Dominika Tykwińska-Rutkowska¹

**Uwag kilka o sformalizowanych instrumentach wykładni
prawa administracyjnego w działalności sądów administracyjnych²**

Słowa kluczowe: wykładnia prawa, wykładnia prawa administracyjnego, sformalizowane instrumenty wykładni prawa, wyroki sądów administracyjnych, uchwały NSA, ocena prawna, wskazania co do dalszego postępowania;

Keywords: interpretation of law, administrative law interpretation, formalized instruments of law interpretation, administrative courts' judgments, resolutions of the Supreme Administrative Court, legal appraisal, guidelines on court proceedings;

Streszczenie

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie wybranych uwag o niektórych sformalizowanych instrumentach wykładni prawa administracyjnego w działalności sądów administracyjnych. Sądy te bez wątpienia uczestniczą w ustalaniu znaczenia określonych przepisów prawa lub ich fragmentów, dokonując tzw. wykładni operatywnej (decyzyjnej) w toku rozpatrywania konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej. Ponadto udział sądów administracyjnych w procesie wykładni prawa administracyjnego należy łączyć z uchwałodawczą działalnością Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ten najważniejszy obszar działalności pozaorzeczniczej sądu bezpośrednio wpływa na orzecznictwo sądowoadministracyjne, a w szerszej perspektywie także na orzecznictwo administracyjne. Bez względu na to, który z analizowanych instrumentów wykładni wyko-

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. E-mail: tykwinska@prawo.ug.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XIV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego nt.: *Trzecia władza – problemy, wyzwania, osiągnięcia*, które odbyło się w dniach 11–13 października 2016 r. w Jantarze.

rzysują sądy administracyjne, dokonywana z ich wykorzystaniem wykładnia istotnie przyczynia się do rozwoju nieskodyfikowanego prawa administracyjnego i jego nauki.

Summary

A few remarks on the formalized instruments of judicial interpretation of administrative law by administrative courts

The main purpose of this article is to present some of the formalized instruments of judicial interpretation of administrative law by administrative courts. There are no doubts that administrative courts take part in the process of interpretation of administrative law by using different means. The most popular instrument is a court judgment – court interprets law for the purpose of issuing a decision. The administrative courts' participation in the interpretation of law should be also linked to the Supreme Administrative Court's resolutions. No matter which of the described formalized instruments of the interpretation of law is used by administrative courts, the outcome of the interpretation process contributes to the development of non-codified administrative law and its science.

Nie ulega wątpliwości, że sądownictwo administracyjne, które odegrało kluczową rolę w procesie powstawania nowożytnego prawa administracyjnego rozumianego jako prawo oparte na orzecznictwie³, uważane jest za jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Jak bowiem trafnie stwierdza

³ Powstałe w XIX w. sądownictwo administracyjne, na czele z francuskim pierwowzorem sądu administracyjnego Radą Stanu (*Conseil d'Etat*), wywarło znaczący wpływ na ówczesną administrację publiczną. Jak podkreślają J. Borkowski oraz E. Bojanowski, w historii administracji francuskiej doniosłe akty ustawodawcze często stanowiły kodyfikację orzecznictwa. To orzecznictwo sądów administracyjnych „stanowi w istocie główne źródło prawa administracyjnego” – nadało mu „jednolity charakter w zakresie jego istoty i metod administracji”. Mimo, że pogląd ten odnosi się wprost do roli sądownictwa administracyjnego we Francji, to należy zgodzić się ze stanowiskiem E. Bojanowskiego, że: „*mutatis mutandis* można odnieść go również do roli sądownictwa administracyjnego we wszystkich państwach, które wprowadziły takie rozwiązania”. E. Bojanowski, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 216; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, wyd. 13, Warszawa 2015, s. 71–72.

Jerzy Stefan Langrod, „nie ma praworządności bez sądownictwa administracyjnego, tak jak bez armii nie ma pewności granic, a bez policji bezpieczeństwa wewnętrznego”⁴. To historycznie ugruntowane sądownictwo – sądowa kontroli administracji na ziemiach polskich ma długą historię i sięga okresów nie tylko wolnej Polski, ale także czasów zaborów – jako jeden z takich fundamentów demokratycznego państwa prawa winno zajmować stosowne miejsce w ustawie zasadniczej⁵.

W obowiązującej ustawie z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ (dalej: Konstytucja) Naczelny Sąd Administracyjny otrzymał rangę Konstytucyjną a zapowiedziane dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne⁷ zyskało trwałe oparcie funkcjonowania w dwóch grupach jej przepisów⁸. Po pierwsze, w postanowieniach ustawy zasadniczej dotyczących wymiaru sprawiedliwości czy szerzej – organów państwa jako takich. Po drugie, w przepisach, które wprost i wyłącznie do niego się odnoszą.

Do pierwszej grupy postanowień Konstytucji należy zaliczyć kluczowy dla zrozumienia istoty wymiaru sprawiedliwości w Polsce art. 2 statuujący zasadę demokratycznego państwa prawa, z której wyprowadza się zasady dotyczące wymiaru sprawiedliwości – zasadę prawa do procesu oraz zasa-

⁴ J.S. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, za: J.S. Langrod, *Znosić czy rozbudować?* 1929 r., [w:] *Przedruki z „Gazety Administracji” z 1946 roku*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 72.

⁵ Na ziemiach polskich sądownictwo administracyjne pojawiło się w okresie Księstwa Warszawskiego, a później na obszarach zaboru austriackiego i pruskiego. W wolnej Polsce pierwszym polskim sądem administracyjnym był powołany na mocy ustawy z 3 sierpnia 1922 r. (Dz.U. RP 1926, Nr 86, poz. 400), Najwyższy Trybunał Administracyjny. E. Bojanowski, *Uchwalodawcza 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*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 135; W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 6; W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 74; J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5, s. 4.

⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ W. Szydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 230, 245.

⁸ W. Sawczyn, op.cit., s. 77.

dę prawa do sądu⁹. Zasady te regulowane są wprost w art. 77 ust. 2 Konstytucji ustanawiającym zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia wszelkich naruszonych wolności i praw¹⁰, oraz w art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowiącym o prawie do sądu rozumianym jako prawo uruchomienia procedury, prawo do odpowiedniego kształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego, czyli wiążącego rozstrzygnięcia¹¹. Ponadto w grupie tej wymienić należy przepisy wprost odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości, a zawarte w Rozdziale VIII Konstytucji pt. „Sądy i Trybunały”. Pośród nich w pierwszej kolejności należy powołać art. 173 Konstytucji stanowiący rozwinięcie treści przepisu art. 10 Konstytucji RP wprowadzającego system trójpodziału władz¹². Wynika z niego, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz¹³. Następnie należy wskazać na art. 174 Konstytucji, zgodnie z którym sądy i trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, czyli wykonują swe zadania w imieniu państwa, którego funkcje realizują¹⁵. Pod uwagę należy wziąć również dalsze postanowienia rozdziału VIII Konstytucji – m.in. art. 175 ust. 1 – dotyczące sądów, z pominięciem trybunałów. Z powołanego przepisu wynika, że w Rzeczypospolitej Polskiej działają cztery rodzaje sądów¹⁶. Są to Sąd Najwyższy, sądy powszechne, wojskowe oraz sądy administracyjne, które stanowią odrębny pion wymiaru sprawiedliwości¹⁷. Mimo odrębności tego sądownictwa bez wątpienia sądy administracyjne są częścią funkcjonującego w Polsce systemu wymiaru sprawiedliwości, w którym – stosownie do treści przepisu art. 177 Kon-

⁹ Ibidem; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 44–46.

