

Konrad Łuczak

Konsekwencje faktyczne w sądowej wykładni prawa

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/1-2, 19-36

2014

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.

Konrad Łuczak*

KONSEKWENCJE FAKTYCZNE W SĄDOWEJ WYKŁADNI PRAWA

1. Wprowadzenie

Na problematykę dotyczącą tego, czy sądy stosując prawo powinny uwzględniać konsekwencje faktyczne¹ swoich decyzji (pytanie normatywne) oraz czy w rzeczywistości robią to (pytanie opisowe), składa się bardzo wiele zagadnień, z których część znajduje się nie tylko poza granicami dogmatyki prawa, ale nawet prawoznawstwa i należy do obszaru innych nauk, np. socjologii, psychologii, czy semiotyki². Ponieważ nauka prawa rozważa je przy pomocy różnych kon-

* Mgr Konrad Łuczak – Asystent, Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Pojęcie konsekwencji faktycznych zostanie dokładniej wyjaśnione w dalszej części opracowania, w tym miejscu dla przejrzystości rozważań wystarczy odnotować, że za K. Pleszką odróżniam je od konsekwencji inferencyjnych, stanowiących rezultat wnioskowania prawniczego i mających postać norm prawnych, a także od konsekwencji (skutków) prawnych, występujących przede wszystkim jako nabycie albo utrata prawa, nałożenie obowiązku, czy uzyskanie kompetencji przez dany podmiot – K. Pleszka, *Następstwa decyzji w sądowym stosowaniu prawa*, PiP 1988, nr 12, s. 69-70.

² Dlatego też wskazana problematyka może stanowić przedmiot badań (procesów) integracyjnych w prawoznawstwie o charakterze wewnętrznym (integracja w ramach nauk prawnych różnego rodzaju), jak i zewnętrznym (integracja zachodząca pomiędzy naukami prawnymi a innymi naukami) – Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 72. Szerzej na temat integracji wewnętrznej i zewnętrznej prawoznawstwa – zob. K. Opałek [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 140-146.

cepcji, twierdzeń i poglądów teoretycznoprawnych, a także stanowisk zaczerpniętych z innych nauk, przy nieznacznym uogólnieniu można zaobserwować, że na te same pytania udziela się odmiennych odpowiedzi, te same kwestie inaczej się ujmuje i w odmienny sposób stawia się problemy, którym przyświeca ten sam lub zbliżony cel poznawczy. Rozmaitość stanowisk widać zarówno wobec szczegółowych zagadnień, np. czy określoną konsekwencję faktyczną KF_1 oceniać na podstawie wartości V_1 , V_2 , albo V_3 , czy też, w jakim stopniu jest prawdopodobne, że KF_1 zaistnieje w sytuacji S_1 , jak i na poziomie ogólniejszym, gdzie rozpatruje się m.in. problemy, czy sąd stosując prawo w ogóle powinien uwzględniać konsekwencje faktyczne, jak rozumieć to pojęcie, jakie są granice robienia z nich użytku przez sąd, itd. Zasygnalizowane okoliczności przekonują o złożoności praktycznego wykorzystywania oraz naukowego badania konsekwencji faktycznych w dziedzinie sądowego stosowania prawa.

Za główny cel opracowania postawiono nie samo streszczenie lub krytykę teoretycznego dorobku nauki, jaki ukształtował się wobec podjętego tematu, lecz bardziej „przyziemne” dążenie, mianowicie zbadanie, jak w praktyce sądy administracyjne rozwiązują niektóre spośród zagadnień dotyczących uwzględniania konsekwencji faktycznych w wykładni prawa. Rozbieżność poglądów nauki nie oznacza bowiem, że zjawisko uwzględniania konsekwencji faktycznych w praktyce orzeczniczej nie występuje. Jest wprost przeciwnie i dlatego wydaje się interesujące sprawdzić, jak sądy radzą sobie z problemami, co do których w nauce brak kompromisów lub dostatecznie szczegółowych rozstrzygnięć. Chociaż rozważania zdominowało opisowe podejście, to nie zabraknie w nim uwag o charakterze ocennym i postulacyjnym. Zanim jednak przejdę do analizy orzecznictwa sądowego, zaprezentuję przyjęte w tym celu kluczowe założenia, wychodzące z rozróżnienia kontekstu odkrycia (heurezy) i kontekstu uzasadnienia w sferze wykładni prawa.

2. Kontekst odkrycia i kontekst uzasadnienia

Ogólnie rzecz biorąc, kontekst odkrycia i kontekst uzasadnienia ściśle łączą się z problematyką czynności interpretacyjnych³. Pytania, jakie stawia się w czasie rozważań prowadzonych w kontekście odkrycia dotyczą psychologicznego procesu dochodzenia do decyzji interpretacyjnej⁴, czy szerzej do for-

³ K. Płeszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010, s. 30.

⁴ T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006, s. 26.

mułowania hipotez interpretacyjnych, spośród których wybiera się finalną decyzję interpretacyjną⁵. Inne kwestie pojawiają się w kontekście uzasadnienia, w którym należy skoncentrować się już na argumentach wspierających decyzję interpretacyjną, jaką wyłoniono w kontekście odkrycia⁶. W uproszczeniu można stwierdzić, że kontekst odkrycia dotyczy tego, jak sędzia myśli, rozumuje kiedy poszukuje hipotez interpretacyjnych i decyzji interpretacyjnej, z kolei dla kontekstu uzasadnienia istotne jest właśnie to, w jaki sposób sędzia uzasadnia lub uzasadnił wybraną decyzję interpretacyjną. Bez względu na przyjęte stanowisko co do relacji zachodzących między jednym i drugim kontekstem⁷, z chronologicznego i praktycznego zarazem punktu widzenia przyjmuję, że w konkretnym przypadku sędzia w pierwszej kolejności prowadzi rozumowanie nad decyzją interpretacyjną, a dopiero następnie pracuje nad jej uzasadnieniem⁸. Słusznie jednak przy tym zauważono, że sposób uzasadniania może bezpośrednio wpływać na samo rozumowanie, bowiem sędzia poszukując decyzji interpretacyjnej będzie uwzględniał przynajmniej niektóre spośród aspektów, jakie przynależą do etapu jej uzasadnienia⁹.

