

Studia PRAWNICZE

KWARTALNIK

W numerze:

- Rola uzasadnienia sądowego w realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowoadministracyjnego – standard strasburski
- Standardy należytego uzasadnienia w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
- Uzasadnienie *voti separati* a prawo do sądu. Zależności i gwarancje
- Brak obowiązku uzasadnienia i uzasadnienie skrócone a prawo do sądu
- Model argumentacyjny jako narzędzie urzeczywistniania prawa jednostki do sądu (na przykładzie orzeczeń sądów administracyjnych zapadających w tzw. okresie odroczenia)
- Zasada jawności a uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego
- Uzasadnienie orzeczenia w sprawie pytania prawnego
- Uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności wniosków i skarg konstytucyjnych a konstytucyjne standardy sprawiedliwości proceduralnej
- Kontrola sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej jako istotny element prawa do sądu
- Wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku jako forma realizacji prawa do sądu
- Błędne uzasadnienie orzeczenia (art. 184 p.p.s.a.) a prawo do sądu

POLSKA AKADEMIA NAUK

INSTYTUT NAUK PRAWNYCH

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014

Wydawnictwo Tekst Sp. z o.o.

Warszawa 2014



KOMITET REDAKCYJNY:

*Andrzej Bierć, Jerzy Ciemniewski, Władysław Czapliński,
Lech Gardocki, Ewa Łętowska, Małgorzata Król-Bogomilska,
Maria Kruk-Jarosz, Maria Matey-Tyrowicz, Joanna Mucha, Jan Skupiński,
Tadeusz Smyczyński, Andrzej Szajkowski, Elżbieta Tomkiewicz,
Roman Wieruszewski, Andrzej Wróbel*

Redakcja:

*Andrzej Bierć – redaktor naczelny
Tadeusz Smyczyński – z-ca red. naczelnego
Joanna Mucha – sekretarz Redakcji*

**Czasopismo znajduje się na liście czasopism naukowych Ministerstwa Nauki
i Szkolnictwa Wyższego z 2012 r. z liczbą 6 punktów za publikację.**

Redakcja uprzejmie zawiadamia, że dążąc do upowszechniania za granicą artykułów
ukazujących się w „Studiach Prawniczych”, uzgodniła z Redakcją czasopisma
THE CENTRAL EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL AND HUMANITIES (CEJSH)
internetową publikację ich angielskich streszczeń.

© Copyright 2010 by Instytut Nauk Prawnych PAN

Adres Redakcji:

Instytut Nauk Prawnych PAN
ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa
Pałac Staszica
tel. 22 826 52 31 w. 181
fax 22 826 78 53
e-mail: inp@inp.pan.pl

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Prawnych PAN
ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Wydawnictwo Tekst sp. z o.o.
ul. Kossaka 72, 85-307 Bydgoszcz
tel./fax 52 348 62 50
e-mail: info@tekst.com.pl
www.tekst.com.pl

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

Nakład: 350 egz.

SPIS TREŚCI

prof. dr hab. Ewa Łętowska

DLACZEGO PUBLIKUJEMY TEN ZBIÓR.....	7
-------------------------------------	---

dr Katarzyna Grzelak-Bach

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, Wydział VI
doktorantka, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ROLA UZASADNIENIA SĄDOWEGO W REALIZACJI PRAWA DO RZETELNEGO PROCESU SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO – STANDARD STRASBURSKI	13
I. Wprowadzenie.....	13
II. Uzasadnienie jako element rzetelnego procesu w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	14
III. Rola uzasadnienia orzeczenia sądowego	16
IV. Uzasadnienie orzeczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym	17
V. Podsumowanie	22
THE ROLE OF LEGAL REASONING IN IMPLEMENTING THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN ADMINISTRATIVE COURT – STRASBOURG STANDARD.....	26

mgr Przemysław Florjanowicz-Błachut

Naczelny Sąd Administracyjny, Biuro Orzecznictwa
Asystent-specjalista ds. prawa europejskiego

STANDARDY NALEŻYTEGO UZASADNIENIA W ŚWIELE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA	33
I. Wprowadzenie.....	33
II. Standardy uzasadnienia sądowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	36
III. Standard uzasadnienia sądowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	38
IV. Orzecznictwo strasburskie dotyczące spraw z zastosowaniem prawa Unii Europejskiej. Kазus procedury pytań prejudycjalnych sądów krajowych do TSUE.....	41
V. Standard prawa do sądu w prawie Unii Europejskiej – art. 47 Karty Praw Podstawowych i orzecznictwo TSUE.....	43
VI. Uwagi końcowe	46
STANDARDS OF PROPER JUDICIAL REASONING IN THE LIGHT OF CASE-LAW OF THE [POLISH] CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....	48

mgr Mateusz Grochowski

Instytut Nauk Prawnych PAN, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, asystent sędziego
w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego

UZASADNIENIE VOTI SEPARATI A PRAWO DO SĄDU. ZALEŻNOŚCI I GWARANCJE	49
I. Syrena	49
II. Funkcjonalne właściwości motywów zdania odrębnego.....	52
III. Uzasadnienie <i>voti separati</i> i prawo do sądu – obszary wspólne.....	54
IV. „Prawo do uzasadnienia” zdania odrębnego?	58
GROUND OF VOTUM SEPARATUM AND A RIGHT TO DUE PROCESS. INTERDEPENDENCES AND GUARANTEES.....	60

mgr Iwona Rzuciło-Grochowska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, asystentka sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym

BRAK OBOWIĄZKU UZASADNIENIA I UZASADNIENIE SKRÓCONE A PRAWO DO SĄDU	61
I. Prawo do uzasadnienia jako element prawa do sądu.....	61
II. Standard uzasadniania w orzecznictwie ETPCz	62
III. Dopuszczalność limitowania obowiązku sporządzania uzasadnień a standard uzasadniania	63
IV. Dopuszczalność uzasadnień fragmentarycznych (skrótowych) a prawo do sądu	65
V. Brak obowiązku uzasadnienia – zaprzeczenie prawa do sądu?	68
LACK OF DUTY OF JUSTIFYING A JUDGEMENT AND SHORTENED JUSTIFICATION VERSUS THE RIGHT TO FAIR TRIAL AND ACCESS TO THE COURT.....	71

mgr Marta Sarnowiec-Cisłak

Starszy asystent w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego

MODEL ARGUMENTACYJNY JAKO NARZĘDZIE URZECZYWISTNIANIA PRAWA JEDNOSTKI DO SĄDU (NA PRZYKŁADZIE ORZECZEŃ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH ZAPADAJĄCYCH W TZW. OKRESIE ODROCZENIA)	73
ARGUMENTATIVE MODEL AS AN INSTRUMENT OF REALIZATION OF RIGHT TO FAIR TRIAL (ON THE EXAMPLE OF ADMINISTRATIVE COURT JUDGEMENTS IN THE SO-CALLED DEFERRAL PERIOD).....	85

dr Aleksandra Syryt

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ZASADA JAWNOŚCI A UZASADNIENIE ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO	87
1. Wprowadzenie.....	87
2. Charakter Trybunału Konstytucyjnego a gwarancje rzetelnej procedury	88

3. Jawność postępowania jako gwarancja rzetelnej procedury i prawa do sądu	89
4. Uzasadnienie orzeczenia jako wymóg rzetelnej procedury – funkcje i znaczenie	92
5. Podsumowanie	95
THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AND THE JUSTIFICATION OF DECISION OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL.....	97

dr Marcin Stębel

Wydział Prawa i Administracji UW

Asystent sędziego Trybunału Konstytucyjnego

UZASADNIENIE ORZECZENIA W SPRAWIE PYTANIA PRAWNEGO	99
1. Wprowadzenie.....	99
2. Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego	100
3. Pytanie prawne jako przejaw podzielonych kompetencji sądu i Trybunału Konstytucyjnego	106
4. Uzasadnienie orzeczenia w sprawie pytania prawnego – podstawowe założenia	110
JUSTIFICATION OF A JUDGEMENT RESOLVING A LEGAL QUESTION.....	116

mgr Łukasz Mateusz Bębenista

Naczelny Sąd Administracyjny, Biuro Orzecznictwa

Starszy specjalista ds. orzecznictwa

UZASADNIENIA ORZECZEŃ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W KWESTII DOPUSZCZALNOŚCI WNIOSKÓW I SKARG KONSTYTUCYJNYCH A KONSTYTUCYJNE STANDARDY SPRAWIEDLIWOŚCI PROCEDURALNEJ	117
1. Sprawy objęte zakresem działania podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, a konieczność zapewnienia przewidywalnego charakteru rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego przez spójność jego orzecznictwa	119
2. Wymóg wskazania w skardze konstytucyjnej sposobu naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych skarżącego a obowiązek ujawniania motywów rozstrzygnięcia w czytelny sposób.....	123
3. Postanowienie o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu a obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia w sposób umożliwiający weryfikację toku rozumowania sędziego	130
4. Podstawy odmowy nadania wnioskowi lub skardze konstytucyjnej dalszego biegu – między wszechstronnym zbadaniem okoliczności sprawy a sprawnym rozpatrzeniem sprawy w rozsądnym terminie.....	132
WNIOSKI	134
JUSTIFICATION OF THE CONSTITUTIONAL COURT'S DECISIONS ON THE ADMISSIBILITY OF CONSTITUTIONAL COMPLAINTS AND APPLICATIONS AND CONSTITUTIONAL STANDARDS OF PROCEDURAL FAIRNESS.....	136

dr Andrzej Nędzarek

Naczelny Sąd Administracyjny, Biuro Orzecznictwa
Asystent-specjalista ds. orzecznictwa

KONTROLA SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE USTALANIA STANU FAKTYCZNEGO SPRAWY PRZEZ ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO ISTOTNY ELEMENT PRAWA DO SĄDU.....	137
REVIEW BY ADMINISTRATIVE COURTS OF ACTIONS TAKEN BY GOVERNMENTAL BODIES IN ESTABLISHING THE FACTS OF THE CASE AS AN ESSENTIAL ELEMENT OF THE RIGHT TO BRING AN ACTION BEFORE A COURT	158

mgr Marta Kulikowska

Naczelny Sąd Administracyjny, Biuro Orzecznictwa
Asystent-specjalista ds. prawa europejskiego

WNIOSEK O SPORZĄDZENIE UZASADNIENIA WYROKU JAKO FORMA REALIZACJI PRAWA DO SĄDU	159
REQUEST FOR THE REASONS FOR JUDGMENT AS A FORM OF THE RIGHT TO A COURT	172

mgr Krzysztof Zaorski

Naczelny Sąd Administracyjny, Biuro Orzecznictwa
Asystent-specjalista ds. orzecznictwa

BŁĘDNE UZASADNIENIE ORZECZENIA (ART. 184 P.P.S.A.) A PRAWO DO SĄDU	173
I. Wprowadzenie.....	173
II. Artykuł 184 <i>in fine</i> p.p.s.a. a dyrektywa tworzenia regulacji respektujących prawo do sądu.....	175
III. Artykuł 184 <i>in fine</i> p.p.s.a. a prawo do sądu w ujęciu dyrektywy interpretacyjnej oraz podmiotowego prawa jednostki	178
IV. Podsumowanie.....	186
ERRONEOUS JUSTIFICATION OF THE JUDGEMENT (ART. 184 OF THE ACT ON PROCEEDINGS BEFORE ADMINISTRATIVE COURTS) AND RIGHT TO FAIR TRIAL	187
Informacje dla Autorów	189

DLACZEGO PUBLIKUJEMY TEN ZBIÓR

1. Łatwość korzystania z technik reprograficznych, proliferacja książek i czasopism (co jest negatywnym skutkiem parametryzacji życia naukowego) powodują, że publikacja jakichkolwiek materiałów konferencyjnych wymaga uzasadnienia decyzji. Samo podjęcie jakiegoś tematu i zasygnalizowanie różnych (zazwyczaj słabo usystematyzowanych) problemów, wiążących się z ich dostrzeżeniem, analizą i poznaniem, to przecież zaledwie wstęp do głębszych studiów. Czy warto zatem zaprzętać uwagę czytelnika takim początkowym etapem czy efemerydą? Inaczej jednak będzie, gdy konferencja byłaby fragmentem szerszego projektu badawczego lub popularyzatorskiego. I właśnie ten ostatni wzgląd występuje w naszym wypadku.
2. Przed kilkoma laty środowisko prawników młodszego pokolenia, skupionych wokół Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiło z inicjatywą (przychylnie przyjętą przez sędziów i kierownictwo tych instancji sądowych), aby z własnej perspektywy przedstawić problematykę dialogu międzysądowego, skutków wyroków, jednolitości orzecznictwa i uzasadnień sądowych. Dla autorów (asystentów sędziego, pracowników biur orzecznictwa, często łączących to zajęcie z własną pracą naukową na uczelniach), były to tematy bliskie, bo znane z doświadczenia, i atrakcyjne, bo skłaniające do krytycznej refleksji, która nie zawsze z różnych względów może być artykułowana na co dzień. (Sama pamiętam, za jak wielkie zuchwalstwo ongiś uważano, gdy dwójka magistrów porwała się na komentarz – zresztą szczerze pozytywny – do uchwały izby SN¹). Tymczasem krytyczne spojrzenie na orzecznictwo sądów (i to różnych jurysdykcji) „od kuchni” i niekoniecznie z czysto sędziowskiego punktu widzenia daje

¹ E. J. Łętowsky, *Komentarz do uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64*, [w:] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, t. I, Warszawa 1967, s. 93 i n.).

pożądane odświeżenie perspektywy. Tym sposobem powstała seria trzech konferencji organizowanych w Trybunale Konstytucyjnym (29.11.2012 r.), Sądzie Najwyższym (21.11.2013 r.) i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (17.11.2014 r.). Każda z nich została przedstawiona w oddzielnym wydawnictwie², a obecnie prezentowany tom jest trzecim z tej serii i obejmuje materiały konferencji zorganizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny i opatrzonej tytułem *Uzasadnienia orzeczeń sądowych jako realizacja prawa do sądu*. Obie wcześniejsze publikacje nie uwidaczniają zresztą sygnalizowanego wyżej uczestnictwa w szerszym projekcie badawczym³ i integracyjnym. Tymczasem ten akurat aspekt osobiście uważam za szczególnie cenny badawczo, dydaktycznie i pokoleniowo.

3. Niniejszy tom wychodzi przy tym w „Studiach Prawniczych”, w periodyku Instytutu Nauk Prawnych PAN. Jest to jedna z inicjatyw, które ze swej strony także są fragmentem szerszego projektu współpracy między NSA (Biuro Orzecznictwa) i INP PAN nad problematyką „sądologiczną”. Projekt obejmuje m.in. kwestie dotyczące terminów wieloznacznych i nieostrych w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uspołeczniania interesu zapewniającego udział w postępowaniu sądowym. To, że niniejszy zbiór wychodzi w wydawnictwie INP, uzasadnia wreszcie tematyka tomu (i konferencji, gdzie pierwotnie opracowania były przedstawione), odnosząc się do uzasadnień jako przedmiotu badawczego. Już nie chodzi o nawiązanie do tradycji sprzed lat⁴, ale o całkiem świeży projekt *Uzasadnienie decyzji stosowania prawa*. Tematyka ta ma kluczowe znaczenie społeczne i prawne (legitymizacja trzeciej władzy; uzasadnienie jako nośnik dialogu społecznego, tradycyjna problematyka dogmatyczna uzasadnienia w ramach różnych dziedzin prawa). Jednakże zarówno w praktyce, jak również jako przedmiot analiz doktrynalnych – pozostaje ona w znacznej mierze niezbadana lub opisana co najwyżej w sposób fragmentaryczny. Próbę wypełnienia tej luki

² *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernat, J. Królikowski, M. Ziółkowski, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. XLVIII, Warszawa 2013 s., 336. Tytuł tomu: Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, materiały konferencji, która odbyła się 29 listopada 2012 r.; (materiały w druku) *Jednolitość orzecznictwa. Standard-instrumenty-praktyka*, red. M. Grochowski, M. Raczkowski, S. Żółtek, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego”, t. I, 2015.

³ W tomie wydanym w TK niefortunnym i mylącym pomysłem było potraktowanie referatów jako rozdziałów książki.

⁴ *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, t. I–VI, red. J. Starościak, J. Łętowski, Warszawa 1964–1974, 1977, 1980.

stanowi projekt badawczy odnoszący się do uzasadnienia decyzji stosowania prawa, realizowany w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Jego podstawowy cel stanowi przygotowanie serii publikacji przedstawiających problematykę uzasadnień z różnych perspektyw i przy użyciu różnych metod. Projekt ma z założenia szerokie ramy, zmierzając do integracji środowiska naukowego wokół problematyki uzasadnień. W jego przygotowaniu, obok osób zajmujących się nauką prawa, uczestniczą także wybitni praktycy oraz specjaliści z innych dziedzin. Pierwszy etap prac (podsumowanie i systematyzacja dotychczasowego stanu wiedzy o uzasadnieniach oraz próba opisu części niezbadanych dotąd obszarów) zamknęła publikacja książkowa⁵. Uzasadnienia traktowane są w ramach wspomnianego projektu jako **zjawisko złożone i niejednorodne**, wymagające spojrzenia z różnych perspektyw i stosowania różnorodnych metod analizy. Interesujące z punktu widzenia prowadzonych badań pozostają więc nie tylko prawne, lecz także pozajurydyczne (społeczne, językowe itd.) aspekty uzasadnień. Publikacja, którą obecnie przedstawiamy – jest kolejnym etapem tego programu.

4. „Uzasadnienie” to w istocie zbiorcza nazwa dla szeregu procesów i zjawisk, połączonych przez wspólny cel: **legitymizację wydanego orzeczenia**. Podobnie jak inne zjawiska kulturowe, **uzasadnianie decyzji stosowania prawa (i uzasadnienie jako efektu tego procesu) leżą na przecięciu wielu problemów, z pozoru należących do całkowicie różnych sfer**. Obok perspektywy prawnej (spełnienie obowiązku procesowego ciążącego na sądzie), może postrzegać je także jako komunikat językowy (perspektywa lingwistyczna), wypowiedź tłumaczącą przyczyny wydanego orzeczenia (perspektywa retoryczno-argumentacyjna), efekt procesów myślowych i osobistych postaw sędziego (perspektywa psychosocjologiczna) itd. Każda z tych płaszczyzn odbioru i opisu uzasadnień rządzi się własnymi prawami – zarazem jednak bez każdej z nich jego obraz byłby niepełny. Charakterystyczne, że **to właśnie mniej oczywiste konteksty uzasadnienia (znajdujące się poza regulacją prawną) decydują często o jego wartości informacyjnej i sile przekonywania** – a więc o tym, co stanowi esencję tej wypowiedzi sądu.
5. Pod pojęciem uzasadnienia kryje się także **rozległy zbiór różnorodnych postaci wypowiedzi**, których wspólną cechą stanowi jedynie to, że wyjaśniają jakieś stanowisko zajęte wcześniej przez sędziego. Obok wypadków najbardziej typowych (uzasadnienie orzeczenia, opisujące sposób, w jaki sąd

⁵ *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 574.

zastosował prawo), zdarzają się uzasadnienia innego typu. Już pomijając uzasadnienia kamuflujące z różnych przyczyn właściwy zamysł sądu, uzasadnienia byle jakie i inne przejawy patologii w tym zakresie (to także jest temat wart swego odkrywcy), pojęciem uzasadnienia obejmuje się uchwały SN i NSA (przedstawiające sam proces wykładni, bez elementu subsumpcyjnego), orzeczenia TK (będące „sprawozdaniem” z kontroli normy prawnej) czy uzasadnienia zdań odrębnych (będące ze swej istoty recenzją i polemiką). Obraz ten komplikuje także dość intensywne współcześnie powstawanie autonomicznych systemów regulacji prawnych i ich multicentryzm – pociągający za sobą tworzenie „obsługujących” je organów sądowych, z których każdy przy wyjaśnianiu swoich decyzji stosuje odmienne reguły formalne i strategie argumentacyjne.

6. Błędnie uważamy, że „uzasadnienie” decyzji sądowej **jako byt**, dokument, o którego treści przesądzają procedury i kodeksy, oraz „uzasadnianie” – **jako proces myślowo-informacyjno-perswazyjny** – pozostają ze sobą w harmonii. Gdy tak jest, konstrukcja bytu, jego cechy, to „jaki ma być”, służy funkcji – uzasadnianiu. Tymczasem tu „ontologia” (jakie jest uzasadnienie jako byt) i „epistemologia” (proces poznania wymierzenia sprawiedliwości dzięki uzasadnieniu) – nie tylko nie współbrzmia ze sobą, ale i współcześnie, w Polsce, coraz bardziej się ze sobą rozchodzą. Uzasadnienia powstają, bo wymaga tego procedura, aby je sporządzić i zawrzeć w nim określone elementy formalne. To, czy przekonują o tym, że sprawiedliwość wymierzono i czy trzecia władza starała się sprostać wątpliwościom i dylematom – schodzi na drugi plan i z tego sądu się nie rozlicza.
7. Następuje bowiem banalizacja uzasadnienia i **wyplukanie go z funkcji: skalającej system** (orzecznictwa i prawa w ogólności), **perswazyjnej** (wobec instancji wyższych i innych sądów oraz wobec stron i społeczeństwa), **legitymacyjnej** (sądów jako trzeciej władzy co zakłada powinność transparentności). Przyczyną tego stanu jest spłylenie i zamieranie dyskursu prawniczego: krytyka naukowa nie spełnia tu obecnie pomocnej roli; zamiera dyskurs między sądami (sądy międzynarodowe, konstytucyjne, powszechne), czasem demonstracyjnie neglizowany przez same sądy. Następuje monadyzacja orzecznictwa, które przestaje odgrywać rolę skalającą system prawa (co szczególnie deficytowe w dobie multicentryczności prawa). Występuje obniżenie poziomu informacji medialnej (*infotainment* nie sprzyja rzetelnej informacji fachowej). Wzrostowi zapotrzebowania na informacje o zjawiskach prawnych towarzyszy spłylenie i prymityzowanie tej informacji.

8. Rozdźwięk między ontologią i epistemologią uzasadniania przybiera wręcz czasem postać hipokryzji. Prowadzi do funkcjonalnej nieefektywności uzasadniania. Sądy mają tym sposobem swój udział w zaniku zaufania będącym systemową wadą polskiej rzeczywistości społecznej. **Hipokryzja władzy będąca ogólniejszym polskim problemem nie omija i trzeciej z nich, a dysfunkcjonalność uzasadnień jest tego przejawem i nośnikiem.** Braki wykazuje stan wiedzy o „ontologii” uzasadnienia. Mówi się o nim jako o zjawisku zbiorczym: nie eksponując różnic funkcji (a więc i cech) uzasadnienia pisemnego i ustnego, kierowanych wszak do różnych adresatów, uzasadnień różnych decyzji stosowania prawa (decyzje z posiedzeń niejawnych, wyroki, zdania odrębne), sądów różnych instancji (uzasadnienia sądów najwyższych, sądów poszczególnych szczebli mają tu swoją specyfikę), różnych typów. Wszak w ramach systemu multicentrycznego – przy wyrokach sądów międzynarodowych – pojawia się problem marginesu ocenego, suwerenności sądów krajowych. Przy wyrokach sądów różnych jurysdykcji – problem konstytucjonalizacji uzasadnień; przy sądach administracyjnych – uzasadnienie przy utajnieniu uzasadnienia decyzji. Przy wzajemnych relacjach między psychologią społeczną – problemy prakseologizacji współpracy, itd. Nie uwzględnia się w tym zakresie konieczności różnicowania technik argumentacyjnych (historyzm argumentów z orzecznictwa ETPCz; specyfika argumentów z prawa unijnego wynikających z zasad prawa europejskiego: *effet utile*, subsydiarność). Nie mówi się o wpływie e-obrotu na postać uzasadnień.
9. Zglajszachtowane traktowanie problematyki uzasadnień i koncentracja na opisie wymagań stawianych uzasadnieniem „w ogóle” dotyczy dyskursu prawnego, nauczania profesjonalnego sędziów, kontroli decyzji sądowych. W konsekwencji brak jest krytycznych opracowań dotyczących dogmatyki wymagań stawianych istnieniu i cech uzasadnień. Brak rzetelnych analiz konfliktów i ich proporcjonalnego rozstrzygnięcia – między uzasadnianiem a szybkością postępowania, pewnością prawa (kształtowanie się wiedzy o własnej praktyce sądu jest niemożliwe w warunkach uznania zbędności uzasadnienia), wymaganiami co do uzasadnienia a oczekiwaniami co do efektywności prawa do sądu.
10. Koncentracja zainteresowania (ustawodawcy, badaczy) na „ontologii” uzasadnień (akcentowanie „cech” uzasadnienia) powoduje zapoznanie okoliczności, że wszystkie te kwestie są w gruncie rzeczy służebne wobec ich „epistemologii”. Relację tę trafnie ujął Lord Heward, angielski sędzia w latach 20. ub. stulecia: „*it is not merely of some importance, but is of funda-*

mental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done”⁶. To rodzi kryzys zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

11. W tych warunkach trudno jest o realizację prawa do sądu na miarę potrzeb i oczekiwań. Efektywna realizacja prawa do sądu ulega niestety w Polsce współcześnie pogorszeniu. Wielość jurysdykcji nie oznacza podniesienia poziomu ochrony, a przede wszystkim nie oznacza łatwości jej uzyskania, i to uzyskania w momencie, gdy ma ona realne znaczenie dla kogoś, kto tej ochrony poszukuje. Dostęp do sprawiedliwości (także europejskiej) jest wypadkową: tego, co gwarantuje prawo pisane, jego odczytywanie przez praktykę i warunków zewnętrznych umożliwiających funkcjonowanie różnych możliwości normatywnych. Skądinąd krzepiące innowacje, gdy ocenia się statycznie – okazują się dysfunkcjonalne jako system. Mnożenie samych możliwości daje zaś złudne wrażenie obfitości i bezpieczeństwa w rzeczywistości nieistniejących. Uzasadnienie sądowe z punktu widzenia prawa do sądu jest mapą-przewodnikiem, dokumentem dającym szansę poszukującemu ochrony sądowej, aby w ogóle móc z tej ochrony korzystać.
12. Konferencja, której materiały w tym tomie *Studiów Prawniczych* prezentujemy – miała służyć przedstawieniu tej właśnie kwestii.

