, takie jak: „pewność prawa”, „bezpieczeństwo prawne”, „zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa”. Przeprowadzanie szczegółowych dystynkcji byłoby zbędnym, scholastycznym (w pejoratywnym znaczeniu tego słowa) „dzieleniem włosa na czworo” (Wojciechowski 2014, rozdział 1).

W powyższym kontekście zwłaszcza pojęcie pewności prawa może być kojarzone z ochroną porządku prawnego, z uwagi na swój uniwersalny wydzźwięk i silne zakotwiczenie w orzecznictwie, właśnie w kontekście gwarancyjnej funkcji prawa (tak np. Zdyb 2018, 421–443). Można je przy tym wiązać z płaszczyzną formalną, kładąc nacisk na proceduralne aspekty obowiązywania i stosowania prawa, co nawiasem mówiąc jest dosyć naturalnym kierunkiem dla prawników osadzonych w liberalno-demokratycznej wizji ustroju państwa. Zwrot ku proceduralnemu ujęciu prawa, tj. swego rodzaju ucieczka w dyskursywność, pozwala bowiem odsunąć prawo od ideologii, z różnym skutkiem obiektywizując proces decyzyjny tak na poziomie stanowienia, jak i stosowania prawa. Jest to jednak broń obosieczna, bo zarazem tworzy się, przez złożoną konwencjonalizację procesów decyzyjnych, cały łańcuch barier komunikacyjnych¹, hamujących procesy artykułowania interesów grupowych (szerzej Zirk-Sadowski 2005b, 66–69)². W aspekcie proceduralnym podstawowe pytania dotyczą tego, czy prawo ustanowił odpowiednio legitymizowany podmiot, czy dochowane zostały stosowne procedury w zakresie jego kształtowania, czy zostało odpowiednio promulgowane. W dalszej kolejności można zastanawiać się, czy tak ukształtowane regulacje prawne są przejrzyste, jasne, czytelne, czy dają podstawy do odszukania norm prawnych odpowiadających standardom ładu publicznego, a także, jakie są metody stosowania prawa, czy gwarantują przewidywalność wyników wykładni oraz stabilność praktyki decyzyjnej. Innymi słowy, chodzi tu o pewność prawa we wszystkich trzech wymiarach: dynamicznej, komunikacyjnej i kwalifikacyjnej (Brożek 2011, 24 i n.). Nietrudno dostrzec, że nie są to *nomen omen* neutralne aksjologicznie aspekty legitymizacji prawa, zwłaszcza jeśli skonfrontować je z bieżącymi warunkami debaty polityczno-prawnej dotyczącej roli i miejsca sądów jako regulatora życia społecznego, a w tym skali ich zaangażowania w proces dystrybucji władzy we współczesnym państwie

¹ Najbardziej wymownym przejawem owych barier jest sytuacja, nie tak odległa wszak od warunków współczesnych, w której poszczególne instytucje konstytucyjne, zamiast się uzupełniać, występują przeciwko sobie (zob. Barber 2013, 558–577).

² Na tym tle można rozpatrywać m.in. źródła bieżącego kryzysu debaty publicznej, również na poziomie instytucjonalnym.

(Dębska 2015, 299–301). Przeciwnie, z której by strony nie spojrzeć, rozumowania prawnicze angażują oceny o charakterze wartościującym, jako że prawo jest niejako zanurzone w kulturze danego społeczeństwa (Zirk-Sadowski 1998). Można jednak podsumować, że ujęcia proceduralne, zwłaszcza te prezentujące postawę afilozoficzną (Wróblewski 1966, 60–87), czy też na poziomie szczegółowych nauk prawnych dogmatyczno-formalną, usiłują neutralizować wpływ ideologii na legitymizację decyzji prawnych, zarówno na poziomie dyskursu prawodawczego, jak i operatywnego.

