

Ewelina Gębka

Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na tworzenie norm prawnych

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4(33), 91-109

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.

Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na tworzenie norm prawnych

1. Współcześnie słusznie niestety zauważa się istnienie w Polsce kryzysu prawa i upadku jego autorytetu, wywołanych w głównej mierze zjawiskiem zapaści legislacyjnej, a więc nieprzemyslanej, woluntarystycznej i nacechowanej przypadkowością działalności naszego ustawodawcy. Szczególnie wyraźnie zjawisko to występuje właśnie w prawie administracyjnym¹. Współwinnym błędów popełnianych w toku stosowania prawa jest sam ustawodawca, który nie potrafi ukształtować dostatecznie spójnych, w miarę precyzyjnych oraz wolnych od luk i niejasności konstrukcji prawnych. Zbyt głęboko sięgająca regulacja prawna, liczne i nawarstwiające się nowelizacje oraz brak poszanowania dla reguł dobrej legislacji są przyczyną braku przejrzystości i czytelności prawa, a także naruszenia spójności całego systemu prawnego. Patrząc na ilość popełnianych błędów legislacyjnych, można odnieść wrażenie, że podmioty, które w największym stopniu powinny stosować zasady dobrej legislacji, zdają się w ogóle nie zauważać

¹ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji* [w:] *Podmioty administracji i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 101, 104 i n. Ustawicznie obniżający się poziom stanowienia prawa administracyjnego stał się przyczynkiem do refleksji nad jego jakością. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, który odbył się w dniach 23–26 września 2012 r. w Białymstoku poświęcony został próbie udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z kryzysem prawa administracyjnego w administracji publicznej? Wnikliwą refleksję naukową na ten temat (koreferaty, komunikaty, głosy w dyskusji) można odnaleźć w publikacjach pozjazdowych.

istnienia „Zasad techniki prawodawczej”². Szczególne wyraźny wzrost krytyki jakości polskiego ustawodawstwa można odnaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Coraz częściej podnoszone są też pod adresem polskich regulacji zarzuty niezgodności z prawem europejskim. Błędy legislacyjne i luki prawne zakłócają funkcjonowanie porządku prawnego i naruszają zasadę praworządności. Opieszałość ustawodawcy może stanowić zagrożenie dla podstaw funkcjonowania porządku społecznego w państwie, a w określonych warunkach prowadzić do takich negatywnych następstw, jak niepowetowane straty społeczne czy też ekonomiczne. Wadliwa bądź niejasna redakcja przepisów lub zawarte w nich wieloznaczne sformułowania powodują trudności interpretacyjne. Również przyswojenie wysoce niedoskonałego, lawinowo narastającego ustawodawstwa, stwarza poważne trudności. Gdyby nie komputerowe programy zawierające aktualizowane teksty aktów prawnych, zapewne nastąpiłaby zapaść administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości, żaden bowiem prawnik nie byłby w stanie nadążyć za wprowadzanymi przez ustawodawcę zmianami przepisów³.

Rzeczą powszechnie wiadomą jest, że z konsekwencjami błędów i ułomności legislacji muszą radzić sobie organy stosujące prawo, w tym sądy administracyjne. Tworzenie prawa w pośpiechu, często z pominięciem zasad techniki prawodawczej, skutkuje koniecznością „naprawiania” w drodze wykładni niedostatków pracy legislatorów. Nie ulega wątpliwości, że im niżej stoi technika legislacyjna prawa publicznego, tym większa musi być rola sądów dla wykładni obowiązującego ustawodawstwa. Podkreśla się, że szczególnie współcześnie, kiedy trudno mówić o wartości bezpośredniego rozumienia, w sytuacji, gdy prawo administracyjne

² Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. nr 100, poz. 908. Szerzej na ten temat zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszcyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003.

³ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji...*, s. 110.

pełne jest usterek i błędów legislacyjnych, wykładnia odgrywa rolę „korygującą” („naprawczą”). Liczne braki i niedoskonałości polskiego prawa administracyjnego zmuszają zatem sądy administracyjne do twórczego wkładu w obowiązujące prawo. W Polsce orzecznictwo nie ma prawotwórczego charakteru i może być rozpatrywane w kategoriach stosowania prawa, nie zaś jego tworzenia. Nie oznacza to jednak odmawiania orzecznictwu sądów administracyjnych twórczego charakteru, rozumianego jako możliwość wpływania na proces racjonalnego tworzenia prawa. Proces legislacyjny uzależniony jest wyłącznie od woli prawodawcy, który tworząc normy prawa, powinien sięgać do doświadczeń orzecznictwa sądowego. A zatem, sądownictwo (orzecznictwo) nie pełni roli prawotwórczej, co nie przeczy twierdzeniu, że wykładnia dokonywana przez te sądy w procesie stosowania prawa powinna wywierać wpływ na proces tworzenia prawa i ten wpływ wywiera⁴.