⁶ Lord Heward, *Rex v. Sussex Justices*, 9. Nov. 1923, KBR 1924, vol. I, s. 259.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Katarzyna Grzelak-Bach ■

ROLA UZASADNIENIA SĄDOWEGO W REALIZACJI PRAWA DO RZETELNEGO PROCESU SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO – STANDARD STRASBURSKI

I. Wprowadzenie

Prawo do słusznego procesu, wyrażone w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹, składa się z kilku podstawowych elementów, które łącznie tworzą „standardy”, jakim powinien odpowiadać prawidłowo przeprowadzony proces tak, aby spełniał kryterium „słuszności” i „rzetelności”². Naruszenie prawa do słusznego rozpatrzenia sprawy może nastąpić na dwóch poziomach – rzeczywistego dostępu do sądu, jak też w kontekście naruszenia gwarancji indywidualnych procesu sądowego: rozsądnosci postępowania, jawności czy słuszności *sensu stricto*³.

Pojęcie „słuszności” procesu nie jest ostre, a próby ujęcia go w wąskie ramy definicyjne stoją w sprzeczności z ideą orzeczniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Przyjęto, że „słuszność” stanowi zastosowanie sprawiedliwości do konkretnego przypadku, z uwzględnieniem zasad równości

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993, Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej Konwencja.

² Por. J. Czepek, *Prawo do słusznego procesu w sprawach polskich – wybrane aspekty*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego, Olsztyn 2010, nr 1, s. 44.

³ Por. C. Mik, *Ochrona prawa do słusznego procesu w sprawach cywilnych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Prawa człowieka. Wymiar Sprawiedliwości*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, nr 3, s. 63.

bronii stron procesowych⁴, kontradiktoryjności postępowania⁵, prawa do obrony⁶ oraz obowiązku uzasadniania orzeczeń⁷.

II. Uzasadnienie jako element rzetelnego procesu w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Nieodłącznym elementem i jednocześnie skutkiem rzetelnego procesu jest rozstrzygnięcie oraz wiążący się z nim obowiązek uzasadniania orzeczeń, w sposób klarowny, czytelny, z zachowaniem wymogów prawa krajowego. Organy strasburskie, odnosząc się do zarzutów zawartych w skargach, podkreślają, że sądy nie mają obowiązku w sposób drobiazgowy i szczegółowy odnosić się do wszystkich argumentów stron, bowiem wszystko zależy od charakteru sprawy, zwyczajów, praktyki oraz sposobu redagowania orzeczeń w poszczególnych postępowaniach i systemach prawnych⁸. Jednakże brak wymaganego uzasadnienia lub jego wybiórcze sporządzenie stanowić będzie naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji⁹.

Prawo do sądu obejmuje zatem nie tylko możliwość realnego dostępu do sądu, ale również prawo do prawidłowo sporządzonego uzasadnienia, które zawierać będzie wszystkie wymagane prawem elementy, w tym również wyjaśnienie rozstrzygnięcia w taki sposób, aby strona miała pewność, że sprawa została zbadana w sposób rzetelny, nawet jeśli orzeczenie zapadło na jej niekorzyść. Istotą uzasadnienia jest konfrontacja spornych stanowisk i logiczny wywód

⁴ Por. orzeczenie ETPCz *Olujic p. Chorwacji* z 5 lutego 2009 r., nr 22330/05, pp. 77–85, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 4 marca 2013 r.

⁵ Por. orzeczenia ETPCz: *OA O Neftyanaya Kompaniya Jukos p. Rosji* z 20 września 2011 r., nr 14902/04, p. 538; *Zahirovic p. Chorwacji* z 25 kwietnia 2013 r., nr 58590/11, p. 42, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 4 listopada 2013 r.

⁶ Por. orzeczenia ETPCz: *Dombo Beheer B.V. p. Holandii* z 27 października 1993 r., nr 14448/88, pp. 32–33; *Meftah i inni p. Francji* z 26 lipca 2002 r., nr 32911/96, 35237/97 i 34595/97, p. 47; *Kugler p. Austrii* z 14 października 2010 r., nr 65631/01, p. 57, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 4 marca 2013 r.

⁷ Por. orzeczenia ETPCz: *Hiro Balani p. Hiszpanii* z 9 grudnia 1994 r., nr 18064/91, p. 27; *Helle p. Finlandii* z 19 grudnia 1997 r., nr 20772/92, p. 55; *Buzescu p. Rumunii* z 24 maja 2005 r., nr 61302/00, p. 63, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 4 marca 2013 r.

⁸ Por. orzeczenie ETPCz *Ruiz Torija p. Hiszpanii* z 9 grudnia 1994 r., nr 18390/91, p. 29, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 2 marca 2013 r.

⁹ Por. orzeczenia ETPCz: *Suominen p. Finlandii* z 1 lipca 2003 r., nr 37801/97, pp. 34–38; *Salov p. Ukrainie* z 6 września 2005 r., nr 65518/01, p. 92; *Popov p. Mołdawii* (nr 2) z 6 grudnia 2005 r., nr 19960/04, pp. 49–54; *Melnic p. Mołdawii* z 14 listopada 2006 r., nr 6923/03, pp. 39–44, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 10 grudnia 2013 r.

zakończony konkluzją, które argumenty i dlaczego zostały uznane za słuszne. Zasady te służą budowaniu zaufania publicznego, prezentując działania wymiaru sprawiedliwości w sposób obiektywny i przejrzysty. Zadaniem sędziego jest wskazanie – w sposób zrozumiały dla stron – tła, składającego się z dowodów i argumentów, które służyły do stworzenia ramy rozstrzygnięcia¹⁰.

Zgodnie z poglądami wypracowanymi przez Trybunał w Strasburgu, na sądach ciąży obowiązek, aby sporządzone uzasadnienie w pełni odzwierciedlało powody podjętego rozstrzygnięcia wraz ze wskazaniem podstaw prawnych oraz argumentacji popierającej uznanie bądź odrzucenie przedstawionych stanowisk stron sporu¹¹. Jednocześnie zezwala na odniesienie się w uzasadnieniu do zarzutów, które miały rzeczywiste znaczenie dla sprawy, z pominięciem tych dla niej nieistotnych¹².

Wymagane jest ponadto zachowanie chronologii zdarzeń wraz z indywidualnym podejściem, bowiem stosowany schematyzm i powtarzalność stanowiska – mimo dostrzeganych przez sąd analogizmów do innych spraw – potęguje brak zrozumienia. Rozróżnienie i precyzyjne powoływanie poszczególnych okoliczności faktycznych wzmacnia społeczne poczucie prawidłowo przeprowadzonego procesu, zgodnie z istotą ochrony interesu indywidualnego. Uzasadnienie nie może pozostawiać jednak pola do spekulacji, jakie ostatecznie rozważania sądu wpłynęły na wynik końcowy sprawy¹³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zastrzega jednak, że sąd krajowy zachowuje pewną dowolność w ocenie motywów działania stron postępowania, bowiem kwestie, które uzna za bezpodstawne, obraźliwe lub w inny sposób niedopuszczalne ze względu na przepisy prawne lub ugruntowaną praktykę sądową, może pominąć w treści uzasadnienia¹⁴.

Jednocześnie, zdaniem Trybunału brak uzasadnienia orzeczenia sądu może rodzić problem dotyczący prawa do rzetelnego procesu sądowego, zwłaszcza gdy zaskarżenie skierowane jest przeciwko orzeczeniu, które nie zostało umotywowane. Sąd odwoławczy może bowiem oprzeć swe rozstrzygnięcie,

¹⁰ Por. orzeczenie ETPCz *Agnelet p. Francji* z 1 października 2013 r., nr 611298/08, pp. 57–60, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 8 września 2014 r.

¹¹ Por. orzeczenie ETPCz *Fomin p. Mołdawii* z 11 października 2011 r., nr 36755/06, p. 31, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 15 czerwca 2014 r.

¹² Por. orzeczenia ETPCz: *Van de Hurk p. Holandii* z 19 kwietnia 1994 r., nr 16034/90, p. 59 i p. 61, *Helle p. Finlandii* z 19 grudnia 1997 r., nr 20772/92, p. 55, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 15 czerwca 2014 r.

¹³ Por. orzeczenie ETPCz *Helle p. Finlandii* z 19 grudnia 1997 r., nr 20772/92, pp. 61–65, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 10 grudnia 2013 r.

¹⁴ Por. orzeczenie ETPCz *Fomin p. Mołdawii* z 11 października 2011 r., nr 36755/06, p. 31, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 10 grudnia 2013 r.

popierając jedynie decyzję sądu niższej instancji, jednakże tylko wówczas, gdy kontrolowane orzeczenie posiadało wszystkie niezbędne elementy stanowiące o przeprowadzeniu ustaleń faktycznych i prawnych rozpoznanej sprawy¹⁵. Skuteczne wniesienie odwołania nierozdzielnie jest związane z możliwością przeprowadzenia polemiki z rozstrzygnięciem pierwszej instancji, bowiem brak pola do kontrargumentacji prowadzi w istocie do naruszenia istoty prawa do sądu¹⁶.

III. Rola uzasadnienia orzeczenia sądowego

Interes publiczny, jakim jest podtrzymywanie zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości, obliguje zatem ustawodawcę do zagwarantowania maksymalnie obiektywnego obrazu osób zaufania publicznego, które realizują funkcję orzeczniczą w imieniu państwa¹⁷. Tylko prawidłowe działania sądu (sędziów) uzyskują uznanie i akceptację, stanowiąc czynnik stabilizujący życie społeczne¹⁸.

Najskuteczniejszym orężem przeciwko nieprawidłowym, władczym i dyskrejonalnym działaniom organów administracji publicznej wobec jednostki, jest możliwość przedstawienia sporu przed sądem. Jednakże od kompetencji i doświadczenia życiowego danego sędziego niejednokrotnie zależy, w jakiej sytuacji procesowej znajdzie się strona postępowania¹⁹. Jeśli bowiem sędzia nie dostrzeży, że prawo należy interpretować również w kontekście uniwersalnych wartości i sposób odczytywania znaczenia norm ograniczy jedynie do zastosowania wykładni językowej, wówczas narazić się może na utratę zaufania, jakim powinien legitymować się strażnik praw i wolności człowieka²⁰. Odgrywając rolę koordynatora postępowania²¹, determinuje jego przebieg i zakres, w sposób bez-

¹⁵ Por. orzeczenie ETPCz *Hansen p. Norwegii* z 10 lutego 2014 r., nr 15319/09, p. 72, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 12 września 2014 r.

¹⁶ Por. orzeczenie ETPCz *Jokela p. Finlandii* z 21 sierpnia 2002 r., nr 28856/95, p. 73, <http://hudoc.echr.coe.int/>, pobrano 3 września 2014 r.

¹⁷ J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, PiP 2008, z. 11, s. 85.

¹⁸ Składać się na to będzie rzetelnie i sprawiedliwie prowadzone postępowanie, szybkość uzyskania rozstrzygnięcia, jasne i klarowne uzasadnienie oraz wykonanie orzeczenia – por. E. Isermann, *Kwalifikacje sędziowskie i niezawistość sędziowska*, ZNSA 2007, nr 2, s. 20.

¹⁹ Por. A. Gomułowicz, R. Koc, S. Kowalik, M. Zirk-Sadowski, *Sędzia sądu administracyjnego a idea prawa*, ZNSA 2010, nr 2, s. 9–33.

²⁰ Szerzej A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a idea autorytetu*, ZNSA 2008, nr 5, s. 14–21.

²¹ Szerzej A. Łazarska, *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem*, Przegląd Sądowy

pośredni kształtując wizerunek sądownictwa w oczach społeczeństwa²². Sędzia ma obowiązek prowadzić rozprawę bez prawniczych ozdobników wprowadzających chaos poznawczy, tak, aby przekaz był nie tylko jasny i klarowny, ale również prosty w odbiorze²³. Poprzez zbyt formalne traktowanie stron stwarza się im niepotrzebne poczucie dyskomfortu i narastającego niepokoju²⁴. Skład orzekający, w tym sędzia przewodniczący, jest zobowiązany do przyjęcia roli gospodarza postępowania w zakresie dyscypliny stron oraz zachowania reguł procesowych²⁵.

IV. Uzasadnienie orzeczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Na ukształtowanie postępowania sądowoadministracyjnego w sposób umożliwiający uznanie go za uczciwy i rzetelny składa się kilka elementów niezbędnych do zrealizowania „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”²⁶.

Zaliczyć do nich należy między innymi możliwość uzyskania ochrony tymczasowej²⁷, równość broni, kontradiktoryjność postępowania²⁸, rozsądny

2012, nr 5, s. 50–75.

²² O roli sędziego jako gwaranta realizacji prawa do rzetelnego procesu – szerzej M. Kmak, J. Lewandowska, B. Tokarz, P. Witan, *Dobre praktyki sędziowskie. Skrypt*, Warszawa 2006, s. 24–31.

²³ Por. T. Romer, M. Najda, *Etyka dla sędziów. Rozważania*, Warszawa 2007; A. Zieliński, *Sędzia a standardy ochrony praw człowieka*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. Białocerkiewicz, Toruń 2004, s. 519–533.

²⁴ Szerzej na temat wiodącej roli sędziego w procesie: A. Zawadowski, *Sędzia „sfinks”*, *Monitor Prawniczy* 2010, Nr 3 (dodatek specjalny), s. 35–36 oraz E. Łętowska, *Niedomagająca legitymizacja trzeciej władzy*, *Monitor Prawniczy* 2010, Nr 3 (dodatek specjalny), s. 30.

²⁵ Por. A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, *ZNSA* 2007, nr 4, s. 17–18.

²⁶ Zgodnie z gwarancją uregulowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁷ Brak suspensywnego charakteru skargi determinuje obowiązek strony skarżącej do zadbania o zapewnienie sobie ochrony tymczasowej do dnia wydania orzeczenia sądowego w sprawie – art. 61 p.p.s.a. – szerzej M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 359–374.

²⁸ Zasady te wyinterpretowane są z treści art. 32 p.p.s.a., gdzie uznaje się, iż równość stron jako element kontradiktoryjności determinuje taką samą możliwość dochodzenia przez nie swoich racji oraz dysponowania w takim samym stopniu gwarancjami procesowymi w sprawie sądowoadministracyjnej – szerzej J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherkak, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 199.

termin wydania orzeczenia²⁹, dostęp do akt sprawy³⁰, instytucję prawa pomocy, jawny i publiczny charakter rozprawy wraz z ogłoszeniem orzeczenia³¹ oraz jakość uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia³².

W postępowaniu sądowoadministracyjnym stosowane są w sposób bezpośredni reguły sprawiedliwości proceduralnej. Możliwość bycia wysłuchanym powoduje odejście od dowolności i arbitralności działań sądu, poprzez zapewnienie uczestnikom postępowania przewidywalności, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są oni poddawani³³.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, iż odpowiednio skonstruowane uzasadnienie orzeczenia pełni rolę podstawową w realizowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne³⁴. Sąd w uzasadnieniu swego orzeczenia

²⁹ Zasada ta wywodzi się wprost z brzmienia art. 7 p.p.s.a., ustępuje jedynie pierwszeństwa zasadzie jednolitości oraz stabilności orzecznictwa sądowego – por. orzeczenie WSA w Łodzi z 7 sierpnia 2014 r., *sygn. akt III SA/Łd 597/14*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 12 sierpnia 2014 r.

³⁰ Obowiązek zagwarantowania dostępu do akt sądowych sprawy wywodzi się z treści przepisu art. 12a p.p.s.a., który wzmacnia prawo do jawnej procedury sądowej.

³¹ Art. 10 p.p.s.a. wprost stanowi o zasadzie jawności postępowania sądowoadministracyjnego, zaś w zakresie ogłoszenia rozstrzygnięcia regulacja ujęta art. 139 p.p.s.a. pozwala wyinterpretować, iż ogłoszenie wyroku następuje na posiedzeniu jawnym, na którym zamknięto rozprawę – por. orzeczenie WSA w Warszawie z 26 czerwca 2014 r., *sygn. akt IV SA/Wa 337/14*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 2 sierpnia 2014 r.

³² Elementy konstrukcyjne uzasadnienia wyroku normuje art. 141 § 4 p.p.s.a. Powinno ono zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, z tym, że jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Przepis ten, normując treść uzasadnienia wyroku, stanowi na gruncie p.p.s.a. odzwierciedlenie zasady budowania zaufania do organów państwa. Powinno być tak sporządzone, aby wynikało z niego, dlaczego Sąd uznał zaskarżone orzeczenie za zgodne lub niezgodne z prawem – por. orzeczenie NSA z 2 marca 2012 r., *sygn. akt II OSK 2458/10*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 2 sierpnia 2014 r.

³³ Por. orzeczenie TK z 25 lipca 2013 r., *sygn. SK 17/12*, OTK–A 2013/6/86.

³⁴ Por. orzeczenia NSA z: 21 marca 2012 r., *sygn. akt I FSK 706/11*; 15 września 2011 r., *sygn. akt II GSK 880/10*; 14 września 2011 r., *sygn. akt II GSK 1390/11*; 31 maja 2011 r., *sygn. akt II GSK 881/11*; 18 maja 2011 r., *sygn. akt I OSK 1323/10*; 6 maja 2011 r., *sygn. akt I OSK 23/11*; 17 marca 2011 r., *sygn. akt II GSK 395/10*; 18 stycznia 2011 r., *sygn. akt II GSK 45/10*; 11 stycznia 2011 r., *sygn. akt I GSK 685/09*; 4 stycznia 2011 r., *sygn. akt II OSK 1985/09*; 25 listopada 2010 r., *sygn. akt II FSK 1229/09* i *I GSK 1215/09*; 23 listopada 2010 r., *sygn. akt II GSK 976/10*; 5 listopada 2010 r., *sygn. akt II OSK 1713/10*; 27 października 2010 r., *sygn. akt II GSK 900/09*; 5 października 2010 r., *sygn. akt II FSK 1240/10*; 28 września 2010 r., *sygn. akt I OSK 1605/09*, 8 września 2010 r., *sygn. akt II OSK 1385/09*; 2 września 2010 r., *sygn. akt I OSK 1435/09*; 18 sierpnia 2010 r., *sygn. akt I OSK 1390/09*, 30 marca 2010 r., *sygn. akt I FSK 367/09*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 października 2014 r.

nie może ograniczać się jedynie do zdawkowej aprobaty stanowiska organów i ogólnikowego uznania zarzutów skargi za niesłuszne. Doprowadzi to bowiem do sytuacji, w której ani strony postępowania, ani Naczelny Sąd Administracyjny, nie będą w stanie poznać powodów zajętego stanowiska przez sąd pierwszej instancji. Tym samym nie będzie możliwe zbadanie prawidłowości operacji myślowej wojewódzkiego sądu administracyjnego. Takie bowiem działanie w sposób istotny utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia wykrycie nieprawidłowości w dokonanym procesie wnioskowania³⁵. Sądy administracyjne faktycznie komunikują się ze stronami postępowania jedynie poprzez orzeczenie, a ściślej – jego uzasadnienie³⁶. Specyficzna formuła postępowania, pozbawiona etapu ustalania stanu faktycznego czy postępowania dowodowego, ogranicza kontakt sądu z podmiotami wyłącznie do rozprawy i orzeczenia³⁷.

Uzasadnienie orzeczenia staje się fundamentalnym instrumentem komunikacji³⁸, zawierającym motywy danego rozstrzygnięcia, wraz z ukazaniem sposobu patrzenia na zastosowaną normę prawa³⁹.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰, prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku powinno posiadać: zwięzłe przedstawienie stanu sprawy; zarzutów podniesionych w skardze; stanowisk pozostałych stron; podstawę prawną roz-

³⁵ Por. orzeczenie NSA z 29 sierpnia 2013 r., sygn. akt I FSK 1121/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 2 listopada 2013 r.

³⁶ Głosem sądu w dyskursie publicznym są uzasadnienia orzeczeń, będących *de facto*, jedynym kontaktem wymiaru sprawiedliwości m.in. z mediami, które w podstawowym zakresie są odpowiedzialne za kreowanie wizerunku sądów w oczach społeczeństwa. Tym bardziej jakość i rzetelność uzasadnień powinna być kwestią priorytetową poszczególnych sędziów, których praca, ocenia pozytywnie jedynie 29% grupy badanych respondentów – http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_131_14.PDF, pobrano 2 października 2014 r.

³⁷ Zgodnie z dyspozycją art. 141 § 2 p.p.s.a., w sprawach, w których oddalono skargę, uzasadnienie wyroku wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny sporządza się na wniosek strony, zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku lub doręczenia odpisu jego sentencji. Art. 234 § 2 p.p.s.a. – zgłoszenie wniosku w tym przedmiocie podlega opłacie kancelaryjnej.

³⁸ Por. E. Łętowska, *Udział trzeciej władzy w dyskursie społecznym – sądy i trybunały najwyższych instancji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 38–42.

³⁹ Nawet w sytuacji oddalenia skargi organy administracji zainteresowane są często poznaniem pisemnych motywów wyroku dla zweryfikowania prawidłowości przyjmowanych ocen prawnych i leżącego u ich podstaw rozumowania – Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne a europejskie standardy sądowej kontroli aktów administracyjnych*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 5, s. 8–9.

⁴⁰ *Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* – Dz. U. z 2012 r., poz. 270, powoływana jako p.p.s.a.

strzygnięcia oraz jej wyjaśnienie; a jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, dodatkowo uzasadnienie powinno zawierać wskazania co do dalszego postępowania⁴¹. Treść uzasadnienia powinna umożliwić stronom postępowania prześledzenie toku rozumowania sądu poprzez poznanie racji, które stały za rozstrzygnięciem⁴². Tworzy to obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, aby nie budzić nieporozumień co do tego, że zostało wydane rzeczywiście po gruntownej analizie akt sprawy, w taki sposób, aby wszystkie wątpliwości występujące na etapie postępowania administracyjnego zostały wyjaśnione⁴³. W uzasadnieniu sąd powinien zatem wskazać, jakie przepisy uprawniały organ administracji publicznej do wyciągnięcia określonych konsekwencji prawnych z dokonanych w sprawie ustaleń⁴⁴.

Orzeczenie sądowe stanowi materialny dowód rozpoznania sprawy, zaś sporządzone do niego uzasadnienie pozwala stronom postępowania sądowego prześledzić prawne i faktyczne przesłanki, którymi kierował się sąd, podejmując rozstrzygnięcie. Pozwala to dokonać subiektywnej oceny, czy przedstawiona

⁴¹ Uchybieniem jest sporządzenie uzasadnienia w taki sposób, że dokonywana ocena działań organu sformułowana jest bez wnikliwego odniesienia się do okoliczności konkretnego stanu faktycznego sprawy. Tego rodzaju wada uzasadnienia prowadzi do sytuacji, w której nie jest możliwe zrekonstruowanie przebiegu operacji logicznej, będącej podstawą przyjęcia konkretnego kierunku interpretacji i zastosowania odpowiednich przepisów prawa w okolicznościach zaistniałego stanu faktycznego sprawy – por. uchwała 7 sędziów NSA z 15 lutego 2010 r., *sygn. akt II FPS 8/09*; a także orzeczenia NSA: z 12 października 2010 r., *sygn. akt II OSK 1620/10*; z 5 kwietnia 2012 r., *sygn. akt I FSK 1002/11*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 czerwca 2014 r.