Zasadniczą trudnością, jaką napotyka się w ramach opisowych prób badania sądowej wykładni prawa na podstawie kontekstu odkrycia, jest dalece ograniczony, a zasadniczo wykluczony dostęp do materiału psychologicznego, który ma obrazować intelektualny proces podjęty przez sędziego w celu sformułowania hipotez interpretacyjnych i decyzji interpretacyjnej, co okazuje się jeszcze bardziej dotkliwie, gdy sąd rozstrzyga konkretną sprawę w składzie kilku sędziów¹⁰. Badania dodatkowo komplikuje fakt, że nie obowiązuje jedna, powszechnie ważna metodologia prawnicza w sferze dogmatycznoprawnej, teoretycznoprawnej,

⁵ J. Holocher, *Kontekst odkrycia i kontekst uzasadnienia w świetle topicznej koncepcji prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX, s. 12. Przyjmuję, że decyzja interpretacyjna to wypowiedź, z której wynika, jakie znaczenie sąd przypisał określonym wyrażeniom tekstu prawnego, natomiast przez hipotezy (alternatywy) interpretacyjne rozumiem zbiór wypowiedzi określających możliwe znaczenie wyrażen tekstów prawnego, które wypracował, czy wziął pod uwagę sąd – zob. szerzej K. Płeska, *Uzasadnienie decyzji interpretacyjnych przez ich konsekwencje*, Kraków 1996, s. 98-100.

⁶ T. Spyra, op.cit., s. 26; J. Holocher, op.cit., s. 13.

⁷ Chodzi przede wszystkim o to, czy oba konteksty pokrywają się (a jeśli tak, to w jakich punktach i jakie płyną z tego wnioski), czy też należy je rozgraniczać – J. Wróblewski, *Logika prawnicza a teoria argumentacji Ch. Perelmana* [w:] Ch. Perelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Warszawa 1984, s. 11; K. Płeska, *Wykładnia...*, s. 32-35; J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1995, s. 20.

⁸ J. Frank, *What courts do in fact. Part One*, „Illinois Law Review” 1932, vol. XXVI, nr 6, s. 653-655.

⁹ T. Spyra, op.cit., s. 25; R.A. Posner, *Judges Writing Styles (And Do They Matter?)*, „The University of Chicago Law Review” 1995, vol. 62, nr 4, s. 1446-1448

¹⁰ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 23-24.

a zwłaszcza w praktycznej¹¹. Trafnie zauważono, że sędziowskie rozumowania mają eklektyczny charakter i nie trzymają się ściśle, ani konsekwentnie założeń wytyczonych przez tzw. wielkie teorie wykładni, jak np. intencjonalizm, teoria celowościowa (*purposivism*), czy tekstualizm¹². Już tylko z powodu wskazanych wyżej okoliczności, nie należy do łatwych zadanie ustalenia, czy w rzeczywistości sędziowie biorą pod uwagę konsekwencje faktyczne w procesie dochodzenia do decyzji interpretacyjnej. Dogodniejsze, w tym świetle, wydaje się natomiast konstruowanie naukowych i praktycznych normatywnych koncepcji interpretacyjnych, polegających na określeniu, jaką strukturę powinien mieć proces rozumowania sędziego, w którym znaczenie mają konsekwencje faktyczne. Wyróżnione przeszkody prowadzą do tego, że zagadnienia dotyczące uwzględniania konsekwencji faktycznych w sądowej wykładni prawa, nie będą analizowane w niniejszym opracowaniu na gruncie kontekstu odkrycia.

Badanie przy pomocy kontekstu uzasadnienia sądowej wykładni prawa w ogóle, a zwłaszcza w zakresie wykorzystywania w niej konsekwencji faktycznych, ma w odróżnieniu od kontekstu odkrycia tę podstawową zaletę, że opiera się na uzewnętrznionych, utrwalonych, zmaterializowanych i powszechnie dostępnych materiałach – pisemnych uzasadnieniach orzeczeń sądów. Dzięki temu, argumentacja wspierająca decyzję interpretacyjną jest sprawdzalna, zarówno dla potrzeb badania naukowego, jak i dla działalności sądu, który np. weryfikuje orzeczenie sądu niższej instancji. Cecha sprawdzalności ma bardzo istotny wpływ na samą decyzję interpretacyjną, otóż przyczynia się do tego, że prawidłowość decyzji ocenia się na podstawie jej uzasadnienia¹³. Twierdzi się nawet, że „jeżeli szukamy kryteriów poprawności decyzji interpretacyjnej, możemy je znaleźć wyłącznie w uzasadnieniu”¹⁴.

Pomimo zalet, jakie niesie ze sobą sprawdzalność uzasadnienia decyzji interpretacyjnej, z możliwością jej weryfikacji na czele, utrzymuje się tu podobna przeszkoda, o której wspomniano przy okazji kontekstu odkrycia. Tak, jak istnieją różne metody konstruowania decyzji interpretacyjnej, tak samo istnieją odmienne typy jej uzasadniania, np. empiryczne, dedukcyjne, czy praktyczne¹⁵, w tym szereg odmiennych sposobów budowania argumentacji. Cechą wspólną metod poszukiwania decyzji interpretacyjnej i sposobów jej uzasadniania jest

¹¹ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody Prawnicze: logika, analiza, argumentacja, hermeneutyka*, Kraków 2006, s. 32-35.

¹² W.N. Eskridge, P.P. Frickey, *Statutory interpretation as practical reasoning*, „Stanford Law Review” 1990, vol. 42, nr 2, s. 321-325.

¹³ K. Pleszka, *Wykładnia...*, s. 34; J. Holoher, op.cit., s. 13; J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 307-308.

¹⁴ T. Spyra, op.cit., s. 25.

¹⁵ J. Stelmach, *Typy uzasadniania prawniczych decyzji interpretacyjnych*, PiP 1993, nr 5, s. 45-46.

zatem eklektyzm. Prowadzi to do wniosku, że wykluczone jest posługiwanie się w nauce, jak i praktyce jednym szablonem uzasadnienia, który wystarczy „przyłożyć” do konkretnej argumentacji, aby ocenić decyzję interpretacyjną dodatnio, bądź ujemnie. Posługiwanie się różnymi sposobami uzasadniania powoduje również, że tę samą decyzję interpretacyjną można wesprzeć różnymi argumentacjami, spośród których jedne zostaną uznane za mocniejsze, a inne za słabsze. Poważne trudności występują jednak wtedy, gdy dla każdej ze zbioru różnych hipotez interpretacyjnych można przedstawić poprawne uzasadnienie¹⁶, a sędzia z konieczności musi opowiedzieć się tylko za jedną z nich.

Przydatną, a wręcz niezbędną konstrukcją teoretyczną w rozważaniach nad uzasadnianiem decyzji interpretacyjnej wydaje się rozróżnienie wewnętrznego i zewnętrznego uzasadnienia. Charakterystyczne dla uzasadnienia wewnętrznego jest to, że dotyczy ono relacji pomiędzy decyzją interpretacyjną a przesłankami, które interpretator przyjął w celu jej uzasadnienia, natomiast uzasadnienie zewnętrzne koncentruje się na słuszności, poprawności tych przesłanek¹⁷. Choć w podanym ujęciu wyeksponowano kategorię przesłanek decyzji interpretacyjnej, to równie istotne są także reguły rozumowania określające, czy decyzja interpretacyjna wynika z przesłanek¹⁸. W tym miejscu wystarczy jedynie ogólnie zaznaczyć, że rozumowania te wywodzą się głównie z logiki formalnej i nieformalnej¹⁹.