Sądownictwo administracyjne wpływa na prawodawcę w ten sposób, że w drodze wykładni sądowej dochodzi do weryfikacji celów założonych przez ustawodawcę. Jeżeli orzeczenie sądowe ustala znaczenie danego przepisu odmiennie od tego, jakie zakładał normodawca, to staje się rzeczą oczywistą, że przepis ten nie nadaje się do osiągnięcia celu założonego w procesie jego tworzenia. W ten sposób dochodzi do wymuszenia jego nowelizacji⁵. Celem niniejszej pracy jest próba zwrócenia uwagi, na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych, na to, że także w procesie stanowienia prawa można z pożytkiem korzystać z tego orzecznictwa.

⁴ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo*, „Państwo i Prawo” 1967, z. 6, s. 865 i n.; W. Olszewski, *Podjęmowanie decyzji podatkowej i jej sądowa kontrola w Polsce*, Łódź 1994, s. 208; J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 191; poglądy przeciwne prezentują A. Stelmachowski, *Prawotwórcza rola sądów (w świetle orzecznictwa cywilnego)*, „Państwo i Prawo” 1967, z. 4–5, s. 611 i n.; J. Małęcki, *Prawotwórcza rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4, s. 33 i n.

⁵ J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia...*, s. 191.

Z punktu widzenia niniejszej pracy niezwykle istotny, a zarazem – w mojej ocenie – najlepiej ilustrujący oddziaływanie wykładni sądowej na działalność prawodawczą jest podział orzecznictwa, ze względu na to, w jakiej relacji orzeczenia wydawane w wyniku konkretnego postępowania sądowego, pozostają do norm prawnych zawartych w przepisach. Biorąc pod uwagę powyższe kryterium można je podzielić na orzeczenia: *secundum legem*, *preater legem* i *contra legem*⁶.

2. Orzeczenie *secundum legem* to takie, które zostało wydane zgodnie z normami prawnymi, w którym sąd wyjaśnia co kryje się pod danym pojęciem, ale w oparciu o tzw. wąską wykładnię przepisów mieszczącą się w granicach językowych. Używanie w tekstach prawnych pojęć niedookreślonych (nieostrzych) jak również tzw. klauzul generalnych uzasadnione jest tym, że pozwalają one na lepsze dostosowanie prawa i decyzji sądowych do potrzeb pojedynczego przypadku. Uciekanie się ustawodawcy do użycia takich zwrotów pozwala także na zmniejszenie częstotliwości nowelizacji aktów normatywnych je zawierających. Z tych względów w wielu orzeczeniach następuje sprecyzowanie treści ogólnych pojęć użytych w przepisach. Dobrym przykładem są orzeczenia, w których wyjaśnia się znaczenie tak szerokich pojęć jak: „interes publiczny”⁷, „interes prawny”⁸, czy też „rażące naruszenie pra-

⁶ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 444.

⁷ Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2000 r., III SA 181/99, LEX nr 42901; wyrok NSA z dnia 26 września 2002 r., III SA 659/01, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2003, nr 3, poz. 105; wyrok NSA z dnia 9 maja 2003 r., III SA 2679/01, LEX nr 146084; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2003 r., III SA 1838/01, „Monitor Podatkowy” 2003, nr 7, s. 43; wyrok NSA z dnia 21 maja 2003 r., III SA 2752/01, LEX nr 145004; wyrok NSA z dnia 9 maja 2005 r., III SA 2679/01, LEX nr 146084.

⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r., IV SA 1693/97, LEX nr 48702; wyrok NSA z dnia 5 listopada 1999 r., I SA 2241/98, LEX nr 47248; wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2000 r., I SA 1019/99, LEX nr 78926; wyrok NSA z dnia 27 września 2001 r., I SA 2326/00, LEX nr 54528; wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2003, nr 1, poz. 18.

wa”⁹. Tego rodzaju działalność sądów jest niezbędnym uzupełnieniem treści przepisów. Jest ona w pełni dopuszczalna, a nawet konieczna. Tak więc wydaje się, że precyzowanie klauzul generalnych, czy tzw. pojęć nieokreślonych w orzecznictwie daje sądowi daleko idące możliwości rozstrzygnięć formalnie mieszczących się w granicach ustaw, lecz o treści merytorycznie bardzo różnej.