⁴² Samo przytoczenie przepisów prawnych wraz z powołaniem się na ich literalne brzmienie lub ogólnikowe powołanie się na poglądy doktryny nie jest wystarczające. W uzasadnieniu powinno się znaleźć ustalenie, jaka norma obowiązuje i jakie jest jej znaczenie, a więc uzasadnienie powinno zawierać interpretację przepisu w odniesieniu do określonej sprawy – orzeczenia NSA: z 13 grudnia 2011 r., *sygn. akt I FSK 1669/10*; z 16 listopada 2011 r., *sygn. akt II FSK 810/10*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 20 października 2013 r.

⁴³ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Warszawa 2005, s. 452–453 wraz z powołanym tam orzecnictwem i literaturą; a także E. Łętowska, *Redukcjonizm interpretacyjny jako skutek nieprawidłowego posługiwania się wykładnią językową (na tle oceny przesłanek wpisu w trybie uproszczonym na listę radców prawnych)* – glosa do wyroku WSA w Warszawie z 16.11.2010 r., *Europejski Przegląd Sądowy* 2011, nr 5, s. 41–44.

⁴⁴ Lakoniczność uzasadnienia wyroku nasuwa wątpliwości, co do rzetelności przeprowadzonej kontroli sądowej – szerzej orzeczenie NSA z 3 czerwca 2005 r., *sygn. akt FSK 1823/04*; a także orzeczenie NSA z 12 stycznia 2012 r., *sygn. akt II FSK 2068/10*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 4 sierpnia 2013 r.

sądowi do rozstrzygnięcia sprawa została rozpatrzona należycie starannie⁴⁵. Ograniczenie uzasadnienia wyroku do powołania wybranych przez sąd przepisów, bez żadnego do nich komentarza, przywołanie czy powtórzenie konkluzji organu z zaskarżonej decyzji, nie może służyć za wyjaśnienie, dlaczego sąd wyrokował w określony sposób⁴⁶.

Podstawową funkcją uzasadnienia orzeczenia jest zapewnienie społeczeństwu poczucia transparentności i przejrzystości sprawowania władzy sądowniczej⁴⁷. Celem uzasadnienia jest przekonanie stron o prawidłowości podjętego rozstrzygnięcia⁴⁸. Istotą prawidłowo prowadzonego procesu jest bowiem to, by dla wszystkich było wyraźne i niewątpliwie widoczne, iż w wyniku postępowania przed sądem zapadło najśluszniesze i najbardziej odpowiadające prawu rozstrzygnięcie. Jednym ze środków służących osiągnięciu tego celu jest wyczerpujące uzasadnienie orzeczenia, a już szczególnie wówczas, gdy występują rozbieżne interesy stron, a rozstrzygnięcie musi przedłożyć jeden z tych interesów nad drugi. Wówczas szczególnie istotna rola uzasadnienia uwidacznia się w kontekście przekonania strony, że jej stanowisko w sprawie zostało gruntownie przeanalizowane, a jeżeli zapadło rozstrzygnięcie na jej niekorzyść, to przyczyną tego były istotne wszechstronnie zbadane powody⁴⁹.

⁴⁵ W praktyce sądowej wystąpić mogą różnego rodzaju wady wyroków, z których duża ich część ma związek z brakiem w orzeczeniu jednego z koniecznych jego elementów. Wyrok sądowy, jako akt prawnoprocesowy, jest czynnością wysoce sformalizowaną, w związku z czym zachowanie wszystkich ustawowych wymagań formalnych warunkuje prawidłowość tej czynności. W każdym przypadku nie ulega wątpliwości, że „wady konstrukcyjne” orzeczenia sądowego mają tak duży ciężar gatunkowy, że o ile nawet nie pozbawiają wyroku bytu prawnego, to z pewnością stanowią rażące naruszenie przepisów postępowania, nakazujące uchylenie orzeczenia w toku instancji – por. orzeczenie NSA z 14 maja 2009 r., sygn. akt II GSK 964/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 czerwca 2014 r.

⁴⁶ Por. orzeczenie NSA z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt II GSK 191/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 czerwca 2014 r.

⁴⁷ Szerzej B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 413–478.

⁴⁸ Por. W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2012, nr 1, s. 21.

⁴⁹ Szerzej orzeczenie SN z 16 lutego 1994 r., sygn. akt III ARN 2/94, <http://www.sn.pl/orzecznictwo>, pobrano 20 października 2013 r.

V. Podsumowanie

W doktrynie pojawiają się jednak zarzuty wobec praktyków, że nadal zbyt rzadko treść uzasadnienia towarzysząca rozstrzygnięciu sądu administracyjnego stanowi analizę przypadku, w ścisłym tego słowa znaczeniu⁵⁰. Z kolei spotykane są również głosy – w tym ze strony organów administracji – iż orzeczenia przygotowywane są „pod instancję wyższą”⁵¹, co stanowi iluzję załatwienia sprawy, bez pogłębionej refleksji, która w wielu przypadkach wydaje się niezbędna⁵². Dodatkowo sądom niekiedy zarzuca się formułowanie uzasadnień zbyt lakonicznie, ogólnikowo, bez wyodrębnionego logicznego wywodu, stanowiącego dla organów administracji wytyczną do dalszego działania⁵³.

Jednakże jednocześnie wymaga podkreślenia, iż rolą sędziego sądu administracyjnego jest dokonanie kontroli działalności administracji publicznej, jedynie poprzez ocenę metod i sposobów stosowania prawa w konkretnej sprawie, o czym często zdają się zapominać strony postępowania⁵⁴. Innymi słowy, nie orzeka co do istoty sprawy, w zakresie danego przypadku, a więc nie wydaje orzeczenia reformatoryjnego, które zmieniłoby zaskarżony akt lub czynność, bez względu na charakter stwierdzonych uchybień. Jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu, z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego⁵⁵. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, sąd administracyjny nie może zastąpić organów administracji publicznej, ani poprzez ustalenie stanu faktycznego, ani poprzez ocenę zgromadzonego materiału dowodowego, ani też nakazać wydania rozstrzygnięcia określonej treści⁵⁶.

⁵⁰ Por. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych*, Warszawa 2013, s. 59.

⁵¹ Por. E. Łętowska, *Pozaprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, PiP 1997, z. 5, s. 10–12.

⁵² Szerzej A. Gomułowicz, *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2012, nr 1, s. 9–17.

⁵³ Szerzej K. Grzelak-Bach, *Sądownictwo administracyjne – odbiór społeczny realizacji prawa do sądu*, Kwartalnik KSSiP 2014, nr 2, s. 31.

⁵⁴ Powszechnym zjawiskiem, zwłaszcza wśród obywateli nie reprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników, jest postrzeganie sędziego jako arbitra sporu, w kontekście jego zasadności i słuszności, nie zaś legalności działań organu – por. A. Gomułowicz, *Sędzia sądu...*, s. 9.

⁵⁵ Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych – Dz. U. z 2002 r., Nr 153 poz. 1269 ze zm.

⁵⁶ W tym miejscu należy podkreślić, iż funkcja uzasadnienia sądowego ulegnie pewnym modyfikacjom, bowiem zgodnie z aktualnie proponowanymi zmianami legislacyjnymi, sądy administracyjne będą posiadały możliwość orzeczenia co do istoty sprawy.

Uzasadnienia orzeczeń mają znaczący wpływ na kształtowanie się praktyki i rzeczywistych standardów prawnych⁵⁷, są bowiem analizowane nie tylko przez sądy, ale również przez pełnomocników stron, naukę prawa oraz opinię publiczną, szczególnie dochodzącą do głosu w państwach dbających o demokrację i legitymizację wymiaru sprawiedliwości⁵⁸. Nie można również lekceważyć funkcji edukacyjnej uzasadnień sądowych, która dokonuje się w skali indywidualnej oraz generalnej⁵⁹. Komunikacja racjonalnych rozstrzygnięć sądowych i ich uzasadnień pozwala je łatwiej akceptować, a w konsekwencji w opinii publicznej buduje zaufanie społeczne do władzy, nie tylko sądowniczej⁶⁰.

Podczas 87 posiedzenia Sejmu przyjęto tekst ustawy o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druki sejmowe nr 1633, 2539 i 3074). Nowelizacja stanowi reformę systemu sądowej kontroli administracji publicznej, której głównym celem będzie m.in. uproszczenie i przyspieszenie postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Zmiany dotyczyć będą m.in. zwiększenia zakresu orzekania co do istoty sprawy przez NSA oraz wyposażenia WSA w uprawnienia merytorycznego orzekania w przypadku kontroli decyzji i postanowień administracyjnych. Nabyte kompetencje reformatoryjne sądów administracyjnych w sposób zasadniczy zmienią rangę uzasadnień sądowych, stanowiących w przyszłości o rozstrzygnięciu sprawy co do istoty – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=240FA59FC2B3909AC1257D09004E1D22>, pobrano 21 lutego 2015 r.

⁵⁷ Sąd Najwyższy podkreślił, iż „uzasadnienie ma za cel nie tylko przekonać o trafności zaskarżonego orzeczenia sąd odwoławczy lub sąd kasacyjny, bo te o jego trafności niekiedy mogą powziąć przekonanie po analizie zebranych materiałów dowodowych, ale także strony (w tym – co szczególnie ważne – oskarżonych) oraz środki społecznego przekazu, które na podstawie uzasadnienia przede wszystkim tę trafność oceniają, a w każdym razie wyrabiają sobie przekonanie o rzetelności wyrokowania. Dlatego uzasadnienie pełni nie tylko funkcję procesową, ale buduje także autorytet wymiaru sprawiedliwości i kształtuje zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości orzeczenia” – orzeczenie SN z 4 listopada 2003 r., sygn. akt V KK 74/03, niepublikowane.

⁵⁸ Orzeczenie TK z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04 – OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 45.

⁵⁹ Tym bardziej dziwi brak odniesienia do zarzutów pełnomocnika wobec skopionowania uzasadnienia innego rozstrzygnięcia, gdzie metodę „kopiuj–wklej”, tłumaczy się „Posłużenie się przy sporządzaniu uzasadnienia wyroku motywami, jakimi kierował się Sąd w innym składzie, sporządzając uzasadnienie w sprawie o podobnym stanie faktycznym i prawnym, świadczy jedynie o tym, że Sąd podziela stanowisko innego składu orzekającego na tle określonego problemu prawnego. Taki stan rzeczy nie może być natomiast uznawany – niejako automatycznie – za przejaw uchylania się Sądu od rozpoznania danej sprawy” – por. orzeczenie NSA z 13 lipca 2011 r., sygn. akt I GSK 440/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 maja 2013 r.

⁶⁰ Rola uzasadnienia – TK w orzeczeniu z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm>, pobrano 4 czerwca 2014 r.

Niektórzy sędziowie, przywiązani do tradycji⁶¹, jako podstawową metodę orzeczniczą przyjmują wykładnię językową⁶², trzymając się natury i sensu prawa – pomijają szereg istotnych kwestii, w tym zagadnienia z zakresu praw człowieka oraz norm prawa europejskiego⁶³. Zbyt rzadko krytycznie oceniają działania władzy wykonawczej, nawet jeśli zastosowane normy prawa prowadzą do naruszenia ustawy zasadniczej i prawa międzynarodowego⁶⁴. Część sędziów skłania się do stosowania przepisów prawa, bez odwołań bezpośredniego do Konstytucji RP czy też norm z dziedziny praw człowieka, nawet jeśli prawo pisane nie jest z nimi zgodne⁶⁵. Obawiają się odejścia od schematów, zaś reformatorzy często stają się głosem mniejszości⁶⁶.

Stosowanie przez sędziów administracyjnych swoistego prawotwórstwa, poprzez wydobywanie z przepisów prawa materialnego nowych treści, ma tym większe znaczenie, iż obecnie funkcjonująca kasacyjna forma orzekania, nie pozwala na bezpośrednie „załatwienie sprawy” przez sąd administracyjny⁶⁷. Wielokrotnie w orzeczeniach podkreśla się, iż dokonanie twórczej wykładni staje się koniecznością, wobec braków bądź błędów legislacyjnych w stosowanych przepisach, lub ich jawnej sprzeczności z porządkiem europejskim⁶⁸. Współtworzenie i odkrywanie prawa przez sądy powinno stać się faktem, tam gdzie brakuje regulacji ustawowej lub tam gdzie istniejącą normę należy skorygować⁶⁹. Sądy powinny mieć możliwość aktywnie wykorzystywać prawo, tak aby dostosowywać jego martwą literę do zmiennych potrzeb życia⁷⁰. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy ściśle wiąże się z funkcjami, które powszechnie przypisuje się uzasadnieniom sądowym, a aktywizm sędziowski odgrywa w tym przedmiocie rolę zasadniczą⁷¹.

⁶¹ „Zakaz wykładni prawotwórczej to jedna z podstawowych dyrektyw wykładni przepisów prawa” – por. orzeczenie NSA z 23 czerwca 2003 r., sygn. akt FPS 2/03, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 maja 2013 r.

⁶² Por. E. Łętowska, *Redukcjonizm interpretacyjny...*, s. 41–44.

⁶³ Por. E. Łętowska, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, Kwartalnik Prawa Prywanego 2002, nr 1, s. 48; E. Łętowska, *O nauczaniu opisowej wykładni prawa*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 245–260.

⁶⁴ Por. L. Gardocki, *Naprawdę jesteśmy trzecią władzą*, Warszawa 2008, s. 46–52.

⁶⁵ Por. E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012, s. 165–166.

⁶⁶ Por. E. Łętowska, *Głos w dyskusji*, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, Warszawa 2003, s. 229–230.

⁶⁷ Szerzej o zjawisku „wtórnej legislacji” – Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, PiP 2006, z. 12, s. 22–23.

⁶⁸ Szerzej D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 155.

⁶⁹ Tamże, s. 432–433.

⁷⁰ Por. E. Łętowska, *Kilka uwag...*, s. 53.

⁷¹ Uzasadnienie sądowe: wymusza samokontrolę sądu, który musi wykazać,

Naczelny Sąd Administracyjny, z racji rangi, jaką posiada w systemie sądownictwa administracyjnego, zwraca uwagę szczególną na formę i język, podkreślając, że „prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku powinno być, jak garnitur uszyty na miarę, a nie jak garnitur pierwszy lepszy, zdjęty w sklepie z wieszaka, który może kupić każdy klient i będzie jakoś pasował”⁷².

Jednakże wymaga zaznaczenia, że obecnie tendencja obserwowana w orzecznictwie sądów administracyjnych⁷³ wskazuje na systemowe podejście do znaczenia norm prawnych⁷⁴. Ponadto należy podkreślić wyjątkową w skali kraju transparentność orzecznictwa sądów administracyjnych, bowiem na bieżąco odpowiednio zanonimizowane orzeczenia wraz z uzasadnieniami udostępniane są opinii publicznej, poprzez uruchomiony przez Naczelny Sąd Administracyjny portal internetowy⁷⁵. Baza ta ma charakter pogładowy, tak dla stron, pełnomocników profesjonalnych, jak i samych sędziów sądów administracyjnych.

Proces dostosowywania standardów krajowych do wymogów Konwencji, to nie tylko zmiany legislacyjne, ale przede wszystkim aktywne zapobieganie potencjalnym naruszeniom praw człowieka, na poziomie krajowym⁷⁶.

Prawidłowe wzorce, ukształtowane i wyinterpretowane przez Trybunał Strasburski, to tylko narzędzie w rękach sędziego, który jeśli jest świadomy własnej roli, może dokonać więcej niż najlepsza ustawa.

że orzeczenie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem; jest podstawą kontroli zewnętrznej przez organy wyższych instancji; służy indywidualnej akceptacji orzeczenia; umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości; wzmacnia bezpieczeństwo prawne – szerzej orzeczenie TK z 11 kwietnia 2005 r., *sygn. akt SK 48/04*, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm>, pobrano 4 czerwca 2014 r.

⁷² Por. orzeczenie NSA z 28 kwietnia 2005 r., *sygn. akt OSK 1468/04*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 marca 2013 r.

⁷³ Szerzej orzeczenie NSA z 2 lipca 2013 r., *sygn. akt II OSK 1945/12*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 czerwca 2014 r.

⁷⁴ Uważano, iż wykładnia celowościowa nie może przekreślać rezultatów wykładni językowej, gdyż może to doprowadzić do wypaczenia rzeczywistych intencji prawodawcy i dowolności stosowania prawa – por. orzeczenie NSA z 29 maja 2000 r., *sygn. akt FPS 2/00*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, pobrano 3 czerwca 2014 r.

⁷⁵ Naczelny Sąd Administracyjny jako pierwszy sąd w Polsce uruchomił 1 października 2007 r. – dostępną za pośrednictwem Internetu – kompleksową bazę orzeczeń sądów administracyjnych. W bazie tej znajdują się treści wyroków i postanowień wraz z uzasadnieniami. Baza orzeczeń sądów administracyjnych ma za zadanie upowszechniać wiedzę z zakresu prawa administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Baza jest dostępna pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁷⁶ Por. O. De Schutter, *International Human Rights Law*, Cambridge 2010, s. 736.

THE ROLE OF LEGAL REASONING IN IMPLEMENTING THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN ADMINISTRATIVE COURT – STRASBOURG STANDARD

Following a brief introduction of article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the author begins by analysing case law from the European Court of Human Rights regarding the legal reasoning in judicial proceedings. The main premise of this paper is to present a formula for preparing legal reasoning in administrative court proceedings.

The author draws attention to the role of judges who, in the process of adjudication, should apply creative interpretation of the rules of law, when they see errors or omissions in legislative provisions, or blatant violations of the European legal order.

The conclusion of those deliberations finds, that the process of tailoring the approach to meet Strasbourg's requirements should, on a basic level, be at the discretion of judges rather than the legislators.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.

– Dz. U. z 1993, Nr 61, poz. 284 ze zm.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r., Prawo o ustroju sądów administracyjnych – Dz. U. z 2002 r., Nr 153 poz. 1269 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 270

ORZECZNICTWO

ETPCz

Agnelet p. Francji z 1 października 2013 r., nr 611298/08

Buzescu p. Rumunii z 24 maja 2005 r., nr 61302/00

Dombo Beheer B.V. p. Holandii z 27 października 1993 r., nr 14448/88

Fomin p. Mołdawii z 11 października 2011 r., nr 36755/06

Hansen p. Norwegii z 10 lutego 2014 r., nr 15319/09

Helle p. Finlandii z 19 grudnia 1997 r., nr 20772/92

Hiro Balani p. Hiszpanii z 9 grudnia 1994 r., nr 18064/91

Jokela p. Finlandii z 21 sierpnia 2002 r., nr 28856/95

Kugler p. Austrii z 14 października 2010 r., nr 65631/01

Meftah i inni p. Francji z 26 lipca 2002 r., nr 32911/96, 35237/97 i 34595/97

Melnic p. Mołdawii z 14 listopada 2006 r., nr 6923/03

OAo Neftyanaya Kompaniya Jukos p. Rosji z 20 września 2011 r., nr 14902/04

Olujić p. Chorwacji z 5 lutego 2009 r., nr 22330/05

Popov p. Mołdawii (nr 2) z 6 grudnia 2005 r., nr 19960/04

Ruiz Torija p. Hiszpanii z 9 grudnia 1994 r., nr 18390/91

Salov p. Ukrainie z 6 września 2005 r., nr 65518/01

Suominen p. Finlandii z 1 lipca 2003 r., nr 37801/97

Van de Hurk p. Holandii z 19 kwietnia 1994 r., nr 16034/90

Zahirović p. Chorwacji z 25 kwietnia 2013 r., nr 58590/11

Sąd Najwyższy

SN z 16 lutego 1994 r., sygn. akt III ARN 2/94

SN z 4 listopada 2003 r., sygn. akt V KK 74/03

Naczelny Sąd Administracyjny

NSA z 29 maja 2000 r., sygn. akt FPS 2/00

NSA z 23 czerwca 2003 r., sygn. akt FPS 2/03

NSA z 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1468/04
NSA z 3 czerwca 2005 r., sygn. akt FSK 1823/04
NSA z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt II GSK 191/08
NSA z 14 maja 2009 r., sygn. akt II GSK 964/08
NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09
NSA z 30 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 367/09
NSA z 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1390/09
NSA z 2 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1435/09
NSA z 8 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1385/09
NSA z 28 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1605/09
NSA z 5 października 2010 r., sygn. akt II FSK 1240/10
NSA z 12 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1620/10
NSA z 27 października 2010 r., sygn. akt II GSK 900/09
NSA z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1713/10
NSA z 23 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 976/10
NSA z 25 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1229/09
NSA z 4 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 1985/09
NSA z 11 stycznia 2011 r., sygn. akt I GSK 685/09
NSA z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 45/10
NSA z 17 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 395/10
NSA z 6 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 23/11
NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1323/10
NSA z 31 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 881/11
NSA z 13 lipca 2011 r., sygn. akt I GSK 440/10
NSA z 14 września 2011 r., sygn. akt II GSK 1390/11
NSA z 15 września 2011 r., sygn. akt II GSK 880/10
NSA z 16 listopada 2011 r., sygn. akt II FSK 810/10
NSA z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 1669/10
NSA z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II FSK 2068/10
NSA z 2 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2458/10
NSA z 21 marca 2012 r., sygn. akt I FSK 706/11
NSA z 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt I FSK 1002/11
NSA z 2 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 1945/12
NSA z 29 sierpnia 2013 r., sygn. akt I FSK 1121/12
WSA w Warszawie z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 337/14
WSA w Łodzi z 7 sierpnia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 597/14

Trybunał Konstytucyjny

TK z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04

TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05

TK z 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17/12

POZYCJE KSIĄŻKOWE

Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2014

Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010

De Schutter O., *International Human Rights Law*, Cambridge 2010

Drachal J., Jagielski J., Cherka M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013

Gardocki L., *Naprawdę jesteście trzecią władzą*, Warszawa 2008

Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych*, Warszawa 2013

Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013

Kmak M., Lewandowska J., Tokarz B., Witan P., *Dobre praktyki sędziowskie. Skrypt*, Warszawa 2006

Łętowska E., *Głos w dyskusji*, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, Warszawa 2003

Łętowska E., *O nauczaniu opisowej wykładni prawa*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005

Łętowska E., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012

Łętowska E., *Udział trzeciej władzy w dyskursie społecznym – sądy i trybunały najwyższych instancji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005

Romer T., Najda M., *Etyka dla sędziów. Rozważania*, Warszawa 2007

Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005

Zieliński A., *Sędzia a standardy ochrony praw człowieka*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. Białocerkiewicz, Toruń 2004

CZASOPISMA

Czepek J., *Prawo do słusznego procesu w sprawach polskich – wybrane aspekty*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego, Olsztyn 2010, nr 1

Gomułowicz A., Koc R., Kowalik S., Zirk-Sadowski M., *Sędzia sądu administracyjnego a idea prawa*, ZNSA 2010, nr 2

Gomułowicz A., *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2012, nr 1

Gomułowicz A., *Sędzia sądu administracyjnego a idea autorytetu*, ZNSA 2008, nr 5

Gomułowicz A., *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2007, nr 4

Grzelak-Bach K., *Sądownictwo administracyjne – odbiór społeczny realizacji prawa do sądu*, Kwartalnik KSSiP 2014, nr 2

Isermann E., *Kwalifikacje sędziowskie i niezawistość sędziowska*, ZNSA 2007, nr 2

Kmiecik Z., *Dwuinstancyjne postępowanie sądowniczoadministracyjne a europejskie standardy sądowej kontroli aktów administracyjnych*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 5

Kmiecik Z., *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, PiP 2006, z. 12

Łazarska A., *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem*, Przegląd Sądowy 2012, nr 5

Łętowska E., *Kilka uwag o praktyce wykładni*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, nr 1

Łętowska E., *Niedomagająca legitymizacja trzeciej władzy*, Monitor Prawniczy 2010, Nr 3 (dodatek specjalny)

Łętowska E., *Pozaprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, PiP 1997, z. 5

Łętowska E., *Redukcjonizm interpretacyjny jako skutek nieprawidłowego postępowania się wykładnią językową (na tle oceny przesłanek wpisu w trybie uproszczonym na listę radców prawnych). Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 16.11.2010 r.*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, Nr 5

Mik C., *Ochrona prawa do słusznego procesu w sprawach cywilnych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Prawa człowieka. Wymiar Sprawiedliwości*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, nr 3

Piątek W., *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2012, nr 1

Sobczak J., *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, PiP 2008, z. 11

Zawadowski A., *Sędzia „sfinks”*, Monitor Prawniczy 2010, Nr 3 (dodatek specjalny)

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_131_14.PDF

<http://www.sn.pl/orzecznictwo>

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=240FA59FC2B3909AC1257D09004E1D22>

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Przemysław Florjanowicz-Błachut ■

STANDARDY NALEŻYTEGO UZASADNIENIA W ŚWIELE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA¹

I. Wprowadzenie

„Nasze czasy wiążą się z podwyższeniem wymagań i oczekiwań co do legitymizacji działania każdej władzy – a więc także władzy sądowej. Obecnie nie wystarcza oświadczenie: działam w granicach i na podstawie prawa, na podstawie mandatu prawa. Od władzy (...) oczekuje się, że będzie się legitymizowała transparentą, przezroczystością, ucztyelnieniem swego działania wobec publiczności, nie tylko korzystając z udzielonej jej legitymacji w momencie powołania, ale także „legitymizując się” w codziennym działaniu.”²

Racją istnienia sądów i sędziów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Wymiar ten następuje nie tylko poprzez wyroki sądowe i inne rozstrzygnięcia, ale także poprzez ich uzasadnienia.