Ostatnim już zaczerpniętym z teorii prawa założeniem, użytecznym z punktu widzenia opisowych celów opracowania, jest rozróżnienie uzasadnienia jako procesu i jako rezultatu. Pierwsze ujęcie sprowadza się do myślowego przebiegu konstruowania argumentacji za decyzją interpretacyjną (w jaki sposób sędzia opracowuje uzasadnienie), z kolei drugie, traktuje uzasadnienie jako końcowy rezultat tego procesu, czyli zbiór wypowiedzi językowych mających postać gotowych argumentów (jakie uzasadnienie sędzia opracował)²⁰.

Rozważania dotyczące uwzględniania konsekwencji faktycznych w wykładni prawa sądów administracyjnych, będą przeprowadzone w ramach kontekstu uzasadnienia, które z kolei ujęto w sensie rezultatu. Za przedmiot badania obrano dwa konkretne zagadnienia mieszczące się w granicach uzasadnienia ze-

¹⁶ J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź, 1990, s. 112.

¹⁷ J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 263; K. Pleszka, *Uzasadnienie...*, s. 34; J. Stelmach, *Typy...*, s. 46; R. Alexy, *A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*, Oxford University Press 2010, s. 221.

¹⁸ J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 263.

¹⁹ Szerzej na ten temat: J. Wróblewski, *Sądowe...*, s.269-271 i 277-287; K. Pleszka, *Uzasadnienie...*, s. 35-37.

²⁰ K. Pleszka, *Uzasadnienie...*, s. 17; tenże, *Wykładnia...*, s. 35; T. Spyra, *op.cit.*, s. 26.

wnętrznego: pierwsze skupia się na charakterystyce konsekwencji faktycznych, przy pomocy których sądy konstruują argument wspierający decyzję interpretacyjną; drugie zagadnienie skierowane jest na to czy, a jeśli tak, to w jaki sposób sądy wykazują, że przyjęta w orzeczeniu decyzja interpretacyjna wywoła związane z nią konsekwencje faktyczne.

3. Pojęcie konsekwencji faktycznych

Opisowe badanie orzecznictwa sądów administracyjnych musi opierać się na określonym rozumieniu konsekwencji faktycznych z tej prostej przyczyny, że za pomocą tego pojęcia z uzasadnienia wyroku będą „wydobywane” argumenty, które uwzględniają konsekwencje faktyczne decyzji interpretacyjnej. Sformułowane w teorii prawa poglądy na ten temat są zróżnicowane, chociaż występują w nich pewne wspólne punkty. Jednakże na omówienie przynajmniej niektórych spośród nich nie ma tutaj miejsca, dlatego przejdę od razu do sprecyzowania założeń, składających się na pojęcie konsekwencji faktycznych, które zastosowano w celu analizy uzasadnień decyzji interpretacyjnych.

Argument uwzględniający konsekwencje faktyczne składa się ze zdań opisujących przyszłe, empirycznie identyfikowalne, faktyczne stany rzeczy, które nastąpią albo powinny nastąpić (gdy są pożądane), bądź też nie nastąpią, albo nastąpić nie powinny (gdy chce się ich uniknąć)²¹. Zawiera on więc zdania przewidujące, które zakładają, że oparcie wyroku na określonej decyzji interpretacyjnej (nie)doprowadzi w przyszłości do zaistnienia takich, a nie innych stanów rzeczy²².

Stosunek pomiędzy zdaniami o konsekwencjach faktycznych a obowiązującymi przepisami prawa może być bezpośredni, pośredni, a w skrajnym przypadku może wcale nie wystąpić. Pierwszy wariant dotyczy sytuacji, w której konkretny przepis prawa zawiera opis przyszłych stanów rzeczy, jakie należy (można) wziąć pod uwagę rozstrzygając sprawę. Natomiast w drugim wariantcie, konsekwencje faktyczne jedynie „mieszczą się” w danym przepisie prawnym, tzn. w drodze rozumowania, pochodzącego np. z logiki formalnej albo nieformalnej, można z niego wyprowadzić konsekwencje faktyczne. W ten sposób dochodzimy do ostatniego przypadku – braku bezpośredniego i pośredniego powiązania konsekwencji faktycznych z przepisami prawa, co słusznie skrytykowano, ponieważ

²¹ K. Płeszka, *Uzasadnienie...*, s. 76-77, 101-103; tenże, *Następstwa...*, s. 69-70.

²² Szerzej ten temat zdań przewidujących w nauce i ich znaczeniu dla nauki prawa – zob. M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, w szczególności s. 72-78 i 87-96.

sędzia nie powinien uzasadniać decyzji interpretacyjnej argumentami nie znajdującymi żadnego umocowania w prawie, które tylko mają wykazać, że sędziemu wydaje się, że taka właśnie wykładnia przyniesienie najlepsze rezultaty²³. Nasuwa się w tym miejscu spostrzeżenie, że jednym z kryteriów służących do oceny dopuszczalności i siły argumentu uwzględniającego konsekwencje faktyczne może być właśnie relacja, w jakiej pozostają one do obowiązującego prawa, np. im ściślejsza, tym argument zostanie uznany za mocniejszy.

Z jednej strony, ujęte w powyższy sposób konsekwencje faktyczne tworzą niezwykle (wręcz nieskończenie) bogatą przestrzeń stanów rzeczy, jednak z drugiej strony nie można żądać od sędziego, aby w uzasadnieniu orzeczenia odwołał się do wszelkich konsekwencji faktycznych, jakie mogą wchodzić w grę w danej sprawie²⁴. Tym bardziej, ze względu na niepewną przyszłość i możliwość nieskończonego mnożenia konsekwencji, kwestionuje się dopuszczalność uzasadniania decyzji interpretacyjnej tylko na podstawie argumentów odwołujących się do spodziewanych konsekwencji faktycznych²⁵. Dlatego powstaje kluczowe pytanie: które z całego uniwersum konsekwencji faktycznych należy uznać za relewantne dla uzasadnienia decyzji interpretacyjnej przez sąd? Odpowiedzi padają różne.

Na gruncie pragmatyzmu prawnego – zalecającego aby sądy orzekając koncentrowały się na konsekwencjach swoich rozstrzygnięć²⁶ – przyjmuje się, że należy brać pod uwagę zarówno konsekwencje szczególne dla konkretnej sprawy, jak i konsekwencje dla innych, późniejszych spraw²⁷. W zakresie rozważań powinny znaleźć się także konsekwencje doraźne oraz długofalowe²⁸. Za główne kryterium doboru konsekwencji, w tym faktycznych, uznaje się dość ogólny wymóg, aby były one najlepsze, a właściwie najrozsądniejsze w kontekście teraźniejszości i przyszłości, uwzględniając wszystkie istotne okoliczności sprawy, chociaż nie da się z góry dokładnie określić, które konsekwencje posiadają taką właściwość²⁹.