Na potrzeby niniejszych rozważań istotny jest ten wniosek płynący z powyższych uwag, że zależnie od przyjętej perspektywy problematykę ochrony porządku prawnego można analizować z wykorzystaniem metod właściwych dogmatyce prawniczej, jak również z wykorzystaniem teoretycznej, a nawet filozoficznej siatki pojęciowej. Nasuwa się z kolei spostrzeżenie, że w płaszczyźnie dogmatyczno-prawnej ochronę porządku prawnego również można postrzegać w aspekcie materialnym bądź proceduralnym. W tym pierwszym chodziłoby o analizę ustrojową, obejmującą zakres praw i obowiązków uczestników obrotu prawnego, a także system gwarancji instytucjonalnych (zwłaszcza na poziomie konstytucyjnym), pozwalających na utrzymanie ładu prawnego (Zdyb 2018, 429–436). Natomiast w optyce proceduralnej angażuje się analizę obowiązujących rozwiązań prawnych pozwalających na podejmowanie decyzji prawnych, przez które ustanawia się, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje uprawnienie zarówno na poziomie generalnym, jak i indywidualnym. Chodziłoby tu o weryfikację, czy stosowne normy realizują ideę sprawiedliwości proceduralnej (w odniesieniu do Kodeksu postępowania administracyjnego zob. Kmiecik 1994). Patrząc natomiast z perspektywy teoretycznej, zagadnienie ochrony porządku prawnego można rozważać, uwzględniając zwłaszcza zróżnicowaną problematykę wiążącą się pojęciem pewności prawa, tak stanowionego, jak i konkretyzowanego w praktyce orzeczniczej. W tym ostatnim zakresie mówi się najczęściej o pewności decyzji sądowego stosowania prawa, która w znaczeniu obiektywnym, tj. wykraczającym poza indywidualne zaufanie do treści decyzji jej adresata, utożsamiana jest z przewidywalnością rozstrzygnięcia (Wróblewski 1973, 107). Ochrona porządku prawnego przez sądy administracyjne w naturalny sposób wiąże się więc z zagadnieniem stabilności praktyki orzeczniczej (Spyra 2006, 192) i odpowiedzialnością sędziego za treść orzeczenia, w dalszej kolejności zaś ze skutecznością sądownoadministracyjnego stosowania prawa.

Problem ochrony porządku prawnego przez sądy plasuje się tym samym na krawędzi płaszczyzn metodologicznych, obejmując takie wątki analizy, jak: miejsce i rola sądów administracyjnych we współczesnym porządku prawnym (metoda konstytucyjno-prawna), model proceduralny sądowego stosowania prawa i jego efektywność (metoda administracyjno-prawna), czy też teoretyczno-, a nawet etyczno-prawne aspekty sądowego stosowania prawa, jeżeli uwzględnić

zwłaszcza sygnalizowany dalej problem przemocy symbolicznej (językowej) sądu w ramach operatywnej wykładni prawa (Zirk-Sadowski 2006, 70–73). „Jedynie niewielu zaprzeczyłoby bowiem znaczeniu tych elementów, które równie dobrze można nazwać moralnymi, w tworzeniu akceptowalnych decyzji” (Hart 1998, 276).

3.

Wychodząc z tych założeń, można posłużyć się decyzyjnym modelem sądowego stosowania prawa dla zobrazowania wymiarów odpowiedzialności sędziego za treść prawa. Wskazuje się mianowicie, że na decyzję sądową składa się wiele decyzji cząstkowych: 1) decyzja walidacyjna, w ramach której sąd ustala obowiązywanie norm właściwych dla danego przypadku; 2) decyzja interpretacyjna, zmierzająca do ustalenia znaczenia tychże norm; 3) decyzja dowodowa, tj. ustalenie tzw. podstawy faktycznej, czyli ustalenie relacji pomiędzy określonymi zdarzeniami a rzeczywistością; 4) decyzja wyboru konsekwencji, tj. ustalenie relacji pomiędzy konkretnym, stwierdzonym stanem faktycznym a obowiązującymi normami prawnymi (szerzej Wróblewski 1967).

Jeżeli przy tym uwzględnić, że judykat trafia do audytoriów o zróżnicowanej skali (zasięgu), tak partykularnych – strony postępowania, sąd wyższej instancji, jak i uniwersalnych – przykładowo w sprawach głośnych medialnie (szerzej Perelman 2002, 27–30) – to odpowiedzialność sędziego za treść prawa można postrzegać w optyce indywidualnej, tj. rozstrzyganego przypadku, bądź w perspektywie systemowej, porządku prawnego. Do tej pierwszej kategorii można odnieść modelowo decyzje cząstkowe dotyczące ustaleń faktycznych oraz wyboru konsekwencji prawnych. Z kolei ustalenia walidacyjne i interpretacyjne tworzą przestrzeń dla wspomnianych wyżej nurtów praktyki orzeczniczej, tj. *ius interpretandi*, jako czynnik stabilizujący praktykę orzeczniczą. Zatem to w warstwie ustaleń walidacyjnych, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę zagadnienie bezpośredniego stosowania konstytucji, a w szczególności w decyzji interpretacyjnej, tj. w wykładni prawa ujawnia się problem ochrony porządku prawnego przez sędziego.