¹⁰ L. Garlicki, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, Art. 77*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 28–29.

¹¹ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 286.

¹² P. Wiliński, P. Karlik, *Rozdział VIII Sądy i Trybunały, Art. 173*, [w:] *Konstytucja RP, t. II, Komentarz Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 963.

¹³ W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 230–231.

¹⁴ Zob. W. Sawczyn, *op.cit.*, s. 77–78.

¹⁵ W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 231.

¹⁶ P. Wiliński, P. Karlik, *op.cit.*, s. 979.

¹⁷ M. Wiącek, *Rozdział VIII Sądy i Trybunały, Art. 184*, [w:] *Konstytucja RP, tom II, Komentarz Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1089–1090.

stytucji – domniemanie kompetencji działa na rzecz sądów powszechnych. Te są właściwe do rozpoznania każdej sprawy, chyba że ustawa przyznaje kompetencję do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonej kategorii spraw innym sądom¹⁸.

Natomiast do drugiej grupy przepisów należy przepis art. 184 Konstytucji. Z jego łącznej wykładni z art. 10, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 183 ust. 1 Konstytucji wynika, że sądy administracyjne – Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne, a zatem dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne – sprawują wymiar sprawiedliwości jako wyodrębniona część władzy sądowniczej¹⁹. Ponadto w tym przepisie mającym znaczenie dla określenia właściwości sądów administracyjnych stanowi się, że NSA oraz inne sądy administracyjne w zakresie określonym w ustawie, sprawują kontrolę działalności administracji publicznej²⁰. Jak wskazuje ustrojodawca w art. 184, kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów ad-

¹⁸ W. Skrzydło, op.cit., s. 234; P. Wiliński, P. Karlik, op.cit., s. 1004; W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 167.

¹⁹ M. Wiącek, op.cit., s. 1088–1090.

²⁰ Należy jednak wspomnieć, że kontrola działalności administracji publicznej w określonym zakresie została także powierzona sądom powszechnym. Inny jest jednak model realizacji uprawnień przez te sądy. Jeśli przedmiotem postępowania przed sądem powszechnym jest sprawa, w której rozstrzygał organ administracji publicznej, to sąd ten ma kompetencję, nie tylko do oceny legalności podjętego przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia, lecz także do wydania orzeczenia w sprawie, czyli działania za administrację publiczną. W aktualnym stanie prawnym sądy powszechne są właściwe w następujących sprawach, które miały swój początek w postępowaniu administracyjnym: rozpatrywanie odwołań od decyzji organów rentowych (art. 477⁸ i n. KPC), rozpatrywanie określonych środków prawnych od decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 479²⁸ i n. KPC), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (art. 479⁴⁶ n. KPC), Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 479⁵⁷ i n. KPC) oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (art. 479⁶⁸ KPC). Z uwagi na sformułowanie przepisu art. 184 Konstytucji, należy stanąć na stanowisku, że „w sprawach mieszczących się w pojęciu «kontrola działalności administracji publicznej» kompetencja sądu powszechnego powinna mieć zawsze wyraźną podstawę ustawową”. K. Celińska-Gregorczyk, R. Hauser, *Kompetencja sądów administracyjnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 160–161.

ministracji rządowej. W grupie tej należy również wymienić przepisy art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 166 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z nich stanowi, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądów – w tym administracyjnych. Drugi zaś, że do właściwości sądów administracyjnych należy rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Zatem jak zauważa W. Skrzydło, w następstwie tak określonych zadań mogą one skutecznie powściągać i równoważyć władzę wykonawczą²¹ – realizować dwie zasadnicze funkcje – ochrony wolności i praw jednostki w relacjach z administracją publiczną, a także ochrony obiektywnego porządku prawnego w przypadku jego naruszenia przez administrację²².

Są więc sądy administracyjne z uwagi na ich umocowanie w ustawie zasadniczej organami państwowymi²³, a ich konstytucyjna pozycja jest zgodna z trzema zasadniczymi cechami organizacji sądownictwa administracyjnego w Europie Zachodniej – odrębnością od sądów powszechnych – wprost wynika z art. 175 ust. 1 Konstytucji²⁴ – istnieniem systemu sądów administracyjnych – stanowi o tym art. 184 Konstytucji – i niezawisłością sędziowską, której dotyczy art. 178 ust. 1 Konstytucji²⁵.

Szczegółowe kwestie dotyczące organizacji i postępowania przed sądami administracyjnymi, na mocy upoważnień zawartych w art. 176 ust. 2 i art. 184 Konstytucji uregulowano w ustawach zwykłych – ustawie z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych²⁶ (dalej: P.u.s.a.) i ustawie z 30 sierpnia 2002 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷ (dalej: P.p.s.a.). Stosownie do treści art. 1 P.p.s.a. podstawową funkcją tych sądów i toczącego się przed nim postępowania jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez działalność kontrolną nad wykonywaniem

²¹ W. Skrzydło, op.cit., s. 245.

²² M. Wiącek, op.cit., s. 1091.

²³ W. Skrzydło, op.cit., s. 231; B. Szmulik, [w:] *Organy ochrony prawnej RP*, red. S. Serafin, B. Szmulik, Warszawa 2007, s. 4.

²⁴ Odrębność tę można obserwować i w płaszczyźnie ustrojowo – organizacyjnej i orzeczniczej. Zob. K. Celińska-Gregorczyk, R. Hauser, op.cit., s. 102.

²⁵ L. Garlicki, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 19.

²⁶ T. j. Dz.U. 2014, poz. 1647 ze zm.

²⁷ T. j. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.

administracji publicznej²⁸. Jak wynika z art. 1 § 1 i art. 3–5 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne są właściwe w sprawach sędowoadministracyjnych²⁹, polegających na kontroli administracji publicznej w konsekwencji skargi złożonej na wymienione w art. 3 § 2 pkt 1–8 P.p.s.a. działania, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania organów wykonujących administrację publiczną, oraz w innych sprawach, w których przewidziana jest taka właśnie kontrola, z wyłączeniem spraw wymienionych w art. 5 P.p.s.a., a także (w tym wypadku już wyłącznie NSA) do rozstrzygania sporów kompetencyjnych i o właściwość w zakresie określonym w ustawie³⁰.

²⁸ T. Woś, *Art. 1, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. nauk. T. Woś, Warszawa 2016, s. 25.