O wiele węższy zakres konsekwencji, jakie sąd powinien uwzględniać w uzasadnieniu decyzji interpretacyjnej, zaproponował N. MacCormick. Zdaniem autora istotne są konsekwencje rozumiane jako sytuacje, na które może od-

²³ R.A. Posner, *Pragmatic Adjudication* [w:] *The Revival of Pragmatism*, red. M. Dickstein, Durham and London 1998, s. 249.

²⁴ R.A. Posner, *Law, pragmatism and democracy*, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2005, s. 59-60.

²⁵ N. MacCormick, *On legal decisions and their consequences: from Dewey to Dworkin*, „New York University Law Review” 1983, vol. 58, nr 2, s. 239.

²⁶ R.A. Posner, *Law...*, s. 59.

²⁷ R.A. Posner, *Pragmatic...*, s. 247-248; tenże, *Law...*, s. 59-60.

²⁸ R.A. Posner, *What has pragmatism to offer law?*, „Southern California Law Review” 1990, vol. 63, nr 6, s. 1666; tenże, *Law...*, s. 59-60.

²⁹ R.A. Posner, *Pragmatic...*, s. 237 i 247-248; tenże, *Law...*, s. 64-65 i 73.

działać wyrok sądu wydany w konkretnej sprawie, mianowicie chodzi o wpływ na zachowania podmiotów znajdujących się w identycznej lub podobnej sytuacji, co podmiot w sprawie rozstrzygniętej tym wyrokiem³⁰.

Natomiast w polskiej teorii prawa wydaje się dominować jeszcze inne ujęcie konsekwencji faktycznych, które obejmuje tylko te o charakterze społecznym, a nie indywidualnym³¹. Społeczne konsekwencje, jeśli utrwalą się w czasie i będą zauważalne, to przerodzą się w układ stosunków społecznych³². Być może wynika to z umieszczania problematyki konsekwencji (skutków) np. przepisu lub instytucji prawnej w ramach wykładni funkcjonalnej i związanym z nią problemem społecznego działania prawa³³.

Uzasadnienia orzeczeń sądów administracyjnych zostaną poddane analizie z wykorzystaniem pojęcia konsekwencji faktycznych, obejmujących konsekwencje indywidualne oraz powszechne. Pierwsze charakteryzują się ścisłym powiązaniem z konkretną sprawą, którą rozstrzyga sąd, co oznacza, że liczą się tylko, albo przede wszystkim przewidywane dla tej sprawy konsekwencje. Ich słowne wyrażenie może być zrelatywizowane do stanu prawnego i faktycznego danej sprawy, albo też można je uogólnić, w pewnym stopniu oderwać od konkretnych okoliczności prawnych i faktycznych nadając im szerszy wymiar, obejmujący sprawy danego rodzaju. Natomiast konsekwencje powszechne są to prawnie relewantne zachowania podmiotów znajdujących się (mogących się znaleźć) w takiej samej lub podobnej sytuacji, co podmiot, którego sprawę rozstrzygnięto wyrokiem, wywołane, czy ukształtowane na podstawie decyzji o pokierowaniu swoim postępowaniem według tego orzeczenia i zawartej w nim wykładni prawa.

4. Przewidywanie konsekwencji faktycznych

Po ustaleniu, że sąd uzasadnił decyzję interpretacyjną argumentem uwzględniającym konsekwencje faktyczne, usprawiedliwione będzie przejście do sprawdzenia, czy w uzasadnieniu wykazano, w jaki sposób decyzja ta doprowadzi do zaistnienia pożądaných konsekwencji, albo uniemożliwi wystąpienie konse-

³⁰ N. McCormick, op.cit., s. 251-254.

³¹ K. Pleszka, *Uzasadnienie...*, s. 108-109; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 148; J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 140-144.

³² K. Pleszka, *Uzasadnienie...*, s. 109; J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 76-77.

³³ L. Leszczyński [w:] *Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 268; L. Morawski, op.cit., s. 138 i 148; Z. Pulka [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2008, s. 248.

kwencji niepożądanych. Zwrócenie uwagi na to zagadnienie bierze się stąd, że dla skuteczności argumentu opartego na konsekwencjach wymaga się przedstawienia widocznego, oczywistego połączenia między faktem a jego konsekwencją³⁴. Skoro sąd oparł wyrok na określonej decyzji interpretacyjnej, uzasadniając jej wybór i treść konsekwencjami faktycznymi, jakie przewiduje, że ona wywoła, bądź nie, to można oczekiwać, że zaprezentuje powiązanie między nimi – na jakich podstawach opiera przekonanie, że decyzja (nie) wywoła konsekwencji.

Przewidywanie można skonstruować w ten sposób, że wystąpienie konsekwencji pożądaných, albo też nie wystąpienie konsekwencji niepożądanych będzie uznane za realne, tzn. sąd stwierdzi, że (nie)wystąpią one z całą pewnością. Kiedy natomiast sąd takiego mocnego przekonania nie posiada, lecz uważa, że istnieje pewien stopień prawdopodobieństwa doprowadzenia do, albo powstrzymanie przez decyzję interpretacyjną określonych konsekwencji faktycznych, wówczas mówimy o konsekwencjach potencjalnych.

Na próżno poszukiwać w regulacjach ustawy z 30.8.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁵ narzędzi prawnych, które posłużą sądowi do przewidywania konsekwencji faktycznych swojej decyzji interpretacyjnej. Ustawa ta nie dostarcza również środków, które pozwoliłyby na późniejszą weryfikację, czy w rzeczywistości przewidywane przez sąd w uzasadnieniu orzeczenia konsekwencje faktyczne nastąpiły, czy też nie. W takich warunkach tym bardziej interesujące i ważne wydaje się zagadnienie wykazania połączenia decyzji interpretacyjnej z jej konsekwencjami faktycznymi³⁶. Z punktu widzenia powyższego celu, nie ma potrzeby, aby uprzednio scharakteryzować metody, za pomocą których sędziowie mogą przewidywać konsekwencje faktyczne przyjętej wykładni³⁷. Skoncentrowano się natomiast na opisie i omówieniu metod, które sędziowie w rzeczywistości prezentują w uzasadnieniach.

5. Orzecznictwo sądów administracyjnych

Zaprezentowana dalej analiza orzecznictwa, obejmuje tylko kilka wyroków WSA oraz NSA ze względu na ograniczone ramy tekstu, a także zało-

³⁴ Ch. Perelman, L. Olbrechts-Tyteca, *The New Rhetoric. A Treatise on Argumentation*, University of Notre Dame Press 2000, s. 267-269.