Siła illokucyjna tych ustaleń zależy od argumentów wykorzystanych w motywach rozstrzygnięcia, bowiem władza sądu jest legitymizowana przede wszystkim przez motyw sędziowskiego rozumowania, tj. uzasadnienie orzeczenia (Łętowska 1997, 8 i n.). To przez pryzmat uzasadnienia orzeczenia dokonuje się oceny, czy sędziowie działają jako tzw. wierni agenci (*faithful agents*) prawa, czy też czynią ze swej władzy niewłaściwy użytek (Bystranowski 2016, 29–30). Może się przecież okazać, że autorytatywność sądowej wykładni prawa przejawia się w wykorzystaniu niedostępnych dla obywatela bądź nierzetelnych argumentów interpretacyjnych, tj. że „obywatel ma poczucie, że został niejako «zaskoczony» nowym znaczeniem terminu przyjętym w rozstrzyganym sporze przez sędziego”. Może też zdarzyć się przeciwnie, że obywatel nie może przełamać swoistego

oportunizmu interpretacyjnego, polegającego na poszukiwaniu rozwiązań wcześniej zaakceptowanych, nawet kontrowersyjnych, jeżeli gwarantują oszczędność czasu oraz aprobatę instancyjną orzeczenia, zgodnie ze sformułowaną przez Chaima Perelmana zasadą bezwładności (Jabłoński, Kaczmarek 2013, 104).

Ranga uzasadnienia wzrasta dodatkowo, jeśli wziąć pod uwagę, że wykonanie orzeczenia w zasadzie – zwłaszcza w odniesieniu do sądów administracyjnych – pozostaje poza kompetencją sądu. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny,

jeżeli wyrok sądu administracyjnego stanowi autorytatywną wypowiedź, co do zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, to w zakresie tego rozstrzygnięcia nie nadaje się on do wykonania w trybie egzekucyjnym. W odniesieniu do orzeczeń sądów administracyjnych, ich wykonanie należy rozumieć jako zastosowanie się organu administracji publicznej do oceny prawnej sądu administracyjnego (wyr. NSA z 1 września 2010 r., I OSK 920/10, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wypada w tym kontekście przypomnieć, że modele orzecznictwa sądowo-administracyjnego różnią się w skali europejskiej, czy nawet szerzej – światowej, oscylując między czysto kasacyjnym a w pełni reformatoryjnym (szerzej Kowalski 2018, 11–19). Polskie sądy administracyjne dysponują wprawdzie ograniczonymi uprawnieniami w zakresie reformatoryjnym, takim zwłaszcza jak nakaz sądowy, który do pewnego stopnia zbliżony jest do funkcjonującej np. w systemie holenderskim tzw. pętli administracyjnej, *last but not least* dysponują możliwością umorzenia postępowania administracyjnego, a nawet stwierdzenia istnienia albo nieistnienia uprawnienia lub obowiązku³. Sąd ma też do dyspozycji pewne środki przymusu, zwłaszcza grzywnę. Niemniej charakter tych narzędzi prawnych postrzegać należy jako ekstraordynaryjny; kompetencje merytoryczne z założenia powinny chronić przed „efektem jo-jo”, a więc rozpatrywaniem tej samej sprawy na przemian przez organy administracji i sądy administracyjne (różnych instancji) bez jej ostatecznego, merytorycznego zakończenia (Kmieciak 2010b, 109). Składy orzekające korzystają z uprawnień merytorycznych powściągliwie, np. w sprawach przyznania dodatków do zasiłków, przyznania świadczeń wychowawczych, refundacji leków, pozwolenia na budowę, przyznania stypendium czy kar pieniężnych (Biuro Orzecznictwa, 2019). Zasadniczo więc orzeczenia sądów administracyjnych mają charakter kasacyjny, tzn. eliminują akt organu administracji publicznej, pozostawiając mu rozstrzygnięcie co do istoty sprawy (szerzej Hauser 2007). Jest to, nawiasem mówiąc, podstawowa wada kasacyjnego wariantu orzekania, częstokroć dla stron postępowania niezrozumiałego. Stąd też w 2015 r. wkomponowano w procedurę sądowoadministracyjną wspomniane wyżej elementy reformatoryjne, które mają umożliwić stronie wyegzekwowanie