Wydawałoby się, że tego rodzaju orzeczenia, nigdy na proces legislacyjny nie wpłyną, skoro w rzeczywistości chodzi o takie zabiegi techniczno-prawne (jak np. wykładnia językowa), które mają wyjaśnić jedynie znaczenie określonych pojęć zawartych w przepisach prawnych. Przykładem bezpośredniego wpływu poglądów zawartych w orzeczeniu na ustawodawcę stanowi treść art. 83 § 2 p.p.s.a.¹⁰ W orzecznictwie od lat trwał spór o sposób rozumienia pojęcia „dzień ustawowo wolny od pracy”, a dokładnie czy sobota może być do tej kategorii zaliczona. Początkowo w orzecznictwie dominowało literalne rozumienie tego pojęcia, skoro zatem wolne soboty nie zostały wprowadzone w drodze ustawy, to nie były one dniami ustawowo wolnymi od pracy. Po

⁹ Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 1983 r., I SA 355/83, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1983, nr 1, poz. 40; wyrok NSA z dnia 6 września 1984 r., II SA 737/84, „Gospodarka – Administracja Państwowa” 1988, nr 18, s. 45; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1986 r., IV SA 620-622/86, „Gazeta Prawnicza” 1987, nr 21, s. 8; wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1987 r., IV SA 929/86, „Gospodarka – Administracja Państwowa” 1989, nr 13, s. 43; wyrok NSA z dnia 26 maja 1989 r., IV SA 339/89, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1989, nr 1, poz. 50; wyrok NSA z dnia 21 października 1992 r., V SA 86/92, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1993, nr 1, poz. 23; wyrok NSA z dnia 18 maja 1994 r., SA/Gd 2365/93, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1997, z. 3, poz. 62; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996 r., III SA 565/95, „Biuletyn Skarbowy” 1997, nr 2, s. 26; wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 1999 r., I SA 1823/98, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2000, nr 2, poz. 70.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., cyt. dalej jako: p.p.s.a.

wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.¹¹ poglądy wyrażane na ten temat w orzecznictwie uległy zmianie. W uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 25 czerwca 2001 r.¹² uznano wolne soboty, nieobjęte ustawą z dnia 18 stycznia 1951 r.¹³, za dni ustawowo wolne od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a.¹⁴ Sąd uznał, że jedynie funkcjonalna, a nie literalna i formalna interpretacja użytego w art. 57 § 4 k.p.a. zwrotu „dzień ustawowo wolny od pracy” pozwala na stosowanie tego przepisu w sposób zgodny z konstytucyjnym prawem do sądu, które wynika z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji. Pogląd ten utrzymał się w orzecznictwie NSA, a początkowo był też przyjmowany w orzecznictwie SN¹⁵, choć był zdecydowanie krytykowany w doktrynie¹⁶. W efekcie tej krytyki SN podjął uchwałę mającą moc zasady prawnej, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 487 ze zm.

¹² FPS 7/00, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2001, nr 4, poz. 149.

¹³ Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, Dz. U. nr 4, poz. 28.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, cyt. dalej jako: k.p.a.

¹⁵ Zob. wcześniejsze postanowienia SN z dnia 3 lutego 2000 r., III RN 195/99, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2000, nr 24, poz. 884 oraz z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 78/00, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2001, nr 14, poz. 457.

¹⁶ Zob. T. Kuczyński, *Glosa do postanowienia SN z dnia 3 lutego 2000 r., III RN 195/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, z. 5, poz. 78; także J. Kremis w głosie do tego postanowienia, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, z. 12, poz. 171, stwierdził m.in. „Skoro bezwzględnie obowiązujący przepis przesądza, że przedłużenie terminu dokonania czynności procesowej następuje *ex lege* tylko, w przypadku, gdy ostatni dzień terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, a przy tym ustawodawca formułuje *numerus clausus* takich dni, to nie ma jakichkolwiek podstaw, by jednoznacznie zdefiniowane pojęcie dnia wolnego ustawowo od pracy rozciągać na inne dni, w tym również na takie, w których korzystanie z usług pocztowych jest nieraz znacznie utrudnione”.

art. 115 k.c. w zw. z art. 165 § 1 k.p.c.¹⁷ Ta burzliwa dyskusja skłoniła ustawodawcę do wyraźnego uregulowania tej kwestii w art. 83 § 2 p.p.s.a., gdzie jednoznacznie zrównano soboty z dniami ustawowo wolnymi od pracy w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Takie rozwiązanie zostało również przyjęte w art. 161 § 4, a obecnie w art. 12 § 5 Ordynacji podatkowej¹⁸. Na tle wpływających skarg również Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzegł rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczące traktowania soboty jako dnia ustawowo wolnego od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. W dniu 15 czerwca 2011 r.¹⁹ NSA podjął uchwałę abstrakcyjną, zgodnie z którą sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Uzasadniając swój pogląd podtrzymano stanowisko przyjęte w powołanej uchwale NSA z dnia 25 czerwca 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił natomiast stanowiska, że przepis art. 57 § 4 k.p.a. jest jasny w tym znaczeniu, iż wynika z niego jednoznacznie, że sobota nie może być w rozumieniu tego przepisu traktowana jako dzień ustawowo wolny od pracy. To, że ustawodawca w innych procedurach wyraźnie wskazał, iż w przypadku, gdy ostatni dzień terminu przypada na sobotę, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu wolnym od pracy (np. art. 83 § 2 p.p.s.a.), oznacza tylko tyle, że w tych procedurach usunięte zostało źródło wątpliwości interpretacyjnych. Nie może być to natomiast argument przemawiający za stanowiskiem, że wolą ustawodawcy było przyjęcie takiego unormowania, aby w ogólnym postępowaniu administracyjnym sobota nie była traktowana jako dzień ustawowo wolny od pracy.