³⁵ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

³⁶ Wiedzę o społecznym otoczeniu prawa, a także o następstwach, jakie stosowanie prawa w nim wywołuje, uważa się za spełniającą podstawową i samodzielną rolę przy korzystaniu z argumentu uwzględniającego konsekwencje faktyczne, L. Leszczyński, op.cit., s. 293.

³⁷ Zob. M. Borucka-Arctowa, op.cit., s. 72-96; K. Pleszka, *Uzasadnienie...*, s. 115-149.

żenie o dokładnym omówieniu poszczególnych decyzji interpretacyjnych i argumentów uwzględniających konsekwencje faktyczne. Jednak nie należy z tego wyciągać wniosku, że sądy administracyjne sporadycznie wykorzystują ten argument w uzasadnieniach – badanie dotyczyło nie statystycznej popularności argumentu, lecz tego, jak w praktyce sądy rozwiązują pewne merytoryczne problemy związane z jego stosowaniem, tj. jakie konsekwencje faktyczne powołują i na czym opierają przewidywanie, że decyzja interpretacyjna je wywoła, bądź nie. Celowo wybrano sprawy o różnym stanie faktycznym i prawnym, aby sprawdzić, w jaki sposób te same kwestie związane z omawianym argumentem przedstawiają się w odmiennych przypadkach.

W wyroku NSA z 26.7.2012 r.³⁸ przyjęta została decyzja interpretacyjna odnosząca się do art. 149 p.p.s.a. Zgodnie z nią, wydanie przez organ administracyjny decyzji już w toku postępowania sądowego (po wniesieniu skargi), nie zwalania WSA z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie orzekania co do stwierdzenia, czy do bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania doszło z rażącym naruszeniem prawa oraz w zakresie wymierzenia organowi grzywny z tego tytułu; uwzględnienie skargi będzie zatem polegało na stwierdzeniu, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa i ewentualnie na wymierzeniu grzywny³⁹. Argument uwzględniający konsekwencje faktyczne stanowił, że przeciwna wykładnia pozbawiłaby strony możliwości dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 3 ustawy z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny⁴⁰ za szkodę wyrządzoną przez niewydanie decyzji.

Na pierwszy plan wysuwają się dwie cechy wskazanej konsekwencji: (1) negatywny charakter, bowiem niepożądane jest zaistnienie sytuacji, w której skuteczność roszczenia odszkodowawczego zostaje z góry podważona oraz (2) bezpośredni związek z prawem – opisano ją przez pryzmat treści art. 417¹ § 3 k.c. Dalej należy zauważyć, że posiada ona wymiar indywidualny, ale sąd ujął ją w sposób generalny, tj. wskazał na jej aktualność dla każdej sytuacji, w której stronie mogła zostać wyrządzona szkoda z powodu bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ administracji.

Jeżeli chodzi o wykazanie, w jaki sposób przyjęta wykładnia art. 149 p.p.s.a. powstrzyma zaistnienie niepożądanych konsekwencji, to NSA klarownie i wyczerpująco omówił tę kwestię. Związek pomiędzy decyzją interpretacyjną, a konsekwencją został tu prawnie zdeterminowany: brak spełnienia ustanowio-

³⁸ Sygn. akt II OSK 1360/12, ONSAiWSA 2013/1/7.

³⁹ Identyczne stanowisko przyjęto też w wyroku NSA z 13.11.2012 r., sygn. akt. I OSK 2626/12, LEX nr 1247155.

⁴⁰ T.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm. (dalej: k.c.).

nej w art. 417¹ § 3 k.c. przesłanki uzyskania orzeczenia o niezgodności z prawem niewydania decyzji, spowoduje oddalenie powództwa odszkodowawczego. Wystąpienie takiej konsekwencji można uznać z całą pewnością za realne, a nie potencjalne. Sformułowana przez NSA wykładnia 149 p.p.s.a. daje sądowi administracyjnemu kompetencję do wydania wyroku stwierdzającego, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, co czyni zadość wskazanej przesłance. Przewidywanie NSA opiera się zatem na wynikającym z art. 417¹ § 3 k.c. powiązaniu tej regulacji z art. 149 p.p.s.a.

Konsekwencje faktyczne wykorzystał również NSA w wyroku z 29.11.2013 r.⁴¹ po to, aby uzasadnić wykładnię art. 156 § 1 ustawy z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴², zezwalającą na częściowe stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej obciążonej kwalifikowaną wadą, chociaż przepis ten *expressis verbis* nie przewiduje takiej możliwości. Sąd przyjął tę wykładnię w kontekście decyzji Wojewody zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę odcinka autostrady A4. O prawidłowości skonstruowanej decyzji interpretacyjnej ma świadczyć m.in. to, że rozpatrując problem stwierdzenia nieważności decyzji pozwalających na budowę infrastruktury drogowej, kolejowej itp., należy w myśl art. 7 k.p.a. kierować się interesem społecznym (publicznym) oraz przewidywanymi ekonomicznymi skutkami określonych rozstrzygnięć. Prowadzą one do wniosku, że stwierdzenie nieważności decyzji pozwalającej na budowę autostrady w całości, gdy tylko jej część jest dotknięta kwalifikowaną wadą prawną byłoby niecelowe.

Podobnie, jak w poprzednim orzeczeniu, konsekwencje faktyczne ujęto negatywnie – wykładnia art. 156 § 1 k.p.a. nie powinna uniemożliwiać budowy całego odcinka autostrady, skoro wada nieważności decyzji łączy się tylko z pewnym jego fragmentem. Inaczej natomiast przedstawia się stosunek konsekwencji do prawa. Tym razem dostrzeżono związek typu pośredniego, z jednej strony art. 7 k.p.a. nie wspomina o preferencjach dotyczących budowy infrastruktury drogowej, ale z drugiej kategorią interesu społecznego (publicznego) można objąć tak wiele różnych stanów rzeczy, wartości lub uprawnień⁴³, że potrzeba wybudowania autostrady również się w niej zmieściła w rozpatrywanym przypadku. Odnotować także wypada, że sąd powołał konsekwencje indywidualne, z jednej strony odnosząc się do konkretnych okoliczności faktycznych, tj. budowy kon-

⁴¹ Sygn. akt II OSK 1539/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (CBOSA).

⁴² T.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: k.p.a.).

⁴³ M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego: księga pamiątkowa profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyפורuk, Paryż-Lublin 2011, s. 287-290.

kretniej autostrady, ale również z drugiej strony, zaznaczył szerszy zasięg tego rodzaju konsekwencji w stosunku do budowy różnego typu infrastruktury drogowych.