„Odpowiedzialny sędzia dąży (...) do pełnej akceptowalności jego orzeczeń nie tylko przez prawników, ale i obie strony procesu. Owa odpowiedzialność,

¹ Tekst artykułu stanowi poszerzoną wersję referatu wygłoszonego podczas zorganizowanej przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w siedzibie NSA w dniu 17 listopada 2014 r. konferencji „Uzasadnienia orzeczeń sądowych jako forma realizacji prawa do sądu”.

² E. Łętowska, *Pozaprosesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, Państwo i Prawo 5/1997, s. 8.

brzemienna zarówno treścią moralną, jak i prawną, objawia się głównie w uzasadnieniach orzeczeń sędziowskich”³, przy czym „każde uzasadnienie jest świadectwem umiejętności zawodowych i życiowych jego autora”.⁴ Uzasadnienie świadczy również o wewnętrznym poczuciu niezawisłości sędziego w sprawowaniu przez niego urzędu, jak również może wskazywać na to, na ile w wykonywaniu władzy sędziowskiej jest wewnątrzsterowny, a na ile zewnątrzsterowny, w jakim zakresie korzysta z powściągliwości sędziowskiej albo z sędziowskiego aktywizmu.

Uzasadnieniu sądowemu przypisuje się kilka funkcji. W postanowieniu z dnia 11 kwietnia 2005 r. (sygn. SK 48/04) Trybunał Konstytucyjny (TK) stwierdził, że „Uzasadnianie orzeczeń pełni różne funkcje: sprzyjania samokontroli organu orzekającego, wyjaśniająco-interpretacyjną (w tym dokumentacyjną i ułatwiającą realizację orzeczenia), kontrolną zewnętrzną, umożliwiającą akceptację orzeczenia w skali indywidualnej i jego legitymizację społeczną (funkcja wychowawcza, głos w dyskursie społecznym)”.⁵ Pełniej jednak kontekst sytuacyjny i rolę uzasadnienia w demokratycznym państwie prawnym i w procesie poszukiwania i wymierzania sprawiedliwości, w kilka lat po przewartościowaniu konstytucyjnych podstaw władzy publicznej, przedstawił przed dwudziestoma laty Sąd Najwyższy⁶, wskazując, że „rolą orzecznictwa sądowego (...) nie jest tylko i wyłącznie merytoryczne rozstrzygnięcie konkretnej, indywidualnej sprawy. W pojęciu »wymiar sprawiedliwości« w rozumieniu przepisów konstytucyjnych i zaakceptowanych przez Polskę norm prawa międzynarodowego (szczególnie dotyczących praw człowieka) mówiących o »prawie do sprawiedliwego sądu« kryje się coś znacznie więcej. Najkrócej rzecz biorąc, chodzi przede wszystkim o to, by dla wszystkich było wyraźnie i niewątpliwie widoczne, iż w wyniku postępowania przed sądem zapadło najśluszniesze i najbardziej odpowiadające

³ R. Tokarczyk, *Rozważanie zakresów etyki sędziego*, [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, pod red. L. Leszczyńskiego, E. Skrętowicza, Z. Hołdy, Lublin 2005, s. 802; cyt za: R. Broniecka, *Uzasadnienie wyroku w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2014, s. 282.

⁴ M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 82; H. Kempisty, *Uzasadnienie wyroku karnego*, Demokratyczny Przegląd Prawniczy 1948, nr 7, s. 34.

⁵ Postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04, OTK-A-2005, nr 4, poz. 45.

⁶ Zob. szerzej nt. praktycznych aspektów uzasadniania orzeczeń SN w sprawach cywilnych oraz karnych odpowiednio: J. Gudowski, *Uzasadnienie orzeczeń Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 239 i n. oraz W. Koziulewicz, *Uzasadnienia rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia...*, op. cit., Warszawa 2015, s. 290 i n.

prawu rozstrzygnięcie. Jednym ze środków służących osiągnięciu tego celu jest wyczerpujące i wszechstronne (zarówno z merytorycznego, jak i prawnego punktu widzenia) uzasadnienie orzeczenia, a już szczególnie wówczas, gdy (...) występują rozbieżne interesy stron, a rozstrzygnięcie musi przełożyć jeden z interesów nad drugi. Wówczas szczególnie istotna rola uzasadnienia leży również w tym, by przekonać stronę, że jej stanowisko w sprawie zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeśli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną po temu są istotne powody. W ustanowionym przez prawo obowiązku takiego właśnie uzasadniania rozstrzygnięć leży m.in. dążenie do poszanowania godności i wolności obywatela demokratycznego państwa prawa; bowiem naruszeniem jego praw jest, gdy w istotnej dlań sprawie staje się adresatem rozstrzygnięcia, opatrzonego byle jakim, zdawkowym czy niepełnym uzasadnieniem”.⁷

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny⁸ wskazał w jednym z wyroków⁹, że wymogiem uzasadnienia orzeczenia jest konieczność sformułowania go w konsekwentną, logiczną, zwięzłą, a zarazem pełną i przekonującą syntezę a nie tylko zestaw wypowiedzi często w ogóle ze sobą niepowiązanych. Uzasadnienie w ocenie NSA nie może być przeładowane rozwlekłą argumentacją, w tym wywodami formułowanymi zamkniętym językiem prawniczym, a także obszernymi wywodami naukowymi, ponieważ zawarte w nim motywy mają być realne, odpowiednie do danej sprawy, konkretnych decyzji i potrzeb stanu danej sprawy, a nie pozorne. Jasność wypowiedzi może się przyczynić do odniesienia przez czytającą je jednostkę, że tylko taki wyrok należało wydać, że jest on praworządny i sprawiedliwy, zaś sąd, który go wydał, właściwie sprawuje władzę sądowniczą. Styl formułowania motywów uzasadnienia powinien przekonywać co do określonego kierunku wnioskowania, co do słuszności rozstrzygnięcia, wyrabiać świadomość prawną, wychowywać oraz wskazywać na to, iż sądy faktycznie nie tylko zajmują się kontrolą legalności, ale przede wszystkim sprawują wymiar sprawiedliwości, dbają o przestrzeganie praworządności oraz podnoszą zaufanie do państwa i jego organów.

⁷ Wyrok SN z dnia 16 lutego 1994 r., sygn. akt III ARN 2/94, wydany na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku NSA-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 23 września 1993 r.; cyt. za: E. Łętowska, *Pozapprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, op. cit., s. 6.

⁸ Zob. szerzej nt. praktycznych aspektów uzasadnienia orzeczeń sądów administracyjnych: W. Kręcis, *Z problematyki uzasadniania orzeczeń przez sądy administracyjne*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia...*, op. cit., Warszawa 2015, s. 339 i n.

⁹ Wyrok NSA z dnia 9 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 632/05, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Powyższe wywody zarówno Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal zachowują swoją aktualność i wskazują na głębokość leżącej u podstaw instytucji uzasadnienia aksjologii konstytucyjnej – aksjologii, której podstaw należy poszukiwać zarówno w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym i międzynarodowym.¹⁰

II. Standardy uzasadnienia sądowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć sądowych powszechnie wywodzi się z prawa do sprawiedliwości proceduralnej, zakotwiczonej w art. 2 Konstytucji RP oraz z prawa sądu, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W przypadku prawa do sądu, jego koncepcja przyjęta na gruncie polskiej ustawy zasadniczej została zainspirowana trzema źródłami¹¹: przedkonstytucyjnym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego¹², standardami prawnomiędzynarodowymi¹³, zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC),¹⁴ oraz poglądami doktryny¹⁵. Wskazać można również i na to, że na gruncie Konstytucji RP obowiązek uzasadniania może też znajdować zakotwiczenie także w konstytucyjnej zasadzie kontroli (art. 78 Konstytucji RP) oraz zasadzie dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 Konstytucji RP), ale przede wszystkim w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, z której w okresie prowizorium konstytucyjnego TK wywiódł prawo do sądu. W klauzuli tej zakotwiczona jest bowiem nie tylko wspomniana wyżej

¹⁰ Zob. szerzej: E. Łętowska, A. Paprocka, I. Rzuciło-Grochowska, *Podstawy uzasadniania w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym*, [w:] I. Rzuciło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia...*, op. cit., Warszawa 2015, s. 15 i n.

¹¹ Tak P. Wiliński, *Proces karny w świetle konstytucji*, Warszawa 2011, s. 109 i n.

¹² Zob. orzeczenie TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK 1997, nr 2, poz. 16; podobnie orzeczenia K 4/94 i K 11/95, zob. też wyroki TK z dnia: 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50, s. 299; 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117; 7 stycznia 1992, OTK 1992, nr 1, poz. 5, s. 76–84.

¹³ Zob. wyroki TK z dnia: 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52; 6 grudnia 2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 114; 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45; 10 czerwca 2008 r., SK 17/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 78.

¹⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.; Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, z późn. zm., zwana dalej – „EKPC” lub „Konwencją”.

¹⁵ Por. wyroki TK z dnia: 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52.

zasada sprawiedliwości proceduralnej, ale również jej elementem jest prawo do ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Elementem państwa jako całości są zaś bezspornie sądy tworzące władzę sądowniczą, a zatem organy państwowe, od których ufający im jako substratu państwa obywatel może i powinien spodziewać się racjonalnego, uzasadnionego działania wobec niego i innych współobywateli.

Obecnie zarówno w doktrynie¹⁶, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁷ przyjmuje się, że z Konstytucji wywodzi się standard prawa do sądu obejmujący następujące elementy: 1) prawo dostępu do sądu; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej; 3) prawo do wyroku sądowego (prawo do wiążącego rozstrzygnięcia); 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy – prawo do bezstronnego, niezależnego, niezawisłego i właściwego sądu; 5) prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

TK wypowiedział się co do roli uzasadnienia i jego cech przy okazji rozważań dotyczących prawa do odpowiedniego, rzetelnego ukształtowania procedury sądowej.

W jednym z wyroków na tle ustalania treści konstytucyjnego wzorca rzetelnego postępowania karnego, TK wskazał m.in., że wprowadzie koncepcje sprawiedliwości proceduralnej są różne, to jednak „mają wspólne jądro, sprowadzające się [m.in.] do: możliwości bycia wysłuchanym, ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu (...)”.¹⁸

Z kolei w tym samym wyroku, przy okazji określania elementów determinujących tożsamość konstytucyjną wymiaru sprawiedliwości, stwierdził, że jest ona wyznaczana „poza oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – między innymi przez: (...) wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne, weryfikowalne uzasadnienia”.

W prawie do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, w wymogu zapewnienia rzetelnego postępowania zawiera się prawo strony do bycia wysłuchanym i przedstawienia swojego stanowiska. TK wskazał w jednym

¹⁶ Zob. np. P. Wiliński, *Proces karny w świetle konstytucji*, op. cit., s. 116.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK-A 1998, nr 4, poz. 50; podobnie wyroki TK: z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; z dnia: 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108, oraz 7 grudnia 2010 r., P 11/09, OTK-A 2010, nr 10, poz. 128.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2.

z orzeczeń, że prawo to „wprawdzie nie zostało wyrażone w Konstytucji, jednak jest powszechnie uznawane za składową prawa do sądu”.¹⁹ W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że właśnie z tegoż szczegółowego prawa – aspektu prawa do sądu wywodzi się obowiązek sądu do uzasadniania swoich orzeczeń, do wykazania, czy sąd wysłuchał stronę (uczestnika postępowania), przyjął do wiadomości jego stanowisko i czy uwzględnił je przy rozstrzygnięciu.²⁰

III. Standard uzasadnienia sądowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Jak wspomniano wyżej, przyjęta w Konstytucji RP koncepcja prawa do sądu bazuje w części na standardzie konwencyjnym. Ze względu na różnice w zakresie rozwiązań prawnych (w mniejszym stopniu konstytucyjnych a w większym ustawowych) odnoszących się do uzasadnień sądowych w państwach członkowskich Rady Europy oraz koncepcje tzw. marginesu oceny, wywiedzione przez ETPC wymogi wobec uzasadnienia sądowego sądu krajowego należy traktować jako standardy minimalne.

Standardy strasburskie dotyczące uzasadnienia sądu należy wiązać w pierwszej kolejności z aksjologicznymi fundamentami EKPC. Są nimi zasada rządów prawa oraz unikanie arbitralności władzy publicznej.²¹ Według ETPC zasady te w odniesieniu do władzy sądowniczej mają zapewnić zaufanie społeczeństwa do obiektywnego i transparentnego systemu wymiaru sprawiedliwości jako jednego z fundamentów społeczeństwa demokratycznego.²²

ETPC wywodzi adresowany do sądów wymóg należytego uzasadnienia swoich rozstrzygnięć z gwarancji zawartych w art. 6 § 1 EKPC.²³ Zdaniem ETPC orzeczenie wraz z uzasadnieniem ma za zadanie ukazać stronom postępowania, że ich sprawa została rzeczywiście rozpatrzona, a ich stanowiska wysłuchane.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK-A-2002, nr 2, poz. 14.

²⁰ F. Kopp, *Das rechtliche Gehör in der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Archiv des öffentlichen Rechts 1981, Heft 4, s. 626; A. Torbus, *W sprawie braku obowiązku uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej w kontekście prawa do sądu*, Przegląd Sądowy 1/2007, s. 55.

²¹ Zob. odpowiednio wyrok ETPC – Wielkiej Izby z 19 października 2005 r. *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 32555/96, § 116, ECHR 2005-X.

²² Zob. wyrok ETPC z 1 lipca 2003 r. *Suominen przeciwko Finlandii*, skarga nr 37801/97, § 37, oraz wyrok z 22 lutego 2007 r. *Tatishvili przeciwko Rosji*, skarga nr 1509/02, § 58, ECHR 2007-I.

²³ Wyrok ETPC z 30 listopada 1987 r. *H. przeciwko Belgii*, § 53.

Trybunał podkreśla, że w postępowaniu sądowym prowadzonym przez sędziów zawodowych strona w celu zrozumienia konsekwencji prawnych swoich działań sięga właśnie do uzasadnienia wydanego orzeczenia. Tym bardziej, jak wskazuje ETPC, sądy krajowe powinny wystarczająco jasno przedstawić motyw podjętego w sprawie rozstrzygnięcia.²⁴

Wprawdzie sądom krajowym przysługuje pewien margines oceny w zakresie dotyczącym wyboru argumentów uzasadnienia oraz dopuszczania dowodów w rozpoznawanej sprawie, niemniej są one zobowiązane do wykazania w uzasadnieniu usprawiedliwionych podstaw podjętych przez sąd czynności.²⁵

Zawarte w uzasadnieniu motyw musi być sformułowane w taki sposób, aby mogły one zostać w efektywny sposób wykorzystane przez strony dla celów skorzystania z przysługującego im prawa do odwołania (wniesienia środka odwoławczego).²⁶

Trybunał wskazuje, że wprawdzie art. 6 EKPC zobowiązuje sądy do uzasadniania swoich rozstrzygnięć, ale nie oznacza to, że nakłada na sądy obowiązek szczegółowego odniesienia się do każdego podniesionego przez stronę argumentu.²⁷

Zakres obowiązku uzasadnienia jest według ETPC zależny od istoty rozstrzygnięcia i może być zależny od okoliczności sprawy. W szczególności ETPC bierze pod uwagę charakter wniosków, jakie strona może składać przed sądem, oraz zachodzące między państwami członkowskimi Rady Europy różnice w zakresie uregulowań ustawowych, przyjętych zwyczajów, doktryny oraz sposobu ogłaszania i sporządzania uzasadnień sądowych. Niemniej w sytuacji, gdy powoływane przez stronę argumenty prawne są w istocie decydujące dla kierunku rozstrzygnięcia, sąd musi wyraźnie odnieść się do nich w uzasadnieniu.²⁸

ETPC wymaga zatem od sądu odniesienia się do głównych argumentów skarżącego²⁹ oraz w przypadku zarzutów, które dotyczą praw i wolności

²⁴ Zob. wyrok ETPC z 16 grudnia 1992 r. *Hadjianastassiou przeciwko Grecji*, skarga nr 12945/87, § 33.

²⁵ Zob. wyrok ETPC z 1 lipca 2003 r. *Suominen przeciwko Finlandii*, § 36.

²⁶ Zob. wyrok ETPC z 27 września 2001 r. *Hirvisaari przeciwko Finlandii*, skarga nr 49684/99, § 30.

²⁷ Zob. wyroki ETPC: z 19 kwietnia 1994 r. *Van de Hurk przeciwko Niderlandom*, skarga nr 16034/90, § 61; z 21 stycznia 1999 r. *Garcia Ruiz przeciwko Hiszpanii* [Wielka Izba], skarga nr 30544/96 § 26, *Perez przeciwko Francji* [Wielka Izba], skarga nr 47287/99, § 81.

²⁸ Zob. wyroki ETPC z 9 grudnia 1994 r.: *Ruiz Torija przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 18390/91, §§ 29 i 30 oraz *Hiro Balani przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 18064/91, §§ 27 i 28.

²⁹ Por. wyroki ETPC: z 24 maja 2005 r. *Buzescu przeciwko Rumunii*, skarga nr 61302/00, § 67; z 7 marca 2006 r. *Donadze przeciwko Gruzji*, skarga nr 74644/01, § 35.

gwarantowanych przez Konwencję i Protokoły do niej, wymaga od sądów krajowych rozpatrzenia ich ze szczególnym rygoryzmem i starannością.³⁰

ETPC, w przypadku gdy sąd odwoławczy oddala skargę i podziela argumentację zawartą w uzasadnieniu sądu niższej instancji, w uzasadnieniu może w istocie powtórzyć motywy zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.³¹ Jeśli skargę oddala, ale nie uzasadnia rozstrzygnięcia i nie powołuje się na uzasadnienie zaskarżonego wyroku, wówczas narusza art. 6 EKPC.³²

W przypadku instytucji przedsądu ETPC nie wymaga od sądu krajowego w sytuacji nieprzyjęcia skargi do rozpoznania szczegółowego uzasadnienia.³³ To dość liberalne podejście może wynikać zarówno z okoliczności stosowania przez sam ETPC instytucji przedsądu – wstępnej kontroli skarg i rozstrzygania o ich dopuszczalności, jak i przede wszystkim z przyjmowanego przez ETPC jako standard minimalny koncepcji jednokrotnego rozpatrzenia sprawy przez organ sądowy.³⁴

W przypadku jednak gdy sądy najwyższe (sądy ostatniej instancji) orzekają co do meritum, wówczas ciąży na nich obowiązek pełnego uzasadnienia rozstrzygnięcia.³⁵

Obowiązek uzasadnienia ETPC formułuje nie tylko wobec wyroku czy innego rozstrzygnięcia kończącego sprawę w danej instancji sądowej, ale również w odniesieniu do wypadkowych rozstrzygnięć sądu w trakcie postępowania, np. w przedmiocie dopuszczenia dowodów.³⁶

ETPC wskazuje również, że w przypadku, gdy nie zachodzą szczególne okoliczności postępowania, istnieje domniemanie, że sąd przyjął do wiadomości i rozważył podniesione przez stronę argumenty, chyba że z uzasadnienia sądu wynika, że jego rozstrzygnięcie oparte jest na błędzie, omyłce w stosunku do podniesionego przez stronę twierdzenia.³⁷

³⁰ Wyrok ETPC z 28 czerwca 2007 r. *Wagner i J.M.W.L. przeciwko Luksemburgowi*, skarga nr 76240/01, § 96.

³¹ Zob. wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 1999 r. *Garcia Ruiz przeciwko Hiszpanii*, § 26.

³² Zob. wyrok ETPC z dnia 28 kwietnia 2005 r. *Albina przeciwko Rumunii*, skarga nr 57808/00, § 3–36.

³³ Zob. wyrok ETPC z dnia 13 stycznia 2009 r. *Kukkonen przeciwko Finlandii* Nr 2, skarga nr 47628/06, § 24.

³⁴ E. Łętowska, A. Paprocka, I. Rzucidło-Grochowska, *Podstawy uzasadniania w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia...*, op. cit., Warszawa 2015, s. 29.

³⁵ Zob. wyroki ETPC: z dnia 10 sierpnia 2006 r. *Yanakev przeciwko Bułgarii*, skarga nr 40476/98, § 72; z dnia 28 czerwca 2007 r. *Wagner i J.M.W.L. przeciwko Luksemburgowi*, § 96; z dnia 8 kwietnia 2008 r. *Grădinar przeciwko Mołdawii*, skarga nr 7170/02, § 115.

³⁶ Zob. wyrok ETPC z dnia 1 lipca 2003 r. *Suominen przeciwko Finlandii*, § 34 i n.

³⁷ Zob. wyrok ETPC z dnia 31 marca 2000 r. *Dulaurans przeciwko Francji*, skarga

Nawet wobec tak pomyślanych standardów na tle jednej ze spraw karnych zakończonych wyrokiem Wielkiej Izby ETPC, kraje członkowskie Rady Europy – Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Francja, podkreślając pełną swobodę państw do kształtowania zasad sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie uzasadniania rozstrzygnięć sądowych, zarzuciły ETPC, że rozszerza swą właściwość i zmierza do harmonizacji regulacji prawnych państw-stron Konwencji.³⁸

W końcu należy wskazać, że prawo do uzasadnienia orzeczenia sądowego w takim kształcie, w jakim wyprowadził je z art. 6 ust. 1 EKPC, ETPC, jak i inne jego konstytutywne elementy, nie jest prawem absolutnym³⁹ w tym sensie, że może zostać ograniczone ze względu na okoliczności danej sprawy, o ile samo postępowanie sądowe jako takie jest sprawiedliwe, rzetelne (*fair trial*)⁴⁰.

IV. Orzecznictwo strasburskie dotyczące spraw z zastosowaniem prawa Unii Europejskiej. Kazus procedury pytań prejudycjalnych sądów krajowych do TSUE

ETPC sformułował pewne zasady dotyczące uzasadnień również w odniesieniu do spraw, gdzie zastosowano nie tylko prawo krajowe, ale również prawo Unii Europejskiej, ale nie wystąpiono z pytaniem prejudycjalnym do TSUE.⁴¹

Po pierwsze, art. 6 § 1 EKPC wymaga od sądów krajowych uzasadniania, w świetle mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa, każdego rozstrzygnięcia o odmowie skierowania pytania prejudycjalnego.

Po drugie, w sytuacji gdy ETPC rozpoznaje skargę opartą na zarzucie naruszenia art. 6 § 1 EKPC, jego celem jest upewnienie się co do tego, że zarzucanej odmowie skierowania pytania prejudycjalnego towarzyszyło należyte uzasadnienie.

nr 34553/97.

³⁸ Wyrok ETPC z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie *Taxquet przeciwko Belgii* (skarga nr 926/05).

³⁹ Zob. co do „absolutnego” charakteru art. 6 ust. 1 EKPC: wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1975 r. *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 4451/70), wyrok Izby Lordów w sprawie *Brown v Stott* [2003] 1 AC 681 oraz *J. Cooper, Procedural Due Process, Human Rights and the Added Value of the Right to a Fair Trial*, [2006] *Judicial Review* 78.

⁴⁰ Zob. szerzej: A. Pagiela, *Zasada „fair trial” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 2/2003, s. 125 i n.

⁴¹ Zob. podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w decyzji z 10 kwietnia 2012 r. w sprawie *Vergauwen i Inni przeciwko Belgii*, skarga nr 4832/04, §§ 89–90.

Po trzecie, nie jest zadaniem ETPC badanie ewentualnych błędów popełnionych przez sądy krajowe przy wykładni lub stosowaniu relewantnych przepisów prawa.

Po czwarte, Trybunał wskazał, że zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), sądy krajowe, od orzeczeń których zgodnie z prawem krajowym nie ma środka odwoławczego, a które odmawiają skierowania do TSUE pytania prejudycjalnego w przedmiocie podniesionych przed nimi kwestii wykładni prawa Unii Europejskiej, są obowiązane uzasadnić taką odmowę w świetle orzecznictwa TSUE dotyczącego wyjątków w zakresie dotyczącym obowiązku kierowania takich pytań. W związku z tym muszą one wskazać powody, dla których uznały podniesioną kwestię za nierелеwantną dla rozpoznawanej sprawy czy też przedmiotowy przepis prawa Unii Europejskiej za już wyjaśniony przez TSUE lub też, że prawidłowe zastosowanie prawa UE jest tak oczywiste, iż nie budzi żadnych wątpliwości.