¹⁷ Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2004, nr 1, poz. 1; także postanowienie SN z dnia 4 listopada 2001 r., I CZP 116/01.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

¹⁹ I OPS 1/11, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2011, nr 5, poz. 95.

W tym miejscu warto wskazać także inny przykład orzeczenia *secundum legem*. Doktryna prawa administracyjnego od dawna posługuje się pojęciem „uznanie administracyjne”. W orzecznictwie NSA także sformułowano sposób jego rozumienia²⁰. Od 1999 r. tym pojęciem posługuje się także ustawodawstwo – art. 233 § 3 Ordynacji podatkowej²¹ i obowiązujący w latach 1999–2003 art. 138 § 3 k.p.a.²² Dziś znajdziemy to pojęcie (bez przymiotnika „administracyjne”) w licznych ustawach i aktach wykonawczych. Pojęciem tym posługują się także akty prawne Unii Europejskiej oraz rezolucje i rekomendacje Rady Europy. Z uwagi na powyższe zaszła konieczność zdefiniowania tego terminu w art. 5 pkt 9 projektu ustawy – Przepisy ogóle prawa administracyjnego. Niestety zakończenie VI kadencji Sejmu spowodowało przerwanie plac legislacyjnych nad projektem z 2008 r.²³ (zasada dyskontynuacji

²⁰ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1984 r., III SA 872/84, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1984, nr 2, poz. 120; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1987 r., IV SA 129/87, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1987, nr 1, poz. 43; wyrok NSA z dnia 2 lutego 1996 r., II SA 2875/95, „Wokanda” 1995, nr 6, poz. 32; wyrok NSA z dnia 12 lutego 1999 r., II SA 1892/98, LEX nr 46765; wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1999 r., III SA 5636/98, LEX nr 47380; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 1998 r., I SA/Łd 272/97, LEX nr 31875; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1999 r., V SA 1982/98, LEX nr 49268; wyrok NSA z dnia 7 marca 2002 r., SA/Sz 2283/00, LEX nr 83699.

²¹ Przepis ten brzmi: „Samorządowe kolegium odwoławcze uprawnione jest do wydawania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie, w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu podatkowego pierwszej instancji. W pozostałych przypadkach samorządowe kolegium odwoławcze uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji”.

²² Artykuł 138 § 3 k.p.a. stanowił: „W sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego organ odwoławczy uprawniony jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu samorządowego. W pozostałych przypadkach organ odwoławczy, uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji”.

²³ Sejm VI kadencji, druk sejmowy 3942.

prac parlamentarnych). Projekt ten nie został na razie podjęty w pracach Sejmu VII kadencji.

3. Orzeczenie *preater legem*, to orzeczenie odnoszące się do sfery nieuregulowanej przez obowiązujące normy prawne, przynajmniej w sposób wyraźny. Relatywnie rzadko zdarzają się przypadki prostej „mechanicznej” subsumcji, a więc przypadki „czystego” stosowania prawa, w których nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że orzecznictwo sądowe ma charakter twórczy²⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych odnaleźć można liczne przykłady orzeczeń, w których sąd dokonując wykładni uzupełnia ustawę. Jest to zazwyczaj wynik nadmiernie lakonicznych rozwiązań ustawowych lub przeoczenia uregulowania jakiejś kwestii drogą ustawową, zwykle z powodu niedopatrzeń legislacji. Orzeczenie *preater legem* stanowi impuls do dokonania zmian legislacyjnych, uświadamia bowiem ustawodawcy wadliwość regulacji prawnej i skłania go do dokonania nowelizacji.

Wyraźny przykład wpływu poglądów zawartych w orzeczeniu na ustawodawcę stanowi nowelizacja art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym²⁵, polegająca na dodaniu radzie gminy kompetencji do podejmowania uchwał w sprawach nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁶. Nowelizacja ta stanowi bowiem wyraźne wyartykułowanie przez ustawodawcę w prawie stanowionym normy stworzonej już uprzednio przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwałą z dnia 11 kwietnia 2005 r.²⁷

Odnotować także wypada inne przykłady wpływu orzecznictwa sądowego na zmiany aktów prawnych. Odnoszą się one m.in.

²⁴ Z. Ziemiński, *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4, s. 45.

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

²⁷ II OPS II/05, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2005, nr 5, poz. 88; nowelizacja dokonana przez art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r., o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. nr 172, poz. 441).

do ustalenia podstawy prawnej do powołania przez rady gmin rad młodzieżowych²⁸, zwolnienia gminy z obowiązku wezwania wojewody do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (wyłączone jest stosowanie art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a.) dokonane nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym wskutek uchwały NSA z dnia 23 marca 1998 r.²⁹ oraz dodania do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych art. 13b, który uprawnia rady gmin do ustalania opłat za parkowanie³⁰.