Przewidywanie, że dopuszczalność częściowego stwierdzenia nieważności decyzji nie wykluczy budowy pozostałego odcinka autostrady nie zostało omówione przez NSA w uzasadnieniu. Zaproponować można wyjaśnienie, zgodnie z którym skoro stwierdzenie nieważności dotknie tylko część decyzji pozwalającej na budowę odcinka autostrady, to pozostałe jego fragmenty powiązane z prawidłowymi częściami decyzji mogą zostać wybudowane. Przedstawiony wariant przewidywania, który sąd prawdopodobnie założył, opiera się na relacji zachodzącej pomiędzy art. 156 § 1 k.p.a., a przepisami ustawy z 7.7.1994 r. Prawo budowlane⁴⁴, regulującymi zatwierdzanie projektów budowlanych i wydawanie pozwoleń na budowę. Uzyskanie pozwolenia na budowę autostrady, w którym zatwierdzono związany z nią projekt budowlany, stanowi warunek dopuszczalności wykonywania robót budowlanych (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 4 p.b.). Stwierdzenie nieważności takiego pozwolenia w części oznacza, że w tym zakresie roboty budowlane są wykluczone, a w pozostałym nie i formalnie rzecz biorąc mogą trwać dalej. Z tej perspektywy można uznać za realne, że dzięki przyjętej wykładni art. 156 § 1 k.p.a. nie nastąpią niepożądane konsekwencje faktyczne, polegające na wstrzymaniu prac budowlanych związanych z całym odcinkiem autostrady.

Interesującego przykładu uzasadnienia decyzji interpretacyjnej przez jej konsekwencje faktyczne dostarcza wyrok WSA z 4.4.2013 r.⁴⁵. Sąd poddał wykładni art. 5a ust. 4 ustawy z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁴⁶, który wprowadził odstępstwo od zasady zakazu palenia wyrobów tytoniowych w lokalach gastronomiczno-rozrywkowych (art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy tytoniowej). Skorzystanie z wyjątku zależy od łącznego spełnienia następujących warunków: lokal składa się z co najmniej dwóch pomieszczeń przeznaczonych do konsumpcji, a pomieszczenie konsumpcyjne, w którym ma być palony tytoń jest zamknięte i dodatkowo wyposażone w wentylację zapewniającą, aby dym tytoniowy nie przenikał do innych pomieszczeń. Sąd sformułował taką decyzję interpretacyjną dotyczącą art. 5a ust. 4 ustawy tytoniowej, z której wynika, że pomieszczenie konsumpcyjne dla palących poza wskazanymi warunkami, nie może również pełnić roli przejścia do pomieszczenia dla osób niepalących. Innymi słowy, nie może to być pomieszczenie przechodnie, lecz docelowe. Uzasadniając taką wykładnię WSA stwierdził, że „osoba

⁴⁴ T.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej: p.b.).

⁴⁵ Sygn. akt IV SA/GL 749/12, CBOSA.

⁴⁶ Dz.U. z 1996 r., Nr 10, poz. 55 ze zm. (dalej: ustawa tytoniowa).

niepaląca przechodząc do sali dla niepalących jest narażona na negatywne skutki dymu tytoniowego przechodząc przez salę dla palących”.

Łatwo daje się zauważyć, że po raz kolejny mamy do czynienia z negatywnym ujęciem konsekwencji faktycznych – niepożądane jest zaistnienie sytuacji, w której osoba niepaląca naraża się na negatywne skutki dymu tytoniowego. Ten stan rzeczy ma charakter indywidualny dla sprawy z uwagi na to, że odnosi się do osób niepalących, które w celach konsumpcyjnych będą korzystać z konkretnego lokalu gastronomiczno-rozrywkowego. Ponadto wskazane konsekwencje sąd powiązał w sposób pośredni z obowiązującymi przepisami, bowiem umieścił je w kontekście postanowień wspomnianego art. 5 ust. 1 pkt 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy tytoniowej. Ten ostatni przepis stanowi, że ochronę zdrowia przed następstwami używania tytoniu realizuje się przez ochronę prawa niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego.

Omówieniu przewidywania, że opracowana wykładnia art. 5a ust. 4 ustawy tytoniowej wykluczy zaistnienie negatywnych konsekwencji, WSA nie poświęcił uwagi. Proste i pasujące do niego rozwiązanie, jakie można zaproponować przewiduje, że wraz z usunięciem sali konsumpcyjnej dla palących jako prowadzącej do sali dla niepalących, zniknie zagrożenie w postaci negatywnych skutków wdychania dymu tytoniowego dla niepalących, którego przyczyną był zakwestionowany przez sąd układ pomieszczeń w lokalu. Podstawę takiego przewidywania tworzy rozumowanie uwzględniające relacje między przepisami prawa – skoro przyjęta wykładnia nie pozwala na zaliczenie tego przypadku do odstępstwa z art. 5a ust. 4 ustawy tytoniowej, to zastosowanie znajduje określony w art. 5 ust. 1 pkt 6 tej ustawy zakaz palenia wyrobów tytoniowych w pomieszczeniu przechodnim, dzięki czemu wspomniane zagrożenie ustanie. W rezultacie konsekwencje można uznać w tej sytuacji za realne.

Kolejna i ostatnia już sprawa dotyczy cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu. W myśl art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁷ zezwolenie cofa się w razie nieprzestrzegania ustawowych zasad sprzedaży napojów alkoholowych, a w szczególności sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw. Zgodnie z poglądem NSA przedstawionym w wyroku z 1.9.2011 r.⁴⁸, dla uregulowanej w tym przepisie odpowiedzialności przedsiębiorcy za (w tym przypadku) jednorazową sprzedaż nieletniemu dwóch piw, nie mają znaczenia takie okoliczności, jak: stopień społecznej szkodliwości naruszenia, ilość naruszeń, wina sprzedawcy, czy był on świadomy, że konsu-

⁴⁷ T.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm. (dalej: u.w.t.p.a.)

⁴⁸ Sygn. akt II GSK 843/10, CBOSA.

ment jest osobą nieletnią, czy sprzedaż dokonał przedsiębiorca osobiście, czy też przez pracownika, ani interes ekonomiczny przedsiębiorcy, a nawet sprzedaż alkoholu pod wpływem groźby pochodzącej od nieletniego. Uzasadnieniem – obejmującym konsekwencje faktyczne – dla tak surowej wykładni jest według NSA to, że przedsiębiorca, który sprzedał piwo nieletniemu, chociażby jednokrotnie, nie daje rękojmi, że nie będzie tak postępował w przyszłości, a zatem, że będzie należycie realizował ustawowe zadania.

Powyższy argument można odczytać w ten sposób, że niepożądane jest w ocenie NSA, aby dochodziło do kolejnych sprzedaży alkoholu nieletnim przez tego konkretnego przedsiębiorcę. Zarysowany stan rzeczy wpisuje się w konsekwencje indywidualne, o czym przekonuje odniesienie się do konkretnego przedsiębiorcy i do ściśle powiązanych z jego działalnością ewentualnych naruszeń ustawy, tj. sprzedawaniem nieletnim alkoholu. Wyróżnione konsekwencje wykazują bezpośredni związek z prawem, ponieważ sąd odnalazł je w art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a u.w.t.p.a., który nakazuje cofnięcie zezwolenia w razie sprzedaży alkoholu nieletnim.