²⁹ Stosownie do propozycji K. Celińskiej-Gregorczyk i R. Hausera, „sprawa sędowoadministracyjna to rozpoznanie i rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny skargi na zgodność z prawem działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania organów wykonujących administrację publiczną, z wyłączeniem przewidzianym w art. 5 i 58 § 1 pkt 1 PrPostSAdm”. K. Celińska-Gregorczyk, R. Hauser, *Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola działalności administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 145.

³⁰ Powołane określenie – kontrola działalności administracji publicznej – determinuje sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne – nie ma on polegać na zastępowaniu administracji publicznej w załatwianiu spraw, które należą do jej właściwości. Co do zasady sądy administracyjne wydają orzeczenia o charakterze kasacyjnym, a nie rozstrzygają bezpośrednio o uprawnieniach i/lub obowiązkach jednostki za administrację publiczną (zob. M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 20.). W analizowanym zakresie wprowadzono jednak zmiany na mocy przepisów ustawy z 9 kwietnia 2015 r. nowelizującej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658). Stosownie do obecnie obowiązującego art. 145a P.p.s.a. w wymienionych w ustawie przypadkach, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę i żądać wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Jeśli będą pozwalały na to okoliczności sprawy, sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie. Zob. Z. Kmiecik, *Marytoryczne orzekanie przez sąd administracyjny*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 9–10.

Stosownie do treści art. 1 § 2 P.p.s.a., jest to kontrola zgodności z prawem, czyli legalności działalności administracji publicznej³¹. W jej następstwie dochodzi do eliminacji z obrotu prawnego aktów i czynności organów administracji publicznej niezgodnych z prawem, a także zapobiega się naruszeniom prawa w przyszłości. Zarówno funkcja represyjna, jak i funkcja prewencyjna kontroli sądowej oddziałują na ujednolicenie wykładni i stosowanie prawa administracyjnego przez organy administracji publicznej³², a także sądy administracyjne. Nie można nie doceniać istotnej roli sądów administracyjnych w procesie prawidłowego kształtowania wykładni prawa administracyjnego³³. Bez wątpienia uczestniczą one w ustalaniu znaczenia określonych przepisów prawa lub ich fragmentów, dokonując tzw. wykładni operatywnej (decyzyjnej³⁴) w toku rozpatrywania konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej a także – dotyczy to NSA – podejmując uchwały. Uchwały te stanowią najważniejszy obszar działalności pozaorzeczniczej tego sądu, bezpośrednio jednak wpływającej na orzecznictwo sądowoadministracyjne. W szerszej perspektywie uchwały NSA oddziałują także na orzecznictwo administracyjne (funkcja prewencyjna kontroli sądowej)³⁵. Jak bowiem zauważa J.P. Tarno, „to już nie tylko badanie legalności działań administracji, ale kształtowanie pewnego stylu postępowania, który ma realizować wartości, jakie są zakładane w demokratycznym państwie prawnym”³⁶.

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania nie jest możliwe przybliżenie całej problematyki wyjaśniania przepisów prawa rozumianej jako zabieg wykładni prawa w ogólności czy wszystkich zagadnień wykładni prawa

³¹ Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu sądy administracyjne nie oceniają celowości ani słuszności aktów administracyjnych, ograniczają się tylko do badania ich zgodności z prawem. K. Celińska-Gregorczyk, R. Hauser, *Kompetencja sądów...*, s. 160; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009.

³² T. Woś, *Art. 1...*, s. 29.

³³ A. Skoczylas, *Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 690; a także J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny*, Warszawa 1999, s. 173–174.

³⁴ M. Zieliński, *Rodzaje wykładni prawa*, [w:] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2012 [online], [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 405.

³⁶ J.P. Tarno, *Naczelny Sąd...*, s. 136–137.

administracyjnego, a nawet wszystkich zagadnień związanych z wykładnią dokonywaną w ramach działalności orzeczniczej i uchwałodawczej sądów administracyjnych z uwagi na złożoność tej problematyki. Jego celem jest przedstawienie wybranych instrumentów wykładni prawa administracyjnego wykorzystywanych przez sądy administracyjne.

W systemie prawa administracyjnego funkcjonuje wiele instrumentów wykładni tego prawa, np. decyzje administracyjne organów administracji publicznej, urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych przez organy administracji podatkowej, czy takie instrumenty, które sformalizowano w przepisach ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak wyroki sądów administracyjnych oraz uchwały NSA. Instrumenty te, wykorzystywane odpowiednio w działalności orzeczniczej administracji oraz sądów administracyjnych, różnią się między sobą rozwiązaniami prawnymi, między innymi zakresem mocy wiążącej, w tym zakresem podmiotowym oraz sposobem oddziaływania wykładni prawa w nich dokonanej. Mimo że w tych instrumentach dokonuje się wykładni prawa na potrzeby procesu stosowania prawa – organ administracji publicznej, sąd administracyjny narzuca swoją interpretację przepisów prawa mocą prawa³⁷ – to zakres podmiotowy jej oddziaływania jest różny. Może być szerszy albo węższy, w zależności od tego, czy wykładni z wykorzystaniem danego instrumentu dokonano na potrzeby *casusu* czy środowiska³⁸. Oczywiście w szerszym zakresie oddziałuje wykładnia sądów wyższej instancji wobec sądów niższej instancji lub organów administracji publicznej³⁹.

Z obszernego katalogu sformalizowanych instrumentów wykładni prawa administracyjnego wprowadzonego do P.p.s.a.⁴⁰ zostaną poddane analizie wyroki zapadające w wyniku skarg na działania, bezczynności lub przewlekłe

³⁷ Alternatywnym sposobem narzucenia efektu działalności interpretacyjnej innym podmiotom jest oddziaływanie siłą faktu. Por. E. Łętowska, *Uwag kilka o praktyce wykładni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, nr 1, s. 34.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Wśród instrumentów wymienionych w P.p.s.a. można wskazać jeszcze postanowienia, zarządzenia, formułowanie wiążących wskazań dla organów administracji publicznej w związku z dokonywaną kontrolą administracji publicznej w trybie art. 145a § 1 P.p.s.a., pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego czy wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

prowadzenie postępowania organów wykonujących administrację publiczną, oraz w innych sprawach, w których przewidziana jest taka właśnie kontrola, wyroki zapadające w wyniku skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, a także uchwały konkretne oraz abstrakcyjne podejmowane przez Naczelnny Sąd Administracyjny, by ukazać ich rolę, oddziaływanie na procesy stosowania prawa przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne⁴¹. Problem ten jest przedstawiany głównie na potrzeby nauki prawa administracyjnego, oczywiście z poszanowaniem dorobku nauki prawa konstytucyjnego.