Można również wymienić szereg zmian przepisów prawa podatkowego³¹, a wśród nich – w mojej ocenie najważniejsza – opodatkowanie podatkiem od towarów i usług (VAT) użytkownika wieczystego. Zagadnienie to pojawiło się w związku z przystąpieniem Polski do UE oraz wejściem w życie 1 maja 2004 r. ustawy o VAT³². Konstrukcja rocznych opłat wnoszonych przez użytkowników wieczystych skłaniała wówczas do uznania użytkownika wieczystego za usługę. Ta interpretacja uległa zmianie od momentu podjęcia przez NSA uchwały z dnia 8 stycznia 2007 r.³³, w której Sąd wyraził pogląd, że użytkowanie wieczyste jest dostawą towaru. Ponieważ pogląd ten nie miał umocowania w przepisach ustawy, wymagał interwencji ustawodawcy. W przytoczonej nowelizacji uregulowano wprost, że ustanowienie użytkownika wie-

²⁸ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r., o zmianie ustaw o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 45, poz. 497). Zob. wyrok NSA z dnia 21 maja 1997 r., SA/Rz 139/97, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1998, nr 1, poz. 9.

²⁹ OPS 9/97, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1998, nr 2, poz. 41.

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 ze zm. Zob. art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 200, poz. 1953).

³¹ Szerzej na ten temat A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008.

³² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 ze zm.

³³ I FPS 1/06, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2007, nr 2, poz. 27.

czystego, a także zbycie użytkowania wieczystego stanowi dostawę towarów (art. 7 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o VAT)³⁴.

Następstwem stanowiska przyjętego w orzecznictwie NSA, było zawarcie w ustawie z dnia 28 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego³⁵ przepisu art. 7, który określa w jakiej formie należy dokonywać czynności z zakresu tej ustawy. W szczególności należy zwrócić uwagę na art. 7 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym „odmowa dokonania czynności związanych z rejestracją stanu cywilnego, nie przewidzianych w ustawie, a mogących mieć wpływ na stan cywilny osób, następuje w formie decyzji”³⁶.

Przykładem wpływu treści poglądu zawartego w orzeczeniu na ustawodawcę jest też nowelizacja ustawy – Prawo o adwokaturze, dokonana ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy Prawo o notariacie³⁷ polegająca na zmianie art. 69 i dodaniu art. 69a³⁸. Zmiany te zostały wprowadzone z powodu uchwały NSA z dnia 15 października 2008 r., w której Sąd ustalił, że trzydziestodniowy termin dla Ministra Sprawiedliwości na wyrażenie w formie decyzji sprzeciwu od wpisu na listę adwokacką jest ter-

³⁴ Określono również szczególny moment powstania obowiązku podatkowego od pobieranych opłat (art. 19 ust. 16a ustawy o VAT), zasady ustalania podstawy opodatkowania w przypadku dostawy budynków, budowli lub ich części połączonej z ustanowieniem użytkowania wieczystego (art. 29 ust. 5a ustawy o VAT).

³⁵ Dz. U. nr 36, poz. 180 ze zm.

³⁶ W poprzednim stanie prawnym Dekret z dnia 8 czerwca 1955 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. nr 25, poz. 151 ze zm.) nie określał formy, w jakiej organ administracji państwowej miał wyrazić odmowę dokonania wpisu w akcie stanu cywilnego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że odmowa (bez względu na przyczynę) winna być wyrażona w formie decyzji administracyjnej, zob. NSA z dnia 25 lutego 1983 r., 2083/82, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1983, nr 1, poz. 14.

³⁷ Dz. U. nr 37, poz. 286.

³⁸ Analogiczne zmiany tożsamyh rozwiązań prawnych występują w art. 31¹ i art. 31² ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

minem doręczenia tego sprzeciwu okręgowej radzie adwokackiej lub zainteresowanemu³⁹.

Dodać należy, że orzecznictwo NSA miało istotny wpływ na nowelizację art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁴⁰, który wyłącza, co do zasady, stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi w sprawach o nadanie obywatelstwa polskiego i wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, a także na zmianę art. 2 pkt 7 lit. d ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴¹, którego celem jest ujednoczenie praktyki w zakresie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, w przypadku, gdy osoba uprawniona otrzymywała alimenty.

