

Jan Paweł Tarno

„Prawotwórstwo sądów
administracyjnych”, sprawozdanie z
VII Letnich Warsztatów
Doktoranckich, Gdańsk 4–6 VII 2013
r.

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2(31), 106-110

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

„Prawotwórstwo sądów administracyjnych”

VII Letnie Warsztaty Doktoranckie, Gdańsk 4–6 VII 2013 r.

Tegoroczne Warsztaty zostały perfekcyjnie zorganizowane Katedrą Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego przy udziale Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku i Zakładu Sądownictwa Administracyjnego z Wydziału Prawa i Administracji UŁ. Także i w tym roku patronat honorowy nad tegorocznymi Warsztatami objął Rzecznik Praw Obywatelskich prof. dr hab. Irena Lipowicz.

Celem corocznych Letnich Warsztatów Doktoranckich jest w szczególności kształcenie studentów doktoranckich studiów prawniczych w opanowaniu warsztatu naukowego, wspieranie i propagowanie działalności naukowej i kulturalnej doktorantów oraz integracja ich środowiska. Zamierzenia te są realizowane przede wszystkim poprzez zapewnienie doktorantom dorocznych spotkań roboczych z udziałem pracowników naukowo-dydaktycznych wyższych uczelni, sędziów sądów administracyjnych, radców prawnych i doradców podatkowych w celu wymiany poglądów i zbierania doświadczeń w pracy

naukowej. Jednocześnie Warsztaty dają doktorantom szansę napisania referatów na zadany temat, a następnie publiczną ich prezentację oraz opublikowanie w wydawnictwie zwanym po uwzględnieniu uwag recenzentów, którymi są członkowie Jury. Wreszcie wyróżniające się referaty są nagradzane.

Udział w Warsztatach ma charakter dwustopniowy. Chętni do wzięcia w nich udziału zgłaszają swój akces poprzez nadesłanie referatu na ręce Rady Naukowej Warsztatów, którą w tym roku tworzyli profesorowie Bogdan Dolnicki i Andrzej Matan (UŚ), Tomasz Bąkowski (UG), Roman Hauser (UAM), Zbigniew Czarnik i Robert Sawuła (WSPiA Przemyśl–Rzeszów) oraz Jan Paweł Tarno (UŁ). W tym roku na konkurs nadesłano aż 42 prace, natomiast do Finału Letnich Warsztatów Doktoranckich, Gdańsk’2013 zostały zakwalifikowane 22 referaty, napisane przez doktorantów reprezentujących 10 polskich szkół wyższych.

Tematem podstawowym, który przewija się podczas każdego Warsztatu jest sądowa kontrola administracji w Polsce. Jej unormowanie i funkcjonowanie jest poddawane analizie w różnych aspektach i z rozmaitych punktów widzenia. Założenie to ma ukazać specyfikę tej instytucji kontroli, a także że administra-

cja publiczna w celu realizacji powierzonych jej zadań stosuje przepisy należące do różnych gałęzi prawa, co w konsekwencji powoduje, że zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych jest daleko szerszy, niż mogłoby się to wydawać na pierwszy rzut oka, a wykładnia tych przepisów nasuwa szereg realnych trudności. Z drugiej zaś strony umożliwia ono wzięcie udziału w Warsztatach nie tylko doktorantom, którzy interesują się szeroko rozumianym prawem administracyjnym, ale także tym, którzy przedmiotem swego zainteresowania i badań naukowych uczynili inne gałęzie prawa, czy też poświęcili się teorii prawa.

Tematyka tegorocznych Warsztatów odbiegła jednak nieco od tego założenia. Zaproponowany temat stawiał przed uczestnikami Warsztatów pytanie, czy w sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli można się dopatrzeć działań o charakterze prawotwórczym. Przygotowane przez doktorantów referaty podjęły próbę odpowiedzi na to pytanie. Charakterystyczne jest to, że praktycznie we wszystkich, wygłoszonych podczas Finału referatów zgodnie prezentowano pogląd, że w orzecznictwie sądów administracyjnych można się dopatrzeć takich działań, którym można przypisać charakter prawotwórczy lub quasi prawotwórczy. W tym zakresie na uwagę zasługuje zwłaszcza referat Dominiki Sasin-Knothe (UŁ), w którym do mechanizmów o charakterze *quasi* prawotwórczym,