Instrumentem wykładni prawa administracyjnego wykorzystywanym zarówno przez wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelnny Sąd Administracyjny są wyroki. Z tym, że WSA interpretuje prawo w następstwie złożenia skargi uruchamiającej proces kontroli działalności administracji publicznej i ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Natomiast Naczelnny Sąd Administracyjny dokonuje wykładni prawa w szczególności rozpoznając środki odwoławcze od orzeczeń sądów administracyjnych I instancji, a także podejmując uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne (art. 3 § 2 P.p.s.a.). NSA działając jako sąd drugiej instancji jest przedmiotowo właściwy w tych samych sprawach, co i wojewódzki sąd administracyjny, z tym że sprawami tymi zajmuje się „pośrednio” oceniając legalność zaskarżonego orzeczenia sądu wojewódzkiego⁴². Z kolei wspomniane uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego są jakościowo innym instrumentem wykładni prawa. Skierowanie rozważań na działalność uchwałodawczą NSA wydaje się o tyle zasadne, że uchwały istotnie wpływają na orzecznictwo sądów administracyjnych, a także na działalność orzeczniczą administracji publicznej. Ponadto interesująco przedstawia się ich charakter teoretyczny i propozycja umiejscowienia ich w systemie prawa.

Stosownie do postanowień P.p.s.a. wśród czynności procesowych najistotniejsze znaczenie mają te, które podejmowane są w formie orzeczenia. Według

⁴¹ Poza przedmiotem zainteresowania pozostaje także oddziaływanie wykładni sądów administracyjnych na procesy stanowienia prawa miejscowego przez rozpatrywanie skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

⁴² W pewnych jednak okolicznościach, z uwagi na regulację przepisu art. 180 P.p.s.a. NSA bezpośrednio zaangażuje się w sprawę. Por. E. Bojanowski, *Postępowanie przed...*, s. 241.

ustawy orzeczenia te przyjmują postać wyroków lub postanowień. Stosownie do treści art. 132 P.p.s.a. w zw. z art. 160 P.p.s.a., sąd rozstrzyga wyrokiem sprawę sądowoadministracyjną co do istoty, chyba że ustawa nie przewiduje wydania wyroku, wtedy sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia; postanowienia wydaje także w innych określonych prawem przypadkach, m.in. w art. 194 P.p.s.a. To jednak wyroki są orzeczeniami, w których dokonuje się merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, jak chociażby w art. 15 § 2 P.p.s.a.⁴³ Można więc uznać je za podstawowy sformalizowany instrument wykładni prawa administracyjnego w działalności sądów administracyjnych. Bez wątpienia stanowią najważniejszą czynność procesową sądu administracyjnego⁴⁴, w której formułowana jest wypowiedź kwalifikująca określone zachowanie organu administracji publicznej t.j. akt lub czynność lub bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania), jako zgodne lub niezgodne z określoną normą prawną⁴⁵. To w formie wyroku, jako rozstrzygnięciu merytorycznym, sąd orzeka, gdy uwzględnia lub oddala skargę.

To w wyrokach sądy zarówno pierwszej instancji, jak i NSA w drugiej instancji, dokonują interpretacji przepisów prawa administracyjnego ujmowanego szerzej⁴⁶. Jak podkreśla J.P. Tarno, przedmiotem wykładni sądowej jest nie tylko prawo administracyjne rozumiane jako gałąź prawa, ale także przepisy gałęzi i działów prawa tradycyjnie zaliczanych do prawa publicznego, np. prawa konstytucyjnego, prawa finansowego, rolnego, czy międzynarodowego prawa publicznego, stosowane przez organy administracji publicznej, gdy wykonują funkcję organizatorską państwa⁴⁷. W wyrokach wskazuje się na właściwe ich rozumienie w kilku aspektach: „osiągnięcia przez prawodawcę zamierzonego celu oraz przestrzegania norm konstytucyjnych, przepisów Unii Europejskiej, postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych, a także utrwalonej linii orzeczniczej, w tym przede wszystkim postanowień

⁴³ J.P. Tarno, Art. 132, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexes, 2011, [online], [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

⁴⁴ T. Woś, Art. 132, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 764.

⁴⁵ Zob. J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, „ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1969, seria I, s. 3–4.

⁴⁶ J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny...*, s. 32.

⁴⁷ Ibidem.

uchwał NSA”, co dowodzi istotnej roli jaką pełni wykładnia sądów administracyjnych⁴⁸.

Elementem struktury wyroku, w którym należy poszukiwać wskazówek co do tego, jest przede wszystkim uzasadnienie. Nie występuje ono jednak w każdym wyroku. Ustawodawca odszedł bowiem od obowiązku uzasadnienia wszystkich wyroków sądów administracyjnych z urzędu (zob. art. 141 § 1 i 2 P.p.s.a.). W przypadku wyroków WSA obowiązek uzasadnienia ograniczono tylko do wyroków uwzględniających skargi, co zapewne przyspiesza postępowanie sądowoadministracyjne⁴⁹, a także zapobiega powtórzeniu przez organ administracji publicznej wad postępowania, których stwierdzenie prowadziło do uwzględnienia skargi⁵⁰. Natomiast NSA stosownie do treści art. 193 P.p.s.a. obligatoryjnie uzasadnia wszystkie swoje wyroki w terminie 30 dni. To, w opinii J.P. Tarno, ma na celu „upowszechnianie orzecznictwa sądu sprawującego nadzór judykacyjny, aby w ten sposób kształtować właściwą interpretację przepisów prawa i zapewnić jednolitość w jego stosowaniu”⁵¹. Ponadto istnieją odrębności uzasadnień orzeczeń sądów wojewódzkich i uzasadnień orzeczeń wydawanych przez NSA⁵². Mimo to, celem uzasadnienia postrzeganego jako wtórne wobec postępowania jest przedstawienie motywów, którymi kierował się sąd podejmując określone rozstrzygnięcie⁵³. Jego treść stanowi argumentacja przemawiająca za przyjęciem zawartego w wyroku rozstrzygnięcia⁵⁴.

⁴⁸ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji a wykładnia twórcza*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV: Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, J.P. Suwaj, M. Wincenciak, Lex 2012, [online], [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

⁴⁹ T. Woś, *Art. 141*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. VI, Warszawa 2016, s. 820.

⁵⁰ T. Grzybowski, *Sporządzanie i doręczanie uzasadnienia wyroku WSA uwzględniającego skargę*, [w:] *Procedury*, red. B. Dauter, T. Grzybowski, LEX 2015, [online] [https://sip.lex.pl.\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl.(10.01.2017)).

⁵¹ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 524.