Podane przykłady ilustrują faktyczny wpływ poglądów wyrażanych w orzecznictwie na ustawodawcę. Sądy nie dysponują wprawdzie żadnymi instrumentami bezpośredniego wpływu na działania prawodawcy, ale poprzez treść swego orzeczenia faktycznie ten wpływ wywierają. Z drugiej strony, brak orzecznictwa w danej sprawie może być ważną wskazówką świadczącą o tym, że określony przepis nie nastrocza problemów z jego stosowaniem lub że w ogóle nie jest on potrzebny. Takie wnioski mogą

³⁹ Uchwała NSA z dnia 15 października 2008 r., II GPS 4/98, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2009, nr 1, poz. 1; zob. też wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r., II GSK 103/07, LEX nr 420711; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2007 r., II GSK 278/07, LEX nr 463867.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 161; zob. uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1999, nr 1, poz. 6. Zob. też przepisy, które obowiązywały w poprzednim stanie prawnym, tj. m.in. art. 8 ust. 1–3, art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 28, poz. 353; zm. Dz. U. z 2007 r., nr 120, poz. 818).

⁴¹ Dz. U. nr 1, poz. 7 ze zm. Zob. art. 2 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r., o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. nr 205, poz. 1212).

jednak być sformułowane tylko, gdy obserwuje się obowiązywanie przepisu przez znaczny okres czasu.

4. Orzeczenie *contra legem* to takie, które wpływa na bieżące ustawodawstwo, w ten sposób, że usuwa z porządku prawnego wadliwą konstrukcję prawną, a tym samym doprowadza do jej zgodności z przepisami konstytucyjnymi, czy też unijnymi.

Bezpośredni i wiążący wpływ na ustawodawcę wywierać może w naszym systemie prawnym tylko Trybunał Konstytucyjny, który orzekając o niezgodności z Konstytucją lub ustawą danego aktu normatywnego, eliminuje go z obrotu prawnego, zmuszając ustawodawcę do wypełnienia powstałej luki. Praktyka pokazuje jednak, że stosunkowo często inicjatorem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym są właśnie sądy administracyjne. To zatem z powodu sformułowanej przez sądy administracyjne wątpliwości co do legalności, czy konstytucyjności danego aktu normatywnego inicjowane jest postępowanie przed sądem konstytucyjnym, które następnie skutkuje wymuszeniem na ustawodawcy dokonania zmian legislacyjnych⁴². Takich przykładów można wskazać bardzo wiele. Ilustruje to choćby zmiana ustaw ustrojowych samorządowych wywołana orzeczeniem TK zapadłym na skutek pytania prawnego złożonego przez wojewódzki sąd administracyjny, a polegająca na poszerzeniu kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego o samego radnego, którego dotyczy to zarządzenie zastępcze⁴³. Podobnie było także z głośną sprawą dotyczącą legalności wprowadzanych przez samorządy terytorialne opłat za parkowanie na drogach publicz-

⁴² Szerzej na ten temat R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.

⁴³ Zmianę tej regulacji prawnej dokonano ustawą z dnia 5 września 1998 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 180, poz. 1111). Wyrok TK z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A” 2007, nr 7, poz. 78, zapadł w związku z postanowieniem WSA w Krakowie z dnia 28 września 2004 r., III SA/Kr 565/04.

nych i stref ograniczonego parkowania. Trybunał Konstytucyjny na skutek pytania prawnego NSA orzekł o braku, ku temu podstaw prawnych, co spowodowało nowelizację ustawy o drogach publicznych i wykonawczego do niej rozporządzenia⁴⁴. Także niedawna nowelizacja Kodeksu pracy⁴⁵ i wprowadzenie nowego rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych są skutkiem orzeczenia TK zapadłego na skutek rozpoznania pytania prawnego wojewódzkiego sądu administracyjnego⁴⁶. Trzeba stwierdzić, że sądy administracyjne wykazują dużą aktywność w kierowaniu pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, a dokonywana przez nie ocena prawna kwestionowanych aktów normatywnych jest z zasady podzielana przez Trybunał.

5. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej kompetencje prawotwórcze zostały rozdzielone w oparciu o zasadę pomocniczości pomiędzy Polskę a Unię Europejską, a prawo unijne stało się jednym z elementów polskiego porządku prawnego. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest więc wiążące i okazuje się, że ma ono wyjątkowo duże znaczenie zarówno dla stanowienia prawa w Polsce, jak i dla stosowania prawa przez polskie sądy. Bezpośredni wpływ na treść polskiego prawa administracyjnego mają także, te orzeczenia, które zapadły na skutek formułowanych przez polskie sądy administracyjne pytań prejudycjalnych. Tytułem przykładu można wskazać chociażby pierwsze pytanie prejudycjalne, które zostało skierowane do ETS przez WSA w Warszawie w 2005 r.⁴⁷ W wyroku wydanym

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A” 2007, nr 7, poz. 91.

⁴⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz. U z 1998 r., nr 21, poz. 94 ze zm.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r., w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. nr 105, poz. 869) wydane w związku z wyrokiem TK z dnia 19 czerwca 2008 r. (P 23/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A” 2008, nr 5, poz. 82) zapadłym na skutek postanowienia WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2007 r., III SA/Kr 125/06.