³ Taki wyrok w istocie niejako zastępuje stosowne orzeczenie organu administracji publicznej; organ zostaje „niejako wyręczony” w swojej formie w wykonaniu ustawowego zadania, co podyktowane jest względami efektywności sądowej kontroli administracji publicznej (szerzej zob. Kmieciak 2011, 13–20).

wyroku w sytuacji, gdy organ go nie wykonuje. W aktualnym stanie prawnym polskie sądownictwo administracyjne ewoluowało więc w kierunku mieszanego modelu kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, w którym jednakże przeważają uprawnienia kasacyjne (Piątek, Skoczylas 2019, 33).

Ta ostatnia uwaga jest o tyle istotna, że wskazuje również na brak działania sądu administracyjnego z urzędu. Przepisy procesowe w jednoznaczny sposób uzależniają interwencję sądu od inicjatywy skargowej. Co do zasady więc, niezależnie od tego, czy sąd posłuży się rozstrzygnięciem reformatoryjnym, czy uchyli zaskarżony akt, wiedzę o braku wykonania wyroku poweźmie dopiero w razie wniesienia skargi na niewykonanie wyroku, bądź ponownej skargi w sytuacji wydania rozstrzygnięcia, które nie realizuje wskazań co do dalszego postępowania wynikających z pierwotnego wyroku sądu. Oznacza to, że sąd administracyjny zasadniczo chroni stabilność, jak też efektywność swych decyzji, a tym samym porządek prawny, siłą argumentów, nie zaś argumentem siły.

4.

Za ilustrację powyższych ustaleń może posłużyć próba ochrony ustrojowej pozycji sądu administracyjnego, a pośrednio ładu prawnego, podjęta w niedawnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2021 r. (V SA/Wa 393/21, niepubl.). W orzeczeniu tym skład orzekający odniósł się do kwestii wykonalności wyroków sądów administracyjnych w kontekście związania oceną prawną w nich wyrażoną. Innymi słowy, sytuacja analizowana przez sąd stanowiła akademicki wręcz przykład wspomnianego wyżej „efektu jo-jo”.

Sprawa dotyczyła decyzji Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w przedmiocie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności finansowych z tytułu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. U podstawy faktycznej rozstrzygnięcia legło ustalenie, że skarżący nie uzupełnił wymaganego wykształcenia w terminie 3 lat od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy. Na skutek złożonej skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję organu, wskazując na błędy w zakresie ustalenia o nieuzupełnieniu wykształcenia. W tym względzie nakazano, w szczególności, aby organ wziął pod uwagę okoliczności związane z sytuacją życiową skarżącego, a także fakt, że strona ostatecznie dopełniła warunku wykazania się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi z dwóch niezależnych od siebie tytułów, a zatem cel wsparcia został finalnie zrealizowany. Jednakże w kolejnej decyzji będącej przedmiotem oceny w omawianym wyroku z 15 czerwca 2021 r. organ odwoławczy podtrzymał stanowisko, że warunek uzupełnienia wykształcenia nie został przez skarżącego spełniony. Organ zauważył przy tym, że stoi na straży praworządności i nie może podejmować

decyzji sprzecznych z przepisami prawa. W związku z powyższym nie ma podstaw do uwzględnienia okoliczności związanych z sytuacją życiową skarżącego, jak również faktu, że strona ostatecznie dopełniła warunku wykazania się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi z dwóch niezależnych od siebie tytułów, na co wskazywał sąd administracyjny w wyroku uchylającym pierwotną decyzję (wyr. WSA w Warszawie z 6 lutego 2019 r., V SA/Wa 1101/18, CBOSA)⁴.