którymi posługują się sądy administracyjne zaliczono weryfikowanie celów założonych przez ustawodawcę w drodze dokonywanej wykładni sądowej, odmowę zastosowania przepisów aktów wykonawczych przy rozstrzyganiu konkretnych spraw z powodu uznania ich za niezgodne z ustawą, eliminowanie z porządku prawnego aktów prawa miejscowego w przypadku stwierdzenia ich nieważności, podejmowanie przez NSA uchwał, kierowanie przez składy orzekające oraz Prezesa NSA pytań prawnych i wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, a także uprawnienia sygnalizacyjne Prezesa NSA. Ponadto do działań o takim charakterze zaliczono również bezpośrednie stosowanie przez sądy administracyjne Konstytucji RP. Ciekawe, że co do zasady młodzi pracownicy nauki akceptują działania sądów administracyjnych, którym można przypisać charakter prawotwórczy. Charakterystyczną jest tu wypowiedź Anny Drywy (UG), że roli sędziego nie można sprowadzać do pełnienia urzędu, powinien on także pełnić doniosłą rolę w misji społecznej, polegającą na usuwaniu nieprawidłowości prawa stanowionego czy Tomasza Gawareckiego (UJ), że sędzia jest zobligowany do poszukiwania sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy w Konstytucji i ustawach, a jego poszukiwania w konkretnej sprawie mogą dotyczyć także obszarów zasad prawa, gdzie obecny jest duch przepisów. Zatem, sądy administracyjne mogą

tworzyć normy generalne i abstrakcyjne, aby uzupełnić zamierzenia prawne ustawodawcy, czynić to powinno się jednak zawsze z zachowaniem należytych standardów i mając na uwadze naturę rzeczy, której dotyczy rozpatrywana przez sąd regulacja.

Znaczna część referatów, bo aż 5, została poświęcona problematyce uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, co zresztą nie dziwi, bo uchwały te jako generalne akty wykładni prawa znajdują się w swoistym obszarze przejściowym między konstytucyjnymi źródłami prawa a orzeczeniami indywidualno-konkretnymi. Choć nie są źródłami prawa, to od strony funkcjonalnej działają tak jak źródła prawa, ponieważ ustalają znaczenie interpretowanej normy w zasadzie w sposób wiążący dla sądów (por. art. 269 § 1 p.p.s.a.). Charakterystyczne, że uczestnicy LWD Gdańsk'2013 widzą potrzebę działalności uchwałodawczej NSA, uzasadniając to tym, że wykładnia przepisów prawa zawarta w uchwałach, usuwa rozbieżności w orzecnictwie, wyjaśnia często zawile i niejasne przepisy prawa, a tym samym poprawia jakość prawa i wpływa na jego pewność.

Równie ważnym zagadnieniem (poruszonem w 4 referatach) i wartym refleksji naukowej, jest wpływ orzecnictwa sądów administracyjnych na tworzenie norm prawnych. Podjęcie tej problematyki dowodzi, że uczestnicy konkursu są wyczuleni na problemy powstające w praktyce, a będące następstwem niepre-

czyznej – delikatnie rzecz ujmując – regulacji prawnej i szukają rozwiązań, które poprawiłyby jakość prawa w Polsce. Należy podzielić postulat wypływający z tych opracowań postulat dotyczący konieczności uwzględniania w pracach legislacyjnych dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych, ponieważ przyczyniłoby się to w znacznej mierze do kształtowania ładu prawnego, rozumianego jako całość systemu prawa, zawierającego konstrukcje zrozumiałe i przejrzyste.

W szczególności jednak cieszy fakt, że nadesłane na konkurs referaty zaprezentowały szerokie spektrum zagadnień, związanych z działaniami sądów, które można uznać za prawotwórcze. Mnie osobiście cieszy fakt, że prawotwórcza działalność sądów administracyjnych jest oceniana jako zjawisko pozytywne i konieczne. Autorzy zauważają, że choć stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, to można zaobserwować proces przenikania i zacierania granic pomiędzy prawem stanowionym a *common law*. Podkreślają w szczególności, że prawotwórstwo sądów administracyjnych, jest czynnikiem spajającym i uzupełniającym system prawa stanowionego. Biorąc pod uwagę tempo przemian społecznych, gospodarczych oraz trendów panujących w prawie, jak również rozproszony oraz kazuistyczny charakter norm prawa administracyjnego, można przypisać mu funkcję konsolidującą przepisy prawa w logiczną całość.

Chciałbym podkreślić, że w zgodnej opinii Jury wszystkie finałowe referaty prezentowały wysoki i bardzo wysoki poziom, co jest wydarzeniem bez precedensu w dotychczasowej historii Letnich Warsztatów Doktoranckich. Zaprezentowano liczne pomysły na rozwiązanie problemów, które pojawiły się w orzecznictwie sądowym. Autorzy w znakomitej większości potrafili odpowiedzieć na postawione sobie pytanie badawcze, prezentując liczne pomysły na rozwiązanie problemów pojawiających się zarówno w procesie wykładni dokonywanej w toku sprawowania sądowej kontroli administracji. Za interesującą należy uznać próbę, podjętą przez Natalię Tucholską, rozwiązania problemów, jakie powstają na gruncie wykładni przepisów prawa administracyjnego za pomocą narzędzi ekonomicznej analiza prawa. Godną uwagi jest teza Autorki, że tego rodzaju analiza prawa powinna stać się pewnym rodzajem ekonomiki myślenia prawniczego.