⁵² Specyfiką wykazują się także uzasadnienia orzeczeń (uchwał i postanowień) powiększonych składów orzekających. Zob. B. Dauter, *ROZDZIAŁ XII Pisemne uzasadnienie orzeczenia*, [w:] *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego* [online], Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014 [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

⁵³ T. Grzybowski, *Sporządzanie i*

⁵⁴ J.P. Tarno, *Art. 132....*

W kontekście wykładni prawa wśród elementów uzasadnienia wyroku określonych przepisem art. 141 § 4 P.p.s.a., który na mocy art. 193 P.p.s.a. stosowany jest odpowiednio do postępowania przed NSA, szczególne miejsce zajmuje wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Powinno ono mieć charakter zwięzły, ale równocześnie, na co zwraca uwagę T. Woś, „pozwalający na skontrolowanie przez strony postępowania i ewentualnie przez sąd wyższej instancji, czy sąd orzekający nie popełnił w swoim rozumowaniu błędów”⁵⁵. To w uzasadnieniu powinna zostać zawarta interpretacja przepisu w odniesieniu do określonej sprawy, czy jak stwierdza J. Zimmermann, uwidoczniona operacja logiczna, którą przeprowadził sąd, stosując określone normy prawne w rozstrzyganej sprawie⁵⁶. Jak zauważają B. Adamiak i J. Borkowski, przeprowadzenie wykładni przepisów prawa jest obligatoryjnym elementem uzasadnienia, bo tylko wtedy można mówić o związaniu organu (sądu) oceną prawną⁵⁷.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że stosownie do treści art. 144 P.p.s.a. sąd jest związany wydanym wyrokiem, a jego zmiana jest możliwa jedynie w wyniku wniesienia środka odwoławczego lub na zasadach określonych w ustawie, np. w drodze instytucji przewidzianej w art. 156 P.p.s.a. Skoro sąd jest związany wyrokiem, wiąże go także wykładnia przepisów prawa dokonana w tym wyroku. Z tym, że oddziaływanie wyroku na zakończone postępowania administracyjne czy sądownoadministracyjne wiąże się z sentencją orzeczenia, a oddziaływanie wyroku na organ czy sąd ponownie rozpoznający sprawę, wiąże się z elementami uzasadnienia orzeczenia sądu administracyjnego⁵⁸. Z treści przepisu art. 153 P.p.s.a. wynika bowiem, że orzeczenie sądu administracyjnego wywiera skutki, które wykraczają poza zakres postępowania sądownoadministracyjnego, w którym zostało ono wydane, a także poza zakres postępowania administracyjnego, w którym podjęto zaskarżone rozstrzygnięcie⁵⁹. Zostają nim objęte wszystkie przyszłe postępowania

⁵⁵ T. Woś, *Art. 141*, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 824.

⁵⁶ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 118–120.

⁵⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, 4.3.2.2. *Uzasadnienie prawne*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych* [online], Wolters Kluwer 2015, [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

⁵⁸ T. Woś, *Art. 153*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 890.

⁵⁹ T. Woś, *Art. 153...*, s. 890.

administracyjne i sądownoadministracyjne dotyczące danej sprawy administracyjnej, także przed NSA, chyba, że dokonana przez sąd administracyjny ocena prawna nie ma mocy wiążącej w związku ze zmianą przepisów prawnych po jej wyrażeniu (art. 153 P.p.s.a. *in fine*)⁶⁰.

A zatem oddziaływanie orzeczeń sądu administracyjnego w ponownym postępowaniu w sprawie, czyli także problem związania wykładnią prawa dokonaną w wyroku sądu administracyjnego, należy łączyć zwłaszcza z wyrokami kasatoryjnymi WSA oraz NSA, w których sąd formułując ocenę prawną dokonuje wyjaśnienia „istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie”⁶¹. Pojęcie oceny prawnej dotyczy więc szeroko pojętej wykładni prawa obejmującej różnego rodzaju egzegezy tekstów prawnych, a nie tylko rezultaty zastosowania dyrektyw wykładni prawa⁶². Ocena ta może odnosić się zarówno do przepisów prawa materialnego, jak i procesowego, jak również kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania takiej, a nie innej decyzji⁶³.

W kontekście wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddziaływanie orzeczenia tego sądu w ponownym postępowaniu w sprawie przed organami administracji publicznej ma pierwszorzędne znaczenie w odniesieniu do tych orzeczeń, jak zauważa T. Woś, w rezultacie których ma nastąpić merytoryczne rozpatrzenie sprawy w nowym postępowaniu administracyjnym prowadzonym w zakresie wynikającym z dokonanego obalenia zaskarżonego aktu lub czynności i ewentualnie innych aktów i czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy⁶⁴.

Natomiast związanie wykładnią prawa (oceną prawną) dokonaną przez NSA w związku z rozpatrywaną skargą kasacyjną, o której stanowi się w art. 190 P.p.s.a., dotyczy sytuacji, kiedy na podstawie art. 185 § 1 P.p.s.a. doszło do wydania orzeczenia w przedmiocie ponownego rozpoznania skargi przez WSA. Z uwagi na obowiązujący model postępowania odwoławczego w P.p.s.a., rozważając o kwestii związania przyjętą przez NSA oceną prawną, uwzględnienia wymagają jeszcze przepisy art. 153 i art. 141 § 4 P.p.s.a., któ-

⁶⁰ Zob. wyrok NSA z 16 października 2014 r., II FSK 2506/12, LEX nr 1598312.

⁶¹ T. Woś, *Art. 153 ...*, s. 890–891.

⁶² T. Woś, *Art. 153...*, s. 891.

⁶³ T. Woś, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*. red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 266–267.

⁶⁴ T. Woś, *Art. 153 ...*, s. 890.

re na mocy art. 193 P.p.s.a. znajdują odpowiednie zastosowanie do postępowania przed NSA⁶⁵.

Zasadniczo przepis art. 153 P.p.s.a. dotyczy postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi i formułowanych w orzeczeniu WSA „oceny prawnej oraz wskazań co do dalszego postępowania”. W przypadku postępowania przed NSA może stanowić podstawę do wyrażania takiej oceny w orzeczeniu reformatoryjnym tego sądu, wydanym na podstawie art. 188 P.p.s.a.⁶⁶, a wyjątkowo w orzeczeniu kasatoryjnym⁶⁷. Jak bowiem orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 207/04⁶⁸, sformułowanie takiej oceny – odmiennej od oceny zawartej w zaskarżonym orzeczeniu WSA – możliwe jest w wypadku oddalenia skargi kasacyjnej, jeżeli orzeczenie to mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Natomiast z drugiego z powołanych przepisów – art. 141 § 4 P.p.s.a. – wynika, że jeśli w następstwie uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Na mocy tego przepisu stosowanego w postępowaniu przed NSA odpowiednio, w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej i uchylenia orzeczenia w całości lub w części i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, NSA może zawrzeć wskazania co do dalszego postępowania, gdyby okazało się, że sąd ten nie dokonał wykładni przepisów prawa lub dokonana wykładnia przepisów prawa była niewystarczająca by zapewnić prawidłowy przebieg postępowania toczącego się po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania⁶⁹.

Z uwagi na bezwzględny charakter przepisu art. 153 P.p.s.a. zarówno organ administracji publicznej, jak i sąd administracyjny orzekając ponownie w tej samej sprawie są związani wyrażoną w wyroku oceną prawną⁷⁰. Związ-

⁶⁵ B. Dauter, *Art. 190*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI [online], Wolters Kluwer 2016, [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

⁶⁶ Orzekając co do istoty sprawy, NSA ma takie same możliwości orzecznicze jak wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 145–151, a to na podstawie odesłania z art. 193. H. Knysiak-Sudyka, *Art. 188*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 112–113.