Oceniając zgodność z prawem ponownej decyzji organu, WSA w Warszawie stwierdził, że porównanie ustaleń organu ze wskazaniem co do dalszego postępowania wynikającymi z wyroku, który miał zostać wykonany w sprawie, prowadzi do wniosku, że są one bezpośrednio sprzeczne. Zdaniem składu orzekającego organ nie tyle uwzględnił, ile odniósł się polemicznie do oceny prawnej wynikającej z pierwotnego wyroku sądu administracyjnego, czemu notabene wprost dał wyraz we wnioskach wyrażonych w uzasadnieniu spornej decyzji. W związku z tym sąd przypomniał, że nie można tracić z pola widzenia, że związanie oceną wyrażoną w orzeczeniu sądu administracyjnego stanowi gwarancję prawną skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych i ma zapobiegać dalszym naruszeniom prawa przez organ. Bez ścisłego stosowania omawianej zasady trudno byłoby zapewnić spójność działania systemu władzy państwowej. W istocie podważałoby to obowiązującą w polskim prawie zasadę sądowej kontroli nad aktami i czynnościami organów administracji. Sąd podkreślił, że efektywność ochrony sądowej należy traktować jako element podmiotowego prawa do sądu, stanowiącego jeden z fundamentów demokratycznego ustroju prawnego. W konkluzji zaś stwierdził, że uznając za nadrzędną własną perspektywę interpretacyjną, jak też co do stosowania prawa w stanie faktycznym sprawy, organ podważył istotę sądowej kontroli administracji oraz zasadę współdziałania władz. Mimo krytycznej oceny działania organu nie zastosowano jednak merytorycznego środka prawnego, ograniczając rozstrzygnięcie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji organów obu instancji, oraz wskazując w zaleceniach, że organ powinien rozważyć możliwość umorzenia postępowania administracyjnego.

5.

Na tle przedstawionych uwag można zaryzykować kilka wniosków ogólniejszej natury. Przede wszystkim wydaje się, że sądy postrzegają praworządność jako wartość samoistną, zaś działania zapewniające pewność i skuteczność decyzji sądowego stosowania prawa jako środki ochrony porządku prawnego. Stanowi to charakterystyczny dla ustroju demokratycznego sposób postrzegania roli sądu

⁴ Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od ww. wyroku podważając wyłączenie ustalenie o przedawnieniu (wyr. NSA z 29 maja 2020 r., I GSK 1514/19, CBOSA). Zatem w pozostałym zakresie ocena prawna wyrażona w ww. wyroku z 6 lipca 2019 r. uprawomocniła się.

w systemie organów władzy państwowej. Niemniej zwraca uwagę ograniczona sprawczość władzy sądowniczej. Sądy są bowiem tą władzą, która „nie ma ani sakiewki, ani miecza” (Hamilton 1788). Wykonalność orzeczeń sądowych jest w dużej mierze pochodną nie tylko gwarancji instytucjonalnych, ale być może w nie mniejszym stopniu poziomu kultury prawnej czy też pewnej dojrzałości (demokratyzacji) społeczeństwa. Trzeba przy tym odnotować, że ów wewnętrzny punkt widzenia, a zatem swego rodzaju wrażliwość sądów administracyjnych na uwarunkowania kultury prawnej, w której funkcjonują, jest widoczna w praktyce orzeczniczej. Ze środków merytorycznych oraz dyscyplinujących organy władzy publicznej sądy administracyjne korzystają bowiem dosyć powściągliwie, postrzegając je jako swego rodzaju ostateczność i rezerwując je raczej dla uporczywego oporu organów administracji publicznej (zob. np. wyr. WSA w Warszawie z 16 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1125/15, niepubl.). Postawę tę ilustruje również przywołane studium przypadku. Wynika to naszym zdaniem zarówno z przyczyn leżących w rodzimej kulturze prawnej, jak i z ograniczeń o charakterze prawnym, zwłaszcza że dominujące elementy konstrukcyjne polskiego systemu sądowej kontroli administracji mają charakter kasacyjny (Piątek, Skoczylas 2019, 24 i 32). Można więc powiedzieć, że sądy administracyjne legitymizują swoją władzę raczej *imperio rationis* aniżeli *ratione imperii*. Jest jednak i wyżej wspomniany koszt tego rodzaju postawy interpretacyjnej właściwej dla trzeciej władzy. Wydaje się bowiem, że idealistyczna wizja „stolic imperium prawa” (Dworkin 2006, 409) nadal jest negocjowana w dyskursie prawnym.