W uzasadnieniu wyroku nie znalazły się rozważania co do tego, w jaki sposób przyjęta wykładnia art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a u.w.t.p.a. sprawi, że zniknie możliwość sprzedaży alkoholu nieletnim przez przedsiębiorcę. Niewykluczone, że NSA uznał to zagadnienie za tak oczywiste (i dla samego sądu i dla stron), że można było o nim już nie wspominać. Rozsądne wydaje się, że jeżeli sformułowana decyzja interpretacyjna stanowi podstawę do cofnięcia zezwolenia przedsiębiorcy, to w stosunku do niego skutki zaczyna wywoływać nie tylko ustanowiony w art. 18 ust. 1 ustawy w.t.p.a. wymóg, by sprzedaż alkoholu odbywała się tylko na podstawie zezwolenia, co zarazem oznacza, że bez zezwolenia sprzedaż jest całkowicie zakazana, ale także przewidziany w art. 18 ust. 11 ustawy w.t.p.a. „okres prohibicji” – może on wystąpić z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia najwcześniej po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o jego cofnięciu. Zakładając, że sąd miał na myśli powyższe przewidywanie, można stwierdzić, że opiera się ono na związku łączącym przepisy regulujące przypadki cofnięcia zezwolenia z przepisami dotyczącymi skutków jego cofnięcia i braku. Ograniczając się tylko do opracowanego w ten sposób przewidywania, usprawiedliwione jest stwierdzenie, że nie wystąpienie ujemnie ocenionych konsekwencji okazuje się tu realne.

6. Podsumowanie i wnioski

Wszystkie z przedstawionych argumentów decyzji interpretacyjnych łączy wskazanie w nich konsekwencji faktycznych, których zaistnienie sądy

uznały za niepożądane. Przyczyny tego mogą być różne. W sprawie dotyczącej odszkodowania za niewydanie decyzji stwierdzenie, że pożądanym jest, aby roszczenie jednostki było skuteczne, można by uznać za wyprzedzającą ocenę jego dopuszczalności lub zasadności, co nie należy do zadań sądu administracyjnego. Z kolei na gruncie sprawy, w której chodziło o palenie tytoniu w lokalu gastronomicznym, bardziej przekonujące wydaje się wyeksponowanie uniknięcia negatywnych zjawisk niż uzyskanie jednocześnie pewnych (niedocenianych?) korzyści, np. „nie zachorujesz” zamiast „twój stan zdrowia pozostanie taki sam”. Jeszcze inna przyczyna nasuwa się w przypadku cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Gdyby sąd przyjął, że pożądanym jest, aby alkohol sprzedawano tylko dorosłym, można by taką wypowiedź uznać za niestosowną z punktu widzenia ocen i celów u.w.t.p.a. (życie obywateli w trzeźwości, ograniczanie spożycia napojów alkoholowych). Podsumowując, wybór między powołaniem konsekwencji pożądanym albo niepożądanym powinien być dokonywany ze względu na ich wagę i adekwatność dla przedmiotu sprawy, zgodność z celem przepisu (instytucji prawnej, ustawy) oraz z uwagi na siłę przekonywania, czy perswazji argumentacji, jaką sąd chce uzyskać w stosunku do wybranego audytorium.

Kolejną wspólną cechą wszystkich argumentów jest posłużenie się wyłącznie indywidualnymi konsekwencjami i nie uwzględnienie powszechnych. Te pierwsze opisywano w kontekście stanu faktycznego i prawnego rozpoznawanej sprawy, chociaż w pewnym stopniu nadawano im bardziej uniwersalne znaczenie dla spraw tego samego lub podobnego rodzaju, delikatnie sugerując, aby sądy orzekając w przyszłych sprawach brały pod uwagę takie konsekwencje⁴⁹. Brak w uzasadnieniach tego drugiego typu konsekwencji faktycznych można wytłumaczyć dążeniem sądu do powstrzymania się od otwartego deklaratywnego wyrażenia chęci kształtowania, na szeroką skalę, rzeczywistości społecznej poprzez swoją decyzję interpretacyjną i jej uzasadnienie, wykraczając tym samym poza ramy konkretnej sprawy. Być może dla wprowadzania konsekwencji powszechnych do treści uzasadnień, znaczenie ma również przekonanie sądu co do traktowania przez społeczeństwo wykładni sądowej na równi z obowiązującymi przepisami prawa. Bez niego uwzględnianie powszechnych konsekwencji faktycznych wydaje się co najmniej niepotrzebne.

Warto podkreślić, że sądy zadbały o umocowanie w każdym przypadku konsekwencji faktycznych w obowiązującym prawie. Uważam to za słuszną praktykę, bowiem kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne opiera się – zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z 25.7.2012

⁴⁹ Warto jednak mieć na uwadze, że „(...) wykładnia doskonale sprawdzająca się w jednym przypadku może prowadzić do zgoła absurdalnych rezultatów w innym” – J. Łętowski, *Prawo Administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 47.

r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵⁰ – na kryterium zgodności z prawem (legalności), co można odczytać jako wymóg, aby decyzja interpretacyjna wraz z uzasadnieniem wskazującym na jej prawidłowość, zawsze legitymowały się bezpośrednim albo przynajmniej pośrednim związkiem z przepisami prawa⁵¹. Nietrudno potwierdzić taki związek, jeżeli odnajdzie się dostatecznie ogólny przepis, w którym umieści się relewantne konsekwencje faktyczne, tak jak to np. zrobił NSA w sprawie budowy autostrady powołując się na zasadę ochrony interesu publicznego, czy WSA w przypadku palenia tytoniu w lokalu gastronomicznym wskazując na ochronę zdrowia.