W ten sposób ETPC nawiązał do sformułowanych w orzecznictwie TSUE doktryn *act claire* i *act éclairé*, które w szczególny sposób determinować powinny sposób postępowania sądów ostatniej instancji. Są one bowiem zobowiązane do wystąpienia prejudycjalnego, jednak korzystają z tego samego co wszystkie inne sądy krajowe prawa do oceny, czy do wydania przez nie orzeczenia niezbędne jest rozstrzygnięcie w kwestii dotyczącej prawa Unii, przy czym nie są one zobowiązane do przedkładania podniesionego przed nimi pytania dotyczącego wykładni prawa Unii, wyłącznie wówczas, jeżeli pytanie nie jest istotne dla sprawy, tj. w przypadku, gdy odpowiedź na pytanie nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu; jak również w sytuacji, gdy interpretacja danego przepisu prawa UE nie budzi żadnych wątpliwości lub dana kwestia była już wyjaśniana przez TSUE⁴². Wskazanie, że w danym przypadku warunki odstąpienia od skierowania pytania zostały spełnione, powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku.

Zasady te zostały potwierdzone w niedawnym wyroku w sprawie *Dhahbi przeciwko Włochom*⁴³, w którym ETPC po raz pierwszy stwierdził naruszenie art. 6 EKPC, a więc prawa do rzetelnego postępowania sądowego poprzez brak jakiegokolwiek uzasadnienia odstąpienia przez sąd krajowy od skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE, pomimo tego, że skarżący zarówno na etapie

⁴² Np. wyroki TSUE z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 *Cilfit i in.*, Zb. Orz. 1982, s. 3415, pkt 10 oraz z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-136/12 *Consiglio nazionale dei geologi przeciwko Autorità garante della concorrenza e del mercato* (pkt 26, sygn. ECLI:EU:C:2013:489).

⁴³ Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., nr skargi 17120/09 (wyrok stał się ostateczny 8 lipca 2014 r.).

postępowania odwoławczego, jak i kasacyjnego sformułował wniosek o skierowanie konkretnego pytania prejudycjalnego.

We wskazanym wyroku ETPC po raz pierwszy stwierdził naruszenie art. 6 EKPC – standardu rzetelnego postępowania sądowego poprzez brak jakiegokolwiek uzasadnienia odstąpienia przez sąd krajowy od skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE.

Wyrok ten potwierdza, jak szczegółowe kwestie w uzasadnieniu może swoim zakresem obejmować standard należytego uzasadnienia i to nawet w sytuacji, gdy dana czynność sądu jest jego własnym uprawnieniem, a nie uprawnieniem procesowym strony.

V. Standard prawa do sądu w prawie Unii Europejskiej – art. 47 Karty Praw Podstawowych i orzecznictwo TSUE

W zakresie dotyczącym problematyki standardów należytego uzasadnienia sądowego, obok uwzględnienia standardu konstytucyjnego i standardu strasburskiego, nie sposób pominąć, zwłaszcza w perspektywie ostatniej z powołanych spraw, że standard prawa do sądu został również zawarty w Karcie Praw Podstawowych UE (KPP)⁴⁴, jak też i w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE).

Art. 6 ust. 3 TUE, stanowi, że „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.” Przepis ten oznacza, że prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC oraz te wynikające z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich należą do ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej. Aktualnie jednak sama EKPC nie stanowi części prawa UE.⁴⁵

W akapicie 5 zd. 1 preambuły do KPP stwierdza się, że „Niniejsza Karta potwierdza, przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości, prawa wynikające zwłaszcza z (...) europejskiej Konwencji

⁴⁴ Dz. Urz. UE z 2010 r., Nr C 83, s. 389.

⁴⁵ TSUE w wyroku z 24 kwietnia 2012 r. w sprawie *Kamberaj* (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze; sygn. ECLI:EU:C:2012:233) stwierdził, że art. 6 ust. 3 TUE nie reguluje jednak stosunków między EKPCz a porządkami prawnymi państw członkowskich i nie określa konsekwencji, jakie sąd krajowy powinien wyciągnąć w razie sprzeczności między prawami gwarantowanymi w tej konwencji a normą prawa krajowego. TSUE stwierdził również, że „W przypadku sprzeczności pomiędzy normą prawa krajowego a europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisaną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (EKPC), dokonane w art. 6 ust. 3 TUE odesłanie do EKPC nie wymaga od sądu krajowego zastosowania bezpośrednio postanowień tej konwencji i odstąpienia od stosowania niezgodnej z nią normy prawa krajowego”.

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, (...) oraz z orzecznictwa (...) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...). Natomiast art. 52 ust. 3 KPP stanowi „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.”⁴⁶

Celem tego przepisu jest zapewnienie spójności standardu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności (system konwencyjny) oraz ochrony praw podstawowych (system unijny) oraz zapobieżenie powstawaniu rozbieżności między obydwoma standardami, w tym rozwijanymi przez orzecznictwo ETPC oraz orzecznictwo TSUE.

Z kolei KPP, tak jak i EKPC, wprost formułuje w art. 47 prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.⁴⁷ Prawo to zgodnie z orzecznictwem TSUE jest zasadą ogólną prawa unijnego, wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną także na mocy art. 6 i 13 EKPC, potwierdzoną w art. 47 KPP.⁴⁸

Sam TSUE na podstawie art. 36 Statutu TSUE⁴⁹ jest zobowiązany do sporządzania uzasadnień.⁵⁰ Podobnie i Sąd (dawny Sąd Pierwszej Instancji – SPI)

⁴⁶ Jak wskazała Rzecznik Generalna V. Trstenjak w opinii w sprawie C-411/10 *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department* „Zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych należy w związku z powyższym zapewnić, aby w dziedzinach, w których postanowienia Karty Praw Podstawowych zbiegają się z gwarancjami określonymi w EKPC, ochrona zagwarantowana przez Kartę Praw Podstawowych nie pozostawała w tyle za ochroną przyznaną przez EKPC. Ponieważ ochrona przyznana przez EKPC się stale rozwija w świetle jej wykładni dokonywanej przez ETPC (...), to również zawarte w art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych odesłanie do EKPC należy rozumieć w istocie jako odesłanie dynamiczne, które co do zasady obejmuje orzecznictwo ETPC (...)” (pkt 145 opinii; sygn. ECLI:EU:C:2011:610; Zb. Orz. 2011, s. I-13905).

⁴⁷ Zob. szerzej: N. Półtorak, A. Wróbel, *Komentarz do art. 47 KPP*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1169 i n.

⁴⁸ Zob. wyroki TSUE: w sprawie *Unibet*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 37; w sprawach *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, C-402/05 P oraz C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 335.

⁴⁹ Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany załączonego do traktatów Protokołu (nr 3) w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem (UE, Euratom) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 741/2012 z dnia 11 sierpnia 2012 r. (Dz.U. L 228 z 23.8.2012, s. 1) i art. 9 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. Urz. UE L 112 z 24 kwietnia 2012 r., s. 21) – http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/staut_cons_pl.pdf.

⁵⁰ Zob. szerzej nt. praktycznych aspektów uzasadniania orzeczeń TSUE:

ma na podstawie art. 36 i art. 53 akapit pierwszy statutu TSUE obowiązek uzasadnienia wyroku. Stąd TSUE sprecyzował pewne wymogi dotyczące uzasadnienia, ale w odniesieniu do Sądu. TSUE wskazał, że uzasadnienie wyroku Sądu powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny jego rozumowanie, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydanego orzeczenia, a Trybunałowi – na dokonanie jego kontroli sądowej.⁵¹ TSUE ustalił jednak także, że obowiązek uzasadnienia wyroku nie nakazuje Sądowi przedstawienia wywodów, które w wyczerpujący sposób podejmowałyby punkt po punkcie argumentację przedstawioną przez strony sporu. W opinii TSUE uzasadnienie może być zatem dorozumiane, pod warunkiem, że umożliwia ono zainteresowanym poznanie podstaw, na których Sąd oparł swe rozstrzygnięcie, a TSUE dostarcza elementów wystarczających do dokonania kontroli w trybie odwołania.⁵²

Wymogi, jakie TSUE stawia pod adresem Sądu w zakresie dotyczącym należytego uzasadniania jego wyroków, są w istocie podobne do tych standardów, jakie formułuje ETPC w odniesieniu do uzasadnień wyroków sądów krajowych.

Dialog (obecnie pośredni) między TSUE a ETPC w zakresie dotyczącym konwencyjnego i unijnego standardu prawa do sądu i rzetelnego procesu sądowego, w tym dotyczącego analizowanego zagadnienia uzasadnień, będzie zyskiwał na znaczeniu nie tylko ze względu na zawarte w KPP odesłania do EKPC, ale również ze względu na perspektywę przystąpienia UE do EKPC⁵³ i to tym bardziej, że już od wielu lat TSUE w zakresie dotyczącym prawa do sądu odwołuje się do dorobku ETPC.⁵⁴

P. Miłkaszewicz, *Uzasadnienia orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia...*, op. cit., Warszawa 2015, s. 386 i n.

⁵¹ Zob. wyroki TSUE: w sprawie C-280/08 P, *Deutsche Telekom przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2010:603, pkt 135-136; w sprawie C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2012:821, pkt 83.

⁵² Zob. wyroki TSUE: w sprawie C-320/09, *P A2A przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2011:858, pkt 97; w sprawie C-597/12 P, *Isdin przeciwko Bial-Portela*, ECLI:EU:C:2013:672, pkt 21; w sprawie C-601/11 P, *Republika Francuska przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2013:465, pkt 83.

⁵³ Perspektywa ta w wyniku negatywnej opinii TSUE w sprawie przystąpienia do EKPC, uzależniającej akces od spełnienia określonych warunków ulega przesunięciu w bliżej nieokreśloną czasowo przyszłość. Zob. Opinia Trybunału (pełny skład) z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454 oraz Komunikat prasowy [TSUE] nr 180/14 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180pl.pdf>.

⁵⁴ Przykładem takiej sprawy jest wyrok TSUE z 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-325/11 *Krystyna Alder i Ewald Alder przeciwko Sabina Orłowska i Czesław Orłowski*, jak również opinia rzecznika generalnego Yvesa Bota do tej sprawy, przedstawiona w dniu 20 września 2012 r. Zarówno TSUE, jak i rzecznik generalny w swoich wywodach w zakresie dotyczącym standardu prawa do sądu odwołali się do standardu konwencyjnego, wywiedzionego z art. 6 EKPC w orzecznictwie ETPC. Wyrok dotychczas niepublikowany

VI. Uwagi końcowe

Zarówno z orzecznictwa TK, jak i z orzecznictwa trybunałów europejskich wynika, że standard należytego uzasadnienia wymaga dostarczenia przez orzekającego w sprawie sędziego (sędziów) nie jakiegokolwiek uzasadnienia, ale uzasadnienia, które będzie się charakteryzować określoną funkcjonalnie treścią, treścią potwierdzającą, że w każdym przypadku, czy to powtarzalnym, prostym, czy tzw. trudnym (*hard cases*), sędzia zastosował odpowiednie standardy i reguły w celu odnalezienia słusznego rozstrzygnięcia wymierzającego sprawiedliwość. Uzasadnienie nie ma bowiem dla sędziego wyłącznie charakteru obowiązku prawnego, ale i etyczny.⁵⁵

Nie ma wątpliwości co do tego, że sędzia (skład sędziowski) operatywną część uzasadnienia swego rozstrzygnięcia powinien oprzeć na argumentach, które liczyć się będą w środowisku sądowym czy szerzej prawniczym. Wydaje się jednak, że ze względu na schyłek reguły *clara non sunt interpretanda* na rzecz zasady *omnia sunt interpretanda*, sąd powinien dołożyć starań, aby do swego rozstrzygnięcia przekonać także stronę, nawet reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika, a w dalszej perspektywie społeczeństwo, w imieniu którego wymierza sprawiedliwość.

W międzynarodowym dyskursie prawniczym zauważa się, że we współczesnych państwach demokratycznych coraz częściej można zaobserwować transfer władzy z demokratycznych organów przedstawicielskich do sądów, czy to krajowych, zwłaszcza konstytucyjnych, czy to międzynarodowych.⁵⁶

w Zbiorze, sygn. ECLI:EU:C:2012:824 (wyrok) oraz ECLI:EU:C:2012:583 (opinia).

⁵⁵ Jak wskazuje J. Hartman: „Po pierwsze, trzeba pamiętać, że każdy wyrok z natury rzeczy «jest uzasadniony» – nawet jeśli nie sporządza się uzasadnienia pisemnego, sędzia musi doskonale wiedzieć, dlaczego wydał wyrok taki, a nie inny. Uzasadnienie posiada więc sędzia *in pectore* (w sercu), w momencie jego ogłaszania, wobec czego sporządzenie go na piśmie powinno być w zasadzie jedynie kwestią przelania gotowych już przemyśleń na papier. (...) Po trzecie, uzasadnienie wyroku jest aktem prawnie-etycznym. Jest swoistym «wytłumaczeniem się» sędziego ze swego postanowienia – wobec stron, wobec sądu wyższej instancji i wobec społeczeństwa. W idealnej sytuacji wytłumaczenie musi przekonywać, że wyrok niejako nie mógł być inny, biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny, obowiązujące prawo oraz prawdę moralną o tym, co zaszło. (...) Biorąc to wszystko pod uwagę, wydaje się, że jeśli dobry sędzia narzeka na nawał pracy, to z powodu obszerności akt sprawy, które prowadzi – w porównaniu z czasochłonną lekturą tomów akt, pisanie uzasadnień to doprawdy powinien być już drobiazg. Oczywiście, pod warunkiem, że dokładnie wiemy, dlaczego wydaliśmy taki, a nie inny wyrok” – J. Hartman, *Niechby wyrok uzasadniał się sam...*, Mida 2011, nr 1, s. 4–5; por. także polemikę (pozytywną): M. Czajka, *Wyrok uzasadnia się sam... (w nawiązaniu do felietonu prof. Jana Hartmana „Niechby wyrok uzasadniał się sam...” z nr 1 „Midy”)*, Mida 2011, nr 2.

⁵⁶ Zob. szerzej na ten temat: T. Vallinder, *The Judicialization of Politics. A World-*

Nie jest to tendencja niepokojąca, ponieważ sądy posiadają także demokratyczną legitymację suwerena i w większym stopniu kierują się w wykonywaniu swego ustrojowego powołania zdrowym rozsądkiem niż można byłoby się tego spodziewać po władzy ustawodawczej i wykonawczej, które targane są w wykonywaniu swoich polityk partykularnymi interesami politycznymi i ograniczone w swej aktywności datami kolejnych wyborów parlamentarnych. Sąd poprzez uzasadnienie jest w stanie po stronie jednostki „zmienić proste posłuszeństwo w przekonane, oddane posłuszeństwo”⁵⁷ wobec zapadłego rozstrzygnięcia.

Standardy konstytucyjne i europejskie (strasbursko-unijne), które pozostają w zgodzie i wzajemnie się uzupełniają, powinny być punktem odniesienia dla sędziego w każdej rozpoznawanej sprawie, powinny należeć nie do sfery sędziowskiej powinności, ale sędziowskiego bytu. Należy zakładać, że w bliższej lub dalszej perspektywie przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC można się spodziewać dalszej ewolucji standardów europejskich w zakresie prawa do sądu, w tym prawa do uzyskania uzasadnienia. Względ na powyższe standardy przy sporządzaniu uzasadnienia powinien zapewnić sędziemu ochronę przed pokusą samowoli, arogancji i nieograniczonego wykonywania władzy publicznej, a dalej legitymizację jego rozstrzygnięcia i przekonanie własne oraz stron postępowania i społeczeństwa, że wydany wyrok rzeczywiście wymierza sprawiedliwość i jest zaopatrzone w należyte uzasadnienie odzwierciedlające i dialog między aktorami postępowania sądowego, i drogę dojścia sędziego do wydanego werdyktu.

wide Phenomenon: Introduction, International Political Science Review, Vol. 15, No. 2, 1994, s. 91; C. Neal Tate, *Why the Expansion of Judicial Power?*, [w:] C. Neal Tate, T. Vallinder (red.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York 1995; M. Shapiro, A. Stone Sweet, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, New York 2002; A. Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, New York 2002.

⁵⁷ H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, wyd. 2, Stuttgart / Berlin 1966, s. 746; cyt. za: A. Torbus, *W sprawie braku obowiązku uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej w kontekście prawa do sądu*, op. cit., s. 53.

STANDARDS OF PROPER JUDICIAL REASONING IN THE LIGHT OF CASE-LAW OF THE [POLISH] CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

The core function of the judiciary is the administration of justice through delivering judgments and other decisions. The crucial role for its acceptance and legitimization by not only lawyers, but also individuals (parties) and the whole society plays judicial reasoning. It should reflect on judge's independence within the exercise of his office and show also judicial *self-restraint* or activism. The axiology and the standards of proper judicial reasoning are anchored both in constitutional and supranational law and case-law.

Polish Constitutional Tribunal derives a duty to give reasoning from the right to a fair trial – right to be heard and bring own submissions before the court (Article 45 § 1 of the Constitution), the right to appeal against judgments and decisions made at first stage (Article 78), the rule of two stages of the court proceedings (Article 176) and rule of law clause (Article 2), that comprises inter alia right to due process of law and the rule of legitimate expectation / the protection of trust (Vertrauensschutz).

European Court of Human Rights derives this duty to give reasons from the guarantees of the right to a fair trial enshrined in Article 6 § 1 of European Convention of Human Rights. In its case-law the ECtHR, taking into account the margin of appreciation concept, formulated a number of positive and negative requirements, that should be met in case of proper reasoning.

The obligation for courts to give sufficient reasons for their decisions is also anchored in European Union law. European Court of Justice derives this duty from the right to fair trial enshrined in Articles 6 and 13 of the ECHR and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Standards of the courts reasoning developed by Polish constitutional court and the European courts (ECJ and ECtHR) are in fact convergent and coherent. National judges should take them into consideration in every case, to legitimize its outcome and enhance justice delivery.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Mateusz Grochowski ■

UZASADNIENIE VOTI SEPARATI A PRAWO DO SĄDU. ZALEŻNOŚCI I GWARANCJE¹

I. Syrena

1. W opublikowanej w 1887 r. humoresce „Syrena” A. Czechow sportretował rozmowę członków bliżej nieokreślonego prowincjonalnego sądu pokoju w carskiej Rosji. Po skończonym posiedzeniu zebrali się oni w sali narad, by „zdjąć mundury, nieco wypocząć, a potem pojechać do domu na obiad”². Ostatnią rzeczą, powstrzymującą ich jeszcze przed odpoczynkiem, był jeszcze „[p]rezes zjazdu, imponujący mężczyzna z faworytami, który w jednej z właśnie osądzonych spraw zgłosił *votum separatum*, siedział przy stole i pośpiesznie pisał owo *votum*.” Centralną postacią tekstu jest jednak sekretarz zjazdu Żylin, snujący opowieść o wyszukanych, smakowitych potrawach, która z upływem czasu staje się coraz bardziej plastyczna – najwyraźniej nie sprzyjając pracy prezesa, który co chwila myli się, daremnie prosząc sekretarza o powściągliwość.

Wszelkie wysiłki kończą się jednak ostatecznie kapitulacją przed własnym żołądkiem i wyobraźnią: „Prezes zerwał się z miejsca, cisnął pióro i obydwoma rękoma schwycił kapelusz. [...] — Piotrze Mikołajewiczu, a co będzie z pańskim *votum separatum*? — zląkł się sekretarz. — Kiedy je pan napisze? Przecież o szóstej musi pan jechać do miasta! Prezes machnął ręką i rzucił się ku drzwiom.

¹ Tekst powstał w ramach projektu badawczego „Uzasadnienia decyzji stosowania prawa” w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

² Ten i dalsze cytaty za: A. Czechow, *Syrena* (przeł. J. Pomianowski), [w:] *idem, Człowiek w futerale i inne opowiadania*, Warszawa 1960.

Pomocnik prokuratora też machnął ręką i porwawszy swój portfel, znikł za przewodniczącym. Sekretarz westchnął, spojrzął za nimi z wyrzutem i zaczął sprzątać papiery.”

Historia ta posiada jednak także swojego cichego bohatera – uzasadnienie zdania odrębnego, które daremnie stara się napisać prezes, wabiony przez Żylina (tytułową Homerycką syrenę). Odczytywane z tej perspektywy opowiadanie zawiera w sobie silny ładunek metafory – prowokując do postawienia pytania, czy rzeczywiście zdanie odrębne jest rzeczą tak mało istotną i pomijalną, że przegrywa z innymi wartościami (tu wyrażonymi w fantazmacie uczty). Innymi słowy, czy *votum separatum* samo w sobie jest nośnikiem korzyści na tyle istotnych, by warto było poświęcić dla nich inne dobra – czy też przeciwnie, dobra te są na tyle ważne, że sporządzenie zdania odrębnego i jego uzasadnienie „okazuje się niemożliwością”?³

2. Odpowiedź nie jest oczywista ani w pełni jednoznaczna. Instytucja *voti separati* należy bez wątpienia do najbardziej kontrowersyjnych i złożonych aksjologicznie konstrukcji związanych⁴ z podejmowaniem decyzji stosowania prawa⁵. Możliwość wyrażenia przez pojedynczego sędziego opinii odbiegającej od stanowiska większości składu przez długi czas była traktowana ze znaczną rezerwą, jej wprowadzenie zaś – nie we wszystkich systemach prawnych oraz nie w pełnym zakresie postępowań⁶ – stanowiło zwykle efekt długiej dyskusji⁷.

Problemy, jakie wywołuje zdanie odrębne, mają swoje źródło w kilku fundamentalnych antynomiach, na których przecięciu mieści się ten szczególnie rodzaj wypowiedzi. Ujawnienie braku jednomyślności w łonie składu sędziowskiego oznacza przede wszystkim wyłom od tajemnicy narady (w ramach której jedynym komunikatem pochodzącym od sądu pozostawać powinno orzeczenie oraz uzasadnienie sporządzone przez wszystkich członków składu)⁸. Skorzysta-

³ L. Neuger, *Co nam szepcze Syrena Czechowa? O nieuchronności „niemożliwego” tworzenia humanistyki*, Folia Scandinavica 2011, nr 12, s. 197.

⁴ Na swoistość zdania odrębnego, które nie jest decyzją stosowania prawa w sensie ścisłym, zwraca uwagę J. Bartoszewski, *Zdanie odrębne w procesie karnym*, Warszawa 1973, s. 43.

⁵ W polskiej literaturze o konceptualnej i aksjologicznej warstwie zdania odrębnego por. zvl. J. Wróblewski, *Votum separatum w teorii i ideologii sądowego stosowania prawa*, SPE 1975, t. XV, passim. Zob. także szerzej M. Grochowski, *Uzasadnienie zdania odrębnego [w:] Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 145–153.

⁶ Por. przyp. 24.

⁷ Por. m.in. J. Laffranque, *Dissenting Opinion and Judicial Independence*, Juridica International 2003, nr VIII, passim.

⁸ Por. m.in. M. Lipczyńska, *Votum separatum we współczesnym polskim ustawa-*

nie z tej możliwości osłabia także faktyczne znaczenie orzeczenia, które – choć z perspektywy konstrukcyjnej wywiera wszelkie skutki prawne, w praktyce posiada jednak słabszą legitymizację społeczną – staje się bowiem jawnym, że jego treść lub stojące za nim motywy nie zostały zaaprobowane przez cały skład⁹. W konsekwencji orzeczenie takie jest bardziej podatne na zakwestionowanie nie tylko w sensie argumentacyjnym (zwłaszcza w dyskursie medialnym i naukowym), lecz także czysto formalnym (uchylenie lub zmianę w wyniku wniesienia środka odwoławczego).

3. Elementem trwale zrośniętym ze zdaniem odrębnym *de lege lata* jest jego uzasadnienie. Ustawodawca konsekwentnie wyklucza sytuację, w której *votum separatum* ograniczyłoby się do prostego sprzeciwu, w każdym wypadku nakładając na sędziego obowiązek jego umotywowania¹⁰. Historycznie, obowiązek ten nie jest jednak rzeczą oczywistą – przez długi czas system prawa podchodził do uzasadnienia zdania odrębnego z daleko idącą rezerwą, wykluczając z góry jego sporządzenie (początkowo), bądź przyznając dostęp do niego jedynie członkom składu lub stronom¹¹.

dawstwie karnoprosesowym, oraz w praktyce, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. dra Witolda Świdry*, red. J. Fiema, W. Gutekunst, S. Hubert, Warszawa 1969, s. 218; Z. Najgebauer, *Ujawnienie zdania odrębnego w procesie karnym*, NP 1965, nr 4, s. 759; Z. Kubec, *Votum separatum*, NP 1960, nr 2, s. 198; B. Zdziennicki, *Zdanie odrębne w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 135. Por. także uwagi ETPCz w decyzji z 24 stycznia 2012 r., *Seckerson i Times Newspapers Limited* przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 32844/10.