⁶⁷ B. Dauter, *Art. 190...*

⁶⁸ OSP 2005, z. 2, poz. 18 z głosem Z. Kmiecika, idem, s. 76–77.

⁶⁹ B. Dauter, *Art. 190...*

⁷⁰ T. Woś, *Art. 153...*, s. 893.

nie to oznacza, że organ administracji publicznej rozpatrując sprawę ponownie obowiązany jest zastosować się do dokonanej przez sąd oceny prawnej, w przeciwnym bądź razie podjęty przez organ akt lub czynność będą wadliwe, a to będzie uzasadniało konieczność wyeliminowania ich z obrotu prawnego⁷¹. Przy tym związanie organu oceną prawną sądu obejmuje nie tylko organ, którego działanie było bezpośrednio przedmiotem orzeczenia sądu, ale także każdy organ orzekający w danej sprawie do czasu jej ostatecznego rozstrzygnięcia, a także organ współdziałający w procesie decyzyjnym⁷².

Dla sądu administracyjnego związanie własną oceną prawną oznacza tyle, że orzekając w tej samej sprawie w przyszłości sąd ten nie może formułować nowych ocen prawnych, które pozostawałyby w sprzeczności z wcześniej wyrażonym poglądem w tej samej sprawie⁷³. Będzie więc obowiązany zastosować się do wyrażonej w wyroku wykładni prawa bez względu na skład – ocena wiąże i skład orzekający rozpoznający skargę, jak i skład powiększony wyjaśniający wątpliwość prawną w sprawie na podstawie art. 264–265 P.p.s.a. Związanie sądu własną oceną prawną przy ponownym rozpatrywaniu sprawy jest równoznaczne z tym, że skarżący nie może skutecznie oprzeć skargi na podstawach sprzecznych z tą oceną prawną – w takiej sytuacji sąd oddali skargę⁷⁴.

Niezastosowanie się przez sąd do oceny prawnej przewidzianej w przepisie art. 153 P.p.s.a. stanowi naruszenie prawa będące podstawą do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 174 pkt 1 P.p.s.a.)⁷⁵. Jeśli jednak dojdzie do oddalenia skargi kasacyjnej przez NSA i w wyroku zostanie przedstawiona ocena prawna odmienna od tej wyrażonej przez sąd pierwszej instancji, to art. 153 P.p.s.a. z uwagi na treści art. 193 P.p.s.a. musi być stosowany z modyfikacjami. Ocenę prawną sformułuje wówczas NSA i będzie ona wiążąca dla każde-

⁷¹ S. Babiarz, K. Aromiński, *Związanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce* [online], LEX 2015, [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

⁷² J.P. Tarno, *Art. 153*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, [online], Lexis NExis 2011, [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

⁷³ Zob. wyrok NSA z 21 marca 2014 r., I GSK 534/12, LEX nr 1487724.

⁷⁴ Zob. T. Woś, *Art. 153...*, s. 893–894 oraz powołany przez T. Wosia wyrok WSA w Warszawie z 15 marca 2006 r., III SA/Wa 3522/05, LEX nr 204453.

⁷⁵ S. Babiarz, K. Aromiński, *Związanie oceną...*

go z tych sądów – dla każdego sądu I instancji, a także dla NSA – jak i dla organu administracji publicznej⁷⁶.

Zawarta w wyrokach sądów administracyjnych wykładnia prawa przestanie jednak wiązać w następstwie zmiany stanu faktycznego sprawy⁷⁷. Sytuacja taka może mieć także miejsce również w konsekwencji zmiany stanu prawnego sprawy⁷⁸. Ponadto po wzruszeniu tego orzeczenia w przewidzianym do tego trybie, jak i z uwagi na późniejsze podjęcie przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały zawierającej ocenę prawną odmienną od wyrażonej we wcześniejszym wyroku sądu administracyjnego⁷⁹.

Związywanie oceną prawną, o której stanowi się w przepisie art. 153 P.p.s.a., należy odróżnić od związania prawomocnym wyrokiem, którego dotyczy przepis art. 170 P.p.s.a. Ocena prawna wiąże bowiem sąd i organy administracyjne w danej sprawie, natomiast związanie prawomocnym wyrokiem może odnosić się do innych postępowań w zakresie, w jakim rozstrzyga określoną kwestię prawną, która ma znaczenie dla rozstrzygnięcia w innej sprawie⁸⁰. Treść powołanego art. 153 P.p.s.a. należy jednak interpretować w związku z art. 170 P.p.s.a., stosownie do którego orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych, także inne osoby. Zatem po uprawomocnieniu się orzeczenia, zawarte w nim stanowisko będzie wiążące nie tylko wobec organów wymienionych w art. 153 P.p.s.a., ale także wobec organów wymienionych wprost w art. 170 P.p.s.a.

Niewątpliwie więc w wyrokach sądów administracyjnych, w szczególności wyrokach kasatoryjnych wiążących organ i każdy sąd, nawet NSA orzekający ponownie w sprawie, dokonuje się – *ad casum* – wykładni przepisów prawa administracyjnego⁸¹. Równocześnie trzeba zauważyć, że nie muszą one zawierać analizy wszelkich możliwych problemów związanych ze sto-

⁷⁶ H. Knysiak-Sudyka, *Art. 193*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 119.

⁷⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 7 czerwca 2005 r., VI SA/Wa 2065/04, LEX nr 167124.

⁷⁸ T. Woś, *Art. 153...*, s. 900–901.

⁷⁹ J.P. Tarno, *Art. 153...*

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Jeśli zaś chodzi o oddziaływanie orzeczenia sądu administracyjnego na zakończone postępowanie administracyjne i wydane w nich rozstrzygnięcia, to wiąże się ono z reguły z samą sentencją tego orzeczenia. Zob. T. Woś, *Art. 153...*, s. 890–891.

sowaniem danej normy prawnej w ogólności; skoncentrowanie się wyłącznie na „wykładni ogólnej” prowadziłoby do wykładni *in abstracto*, ta zaś nie byłaby wiążąca dla organu administracji rozpatrującego ponownie sprawę⁸². Faktycznie jednak wykładnia przedstawiona w takim wyroku ma szerszy wydźwięk. Wpływa także na załatwianie innych spraw – takich samych lub podobnych do tych, jakie były przedmiotem orzekania sądu – zatem będzie istotną wskazówką w procesie wykładni prawa administracyjnego dla organów administracji publicznej⁸³.

Natomiast w przypadku, gdy orzeka Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd odwoławczy, to istota związania wykładnią prawa wyrażoną przez ten sąd sprowadza się do zapewnienia większej jednolitości orzecznictwa, a także ograniczenia ponownego zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji. Należy zgodzić się z B. Dauterem, że rozwiązanie to zostało podyktowane uznaniem możliwości sądu odwoławczego dokonania trafniejszej wykładni przepisów prawnych niż sąd pierwszej instancji⁸⁴. Z uwagi więc na funkcje Naczelnego Sądu Administracyjnego zasięg wykładni prawa dokonanej przez ten sąd będzie szerszy⁸⁵. Jak trafnie zauważył D.R. Kijowski, „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju”⁸⁶.