Powiązanie argumentu uwzględniającego konsekwencje faktyczne decyzji interpretacyjnej z prawem ma jeszcze inny wymiar, w którym sądy na podstawie ustalenia relacji zachodzącej między określonymi przepisami prawnymi, budowały przekonanie o tym, że niepożądane stany rzeczy nie nastąpią. Trafność przewidywania w ten sposób, opiera się na prawidłowym zrozumieniu tej relacji oraz na założeniu, że adresaci orzeczenia (strony postępowania i niekiedy sąd niższej instancji) będą przestrzegali prawa, a także rozstrzygnięcia i wykładni zawartych w orzeczeniu. Upraszczając, sąd przyjmuje, że to co w prawie (wyroku), to w rzeczywistości. Chociaż w pierwszej chwili podane założenie wydaje się niesłusznie zbyt optymistyczne (w końcu gdyby tak było, to sędziowie narzekali by na brak pracy), to ciężko byłoby z niego zrezygnować. Ustawodawca nie wyposażył sądów administracyjnych w środki, które gwarantowałyby, że jedne konsekwencje faktyczne nastąpią, a inne nie. Przykładowo, sąd administracyjny nic nie poradzi na to, że przedsiębiorca po wyroku „utrzymującym w mocy” cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu, będzie pokątnie obracał tym produktem i to zarówno wobec dorosłych, jak i nieletnich. Podobnie nie będzie miał wpływu na to, że wykonawca inwestycji budowlanej z powodów organizacyjno-technicznych wstrzyma realizację całego odcinka autostrady, aż do momentu wydania nowego pozwolenia na budowę, obejmującego tereny wyłączone spod budowy z uwagi na częściowe stwierdzenie nieważności dotychczasowego pozwolenia. Również sąd administracyjny nie zapewni w żaden sposób, że sąd powszechny rozpoznając powódz-

⁵⁰ Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

⁵¹ Jak zauważył L. Leszczyński, „model tej kontroli [sądowoadministracyjnej – przypis K.Ł.], oparty na kryterium legalności, ogranicza możliwość sięgania po wartości i fakty społeczne jako źródła, na których niezależnie od źródeł kontrolowanej decyzji administracyjnej oparte byłoby orzecznictwo sądów administracyjnych” i następnie dodał, że „przez legalność stosowania prawa rozumie się bowiem zgodność poszczególnych elementów tego procesu decyzyjnego oraz jego wyniku z normami prawnymi, które w kulturze prawa stanowionego rekonstruowane są głównie z przepisów prawnych” – tenże, *Spółeczny kontekst prawa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka stosowania prawa i sądowej kontroli administracji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3, s. 45-46.

two o odszkodowanie za niewydanie decyzji, nie uzna go za nieusprawiedliwione, ponieważ w wyroku sądu administracyjnego nie znalazło się zobowiązanie organu administracji do wydania w określonym terminie aktu, a jedynie stwierdzenie, że do beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania doszło z rażąco naruszeniem prawa oraz obciążenie organu administracji grzywną.

Wydaje się, że tego rodzaju przewidywanie, które można określić normatywnym, celowo i nieuchronnie musi ignorować wpływ czynników spoza tekstu prawnego na wystąpienie konsekwencji faktycznych, które sąd w uzasadnieniu ocenił jako niepożądane. Dlaczego sąd miałby brać pod uwagę te czynniki, skoro nie posiada narzędzi prawnych, za pomocą których mógłby je najpierw zidentyfikować, następnie stwierdzić prawdopodobieństwo ich wystąpienia w rzeczywistości, a w końcu powstrzymać ich działanie? Korzyści z normatywnego przewidywania polegają na stworzeniu wrażenia, że sąd nie ma wątpliwości co do niewystąpienia negatywnych konsekwencji za sprawą określonej decyzji interpretacyjnej, a także na jego sprawdzalności nie tylko przez sąd, który wydał orzeczenie ale również przez strony postępowania i ewentualnie sąd wyższej instancji⁵². Dodatkowo pasuje ono doskonale do przypadków, w których konsekwencje znalazły umocowanie w prawie – ustala się relację poddanego określonej wykładni przepisu wobec przepisu zawierającego konsekwencje. Pewność i jasność przewidywania podnoszą skuteczność takiego argumentu. W świetle powyższego nie powinno dziwić, że konsekwencje faktyczne oparte na normatywnym przewidywaniu przedstawiają się jako realne w omówionych przypadkach.

Uzasadnienia decyzji interpretacyjnych z reguły nie zawierały szczegółowego i wyczerpującego opisu sposobu przewidywania, że niepożądane konsekwencje faktyczne nie wystąpią. Wyjątek stanowi orzeczenie NSA dotyczące wykładni art. 149 p.p.s.a., w którym starannie wykazano, jak wpłynie ona na możliwość realizacji roszczenia odszkodowawczego. Natomiast w każdym przypadku sądy podawały zasadnicze elementy, z których składało się przewidywanie, czyli przepisy prawa powiązane określoną relacją, decyzję interpretacyjną i jej konsekwencje faktyczne. Unikanie przez sądy dokładnego przedstawienia sposobu przewidywania można wytłumaczyć tym, że w ich ocenie relacja łącząca przepisy prawa, na której oparto przewidywanie była dla stron oczywista i zrozumiała.

Sądy administracyjne stosowały argument uwzględniający konsekwencje faktyczne decyzji interpretacyjnej w granicach, jakie wytyczyło prawo oraz okoliczności konkretnej sprawy. Zarówno konsekwencje faktyczne, jak i sposób przewidywania, że one nie wystąpią znalazły oparcie w przepisach prawa. Zaintere-

⁵² Związek między konsekwencją a przyczyną może być sprawdzalny, bądź nie, znany powszechnie, albo tylko w ograniczonym zakresie, Ch. Perelman, L. Olbrechts-Tyteca, *op.cit.*, s. 267.

sowanie tymi kwestiami odnosiło się przede wszystkim do konkretnej sprawy, chociaż wypowiedzi składające się na argument były niekiedy na tyle ogólne, że można je odebrać jako wskazówki, by w przyszłych sprawach tego rodzaju brano pod uwagę wyróżnione konsekwencje. Oparcie konsekwencji faktycznych i sposobu ich przewidywania w prawie, jak również trafne ustalenie relacji – między przepisami prawnymi – kształtującej to przewidywanie, skłaniają do wniosku, że skonstruowane decyzje interpretacyjne były prawidłowe.

Na koniec warto podkreślić, że uzasadnienie decyzji interpretacyjnej przez jej konsekwencje faktyczne dowodzi troski sądów administracyjnych co do praktycznych skutków swoich orzeczeń⁵³. Nie wykracza ona jednak poza sferę obowiązującego prawa i pomija wpływ czynników pozaprawnych (czy raczej spoza tekstu prawnego) na stan rzeczy, jaki może zaistnieć po wyroku.

The actual consequences of the judicial interpretation of the law

This article focuses on a question of taking into account the practical consequences, by the administrative courts, in the field of the statutory interpretation. The main purpose of deliberations was to find out: (1) what kind of practical consequences were applied in particular cases, and (2) in what way courts were predicting, that such consequences will or will not occur. These two issues were examined on the basis of the division between context of inquiry and context of justification; the latter was applied.

⁵³ W ten sposób orzecznictwo realizuje postulat zgłoszony m.in. przez J. Łętowskiego, który uważał, że: „organ stosujący prawo musi (...) zawsze uwzględniać, jakie praktyczne rezultaty (konsekwencje) spowoduje przyjęta przez niego wykładnia” – tenże, op.cit., s. 47.