⁹ Por. m.in. E. Skrętowicz, *Glosa do wyroku SN z dnia 19 maja 1971 r.*, IV KR 83/71, OSPiKA 1972, z. 6, poz. 111, s. 274; F. Rosengarten, *Zdanie odrębne w procesie karnym*, NP 1984, nr 1, s. 59; R. A. Schütze, *Dissenting Opinions im Schiedsverfahren*, [w:] *Festschrift für Hideo Nakamura zum 70. Geburtstag am 2. März 1996*, red. A. Heldrich, T. Uchida, Tokio 1996, s. 528; F. Prusak, *Dopuszczalność ujawnienia zdania odrębnego*, NP 1964, nr 1, s. 65; Z. Kubec, *op. cit.*, s. 200; M. Lipczyńska, *op. cit.*, s. 213 i n. Odmienne B. Zdziennicki, *op. cit.*, s. 135 i E. Skrętowicz, *O jawności zdania odrębnego w postępowaniu karnym*, Nowe Prawo 1971, nr 3, s. 392.

¹⁰ W najszerszy sposób kwestia ta regulowana jest w postępowaniu przed TK, w którym wymagane jest nie tylko sporządzenie uzasadnienia zdania odrębnego na piśmie, lecz także ustne umotywowanie go na rozprawie – § 46 ust. 4 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, (MP Nr 72, poz. 720).

¹¹ Por. m.in. F. Prusak i Z. Najgebauer, *Ujawnienie zdania odrębnego w procesie karnym*, NP 1965, nr 4, s. 403 i passim; A. Bojańczyk, *Zdanie odrębne w postępowaniu karnym*, Forum Prawnicze 2012, nr 12, passim.

Choć żaden z przepisów postępowania nie wymaga tego wprost, uzasadnienie zdania odrębnego powinno zawierać nie tylko „zwykłą” krytykę poglądu większości – lecz krytykę konstruktywną, prezentującą własne stanowisko sędziego co do kwestionowanego problemu¹². Jedynie bowiem w takim wypadku skorzystanie z *voti separati* odpowiadałoby jego podstawowym funkcjom (tak jak postrzega je prawo polskie *de lege lata*) – w istotnej mierze wymagającym poinformowania jego odbiorców o przyczynach i skutkach braku zgody. W konsekwencji prawidłowe uzasadnienie zdania odrębnego powinno nie tylko opisywać przyczyny zakwestionowania stanowiska pozostałych członków składu, lecz także przedstawić alternatywne rozwiązanie (rozstrzygnięcie sprawy lub drogę rozumowania) oraz argumenty przemawiające na jego rzecz.

II. Funkcjonalne właściwości motywów zdania odrębnego

1. Istnienie w obecnym stanie prawnym konieczności uzasadnienia każdego *voti separati* stanowi dość czytelną deklarację ustawodawcy, że z wypowiedzią tą wiązać należy pewne (jak można sądzić, stosunkowo silne – wobec powszechności tego obowiązku) wartości i cele. Biorąc pod uwagę kontekst, w jakim dochodzi do wyrażenia sprzeciwu, dotyczą one, jak można przypuszczać, w pierwszej kolejności sfery stosowania prawa – zwłaszcza płaszczyzny opisywanej pojęciem prawa do sądu.

Przy bliższym spojrzeniu relacja ta staje się jednak mniej jednoznaczna. Złożony kontekst aksjologiczny i funkcjonalny, w którym funkcjonuje uzasadnienie zdania odrębnego, nie pozwala w pełni jednoznacznie wskazać założeń stojących za obowiązkiem jego sporządzenia. Biorąc pod uwagę opisane wyżej wyłomy w podstawowych założeniach procesu stosowania prawa, jakie czyni dopuszczalność zgłoszenia i uzasadnienia zdania odrębnego, trudno zwłaszcza stwierdzić, by wypowiedź ta w prosty i oczywisty sposób mogła stanowić gwarancję prawa do sądu. Uzasadnienie zdania odrębnego różni się tym samym od uzasadnień samych orzeczeń, traktowanych zwykle jako jeden z istotnych elementów standardu ochrony wyznaczanego przez to prawo¹³. Choć w wypadku zdań odrębnych, mówić wprawdzie o pewnej postaci „prawa do uzasadnienia”¹⁴, nie oznacza to jednak, by motywy te automatycznie wpisywały się

¹² Por. niżej, punkt IV.

¹³ Por. ogólnie E. Łętowska, A. Paprocka, I. Rzucidło-Grochowska, *Podstawy uzasadniania w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, *passim*.

¹⁴ O „prawie do uzasadnienia” jako elemencie prawa do sądu por. zvl. I. Rzucidło,

w sferę praw podstawowych w ten sam sposób, co uzasadnienia decyzji rozstrzygających sprawę.

2. Z tych powodów ewentualnych związków pomiędzy uzasadnieniem zdania odrębnego i prawem do sądu poszukiwać należy na głębszych i mniej oczywistych płaszczyznach. Ich wskazanie uzależnione jest przede wszystkim od stwierdzenia, czy *votum separatum* może służyć jakimkolwiek interesom poza umożliwieniem sędziemu zamanifestowania jego poglądu na sprawę.

Początkowo (w Polsce co najmniej do lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku) zdanie odrębne było postrzegane przede wszystkim przez pryzmat ostatniego z tych założeń – co przekładało się na wspomniane wyżej wykluczanie uzasadnienia lub istotne ograniczanie jego dostępności. W myśl tej koncepcji oświadczenie sędziego czynić miało przede wszystkim zadość jego sumieniu i przekonaniom, pozwalając na formalne wyrażenie i utrwalenie braku zgody, gdy pomiędzy nim i pozostałymi członkami składu doszło do powstania zasadniczych rozbieżności¹⁵. Trend ku większej dostępności tej deklaracji – zarówno samego sprzeciwu, jak i jego motywów (początkowo dopuszczonych jako takie, następnie zaś ujawnianych w coraz szerszym zakresie) – w kluczowy sposób ukształtował aksjologiczne tło instytucji *voti separati*.

Obowiązujące aktualnie reguły w zakresie ujawniania samego zdania odrębnego (konieczność zaznaczenia go w dokumencie obejmującym sentencję orzeczenia oraz ogłoszenia wraz z nią), a także jego uzasadnienia (brak jakichkolwiek utrudnień w dostępie przez każdego zainteresowanego, publikacja wspólnie z uzasadnieniem orzeczenia) świadczą wyraźnie o celowym kształtowaniu go jako faktu dostępnego *erga omnes*. W konsekwencji współczesna regulacja zdania odrębnego świadczy także o uznaniu go za istotną wartość w sferze publicznej, wykraczającą poza indywidualne potrzeby komunikacyjne sędziego kwestionującego zdanie większości składu.

3. Co również oczywiste, większość ról, jakie odgrywać może instytucja zdania odrębnego, skupia się na uzasadnieniu zgłoszonego sprzeciwu. Samo oświadczenie – *votum separatum* w ścisłym znaczeniu – ogranicza się do zaznaczenia braku zgody w składzie sędziowskim¹⁶, zwykle jedynie z ogólnym wskazaniem, czy

Uzasadnienie orzeczenia a prawo do sądu (kontekst sądownictwa administracyjnego) [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012, *passim*.

¹⁵ Por. także M. Grochowski, *op. cit.*, s. 166.

¹⁶ Wyjątkiem w tym zakresie pozostaje art. 114 § 1 *in fine* k.p.k., zgodnie z którym w postępowaniu karnym, obok samego sprzeciwu sędziego zobowiązany jest także do

dotyczył on samego rozstrzygnięcia, czy jego uzasadnienia. Dopiero motywy zdania odrębnego tłumaczą przyczyny i określają zakres, w jakim doszło do zakwestionowania orzeczenia, posiadając znacznie większy potencjał komunikacyjny. Z tych powodów zależności pomiędzy zdaniem odrębnym i prawem do sądu rozważać można przede wszystkim na płaszczyźnie jego uzasadnienia – to ono bowiem jest najbardziej predestynowane do roli płaszczyzny interakcji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w stosowaniu prawa, której standard wyznacza prawo do sądu.

III. Uzasadnienie *voti separati* i prawo do sądu – obszary wspólne

1. Z tych powodów, biorąc pod uwagę naturę uzasadnienia zdania odrębnego i kontekst jego sporządzenia, nie ulega wątpliwości, że może wiązać się ono przede wszystkim z tymi składnikami prawa do sądu, które odnoszą się do komunikacji – zarówno w ramach konkretnego postępowania (pomiędzy sądem i stronami), jak i w stosunku do podmiotów zewnętrznych (innych sądów i podmiotów).

2. Najbardziej oczywista i bezpośrednia relacja pomiędzy wyrażeniem przez sędziego indywidualnego stanowiska i prawem do sądu dotyczy wspomnianej już możliwości wykorzystania zdania odrębnego w postępowaniu odwoławczym. Choć *separatum* nie odgrywa samodzielnie żadnej roli procesowej, bez wątpienia stanowi jednak istotny element argumentacyjnego tła sprawy – przedstawiając inny sposób rozstrzygnięcia lub drogę rozumowania¹⁷. W konsekwencji fakt zgłoszenia zdania odrębnego oraz racje wskazane w jego uzasadnieniu mogą zostać wykorzystane w środku zaskarżenia jako argumenty za wadliwością orzeczenia¹⁸.

wskazania jego „kierunku”, a zatem ogólnej tezy, którą przeciwstawia on zdaniu większości (np. o braku winy, orzeczeniu niższego wymiaru kary itd.).

¹⁷ Por. m.in. K.-H. Millgramm, *Separate Opinion und Sondervotum in der Rechtsprechung des Supreme Court of the United States und des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 1985, s. 101; J. M. Alonso, *Deliberation and Drafting Awards in International Arbitration*, [w:] *Liber Amicorum Bernardo Cremades*, red. M. A. Fernandez Ballesteros, D. Arias, Getafe 2010, s. 141.

¹⁸ J. M. Alonso, *op. cit.*, s. 142; R. A. Schütze, *op. cit.*, s. 531 oraz A. Bielska-Brodziak i Z. Tobor, *Zdania odrębne w orzecznictwie podatkowym*, Przegląd Podatkowy 2013, nr 9, s. 10.

Zdanie odrębne, a przede wszystkim jego uzasadnienie, stanowią więc dodatkowe kryterium pozwalające na weryfikację orzeczenia – istotne tym bardziej, że powstałe w obrębie wydającego je sądu. W konsekwencji w poważny sposób wzmacniają one jeden z podstawowych elementów prawa do sądu – instancyjność postępowania. Wskazując potencjalne słabości czy wady orzeczenia oraz dostarczając dodatkowych punktów odniesienia dla jego krytyki, zdanie odrębne zwiększa bez wątpienia realność tej kontroli, sprzyjając prawidłowej weryfikacji w postępowaniu odwoławczym¹⁹.

Korzyść ta – co charakterystyczne dla zdania odrębnego w ogólności – posiada jednak dość ambiwalentny charakter. Uzyskanie dodatkowego poglądu na sprawę odbywa się bowiem wspomnianym już kosztem stabilności i autorytetu rozstrzygnięcia. W rezultacie strony postępowania (a w dalszej perspektywie, porządek prawny jako całość) otrzymują więc orzeczenie łatwiejsze do weryfikacji, zarazem jednak mniej skuteczne jako środek trwałego porządkowania stosunków społecznych.

Skutek ten nie jest rzecz jasna obojętny z perspektywy prawa do sądu – traktowanego nie tylko jako zespół standardów proceduralnych, lecz także jako gwarancja efektywności judykatury jako twórcy ładu społecznego. Dopuszczenie przez ustawodawcę upubliczniania zdań odrębnych i ich uzasadnień może być więc odczytywane z tej perspektywy jako kompromis pomiędzy tymi dwiema grupami wartości, funkcjonującymi w ramach prawa do sądu. Dialektyka standardu, stanowiącego końcowy efekt tego procesu, staje się tym samym znacznie bardziej widoczna niż w wypadku uzasadnień „właściwych” decyzji stosowania prawa.

4. Uzasadnienie zdania odrębnego pozostaje także w bliskiej, pragmatycznej relacji z treścią uzasadnienia orzeczenia, którego dotyczy *separatum*. Zgłoszenie zdania odrębnego (następujące przy podpisywaniu sentencji orzeczenia, a przed podpisaniem jego uzasadnienia) w praktyce może mieć bezpośredni wpływ na sposób ukształtowania argumentacji za stanowiskiem większości – zwłaszcza na wyakcentowanie w niej tych elementów, które stały się przedmiotem sporu, powstającego zwykle w trakcie narady.

W konsekwencji motywy zdania odrębnego wzmacniają merytoryczną i retoryczną warstwę uzasadnienia orzeczenia, sprzyjając tym samym realizacji prawa do sądu w jego aspekcie argumentacyjnym (uznającym za składnik tego prawa możliwość uzyskania prawidłowego i przekonującego uzasadnienia).

¹⁹ Por. M. Szerer, *Votum separatum*, NP 1956, nr 7–8, s. 127, mówiący o „pobudzeniu krytycyzmu” sędziego odwoławczego przez zdanie odrębne (podobnie także ibidem, s. 130). O analogicznych aspektach tego problemu także F. Prusak, op. cit., s. 64 oraz M. Lipczyńska, op. cit., s. 213.

We wszystkich sytuacjach zgłoszenie i uzasadnienie zdania odrębnego przekłada się więc z reguły na zwiększenie faktycznej dyskursywności uzasadnienia²⁰. Co jednak istotne, właściwość ta ma z reguły ukryty charakter. Z uwagi na czasową relację pomiędzy zgłoszeniem zdania odrębnego, jego formalnym uzasadnieniem oraz uzasadnieniem samej decyzji stosowania prawa, dyskurs polega w tym wypadku nie na odnoszeniu się wprost do argumentów sędziego formułującego *separatum*, lecz na – dokonywanym *implicite* – odniesieniu się do argumentów przedstawionych już przez niego lub oczekiwanych w ostatecznych motywach zdania odrębnego. Z tego powodu rozumiany w ten sposób dyskurs odnosi się przede wszystkim do motywów zdania odrębnego w ich postaci wstępnej (stanowiska zajętego przez sędziego w trakcie narady lub szkicu uzasadnienia *voti separati* dostępnego dla innych członków składu).

Niekiedy, gdy argumenty za zdaniem odrębnym wygłaszane są jako jego uzasadnienie ustne na sali rozpraw (*de lege lata* ma to miejsce w postępowaniu przed TK), relacja ta przybierać może bardziej bezpośrednią postać. Punkt odniesienia dla autora właściwego uzasadnienia stanowić mogą w tym wypadku nie tylko argumenty (rzeczywiste lub spodziewane) wynikające z przebiegu narady, lecz także rzeczywista treść jego motywów, upubliczniona w syntetycznej ustnej postaci. Może on stanowić tym samym przedmiot bezpośredniego dyskursu w uzasadnieniu decyzji stosowania prawa, bez naruszenia tajemnicy narady czy snucia *explicite* w jego treści przypuszczeń co do argumentów stojących za zdaniem odrębnym.

5. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu zdania odrębnego wzmacnia także realizację prawa do sądu w innym aspekcie – jakości i jednolitości stosowania prawa. Nie ulega wątpliwości, że *vota separata* (także w kontynentalnej kulturze prawa) posiadają dość wyraźny potencjał precedensowy, mogąc stanowić źródło argumentów i metod rozumowania przy rozstrzyganiu innych spraw²¹. Dotyczy to zwłaszcza zdań odrębnych zgłaszanych do orzeczeń naczelných

²⁰ Ogólnie o dyalektyce orzeczenia i zdania odrębnego por. m.in. W. Kozielowicz, *Moje zdania odrębne do orzeczeń Sądu Najwyższego*, [w:] *Pro Scientia et Disciplina. Księga Jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej*, red. H. Groszyk, J. Kostrubiec, M. Grochowski, Warszawa 2009, s. 149 oraz M. Cieślak, *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, t. I, Warszawa 1955, s. 267, przyp. 4.

²¹ Tak m.in. M. Szerer (*Votum...*, s. 127), w którego opinii instytucja zdania odrębnego „rozwinęta należycie, wykorzystana racjonalnie, mogłaby stać się wielce pożytecznym środkiem podnoszenia orzecznictwa”; por. także idem, *Zdanie odrębne w świetle właściwego myślenia prawniczego*, NP 1969, nr 9, s. 844; A. Bielska-Brodziak i Z. Tobor, op. cit., s. 10 oraz B. Zdziennicki, op. cit., s. 142 i n.

organów sądowych – ze względu na ich autorytet lub charakter stosowanych przez nie rozumowań (zwłaszcza, gdy odnoszą się one do pryncypiów lub sfery aksjologii), mogących, *imperio rationis*, dostarczać gotowych wzorców interpretacji lub schematów rozumowania²².

Z tej perspektywy, motywy *voti separati* mogą więc przyczynić się do budowy bardziej stabilnej i jednolitej praktyki sądowej, o silniejszej podbudowie merytorycznej. Skutek ten także stanowi rezultat dyskursu, jaki w naturalny sposób skupia się wokół zdania odrębnego. Inaczej jednak niż w wypadku opisananej wyżej relacji pomiędzy motywami sprzeciwu i uzasadnieniem „zasadniczej” decyzji, gdzie zjawisko to zamykało się w ramach jednego procesu stosowania prawa, problem precedensowości otwiera je na podmioty zewnętrzne – bezpośrednio na inne sądy i organy, pośrednio zaś na strony innych postępowań (mogące traktować zdanie odrębne jako punkt oparcia dla własnej argumentacji) oraz uczestników dialogu społecznego (zwłaszcza media i naukę prawa²³).

Ci ostatni, nie uczestnicząc siłą rzeczy w samym stosowaniu prawa, budują jednak bardziej ogólne punkty odniesienia zarówno dla podmiotów podejmujących decyzje, jak i chcących przekonać o trafności swoich racji. W tym ujęciu treść motywów zdania odrębnego (oraz wskazówki metodologiczne, jakie dają się zrekonstruować na podstawie jego treści) służyć mogą budowie ogólnej kultury prawnej i argumentacyjnej – przekładając się na podwyższenie poziomu komunikacyjnej warstwy stosowania.

Rozważanie motywów zdania odrębnego jako punktu oparcia dla zjawisk zewnętrznych względem samego procesu stosowania prawa posiada istotny sens jedynie wówczas, gdy jest ono dostępne dla (przynajmniej formalnie) nieograniczonego kręgu odbiorców. W przeciwnym wypadku – gdy możliwość zapoznania się z nim byłaby limitowana wyłącznie dla członków składu lub sądu i stron postępowania²⁴, rozpowszechnienie treści uzasadnienia (i jego wtór-

²² Jako przykłady takiego wykorzystania zdań odrębnych por. orzeczenia, w których uzasadnieniach posłużono się argumentacją zaczerpniętą z uzasadnienia zdania odrębnego do uchwały SN: wyrok SA we Wrocławiu z 30 stycznia 2013 r., II AKA 387/12 (<http://orzeczenia.ms.gov.pl>), wyrok SA w Łodzi z 6 lutego 2013 r., III AUa 804/12 (<http://orzeczenia.ms.gov.pl>), wyrok SO w Gdańsku z 4 grudnia 2013 r., I C 287/13 (<http://orzeczenia.ms.gov.pl>) oraz wyrok SA w Warszawie z 7 marca 2014 r., VI ACA 1417/13 (<http://orzeczenia.ms.gov.pl>).

²³ O doktrynalnym odbiorze zdań odrębnych por. M. Szerer, *Zdanie...*, s. 846; zob. także przykład podany przez W. Kozielowicza, op. cit., s. 154.

²⁴ Nie mówiąc o sytuacji, w której motywy zdania odrębnego stanowiłyby jedynie indywidualny akt sędziego, utajniany w aktach sprawy. Przez pewien czas rozwiązanie takie występowało w polskiej regulacji proceduralnej – stanowiąc charakterystyczny element „przejściowego okresu” w podejściu do jawności zdań odrębnych (por. M. Grochow-

ne oddziaływanie na praktykę stosowania prawa) byłoby zawężone jedynie do tych bardzo wąskich grup osób, w pozostałym zakresie mogąc opierać się jedynie na nieformalnych kanałach przekazu (np. rozpowszechnieniu się informacji o przyczynach zgłoszenia zdania odrębnego pomiędzy sędziami).

IV. „Prawo do uzasadnienia” zdania odrębnego?

1. Ujmowane w ten sposób uzasadnienie *voti separati* jest instrumentem o wyrażnie „miękkim” charakterze. Co szczególnie istotne, jego stosowanie zostało uzależnione od decyzji sędziego – inaczej jednak niż w wypadku innych gwarancji prawa do sądu, ustawodawca kształtuje je w sposób opcjonalny (otwierając jedynie możliwość wyrażenia sprzeciwu), nie zaś jako oblig. Co więcej, nie stawia on także żadnych wymagań uzasadnieniu zdania odrębnego. Jak pokazuje praktyka, w przeważającej mierze jego treść i konstrukcja uzależnione są od decyzji składającego je sędziego (w ograniczonym zakresie także od bardziej ogólnego uzusu).

W konsekwencji uzasadnienie *voti separati* trudno uważać za samodzielny składnik prawa do sądu, porównywalny z jego typowymi atrybutami. Bardziej przekonujące wydaje się natomiast traktowanie go jako gwarancji pośredniej, wzmacniającej działanie innych elementów tego prawa – m.in. instancyjności czy prawidłowości uzasadniania rozstrzygnięć. Współczesna tendencja rozwoju regulacji zdania odrębnego w prawie polskim – zmierzająca do poszerzenia zakresu ujawnienia jego motywów – wyraźnie wskazuje przy tym na wzmocnienie dyskursywnej roli tego instrumentu.

Na zjawisko to nakłada się rosnąca fragmentacja porządku prawnego oraz powiązany z nią wzrost złożoności rozumowań dokonywanych przez sądy orzekające – mogące prowadzić do rozszerzania się potencjalnych pól dla polaryzacji stanowisk sędziów. W rezultacie, jak można przewidywać, rola uzasadnienia *voti separati* jako pośredniej gwarancji prawa do sądu (choć sama w sobie o dość ograniczonym charakterze), co najmniej zachowa w przyszłości swoje dotychczasowe ramy.

2. Osobnym problemem pozostaje jednak pytanie, czy korzyści wynikające z obowiązku uzasadnienia zdania odrębnego dają się zoperacjonalizować przez bardziej ogólną koncepcję prawa podstawowego. Inaczej niż w wypadku uzasadnień decyzji stosowania prawa, na których gruncie przyjmuje się (formu-

ski, op. cit., s. 165 i n.).

łowaną wprost lub *implicite*) koncepcję „prawa do uzasadnienia” jako jednego z substratów prawa do sądu, w odniesieniu do zdań odrębnych zależność ta pozostaje mniej oczywista.

Wynika to przede wszystkim ze wspomianej już kilkakrotnie silnej aksjologicznej dychotomii zdania odrębnego, którego koncepcja i kształt normatywny stanowią wynik kompromisu pomiędzy (często wzajemnie przeciwnymi) składnikami prawa do sądu oraz wartościami spoza jego ram. Z tego powodu trudno stwierdzić z przekonaniem, by było ono czymś nieodzownym z perspektywy systemowej lub aksjologicznej w taki sam sposób, w jaki za nieodzowne uznaje się w wielu wypadkach motywowanie decyzji stosowania prawa.

3. O „prawie do uzasadnienia” *voti separati* mówić można jednak z pewną ostrożnością w innym sensie, biorąc pod uwagę specyfikę przedmiotu podlegającego w tym wypadku motywacji. Konieczność uzasadnienia zdania odrębnego i jego upublicznienia – traktowana w prawie polskim *de lege lata* jako rozwiązanie powszechne – może być traktowana jako skutek wcześniejszej i bardziej zasadniczej decyzji ustawodawcy, który zdecydował się na ogólne dopuszczenie składania zdań odrębnych we wszystkich typach postępowań.