BIBLIOGRAFIA

- Barber, Nicholas W. 2013. „Self-defence for institutions”. *Cambridge Law Journal* 72: 558–577.
- Bień-Kacała, Agnieszka. 2015. „Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2: 11–28.
- Biuro Orzecznictwa NSA. 2019. „Sprawozdanie z konferencji sędziów Izby Gospodarczej NSA, Trojanów 27–29 maja 2019”. *Materiały Szkoleniowe* 55: 1–54.
- Brożek, Bartosz. 2011. „Pewność prawa jako stabilność strukturalna”. *Forum Prawnicze* 6: 23–29.
- Bystranowski, Piotr. 2016. „Ekonomiczna analiza prawa wobec problemu optymalnej precyzji dyrektyw prawnych”. *Państwo i Prawo* 5: 18–33.
- Chróścielewski, Wojciech. Zbigniew Kmiecik. 2005. „Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*. Red. Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzeński. 75–89. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Dębska, Hanna. 2015. *Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dworkin, Ronald. 2006. *Imperium prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hamilton, Alexander. 1788. „The Judiciary Department”. *The Federalist Papers* 78, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp [dostęp: 30.09.2021].
- Hart, Herbert L.A. 1998. *Pojęcie prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Hauser, Roman. 2007. „Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych”. W *Ratio est anima legis, Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*. Red. Jerzy Góral, Roman Hauser, Józef Repel, Marek Zirk-Sadowski. 235–244. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Hauser, Roman. 2010. „Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 157–167.
- Jabłoński, Paweł. Przemysław Kaczmarek. 2013. „O trzech granicach władzy prawniczej”. *Archivum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 1: 93–108.
- Kmiecik, Zbigniew. 1994. „Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)”. *Państwo i Prawo* 10: 55–63.
- Kmiecik, Zbigniew. 2010a. „Standardy ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądownoadministracyjnym”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 219–231.
- Kmiecik, Zbigniew. 2010b. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kmiecik, Zbigniew. 2011. „Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2: 9–20.
- Kowalski, Michał. 2018. „Ustrój sądownictwa administracyjnego i jego praktyczne znaczenie dla poszczególnych etapów postępowania”. W *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*. Red. Janusz Drachal, Roman Hauser. 41–78. Warszawa: C.H.Beck.
- Łętowska, Ewa. 1997. „Pozaprosesowe znaczenie uzasadnienia sądowego”. *Państwo i Prawo* 5: 3–17.
- Opalek, Kazimierz. Jerzy Wróblewski. 1991. *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Perelman, Chaim. 2002. *Imperium retoryki. Retoryka i argumentacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2019. „Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych”. *Państwo i Prawo* 1: 24–38.
- Spyra, Tomasz. 2006. *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szczepka, Radosław. 2014. „Instytucje prawne gwarantujące pewność obrotu gospodarczego przy transakcjach międzynarodowych na rynku wewnętrznym w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. *Rynek – Społeczeństwo – Kultura* 3: 36–45.
- Wojciechowski, Maciej. 2014. *Pewność prawa*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wróbel, Andrzej. 2010. „Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 474–496.
- Wróblewski, Jerzy. 1966. „Postawa filozoficzna i afilozoficzna we współczesnej teorii prawa”. *Studia Prawnicze* 13: 60–89.
- Wróblewski, Jerzy. 1967. „Stosowanie prawa (model teoretyczny)”. *Państwo i Prawo* 3: 375–392.
- Wróblewski, Jerzy. 1973. *Wartości a decyzja sądowa*. Warszawa: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Zdyb, Marian. 2018. „Pewność prawa”. *Teka Komisji Prawniczej* 1: 421–443.
- Zirk-Sadowski, Marek. 1998. *Prawo a uczestniczenie w kulturze*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zirk-Sadowski, Marek. 2005a. „Kontrola administracji publicznej”. W *Administracja publiczna*. Red. Jerzy Hausner. 259–285. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zirk-Sadowski, Marek. 2005b. „Stanowienie prawa sprawiedliwego”. W *Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*. Red. Roman Hauser, Lesław Nawacki. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zirk-Sadowski, Marek. 2006. „Epistemologia prawa a teorie wykładni”. W *Prawo – Władza – Społeczeństwo – Polityka. Księga Jubileuszowa Profesora Krzysztofa Paleckiego*. Red. Maria Borucka-Arctowa. 67–78. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 29 maja 2020 r., I GSK 1514/19, CBOSA.

Wyrok NSA z 1 września 2010 r., I OSK 920/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1125/15, niepubl.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2019 r., V SA/Wa 1101/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2021 r., V SA/Wa 393/21, niepubl.