⁴⁷ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2005 r. (III SA/Wa 679/05, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 6, s. 4). Sygnatura sprawy przed ETS –

w sprawie M. Brzezińskiego⁴⁸, Trybunał stwierdził niezgodność polskich przepisów z prawem unijnym w zakresie, w jakim stawka podatku od używanych samochodów sprowadzanych z państw członkowskich jest wyższa od stawki stosowanej wobec polskich pojazdów. Powyższy wyrok wpłynął na ujednoczenie orzecznictwa polskich sądów, w tych sprawach oraz spowodował zmiany legislacyjne. Pierwsza z nich to konieczność zrównania stawek podatku płaconego przy pierwszej rejestracji pojazdu. Stosowna zmiana w polskim ustawodawstwie obowiązuje od 1 grudnia 2006 r.⁴⁹ Drugą jest obowiązek zwrotu tego podatku w tej części, która przewyższa opłatę rejestracyjną zawartą w wartości rezydualnej podobnych samochodów używanych zarejestrowanych uprzednio w państwie członkowskim przywozu. Szczegółowy tryb zwrotu nienależnie pobranej opłaty akcyzowej został określony w ustawie z dnia 9 maja 2008 r. o zwrocie nadpłaty w podatku akcyzowym zapłaconym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo importu samochodu osobowego⁵⁰. Jak wynika z analizy orzecznictwa sądy administracyjne bardzo często korzystają z instrumentu jakim jest pytanie prejudycjalne. Najistotniejsze wydaje się jednak stwierdzenie, że polskie sądy w większości przypadków prawidłowo interpretują wskazania Trybunału.

6. Z uwagi na coraz silniejsze zjawisko zapaści legislacyjnej w polskim ustawodawstwie, utopią byłaby wiara, że przeciążony parlament, ze sformalizowanymi i czasochłonnymi procedurami i niekończącymi się sporami politycznymi, jest w stanie temu zjawisku przeciwdziałać. I właśnie dlatego powinny móc go w tym

C-313/05 Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie. Zawiadomienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego opublikowane w Dz. Urz. UE C 281, z dnia 21 września 2005 r., s. 5.

⁴⁸ Wyrok ETS z dnia 18 stycznia 2007 r., w sprawie C-313/05 Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie, „European Court Reports” 2007, s. I-513.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego, Dz. U. nr 210, poz. 1551.

⁵⁰ Dz. U. nr 118, poz. 745.

wspomagać sądy. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych utwierdza w przekonaniu, że wykładnia dokonywana przez sądy w procesie stosowania prawa może być pomocna w procesie jego tworzenia, choć nie zawsze jest uwzględniana⁵¹, a bywa i tak, że jest źle wykorzystywana⁵². Stojące na wysokim poziomie orzecznictwo sądów administracyjnych pozwala wychwycić różnego rodzaju błędy ustawodawcy i niejednokrotnie zmusić go, do dokonania głębokich, systemowych zmian legislacyjnych, bądź skorygowania wad poszczególnych rozwiązań szczegółowych. Przed

⁵¹ Przepis art. 57 § 4 k.p.a., który stał się przyczyną podjęcia przez NSA w dniu 15 czerwca 2011 r. (I OPS 1/11, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2011, nr 5, poz. 95) uchwały abstrakcyjnej, stanowi klasyczny przykład zaniechania ustawodawcy i braku reakcji na zmieniające się otoczenie prawnie i społeczno-gospodarcze. Przemiany te zostały uwzględnione w nowszych aktach prawnych, regulujących postępowanie podatkowe, czy też postępowanie sędowoadministracyjne. Zaniechano w tym zakresie niezbędnej nowelizacji, pozostawiając rozwiązanie prawne adekwatne do istniejących w chwili uchwalania kodeksu, a więc w 1960 r. Na potrzebę nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w tym zakresie zwrócił uwagę W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4, s. 23.

⁵² Przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm.) nie dawały jasnej odpowiedzi na pytanie, czy gmina ma legitymację do występowania na prawach strony w postępowaniu w sprawie opłaty eksploatacyjnej naliczanej na podstawie art. 84 tej ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto pogląd o bratku takiej legitymacji, z uwagi na to, że gmina w tym postępowaniu nie posiada interesu prawnego, a jedynie interes faktyczny w uczestniczeniu w tym postępowaniu przed organem koncesyjnym, zob. wyrok SN z dnia 22 kwietnia 1999 r., III RN 181/98, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych” 2000, nr 6, poz. 212. Mimo to ustawą z dnia 29 lipca 2005 r., o zmianie niektórych innych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. nr 175, poz. 1462) do art. 84 dodano ust. 10a, który stanowi, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji, w której organ koncesyjny określa przedsiębiorcy wydobywającemu kopalinę wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej, gmina może uczestniczyć na prawach strony.