Z perspektywy koncepcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie demokratycznym, silnie akcentującej dyskursywność i legitymizację działań sądu przez argumentację, uzasadnienie zdania odrębnego – niezależnie od szczegółowych ról opisanych w punkcie III – pozostaje w oczywistym i ścisłym związku z samym sprzeciwem sędziego. Innymi słowy, choć samo zdanie odrębne nie jest koniecznym elementem regulacji procesowej, decyzja o jego dopuszczeniu²⁵ pociąga za sobą w typowych wypadkach naturalną konsekwencję – obowiązek jego motywowania. Wynika on przede wszystkim z potrzeby legitymizacji sprzeciwu (wyjaśnienia przyczyn, które zadecydowały o skorzystaniu z możliwości manifestowania swojej niezgody) – bez której *separatum* mogłoby być traktowane jako akt czysto arbitralny, niezrozumiały dla osób spoza składu²⁶. Obok tego jednak, co również należy podkreślić, przemawiają za nim także bardziej szczegółowe elementy, opisane wyżej jako składniki prawa do sądu.

²⁵ O braku oczywistości tej instytucji dla regulacji procesowej świadczyć może fakt, że w niektórych postępowaniach (np. w procedurze przed TSUE) zdania odrębne są z zasady wykluczone, w innych natomiast (prawo niemieckie) dopuszczane jedynie wyjątkowo.

²⁶ Por. m.in. M. Szerer (*Votum...*, s. 130): „należy odstąpić od praktyki (która zdarza się nieczęsto, ale się zdarza), że sędzia zgłasza *votum separatum*, ale go później nie uzasadnia. Niedopuszczalność w dzisiejszych warunkach tej odmiany zachowania się «krzyknął: nie pozwalam! i uciekł na Pragę» jest oczywista”; podobnie H. Kempisty, *Votum...*, s. 281.

Niezależnie od szczegółowych, wspominanych już właściwości i zadań, korzyści wynikające ze sporządzenia uzasadnień zdań odrębnych mogą być tym samym postrzegane także – globalnie – jako sposób rekompensowania ujemnych stron instytucji *voti separati* w systemie prawa²⁷. Innymi słowy, koncepcja „prawa do uzasadnienia” zdania odrębnego byłaby możliwa do obrony jedynie w kategoriach względnych – jako konsekwencja wcześniejszej, zasadniczej decyzji ustawodawcy o dopuszczeniu indywidualnego sprzeciwu sędziego wobec stanowiska większości składu.

GROUND OF *VOTUM SEPARATUM* AND A RIGHT TO DUE PROCESS. INTERDEPENDENCES AND GUARANTEES

The text provides an insight into the relation between the formal motives (justification) of *votum separatum* in judicial proceedings and a right to due process. Because of to the complex axiological and functional character of the motives of judge's dissent, the interdependence in question is not obvious, nor clear. Weakening the stability and social prestige of the judgment, as well as breaking the confidency of judges' dispute, the *votum separatum* (mainly through its motives) contributes simultaneously to improving the overall quality of discourse accompanying application of law. It provides new points of reference that can or ought to be addressed at a few levels – within the grounds of the judgment (against which the dissent has been directed), by the court of higher instance, by other courts, as a „quasi-precedential” ruling, etc. For that reasons, although the separate opinion is not an obviousness for the legal system, introduction of this instrument entails quite automatically a need for a duty to justify it.

²⁷ W podobny sposób korzyści płynące z uzasadnienia zdania odrębnego zdają się postrzegać M. Szerer, *Zdanie...*, s. 845 i Z. Kubec, *Votum...*, s. 202.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Iwona Rzucidło-Grochowska ■

BRAK OBOWIĄZKU UZASADNIENIA I UZASADNIENIE SKRÓCONE A PRAWO DO SĄDU¹

I. Prawo do uzasadnienia jako element prawa do sądu

Prawo do sądu funkcjonuje zarówno w regulacjach na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. W literaturze jest ono opisywane najczęściej za pomocą katalogu atrybutów określających podstawowe elementy jego treści: dostęp do sądu (realna możliwość uruchomienia procedury); rozpatrzenie sprawy zgodnie z właściwą procedurą (rzetelną i publiczną); prawo do obrony; prawo do wysłuchania oraz prawo do uzyskania wyroku sądowego z uzasadnieniem. Otrzymanie uzasadnienia stanowi jednak nie tylko osobny element treści prawa do sądu, lecz koresponduje także z każdym z tych częściowych praw w ten sposób, że do ich urzeczywistnienia konieczne jest jego sporządzenie. Uzasadnienie orzeczenia sądowego jest więc nie tylko komponentem prawa do sądu, ale również istotną formą jego pełnej realizacji – stąd mówić można nawet o „prawie do uzasadnienia” jako osobnym składniku prawa do sądu².

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2012–2015 jako projekt badawczy w ramach programu pod nazwą „Diamantowy Grant”.

² O koncepcji prawa do uzasadnienia zobacz szerzej I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia a prawo do sądu (kontekst sądownictwa administracyjnego)*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012, passim.

II. Standard uzasadniania w orzecznictwie ETPCz

Za punkt wyjścia do dalszych uwag przyjąć należy standard uzasadniania orzeczeń wypracowany przez ETPCz – stanowiący podstawowe kryterium dla oceny zgodności poszczególnych uzasadnień z prawem do sądu.

Przede wszystkim zauważyć trzeba, że zdaniem Trybunału obowiązek uzasadniania rozciąga się nie tylko na wyroki, lecz także inne orzeczenia. Uzasadnione powinno być zatem również orzeczenie o charakterze incydentalnym, (np. postanowienie o nieuwzględnieniu wniosku dowodowego czy o odmowie przyznania prawa pomocy)³.

Obok tych aspektów o formalnym charakterze, standard uzasadniania stworzony przez ETPCz obejmuje także kwestie merytoryczne – wymagając podjęcia w uzasadnieniu rzeczywistego dyskursu z twierdzeniami uczestników postępowania.

Formułując wymogi pod adresem uzasadnień, Trybunał opiera się na czterech bardziej zasadniczych kryteriach określających rolę i kształt uzasadniania. Trybunał dość szeroko wskazuje, że jedynie uzasadnione orzeczenie umożliwia społeczną kontrolę nad wymiarem sprawiedliwości i zapewnia mu transparentność. Trybunał mocno akcentuje również znaczenie uzasadniania dla świadomości samych stron postępowania sądowego, szczególnie w sprawach karnych. Lektura uzasadnienia, obok zrozumienia orzeczenia, pozwala na sprawdzenie, czy argumenty skarżącego zostały wzięte pod uwagę przez sędziego rozstrzygającego sprawę oraz w jakim zakresie miało to miejsce. Niezależnie od indywidualnej (własnej) kontroli postępowania przez jego strony wymogi stawiane uzasadnieniu służyć mają także zainicjowaniu przez nie kontroli zinstytucjonalizowanej (w toku instancji lub pozainstancyjnej, przez sądy krajowe, międzynarodowe itd.) – zapoznanie się z motywami stojącymi za danym rozstrzygnięciem, ujawnionymi w uzasadnieniu, jest z reguły konieczne do jego zaskarżenia. Ostatnim obszarem, w którym ujawnia się rola uzasadniania – tym razem w toku rozpatrywania sprawy – pozostaje umożliwienie refleksji nad treścią rozstrzygnięcia samym podmiotom, które wydały decyzję⁴.

³ Por. raport Komisji z dnia 15 października 1987 r. w sprawie *Bricmont v. Belgia*; zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPC*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Warszawa 2010.

⁴ Wyrok ETPC z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie 1509/02 *Tatishvili v. Rosja*, LEX nr 224407, zwł. § 58; R. Broniecka, *Uzasadnienie wyroku w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2014, s. 135–145; P. Hofmański, A. Wróbel, op. cit.; wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie 71503/01 *Assanidze v. Gruzja*, LEX nr 125865, § 181 i n.; wyrok ETPC z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie 184/02 *Kuznetsov i in. v. Rosja*,

Można więc (upraszczając) stwierdzić, że z prawa do sądu wynika nie tylko prawo do otrzymania jakiegokolwiek uzasadnienia, ale także do uzyskania uzasadnienia o odpowiedniej charakterystyce (cechach, jakości).

Na podstawie wcześniejszych uwag można odnieść wrażenie, że skoro prawo do uzasadnienia spełnia tak szerokie funkcje gwarancyjne, ma ono charakter absolutny, bezwzględny i nieograniczony. Na tle tak ukształtowanego prawa do uzasadnienia powstaje zatem zasadnicza wątpliwość, czy fragmentaryczne uzasadnienia lub nawet orzeczenia, co do których ustawodawca nie wprowadza obowiązku ich sporządzenia, również mieszczą się w zakreślonym wyżej standardzie.

III. Dopuszczalność limitowania obowiązku sporządzania uzasadnień a standard uzasadniania

W pewnych sytuacjach przepisy prawa oraz praktyka jego stosowania mogą limitować obowiązek uzasadnienia – nie wymagając motywowania pewnych orzeczeń lub dopuszczając uzasadnienie ich w uproszczonej postaci. Rozwiązania te, wbrew pozorom, nie muszą być *a limine* sprzeczne ze standardem wyznaczanym przez orzecznictwo strasburskie.

Trybunał za mieszczące się w jego ramach uznaje nie tylko pewne ograniczenia w budowie czy treści uzasadnień, ale także w zakresie obowiązku sporządzania uzasadnień w ogólności. Wyraźnie akcentuje on, że treść i zakres uzasadnienia uzależnione są od charakteru orzeczenia i mogą być ocenione jedynie w okolicznościach danej sprawy, a także w zależności od rodzaju i zakresu podnoszonych w sprawie argumentów, rozwiązań ustawowych, sposobów formułowania i ogłaszania orzeczeń, a nawet pewnych zwyczajów ukształtowanych przez wymiar sprawiedliwości danego państwa. Wyjątki są akceptowalne również w sprawach, w których rozstrzygnięcie jest oczywiste (w szczególności w odniesieniu do orzeczeń sądów odwoławczych, a także sądów orzekających w ramach środków nadzwyczajnych). Sąd nie jest zobowiązany do szczegółowego

LEX nr 211931, § 83, i wyrok ETPC z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie 12945/87 *Hadji-anastassiou v. Grecja*, LEX nr 81258, § 33, 34–36; wyrok ETPC z dnia 27 września 2001 r. w sprawie 49684/99 *Hirvisaari v. Finlandia*, LEX nr 76177, § 31–32; wyrok ETPC z dnia 19 października 2005 r. w sprawie 32555/96 *Roche v. Zjednoczone Królestwo*, LEX nr 157847, § 116, wyrok ETPC z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie 37801/97 *Suominen v. Finlandia*, LEX nr 80307, § 37, § 58; wyrok z dnia 19 kwietnia 1994 r. w sprawie 16034/90 *Van de Hurk v. Holandia*, LEX nr 80534; wyrok ETPC z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie 926/05 *Taxquet v. Belgii*, LEX nr 621329, § 90; wyrok ETPC z dnia 13 maja 1980 r. w sprawie 6694/74 *Artico v. Włochy*, LEX nr 80808.

i drobiazgowego uzasadnienia każdego argumentu – choć równocześnie nie może jednak pomijać kwestii, które w sposób oczywisty rzutują na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Trybunał dopuszcza wyjątki od reguły uzasadniania każdego orzeczenia także w stosunku do judykatów zapadłych na gruncie postępowań o uproszczonym charakterze⁵. Jak zauważa przy tym Trybunał, inny standard należy ustanowić dla uzasadnień wyroków sądów pierwszej instancji, inny zaś dla uzasadnień sądów odwoławczych, w których często wystarczy ograniczenie się do potwierdzenia racji leżących u podstaw rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego.

Podejście pozwalające na ograniczenie obowiązku uzasadniania wynikać może z kilku podstawowych przyczyn. Limitowanie ochrony przyznanej i realizowanej przez uzasadnienia paradoksalnie stanowi konsekwencję dążenia do jej efektywności. Jeżeli obowiązek sporządzenia uzasadnienia będzie nadmierny, wykluczone stanie się udzielenie ochrony tam, gdzie jest to konieczne zgodnie z ogólnie przyjętą aksjologią. Dlatego też ograniczenia te są niezbędnym instrumentem zapewnienia proporcjonalności gwarancji. Wiąże się to z ekonomią postępowania – znalezieniem równowagi pomiędzy celami, jakie stawia się uzasadnieniu, oraz możliwościami sądownictwa (w szerszej perspektywie ścierają się tu pragmatyzm proceduralny i potrzeba realizacji wielu funkcji uzasadniania, również w jego wymiarze pozaprocesowym). Wymaga to zatem wyważenia racji stojących za uzasadnieniem rozstrzygnięcia oraz racji, które mają być realizowane globalnie przez ograniczenie tego prawa w danej sprawie. Szczegółowymi przyczynami limitowania obowiązku uzasadniania są m.in. konieczność zapewnienia sprawności (szybkości) procedowania (co jest istotnym elementem prawa do sądu), wypadkowy charakter sprawy, łatwość rekonstrukcji podstawy prawnej orzeczenia (brak kryteriów otwartych, zwrotów niedookreślonych) czy możliwość partycypacji strony w postępowaniu (i poznanie dzięki temu jego przebiegu oraz motywów przemawiających za poszczególnymi decyzjami stosowania prawa)⁶.

⁵ Wyrok ETPC z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie 18390/91 *Ruiz Torija v. Hiszpania*, LEX nr 80507, § 29 i 30; wyroki ETPC: z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie 18064/91 *Hiro Balani v. Hiszpania*, LEX nr 80508 oraz z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie 21522/93 *Georgiadis v. Grecja*, LEX nr 79700; zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 440–441; wyrok ETPC z dnia 19 kwietnia 1994 r. w sprawie 16034/90 *Van de Hurk v. Holandia*, § 56 i n.; z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie 30544/96 *García Ruiz v. Hiszpania*, LEX nr 77232, oraz z dnia 27 września 2001 r. w sprawie 49684/99 *Hirvisaari v. Finlandia*; wyrok ETPC z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie 20772/92 *Helle v. Finlandia*, LEX nr 79552, § 59–60.

⁶ E. Łętowska, A. Paprocka, I. Rzucidło-Grochowska, *Podstawy uzasadniania w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 40–42.

Przyczyny te bierze się pod uwagę w powiązaniu ze sobą, nie zaś osobno – kluczowe znaczenie z tej perspektywy zachowuje zawsze zbadanie, czy całość okoliczności towarzyszących sprawie pozwala na zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony w zakresie prawa do sądu⁷. W pewnych sytuacjach (zwłaszcza, gdy koszt sporządzenia uzasadnienia lub jego rozbudowanej formy będzie przewyższał możliwe korzyści), strona powinna otrzymać inny – bardziej dla niej efektywny – sposób realizacji prawa do sądu, który nie będzie wiązał się z uzyskaniem pisemnych motywów orzeczenia.

IV. Dopuszczalność uzasadnień fragmentarycznych (skrótowych) a prawo do sądu

Regulacje ograniczające lub wyłączające obowiązek uzasadniania są szczególnie częste na gruncie procedury karnej i cywilnej.

Zgodnie z art. 505¹³ § 2 k.p.c. (odnoszącym się do trybu uproszczonego), „jeżeli sąd drugiej instancji nie przeprowadził postępowania dowodowego, uzasadnienie wyroku powinno zawierać jedynie wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa”. Na pierwszy rzut oka rozwiązanie to może budzić zasadnicze wątpliwości. Brak typowego elementu uzasadnienia w postaci „części historycznej” (w której zwyczajowo zawarte są ustalenia dotyczące podstawy faktycznej orzeczenia) może wywoływać wrażenie, że rozumowania w tym zakresie nie zostały przeprowadzone (co najmniej: nie daje podstaw do ich rekonstrukcji) – a w konsekwencji, że rozważania prawne formułowane są w próżni. Ponadto niekompletność uzasadnienia tego rodzaju orzeczenia zmusza do odczytywania go w kontekście uzasadnienia orzeczenia sądu pierwszej instancji, co znacznie utrudnia jego zrozumienie i ocenę przez osoby niedysponujące aktami sprawy (zwłaszcza w związku z kontrolą społeczną). Z drugiej jednak strony, brak uzupełnienia przez sąd postępowania dowodowego oznacza akceptację stanu faktycznego przyjętego przez sąd pierwszej instancji (nie wnosi zatem nowych elementów, a część historyczna staje się wówczas powieleniem uzasadnienia pierwszoinstancyjnego). W powiązaniu z uproszczonym charakterem postępowania może to usprawiedliwiać ograniczenie uzasadnienia orzeczenia wydanego w tym trybie tylko do rozważań prawnych, które mogą być odmienne niż przedstawione w kontrolowanym rozstrzygnięciu. Ponadto mniejszy ciężar gatunkowy spraw mogących być przedmiotem oceny sądu w tym postępowaniu pozwala na zredukowanie poziomu ochrony gwarantowanej

⁷ Ibidem, s. 42.

poprzez sporządzenie uzasadnienia, tym bardziej, że przyspieszenie procedowania jest kluczowym założeniem tego trybu⁸.

Z podobnym (pozornym) zderzeniem standardów dotyczących uzasadnień, a wynikających z prawa do sądu oraz regulacji normujących konstrukcję uzasadnienia mamy do czynienia w przypadku art. 423 § 1a k.p.k. Zgodnie z jego brzmieniem „w wypadku złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku w części odnoszącej się do niektórych oskarżonych sąd może ograniczyć zakres uzasadnienia do tych tylko części wyroku, których wnioski dotyczy”. Uzasadnienie sformułowane w ten sposób nie jest kompletne, nie obejmuje bowiem oczywiście całości sprawy. Z perspektywy prawa do sądu może okazać się ono jednak wystarczające, umożliwia bowiem sądową kontrolę orzeczenia w zakresie koniecznym z przyczyn proceduralnych (wniosek o uzasadnienie stanowi zazwyczaj przygotowanie do sporządzenia środka zaskarżenia – brak zatem podstaw, by pisemne motywy rozstrzygnięcia rozciągać także na tych oskarżonych, którzy nie zdecydowali się na kwestionowanie orzeczenia).

Obok przepisów wprost limitujących obowiązek sporządzania uzasadnienia, wskazać można także te, w których analogiczny rezultat wynika z trwałej praktyki stosowania prawa. Dzieje się tak m.in. w przypadku tzw. przedsądu dokonywanego przez SN w postępowaniu cywilnym (art. 398⁹ k.p.c.). W wyroku odnoszącym się do obowiązku uzasadniania tych orzeczeń TK (SK 26/02⁹) stwierdził wprost wyłącznie niekonstytucyjność braku obowiązku sporządzenia uzasadnienia w przypadku postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. W konsekwencji konieczne stało się określenie kształtu, jaki powinno przybrać to uzasadnienie. Praktyka orzecznicza SN w tym zakresie wypracowała sumaryczny, szablonowy, formularzowy kształt uzasadnień, bazujący na treści art. 398⁹ k.p.c. Postępowanie to spotkało się z aprobatą ETPCz (*Wnuk p. Polsce*¹⁰), który uznał te skrócone uzasadnienia za mieszczące się w standardzie prawa do sądu – argumentując, że sprawa przed rozpoznaniem przez SN była już dwukrotnie merytorycznie oceniana przez inne sądy. Do przeciwnego wniosku

⁸ Szerzej o analizie tego przypadku w zakresie części historycznej uzasadnienia zob. I. Rzucidło-Grochowska, „Część historyczna” uzasadnienia orzeczenia sądowego, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 182–184.

⁹ Wyrok TK z 31.03.2005 r., SK 26/02, Dz.U. Nr 68, poz. 609.

¹⁰ Postanowienie ETPCz z dnia 1 września 2009 r. w sprawie *Wnuk przeciwko Polsce*, skarga nr 38308/05; P. Hofmański, A. Wróbel, op. cit. Zob. też szerzej: A. Torbus, *W sprawie braku obowiązku uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej w kontekście prawa do sądu*, Przegląd Sądowy 2007, nr 1, s. 46 i n.

doszedł natomiast TK¹¹, który (korzystając ze swobody ustanowienia standardu wyższego niż wynikający z EKPCz) zakwestionował fragmentaryczność tych uzasadnień, wskazując m.in. na brak jasności co do motywów rozstrzygnięcia oraz trudności z legitymizacją.

Praktyka stosowania prawa może wpływać na ograniczenie kształtu uzasadnienia także w wielu innych sytuacjach – zwłaszcza w odniesieniu do orzeczeń o charakterze pobocznym i przede wszystkim wówczas, gdy wydawane są one na posiedzeniu niejawnym. Jednym z najbardziej wyrazistych przykładów ograniczania uzasadnienia przez praktykę sądową są postanowienia odnoszące się do kosztów postępowania (zarówno rozstrzygające o zasadności zażalenia na zarządzenie w przedmiocie wpisu, jak i orzeczeń o kosztach zawartych w wyroku). W uzasadnieniach tych zwykle wskazywane są tylko odpowiednie jednostki redakcyjne aktu prawnego stanowiącego podstawę orzeczenia w tym zakresie wraz ze stwierdzeniem, że sytuacja opisana w przywoływanych przepisach ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – bez wyraźnego zaznaczenia subsumpcji, jaka została dokonana w sprawie¹². Wątpliwość co do zgodności takiego postępowania z ukształtowanym standardem prawa do sądu wynika z przyjęcia założenia, że zarówno tzw. część historyczna, jak i (w tym przypadku) prawna uzasadnienia, odzwierciedlają co do zasady przeprowadzony proces stosowania prawa, w tym jego poszczególne elementy¹³. Jednym w ważnych etapów tego procesu jest zaś kwalifikacja prawna ustalonego stanu faktycznego z punktu widzenia norm prawnych (subsumpcja)¹⁴. W takiej sytuacji, gdy uzasadnienie nie zawiera opisu tego elementu, można po pierwsze (przynajmniej na poziomie teoretycznym) przypuszczać, że rozumowanie to nie zostało przeprowadzone, orzeczenie zaś wydano w sposób niejako automatyczny, szablonowy. Podważać to może zatem wynikający z prawa do sądu wymóg indywidualnego przyjrzenia się każdemu elementowi sprawy – nawet takiemu, który nie ma kluczowego znaczenia dla rozstrzygnięcia jej istoty. Po drugie, sporządzone w ten sposób uzasadnienie utrudnia kontrolę orzeczenia, która opiera się wszak na lekturze uzasadnienia. W tych przypadkach, w których orzeczenie nie podlega kontroli (postanowienie wydane w następstwie rozpoznania zażalenia w przedmiocie kosztów postępowania),

¹¹ Wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 29.

¹² Nie oznacza to jednak, że w sprawach rozstrzyganych wyrokiem wydanym po przeprowadzeniu rozprawy uzasadnienie pozbawione jest tego typu wad.

¹³ Zob. szerzej na temat założenia o odzwierciedlaniu się elementów procesu stosowania prawa w uzasadnieniu orzeczenia sądowego I. Rzucidło-Grochowska, „Część prawna” uzasadnienia orzeczenia sądowego. *Zarys problematyki*, [w:] *Pro scientia et iuridica*, red. A. Przyborska-Klimczak, P. Sendeci, M. Chrzanowski (w przygotowaniu).

¹⁴ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznicze*, Kraków 2004, *passim*.

uzasadnienie sformułowane w opisany wyżej sposób nie pozwala natomiast stronie na zapoznanie się z przesłankami rozstrzygnięcia¹⁵ – zwłaszcza gdy jest to zażalenie na zarządzenie przewodniczącego, które jako takie nie posiada osobnego uzasadnienia lub jest ono szczątkowe i ogranicza się do wskazania odpowiednich przepisów prawnych.

Równocześnie należy jednak zauważyć, że choć postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania nie powinny być marginalizowane, nie należą one jednak do istoty sprawy zawisłej przed sądem, a są jedynie konsekwencją prowadzenia postępowania sądowego¹⁶. Z tego powodu, choć opisana praktyka jest bez wątpienia wadliwa argumentacyjnie, nie można przesądzić z góry, by w każdym wypadku stała ona w sprzeczności z prawem do sądu. Odpowiedź na to pytanie musi zostać w każdym wypadku udzielona *ad casum*.

V. Brak obowiązku uzasadnienia – zaprzeczenie prawa do sądu?

Na gruncie regulacji procesowych jeszcze częstsze są przypadki, w których ustawodawca nie nakłada na sąd obowiązku sporządzenia uzasadnienia. Znacznie częściej też niż w opisanych wcześniej wypadkach rozwiązanie to uznaje się za niezgodne z prawem do sądu.

Tytułem przykładu wymienić tu można brak obowiązku uzasadnienia orzeczenia o oddaleniu kasacji w postępowaniu karnym jako oczywiście bezzasadnej (art. 535 k.p.k.). Jak mogłoby się wydawać, ponieważ sprawa została już dwukrotnie rozpoznana merytorycznie, przynajmniej te przypadki, w których kasacja już *prima facie* jest pozbawiona szans na sukces, powinny zostać zwolnione z obowiązku sporządzania uzasadnienia. Trybunał Konstytucyjny (SK 30/05¹⁷) zwrócił jednak uwagę, że brak uzasadnienia w sytuacji współwystępowania innych czynników mogących skutkować ograniczeniem prawa do sądu (orzeczenie na posiedzeniu niejawnym, konieczność zastosowania normy zawierającej zwrot niedookreślony) oznaczać może rażące naruszenie gwarancji

¹⁵ O deficytach warsztatu, w tym o braku subsumcji w procesie stosowania prawa i odzwierciedlenia jej w uzasadnieniach zob. szerzej E. Łętowska, *Sąd orzekał jak orzekał, a nikomu nic do tego*, Dziennik Gazeta Prawna, 29–31 sierpnia 2014 r., nr 167, s. C4.