Rozważając z kolei o działalności uchwałodawczej NSA i jej roli w procesie wykładni prawa administracyjnego, w pierwsze kolejności należy zwrócić uwagę, że regulacja prawna tej działalności jest rozbudowana i zawarta w dwóch aktach – ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Po drugie należy wskazać, że kluczowe miejsce wśród przepisów obu aktów odgrywa art. 15 P.p.s.a.

⁸² T. Woś, *Art. 153 ...*, s. 893.

⁸³ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola...*, s. 174.

⁸⁴ B. Dauter, *Art. 190...*

⁸⁵ Por. uwagi J.P. Tarno, *Naczelny Sąd ...*, s. 48.

⁸⁶ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola...*

Z przepisu art. 15 P.p.s.a. wynika, że NSA „podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej” (art. 15 § 1 pkt 3 P.p.s.a.) oraz „podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywarło rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych” (art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a.). W powołanych przepisach jednoznacznie wskazano przedmiot tych uchwał, które jak podkreśla J.P. Tarno, mają na celu zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych⁸⁷ stanowiącej ważny element zasady stabilności orzecznictwa⁸⁸.

Uchwała podjęta w trybie art. 15 § 1 pkt 3 P.p.s.a. na podstawie postanowienia składu orzekającego określana jest mianem uchwały konkretnej, ponieważ jest podejmowana w związku z konkretną sprawą sądowoadministracyjną rozpatrywaną przez NSA w następstwie wniesienia skargi kasacyjnej. Uchwała ta zawiera rozstrzygnięcie kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu w sprawie, w której powstała. W takiej uchwale NSA wyjaśnia więc wątpliwości prawne o charakterze wyjątkowym, gdy w sprawie pojawiają się kwestie prawne, których wyjaśnienie jest trudne z uwagi na możliwość dokonania odmiennej wykładni przepisów prawnych⁸⁹. Uchwały te, stosownie do treści przepisu art. 187 § 2 P.p.s.a., bezwzględnie wiążą w danej sprawie⁹⁰.

Natomiast drugi typ uchwał podejmowanych przez NSA na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a. w literaturze przedmiotu określany jest mianem

⁸⁷ Zob. J.P. Tarno, *Art. 15*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, [online], Lexis Nexis 2011, [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)). Jak wskazuje E. Bojanowski przedmiotem ochrony uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego jest nie tylko zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych, lecz także prawo, w sensie istniejącego porządku prawnego. Prawidłowe odczytanie norm tego porządku działa bowiem na rzecz konstytucyjnej zasady sprawiedliwości w aspekcie równości wobec prawa. A zatem ukształtowanie w uchwałach NSA ujednoliconej wykładni obowiązującego prawa gwarantuje równość każdego wobec prawa, niezależnie od tego, który sąd administracyjny orzekałby w sprawie. E. Bojanowski, *Uchwałodawcza działalność...*, s. 143.

⁸⁸ A. Wiktorowska, S. Gajewski, A. Jakubowski, *Zasada stabilności orzecznictwa sądów administracyjnych wobec zjawiska linii orzeczniczych*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 2, Wrocław 2014, s. 257.

⁸⁹ H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość orzecznictwa...*

⁹⁰ Do uchwał konkretnych znajduje jednak zastosowanie tryb odstąpienia od uchwały przewidziany w art. 269 P.p.s.a., jednak jego uruchomienie nie wpływa na związanie wcześniejszą uchwałą w sprawie, w której została ona podjęta. Ibidem.

uchwał abstrakcyjnych, które mają na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych: wojewódzkich sądów administracyjnych, NSA lub rozbieżności między orzeczeniami WSA a NSA. W przypadku tych uchwał, to rozbieżności w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych będące konsekwencją różnego rozumienia prawa przez sądy administracyjne, są impulsem do ich podjęcia⁹¹. I mimo, że uchwały te mają charakter generalny, oderwany od realiów konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej, to jednak powinny pozo-
stawać w pośrednim związku z praktyką stosowania przez sądy administra-
cyjne wskazanych we wniosku przepisów prawnych⁹².

Dokonana w uchwale generalnej wykładnia prawa nie ma mocy bezpo-
średnio wiążącej w żadnej sprawie sądowoadministracyjnej – brak jest bo-
wiem jednoznacznej ustawowej regulacji nakładającej obowiązek respekto-
wania przez składy orzekające sądów administracyjnych rezultatów wykładni
dokonanej w uchwałach abstrakcyjnych. Z przepisu art. 269 P.p.s.a. wynika
jednak, że od stanowiska wyrażonego w takiej uchwale przewidziano „*sui*
generis mechanizm odwoławczy”⁹³, czyli uchwały te mają charakter ogólnie
wiążący we wszystkich sprawach, a pośrednio wiążą także strony i uczestni-
ków postępowania sądowoadministracyjnego⁹⁴, gdyż te podmioty nie dys-
ponują prawnymi możliwościami zainicjowania postępowania zmierzające-
go do zmiany wykładni ustalonej w abstrakcyjnej uchwale⁹⁵.

W kwestii oceny charakteru tych uchwał i ich miejsca w systemie pra-
wa, w pierwszej kolejności należy uznać, że są one aktami wykładni prawa –
co wynika już z określenia ich przedmiotu⁹⁶. Przy czym uchwała konkretna,
podjęta w trybie art. 15 § 1 pkt 3 P.p.s.a. jest indywidualnym aktem wykładni
prawa, wiąże w sprawie indywidualnie oznaczony skład NSA i zawiera wy-

⁹¹ A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 121.

⁹² T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne...*, s. 368.

⁹³ E. Bojanowski, *Uchwałodawcza działalność...*, s. 139.

⁹⁴ T. Woś, *Art. 264*, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 1269; W istocie, jak podkreśla A. Skoczylas, uchwały te mają charakter precedensów faktycznych. Zob. A. Skoczylas, *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 603.

⁹⁵ H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość orzecznictwa...*

⁹⁶ E. Bojanowski, *Uchwałodawcza działalność...*, s. 143.

kładnię konkretnego przepisu prawa. Zgoła inny charakter, swoistego generalnego aktu wykładni prawa, ma uchwała podejmowana na podstawie przepisu art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., która zwana jest abstrakcyjną. Ta jest bowiem kierowana do wszystkich potencjalnych składów orzekających wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego⁹⁷.

Zdaniem E. Bojanowskiego, uchwały te można umiejscowić „w swoistym «obszarze przejściowym» pomiędzy konstytucyjnymi źródłami prawa a orzeczeniami indywidualno – konkretnymi (łącznie z uchwałami konkretnymi NSA)”⁹⁸. Jest to w opinii powołanego Autora swoiste zjawisko prawne o charakterze hybrydowym – nie będąc źródłami prawa, od strony funkcjonalnej działają tak jak źródła prawa – ustalając w sposób wiążący znaczenie interpretowanej normy prawnej⁹⁹. Z kolei D. Dąbek, która określa uchwały NSA dodatkowymi, obok ustawy, źródłami prawa, wskazuje, że „uchwały NSA działają w sposób charakterystyczny dla źródeł prawa i posiadają normatywny charakter”¹⁰⁰.