Jury pod przewodnictwem Profesora Eugeniusza Bojanowskiego miało duży kłopot z przyznaniem nagród i wyróżnień, którego powodem był bardzo wysoki poziom zaprezentowanych w toku Finału referatów. Najlepiej o tym świadczy długa i burzliwa dyskusja poprzedzająca werdykt, który zapadł nieznaną większością głosów, w odniesieniu do każdej z przyznanych nagród, poza pierwszą. Ostatecznie I nagrodą (ufundowaną przez Prezesa NSA prof. dr hab. Romana Hau-

sera, Rektora UŁ prof. dr hab. Włodzimierza Nykiela oraz Firmę „Partner Center” z siedzibą w Łodzi) uhonorowano mgr Tomasza Gawareckiego (UJ) za referat *Odkrywanie ius przez sądy administracyjne w toku kontroli działalności administracji publicznej*. Został on również, laureatem nagrody specjalnej, przyznawanej w drodze głosowania, przez doktoratów – uczestników VII Letnich Warsztatów Doktoranckich (której fundatorem jest Kancelaria FORTAK & KARASIŃSKI Radcowie Prawni Sp.P. z Łodzi). Wydaje się, że zarówno Jury, jak i uczestnicy Warsztatów docenili oryginalność postawionej tezy, jak i przekonującą argumentację, którą posłużył się Autor.

Nagrodą II (ufundowaną przez Rektora WSPiA Przemyśl–Rzeszów prof. Jerzego Posłuszego oraz Dziekana WPiA UŚ prof. Czesława Martysza) wyróżniono mgr Ewelinę Gębkę (KUL) za studium pt. *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na tworzenie norm prawnych*. Z kolei nagrodą III (ufundowaną przez Dziekana WPiA UŁ prof. Agnieszkę Liszewską i Redakcję „Przeglądu Legislacyjnego”) wyróżniony został mgr Dawid Gregorczyk (UŚ) za referat *Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*. Natomiast nagroda IV (ufundowana przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i Kancelarię FORTAK & KARASIŃSKI) została przyznana mgr Aleksandrowi Jakubowskiemu za opracowanie *Konsekwencje prawo-*

twórstwa sądów administracyjnych dla uzasadnień wydawanych przez nie orzeczeń i ich publikacji.

Ponadto Jury postanowiło przyznać cztery wyróżnienia, które otrzymali: 1) mgr Maria Mikolik (WSPiA Przemyśl–Rzeszów) za referat o tematyce podatkowej *Wpływ prawotwórczej działalności sądów administracyjnych na wydawanie interpretacji podatkowych*, 2) mgr Katarzyna Borówka (UG) za opracowanie *Prawotwórcza rola sądu administracyjnego w zakresie stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie*, 3) mgr Szymon Łajszczak (UW) za studium na temat *Instytucjonalne związki zasad i reguł polskiego postępowania administracyjnego w świetle prawotwórczego orzecznictwa sądów administracyjnych* i 4) mgr Paulina Glejt (UG) za pracę pt. *Uchwały abstrakcyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego – jeszcze wykładnia czy już prawotwórstwo*. Nagrody te zostały ufundowane przez Prezesa WSA w Gdańsku Zdzisława Kostkę, Rektora Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku prof. Jerzego Mariana Kopanię, Redakcję „Przeglądu Podatkowego” i Redakcję „Gdańskich Studiów Prawniczych”.

Rada Naukowa Warsztatów i Jury zdecydowały również, że kolejne VIII Letnie Warsztaty Doktoranckie odbędą się w Łodzi, a ich tematem będzie próba odpowiedzi na pytanie *Czy w świetle orzecznictwa naczelnego Sądu Administracyjnego można mówić o gwarancjach procesowych podatni-*

ka? Zostaną one zorganizowane w dniach 25–27 czerwca 2014 r. przez Fundację Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych przy udziale Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi i Wydziału Prawa i Administracji UŚ.

Rada Naukowa pragnie również tą drogą złożyć na ręce Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UG prof. dr hab. Jakubowi Stelinie i Kierownikowi Katedry Prawa Administracyjnego UG prof. dr hab. Tomaszowi Bąkowskiemu serdeczne podziękowania dla całego Zespołu Pracowników Uczelni za serce, zaangażowanie i czas poświęcony organizacji i uczestnikom tegorocznych Warsztatów.

Jan Paweł Tarno