wszystkim pozwala uniknąć błędów wynikających z braku pełnej informacji co do stanów faktycznych mogących się pojawić na etapie stosowania prawa oraz pozwala na racjonalną nowelizację przepisów, jako że zostały one zweryfikowane w drodze orzecznictwa⁵³. Działanie sądów administracyjnych może prowadzić do uzdrowienia procesu tworzenia prawa administracyjnego, które swym zakresem obejmuje szerokie spektrum życia publicznego, najgłębiej wkraczające w sferę praw i wolności obywateli. W pełni aktualne pozostają więc słowa podkreślające rolę judykatury, która trzymając rękę na pulsie praktyki administracyjnej i doktryny – porządkuje, systematyzuje, interpretuje i tworzy nowe reguły jako „wtórny ustawodawca”, bliższy życiu, elastyczniejszy, mniej abstrakcyjny⁵⁴. Z tego też względu pozytywny wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych zarówno na proces legislacyjny, a następnie na praktykę stosowania prawa administracyjnego jest nie do przecenienia⁵⁵.

Zastanawiając się nad złym, w powszechnym odczuciu, stanem prawa w Polsce, najwyższy czas aby zacząć budować odpowiednie procedury, które wzmocnią proces stanowienia prawa i zapobiegną wydawaniu zbędnych przepisów oraz uwzględnią w ich treści to co wynika z dorobku sądów administracyjnych. Rozważania na temat są bardzo istotne, bowiem braki legislacji przybrały na tyle niepokojący rozmiar, że postulat walki z nimi, jak się podkreśla w doktrynie należy umieścić jako jeden z kluczowych punktów

⁵³ J. P. Tarno, *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia...*, s. 193–194.

⁵⁴ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 374.

⁵⁵ Już w literaturze okresu międzywojennego podnoszono, że sądownictwo administracyjne stało się szczytem, jaki system środków kontroli administracji zdołał osiągnąć. Jest ono bowiem z założenia nastawione na spełnienie interesu publicznego, ale tylko w ramach prawa, a nie wedle wskazówek, dyrektyw czy wpływów każdorazowego rządu. Przez kontrolę wykonywania prawa spełnia ono funkcję zachowania prawa a równocześnie staje się ważnym czynnikiem twórczym w prawie, kierując prawo administracyjne na nowe tory, tenże, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 10–11.

naprawy państwa⁵⁶. Roman Hauser wskazuje, że dobrym rozwiązaniem byłoby prowadzenie w poszczególnych resortach bieżącego monitorowania orzecznictwa sądowego⁵⁷. Zasadą powinno być, aby przygotowujący założenia do nowej ustawy lub nowelizacji przedstawił, czy w materii, która ma być przedmiotem regulacji, wypowiedział się już sąd. Owe założenie lub uzasadnienie do proponowanego aktu normatywnego powinno zawierać analizę orzecznictwa (ewentualnie jego braku) wraz z wnioskami, jakie z tej analizy wynikają. W szczególności należałoby wykazać, że proponowana regulacja jest rzeczywiście niezbędną i realizacji celów, które ma osiągnąć nie da się urzeczywistnić w drodze wykładni obowiązujących przepisów⁵⁸.

Proponowane rozwiązanie, dotyczące konieczności uwzględnienia dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych przyczyni się w znacznej mierze do kształtowania ładu prawnego, rozumianego jako całość systemu prawa, zawierającego konstrukcje zrozumiałe i przejrzyste. To, że może ono skomplikować, a nawet wydłużyć proces stanowienia prawa, nie jest wcale jego wadą. Lepsza jest bowiem ustawa rzeczywiście potrzebna, zawierająca czytelne regulacje, niż szybko uchwalona, która dopiero w trakcie swego obowiązywania ujawnia, że gdyby dokonano rzetelnej analizy orzecznictwa w materii, przez nią regulowanej to w ogóle nie byłaby potrzebna lub powinna być uchwalona w zupełnie innym kształcie.

⁵⁶ W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 75.

⁵⁷ R. Hauser, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne a proces legislacyjny 2011*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 10–11.

⁵⁸ Zob. J. Frąckowiak, *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 70–71.

ABSTRACT

Influence of judicial decisions of administrative courts on making legal norms

Observation of court-administrative practice, particularly in modern times when bad quality of law causes common concern, it demonstrates explicitly that a role of jurisdiction of administrative courts increases permanently. Judicial decisions not only removes defects of statutory law through making it more precise or filling in gaps, but it also corrects faults of this law of various types and influences on legislative processes. Such type of the courts' activity is particularly important to the legislator. Jurisdiction of the administrative courts which is on a high level, allows to catch various types of mistakes of the legislator and recurrently force him to perform deep systemic legislative changes, or to correct defects of particular detailed solutions. First of all it allows to avoid mistakes resulting from a lack of complete information concerning factual states which could occur at a stage of application of the law and allows for a rational novelization of provisions, since they were verified in a way of judicial decisions. Therefore, it seems that including in the contents of provisions matters which result from attainment of the administrative courts, will contribute to strengthening the process of law-making and in this way it will become an antidote to modern ailments not only of the Polish legal system.