Mimo różnic charakteru prawnego uchwał konkretnych i generalnych, a także zróżnicowania zagadnień w nich poruszanych – dotyczą kwestii i *stricte* procesowych i związanych z zagadnieniami materialnoprawnymi, kwestii o zasadniczym znaczeniu dla modelu postępowania sadowoadministracyjnego, jak i zagadnień o mniej istotnym znaczeniu¹⁰¹ – należy podkreślić ich bardzo istotne znaczenie w procesie wykładni prawa administracyjnego. Zawarta w tych uchwałach ocena prawna stanowi oficjalną linię orzecznictwa NSA, wywiera więc realny wpływ i na działalność orzeczniczą sądów administracyjnych i na działalność organów administracji publicznej, które uwzględniają stanowisko NSA w podobnych sprawach¹⁰² (funkcja prewencyjna kontroli sądowej).

⁹⁷ Ibidem, s. 140.

⁹⁸ Ibidem, s. 142.

⁹⁹ 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*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 50.

¹⁰⁰ D. Dąbek, *Między precedensem a źródłem prawa (o uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska*, Gdańsk 17–18 września 2007, red. nauk. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 205–206.

¹⁰¹ H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość orzecznictwa...*

¹⁰² J.P. Tarno, *Naczelny Sąd...*, s. 174, 180.

Na podstawie przedstawionej analizy wybranych instrumentów wykładni prawa administracyjnego dokonywanej w działalności sądów administracyjnych można dojść do wniosku, że z uwagi na specyfikę modelu wymierzania sprawiedliwości przez sądy administracyjne i ich wysoką pozycję w systemie sądownictwa, rola wykładni przez nie dokonywanej w systemie prawa administracyjnego jest szczególnie¹⁰³. Wykładnią tą związane są organy administracji publicznej w danej sprawie, jak i stanowi ona wskazówki dla tych organów w przyszłych sprawach¹⁰⁴. Ponadto znaczenie wykładni dokonywanej przez te sądy wzrasta, nie tylko dla organów administracji publicznej stosujących prawo, ale także dla samych sądów administracyjnych¹⁰⁵, gdy jak podkreśla L. Morawski „reprezentuje ona zgodny, a w każdym razie przeważający pogląd sądów na daną sprawę”¹⁰⁶.

Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Wolters Kluwer 2015, [online], <https://sip.lex.pl/>

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 13, Warszawa 2015.

Babiarz S., Aromiński K., *Związaną oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce* [online], LEX 2015, <https://sip.lex.pl/>

¹⁰³ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola...*

¹⁰⁴ Zob. fragmenty uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 1995 r. (W 9/94, OTK 1995/1/20).

¹⁰⁵ Nie można również nie dostrzegać wpływu tej wykładni na działanie innych organów państwowych jako samodzielnej kategorii podmiotów, które są związane prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego (T. Woś, Art. 170, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 976–977). Istota mocy wiążącej takiego orzeczenia wyraża się w tym, że także te organy muszą brać pod uwagę istnienie oraz treść prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. I choć stan związania co do zasady jest ograniczony do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji orzeczenia, to prawidłowe odczytanie jej treści może wymagać uwzględnienia uzasadnienia. A to, po uprawomocnieniu się wyroku, będzie wiążące dla wszystkich organów wskazanych w art. 170 P.p.s.a., w tym innych organów państwowych; Por. B. Dauter, Art. 170, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI [online], Wolters Kluwer 2016, [https://sip.lex.pl/\(10.01.2017\)](https://sip.lex.pl/(10.01.2017)).

¹⁰⁶ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 58.

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Bojanowski E., *Postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 3, Warszawa 2008.
- Bojanowski E., *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*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008.
- Bojanowski E., *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*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Celińska-Gregorczyk K., Hauser R., *Kompetencja sądów administracyjnych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola działalności administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Celińska K. – Gregorczyk, Hauser R., *Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola działalności administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Dauter B., *Art. 170, Art. 190*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, [online], Wolters Kluwer 2016, <https://sip.lex.pl/>
- Dauter B., *ROZDZIAŁ XII Pisemne uzasadnienie orzeczenia*, [w:] *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, [online], Lexis Nexis 2014, <https://sip.lex.pl/>
- Dąbek D., *Między precedensem a źródłem prawa (o uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska, Gdańsk 17–18 września 2007*, red. nauk. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008.
- Dziedzic J., *Sądowa kontrola administracji a wykładnia twórcza*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV: Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, J.P. Suwaj, M. Wincenciak, [online], LEX 2012, <https://sip.lex.pl/>
- Garlicki L., *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, Art. 77*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Grzybowski T., *Sporządzanie i doręczanie uzasadnienia wyroku WSA uwzględniającego skargę*, [w:] *Procedury*, red. B. Dauter, T. Grzybowski, [online], LEX 2015, <https://sip.lex.pl>.

- Jaśkowska M., *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyska, Warszawa 2011.
- Kmiecik Z., *Merytoryczne orzekanie przez sąd administracyjny*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009.
- Knysiak-Molczyk H., *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV: Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, J.P. Suwaj, M. Wincenciak, [online], LEX 2012, <https://sip.lex.pl/>.
- Knysiak-Sudyka H., *Art. 188, 190, 193*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. VI, Warszawa 2016.
- Langrod J.S., *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego za: J.S. Langrod, Znosić czy rozbudować*, 1929 r., [w:] *Przedruki z „Gazety Administracji” z 1946 roku*, „Samo-rząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- Łętowska E., *Uwag kilka o praktyce wykładni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, nr 1.
- Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Skoczylas A., *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Skoczylas A., *Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Szydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Tarno J.P., *Art. 132, Art. 153*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, [online], Lexis Nexis 2011, <https://sip.lex.pl>.
- Tarno J.P., *Naczelný Sąd Administracyjny*, Warszawa 1999.
- Wiącek M., *Rozdział VIII Sądy i Trybunały, Art.184*, [w:] *Konstytucja RP, tom II, Komentarz Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wiktorowska A., Gajewski S., Jakubowski A., *Zasada stabilności orzecznictwa sądów administracyjnych wobec zjawiska linii orzeczniczych*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 2, Wrocław 2014.

- Wiliński P., Karlik P., *Rozdział VIII Sądy i Trybunały*, [w:] *Konstytucja RP, tom II, Komentarz Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Woś T., [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, wyd. 7, Warszawa 2015.
- Woś T., Art. 1, 132, 141, 145, 153, 264, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. VI, Warszawa 2016.
- Wróblewski J., *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ 1969, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, [online], Lexis Nexis 2012, <https://sip.lex.pl>.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2012.