¹⁶ Brak subsumpcji wydaje się jednak bardziej poważną wadą uzasadnienia, mogącą naruszać prawo do sądu, w przypadku orzeczeń wydawanych w sprawach mieszczących się w kategorii społecznie wrażliwych – przyznania prawa pomocy/zwolnienia od kosztów sądowych oraz wstrzymania wykonania decyzji.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2.

przyznanych uczestnikowi postępowania. Istotne jest również to, że wskutek braku wypowiedzi orzecznictwa co do sposobu rozumienia „oczywistej bezzasadności”, nie jest możliwe wspólne wypracowanie znaczenia tego pojęcia w judykaturze ani przekazanie zarówno stronie, jak i potencjalnym autorom kasacji, jakiego rodzaju sytuacje mogą spowodować oddalenie środka zaskarżenia na podstawie tego przepisu. Co ciekawe, także w tym przypadku ETPCz uznał brak uzasadnienia za zgodny z EKPCz (*Walczak p. Polsce*¹⁸), lecz ustanowienie wyższego standardu krajowego oznacza, że jego naruszenie jest także naruszeniem Konwencji.

Podobnie niezgodny ze standardem zakreślonym dla prawa do sądu pozostaje brak obowiązku uzasadniania odmowy skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE przez sąd ostatniej instancji, nawet jeżeli nie przybiera ona formy osobnego orzeczenia. Brak ustanowienia takiego obowiązku może być postrzegany jako naturalna konsekwencja istoty instytucji zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym – leżącego w kompetencji sądu, nie zaś bezpośrednio samego uczestnika postępowania. Z drugiej jednak strony, brak uzasadnienia w takim przypadku nie pozwala na ocenę, czy podnoszona przez stronę kwestia okazała się na tyle nieistotna, że nie wystąpiła konieczność skierowania pytania do TS, czy też odnosiła się do przepisu niebudzącego wątpliwości lub już poddanego interpretacji TS (*Dhahbi p. Włochom*)¹⁹. Sytuacja taka ogranicza więc możliwość zapoznania się z wszystkimi motywami przemawiającymi za podjętym rozstrzygnięciem²⁰.

Istnieją również sytuacje, w których brak uzasadnienia orzeczenia może być uznany za zgodny z omawianym standardem. Jako przykład wskazać można art. 694⁶ § 1 k.p.c., zgodnie z którym uzasadnienia nie wymaga postanowienie co do istoty sprawy w postępowaniu rejestrowym wydane zgodnie z wnioskiem. Rezygnacja z uzasadnienia wynika z faktu odpowiadania przez orzeczenie woli strony – co wyklucza realizację podstawowej funkcji ochronnej uzasadnienia, jaką jest umożliwienie kontroli rozstrzygnięcia (która w takiej sytuacji z dużym prawdopodobieństwem nie będzie miała miejsca).

Warto także zwrócić uwagę, że wskazanie uzasadnień spełniających standard prawa do sądu oraz mieszczących się poza jego ramami należy nie tylko do międzynarodowych organów sądowych (szczególnie ETPCz) oraz Trybunału

¹⁸ Decyzja ETPC z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie 77395/01 *Walczak v. Polska*, LEX nr 53633.

¹⁹ Wyrok ETPCz z 8 kwietnia 2014 r. w sprawie *Dhahbi p. Włochom*, skarga nr 17120/09.

²⁰ A. Mężykowska, *ETPCz o obowiązku uzasadniania odmowy zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym – glosa do wyroku z 8.04.2014 r. w sprawie Dhahbi przeciwko Włochom*, EPS 2014, nr 9, s. 49 i n.

Konstytucyjnego, lecz także lokuje się na poziomie sądów powszechnych – zwłaszcza znajdujących się na wyższych piętrach w hierarchii judykatury. Sądy te, kontrolując wydane rozstrzygnięcie (choćby w zwykłym toku instancji), dokonują tego poprzez lekturę uzasadnienia wydanego orzeczenia. Jeżeli jest ono skonstruowane wadliwie, kontrola ta jest utrudniona lub nawet niemożliwa. W takim wypadku, oceniając, czy uzasadnienie pozwala na weryfikację rozstrzygnięcia, wypowiadają się one również, pośrednio, o jego zgodności (rozumianej *in concreto*) ze standardem prawa do sądu – ujmowanego z perspektywy tych jego elementów, których celem jest zagwarantowanie instancyjności postępowania. Ocena sądu odwoławczego prowadzona jest jednak zwykle w tych wypadkach, co wymaga wyraźnego podkreślenia, w sposób ściśle pragmatyczny (weryfikacji podlega przede wszystkim zrozumiałość i kompletność uzasadnienia), bez odnoszenia się wprost do sfery praw podstawowych. Z reguły pomiędzy obiema sferami nie występuje jednak jakkolwiek sprzeczność – co więcej, działalność sądów przyczynia się w tym zakresie do budowy i uściślenia standardu (z opisanych wyżej przyczyn, następującego jednak z reguły *implicite*). Co więcej, zapewnia mu ona realną efektywność – z istoty rzeczy jest on bowiem stosowany, przynajmniej w pewnym zakresie, w odniesieniu do każdej decyzji stosowania prawa podlegającej kontroli w postępowaniu odwoławczym (jej kontrola już *a priori* wymaga bowiem poznania stojących za nią motywów).

Podsumowując, pełne, kompletne czy kompleksowe uzasadnienie orzeczenia sądowego nie zawsze jest wymogiem absolutnie niezbędnym z perspektywy realizacji prawa do sądu. Ograniczenia w zakresie obowiązku sporządzania uzasadnień należy rozważać w kontekście funkcji, jakie mają one spełniać – uwzględniając równocześnie, czy tylko sporządzenie uzasadnienia jest w stanie zapewnić odpowiedni poziom ochrony w danej sytuacji. Ostateczna ocena poszczególnych regulacji wymaga zatem wyważenia racji przemawiających za wypracowanym w tym zakresie standardem a unormowaniami procedury krajowej i praktyką stosowania prawa. Trzeba jednak pamiętać, że nadmiernie liberalne podejście do konstrukcji uzasadnień może ograniczyć efektywność realizowania gwarancji przyznanych uczestnikom postępowania. Zbyt skąpe uzasadnienia utrudniają kontrolę wydawanych rozstrzygnięć i tym samym zamiast skrócić postępowanie – wydłużają je. Kluczem do znalezienia właściwej miary jest więc proporcjonalizacja celów i środków²¹.

²¹ E. Łętowska, A. Paprocka, I. Rzucidło-Grochowska, op. cit., s. 18–20.

LACK OF DUTY OF JUSTIFYING A JUDGEMENT AND SHORTENED JUSTIFICATION VERSUS THE RIGHT TO FAIR TRIAL AND ACCESS TO THE COURT

The right to fair trial and access to the court is interpreted by European Court of Human Rights in a wide manner. Amongst these rulings, there are numerous judicial opinions, where ECHR addresses the problem of giving grounds for judicial decisions (not mention explicitly in the Convention). Out of that reason we may say that there is possible to notice special element of the general right to due process – right to obtain grounds for judicial decisions. This particular right has many aspects and – at least at the first glance – seems to impose the duty to prepare justifications without exceptions. In practice the situation is yet quite different. ECHR approves some limitations of this duty, that might arise from different sources. In other words, shortened justifications and lack of the duty to justify may be, under some conditions, compliant with standards set forth by the Convention. The cloud of this matter is proportionalization of the justifying process, as well as considering of arguments pro and contra fulfilling maximum standard. Sometimes it is therefore possible that guaranteeing the right to fair trial may be overcome by another values (like promptness of receiving a decision, better governance of judges' time and effort, etc.). Considering this issue in a wider perspective, we, hence, cannot try to maximize one aspects of a standard because, if it may cause obstacles in meeting another elements located within it the other rights' domain.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Marta Sarnowiec-Cisłak ■

MODEL ARGUMENTACYJNY JAKO NARZĘDZIE URZECZYWISTNIANIA PRAWA JEDNOSTKI DO SĄDU (NA PRZYKŁADZIE ORZECZEŃ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH ZAPADAJĄCYCH W TZW. OKRESIE ODROCZENIA)

Omówienie zagadnienia dotyczącego uzasadnień orzeczeń sądowych jako formy realizacji prawa do sądu wymaga zwrócenia uwagi na przemiany zachodzące w procesie stosowania prawa, znajdujące odzwierciedlenie w sposobie uzasadniania rozstrzygnięć sądowych. Jednym z dających się zaobserwować w tej sferze zjawisk pozostaje przejście od sylogistycznego modelu stosowania prawa w kierunku modelu argumentacyjnego (dyskursywnego)¹. Choć przyczyn tego procesu upatruje się przede wszystkim we właściwości języka prawnego (otwartości tekstowej, niedookreśloności pojęć, posługiwaniu się klauzulami generalnymi) oraz konieczności uczynienia z prawa elastycznego i efektywnego narzędzia regulacji nieustannie zmieniającej się rzeczywistości społecznej i gospodarczej,

¹ Jak zauważa L. Morawski: „(...) stosowanie prawa coraz mniej przypomina mechaniczne dedukowanie następstw prawnych z reguł prawnych, a coraz częściej staje się mniej lub bardziej skomplikowanym procesem ważenia argumentów, które przemawiają za lub przeciwko różnym alternatywom decyzyjnym. (...) „narastanie elementów argumentacyjnych w stosunku do elementów czysto sylogistycznych we współczesnych procedurach stosowania prawa – to rzucający się w oczy rys prawa epoki postmodernistycznej.” – zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2003, s. 195; podobnie: *Tenże, Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 207–213.

to powodów „popularności” modelu argumentacyjnego można doszukiwać się również w mnogości ośrodków tworzenia prawa i wzajemnym przenikaniu się systemów prawa krajowego, europejskiego i międzynarodowego oraz panujących tam – stopniowalnych ze swej istoty – zasad. Czynniki te determinują potrzebę posługiwania się odmiennym wzorcem stosowania prawa². Okazuje się bowiem, że prosty sylogizm (subsumpcja) polegający – ogólnie rzecz ujmując – na wyciągnięciu określonych konsekwencji prawnych z porównania ustalonego stanu faktycznego i normy prawnej, mimo iż w wielu przypadkach wystarczający dla rozstrzygnięcia sprawy, pozostaje niekiedy zbyt ubogi i wymaga poszerzenia o argumentację polegającą na ważeniu przez sąd różnorodnych racji, które zadecydują o przyjęciu takiego, a nie innego rozwiązania. Model argumentacyjny sprowadza się więc do rozważenia w procesie decyzyjnym „ścierających się” zasad czy chronionych przez nie wartości i wyborze określonych z nich jako przesłanek kierunku podejmowanego rozstrzygnięcia. Brak przy tym jednoznacznej i niejako z góry abstrakcyjnie ustalonej hierarchii uwzględnianych argumentów, których waga musi być każdorazowo oceniona na tle konkretnej sprawy. Podejście takie obarcza więc podmiot rozstrzygający daleko idącą odpowiedzialnością za podejmowane decyzje, wymagając od sądu aktywnej postawy, przezwyciężenia ugruntowanego i zakorzenionego założenia o roli sędziów jako „ust ustawy” i odejścia od „utartej drogi” uzasadniania orzeczeń przy wykorzystaniu stylu dedukcyjnego³. Zbyt daleko idące byłoby jednak twierdzenie, że wzorzec dyskursywny przekreśla znaczenie samej subsumpcji w procesie stosowania prawa. Wprost przeciwnie w literaturze podnosi się, że sylogizm stanowi jeden z argumentów rozważanych w ramach modelu dyskursywnego⁴, zaś przeprowadzenie wyraźnej granicy między tzw. sylogizmem złożonym a modelem argumentacyjnym może być niekiedy bardzo trudne⁵.

² Zmiany zachodzące w płaszczyźnie stosowania prawa są w istocie refleksem szerszej i fundamentalnej dyskusji wokół pozytywistycznej i niepozytywistycznej wizji prawa i wiążą się również z pojęciem aktywizmu i pasywizmu sędziowskiego. – co do sygnalizowanych zmian i wyzwań stojących przed prawnikami, w tym m.in. sędziami w sferze stosowania prawa zob. przykładowo: M. Zirk-Sadowski, *Uczestniczenie prawników w kulturze*, Państwo i Prawo 2002, nr 9, s. 3 i n.; E. Łętowska, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, nr 1, s. 27 i n.

³ Na styl dedukcyjny jako zdecydowanie przeważający w uzasadnieniach sądów, w tym sądów najwyższych instancji zwraca uwagę m.in. M. Zirk-Sadowski – zob. Tenże [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 368–369.

⁴ Tak np. B. Wojciechowski, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 453.

⁵ Zob. L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 200, gdzie autor zaznacza, że model

Przykładem dyskursywnego sposobu uzasadniania wyroków pozostaje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które ze swej istoty czyni koniecznym ważenie argumentów – zasad i norm konstytucyjnych oraz strzeżonych przez ustawę zasadniczą wartości. Choć zasadnicze zadanie Trybunału polegające na hierarchicznej kontroli norm można schematycznie postrzegać jako (pionowe) porównanie kwestionowanej regulacji z określonym postanowieniem aktu wyższej rangi, to w istocie decyzja o konstytucyjności lub niekonstytucyjności badanego unormowania pozostaje (poziomą) wypadkową ważonych racji, zasad i celów oraz przyznaniu prymatu wybranym z nich. Widoczne staje się to chociażby w sprawach, w których TK analizuje stopień realizacji jakiejś wartości kosztem ograniczenia innej w świetle zasady proporcjonalności (np. bezpieczeństwa i porządku publicznego kosztem ochrony prywatności).

W kontekście głównego tematu rozważań powstaje pytanie o relację między „nowym” wzorcem stosowania prawa a prawem jednostki do sądu?

Relacja między podejściem dyskursywnym a prawem do sądu może być dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, prawo do sądu może stanowić jeden z argumentów w procesie dochodzenia do rozstrzygnięcia, decydujących o wyborze jednej z alternatywnych decyzji. W tym ujęciu prawo do sądu zostaje sprowadzone do jednego z elementów modelu argumentacyjnego. Z perspektywy analizowanego zagadnienia ważniejsza pozostaje jednak druga z występujących tu zależności, dotycząca wpływu argumentacyjnej metody rozstrzygania spraw na realizację prawa do sądu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że immanentnym komponentem prawa do sądu pozostaje – obok prawa do uruchomienia postępowania sądowego, prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia czy też prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy – prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności. Gwarancją sprawiedliwości proceduralnej jest natomiast m.in. konieczność ujawnienia motywów rozstrzygnięcia, pozwalająca na weryfikację sposobu „myślenia” sądu⁶. Uzasadnienie sądowe stanowi więc bezsprzecznie jeden z aspektów realizacji prawa do sądu. W literaturze mówi się wręcz o „prawie do uzasadnienia” jako jednym z elementów prawa do sądu⁷. Z tego punktu widzenia argumentacyjny model uzasadniania orzeczeń

sylogistyczny zbliża się do modelu argumentacyjnego wówczas, gdy decyzja jest podejmowana jako konsekwencja wielu powiązanych przesłanek, a nie tylko prostego linearnego wnioskowania.

⁶ Co do elementów składających się na prawo do sądu zob. np. wyroki TK: z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, Z.U. 2007 / 9A / 108; z dnia 31 maja 2005 r., sygn. akt SK 26/02, Z.U. 2005 / 3A / 29.

⁷ Zob. I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia a prawo do sądu*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, pod red. I. Rzucidło, Lublin

sądowych rozumiany jako pewien sposób dochodzenia do rozstrzygnięcia, choć nie stanowi samodzielnie składnika prawa do sądu (w tym sensie, że nie stanowi on warunku koniecznego realizacji tego prawa), to powinien być rozpatrywany jako narzędzie gwarantujące jego pełniejszą realizację. W tym ujęciu stanowi on instrument przyczyniający się do zapewnienia „prawa do sądu lepszej jakości”, czy też – patrząc z perspektywy sądów powszechnych i administracyjnych – urzeczywistniania prawa do wymiaru sprawiedliwości. Jeśli bowiem przyjąć, że prawo do sądu zakłada rzetelne i wszechstronne zbadanie sprawy, transparentne ujawnienie motywów rozstrzygnięcia i w konsekwencji „wymierzenie sprawiedliwości”, to kluczem do realizacji takiego właśnie celu może okazać się model argumentacyjny.

Wspomniane zależności można zobrazować na przykładzie orzeczeń sądów administracyjnych. Choć sama koncepcja tego pionu sądownictwa (kontrola działań administracji publicznej z punktu widzenia jej legalności przy wykorzystaniu orzeczeń o charakterze kasatoryjnym – schemat akt zgodny/niezgodny z prawem) mogłaby przynajmniej na „pierwszy rzut oka” sugerować brak przydatności zakładanego przez model argumentacyjny ważenia wartości na tle konkretnego przypadku, to okazuje się, że niezależnie od specyfiki sądownictwa administracyjnego, także w tym przypadku omawiany instrument może stać się niezwykle przydatny. Dzieje się tak nie tylko ze względu na uniwersalność – wskazanych na wstępie – przyczyn sięgania do modelu argumentacyjnego, ale również z uwagi na szczególny cel realizowany przez sądy administracyjne zorientowany na ochronę jednostki w wertykalnych, a więc nierównorzędnych stosunkach z władzą publiczną. Realizacja prawa do sądu administracyjnego zakłada więc dostęp do wymiaru sprawiedliwości chroniącego jednostkę przed nielegalnymi działaniami organów administracji publicznej, a to dla urzeczywistnienia tych założeń wymaga nierzadko ważenia różnorodnych argumentów w kontekście okoliczności danej sprawy.

Dobłą ilustracją potencjalnego pola wykorzystania wzorca dyskursywnego stanowią orzeczenia wydawane w tzw. okresie odroczenia, a więc po ogłoszeniu przez TK wyroku o niekonstytucyjności określonej regulacji prawnej, przy jednoczesnym jej utrzymaniu jako części systemu prawnego (do momentu derogacji trybunalskiej lub odpowiedniej interwencji prawodawczej). W tego typu przypadkach sąd, dokonujący zabiegów walidacyjnych i interpretacyjnych, już niejako „na wstępie” staje w obliczu konfliktu wartości, tj. kwestii niekonstytucyjności relewantnej podstawy prawnej i racji przemawiających za dalszym

2012, s. 112 i n.; M. Grochowski, *Uzasadnienie orzeczenia sądu drugiej instancji i jego deficyty (studium przypadku)*, Państwo i Prawo 2014, nr 2, s. 76–77

stosowaniem lub odmową stosowania wadliwych przepisów prawa w realiach danej sprawy. Problem taki oczywiście nie powstaje przy założeniu, że dylemat ten został już jednoznacznie i ostatecznie rozwiązany przez Trybunał Konstytucyjny, który podejmując decyzję o odroczeniu, ujawnia w sposób mniej lub bardziej uargumentowany przesłanki skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji. Sądy administracyjne zdają się jednak skłaniać do stanowiska, zgodnie z którym rozstrzygnięcie zaistniałego konfliktu wartości przez TK podejmowane w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych wymaga „ponownej refleksji” w procesie wymierzania sprawiedliwości. Innymi słowy, posłużenie się przez TK konstrukcją odroczenia nie zwalnia sądu administracyjnego od konieczności ponownego przeanalizowania argumentów przemawiających za zastosowaniem w dotychczasowym (niekonstytucyjnym) kształcie, modyfikacją bądź odmową zastosowania niezgodnego z ustawą zasadniczą unormowania. Może się bowiem okazać, że na tle okoliczności zawisłej przez sądem sprawy, ujawnią się albo wartości przez Trybunał w ogóle nieuwzględnione, albo zasadna okaże się odmienna – niż dokonana przez Trybunał – ocena konfrontowanych ze sobą wartości. W takim przypadku niezwykle przydatny staje się właśnie dyskursywny model stosowania prawa. Sądy administracyjne, decydując o wyniku sprawy w tego rodzaju sytuacjach, ważą bowiem określone racje, korzystając ze stylu argumentacyjnego jako środka pozwalającego na uzasadnienie (usprawiedliwienie) przyjętego rozwiązania. Przykładem może być już sama próba określenia w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przesłanek wymagających rozważenia przy orzekaniu w okresie odroczenia. W wyroku z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1403/05, wielokrotnie powoływanym później w judykaturze, Naczelny Sąd Administracyjny sformułował katalog czynników, które powinny być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji o sposobie zastosowania przepisu w okresie odroczenia, zaliczając do nich: przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem; przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem; powody, dla których TK odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu⁸.

W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że wyrazem poszanowania dla modelu argumentacyjnego i konieczności analizowania różnorodnych racji na tle konkretnych stanów faktycznych może być także wyrok NSA podjęty w składzie

⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1403/05, Wokanda 2006, nr 5 wraz z glosami: P. Florjanowicza-Błachuta, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2007, nr 1, s. 142 i Piotra Tulei *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2007, nr 1, s. 136.

siedmiu sędziów o sygn. akt I FPS 4/12⁹. Przedmiotowe orzeczenie zostało wydane w następstwie pytania prawnego jednego ze składów orzekających, który domagał się podjęcia uchwały w zakresie uprawnień sądów administracyjnych rozstrzygających po orzeczeniu TK w okresie tzw. odroczenia. Chodziło mianowicie o przesądzenie kwestii, czy w sprawach dotyczących kontroli interpretacji podatkowych sąd administracyjny może nakazać organom podatkowym, aby te odmówiły zastosowania niekonstytucyjnego, ale jeszcze obowiązującego (z uwagi na odroczenie utraty mocy obowiązującej przez TK) przepisu prawa. Mimo iż NSA w powołanym wyroku wypowiedział się negatywnie do co takiej możliwości, to nie sposób nie dostrzec, że przyjmując sprawę do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów i odmawiając podjęcia w tym zakresie uchwały, NSA nie przesądził sygnalizowanej wątpliwości w sposób wiążący, dając w ten sposób – jak można zakładać – wyraz przekonaniu o obowiązku każdorazowego rozważenia argumentów mogących przemawiać za wyborem określonej decyzji co do zastosowania bądź odmowy stosowania wadliwej, choć stanowiącej element porządku prawnego, regulacji. Niewątpliwie widoczna staje się w tym przypadku pewna wstrzeźliwość w wyrażaniu na tym tle wiążących i jednoznacznych rozwiązań, ograniczających pole zastosowania wzorca dyskursywnego w tym obszarze.

W kontekście zadań realizowanych przez sądownictwo administracyjne konflikt wartości w sytuacji tzw. odroczenia nabiera szczególnie wyrazistego charakteru w przypadku, gdy niekonstytucyjne, ale obowiązujące prawo stanowi źródło obowiązku jednostki (o czym poniżej) bądź jest źródłem jej uprawnień. Można to zobrazować na przykładzie wyroku TK o sygn. K 16/04, w którym zakwestionowano konstytucyjność niektórych przepisów dotyczących świadczeń rodzinnych¹⁰. Trybunał stanął na stanowisku, że zamieszczona w art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, definicja osoby samotnie wychowującej dziecko, kluczowa dla przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego, pozostaje niejasna, niespójna z rozwiązaniami przyjętymi w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym i prowadzi do skutków niepożądanych społecznie. TK, odwołując się do aksjologii przyjętej w Konstytucji, zwrócił uwagę na szczególne znaczenie takich wartości, jak rodzina i małżeństwo, oraz wynikające z tego tytułu obowiązki państwa. W konkluzji Trybunał stwierdził, że badana regulacja godzi w nakaz ochrony rodziny i małżeństwa, a także nie wypełnia założenia o udziela-

⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. akt I FPS 4/12, ONSAiWSA 2012/6/97 wraz z glosą J. Jaśkiewicza, który podnosi, że wyrok ten „odpowiada charakterystyce argumentacyjno-interpretacyjnego modelu stosowania prawa, w którym ważne zasad oraz ustalenie zachodzących pomiędzy nimi relacji staje się osią sprawiedliwego rozstrzygnięcia” – zob. idem, OSP 2014, nr 2, poz. 12

¹⁰ Zob. wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04, Z.U. 2005 / 5A / 51.

niu pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, naruszając także konstytucyjny nakaz równego traktowania i konwencyjne prawo dziecka do odpowiedniego poziomu życia¹¹. TK dostrzegł jednak potrzebę przejściowego utrzymania w mocy analizowanych przepisów, mając na względzie zbliżającą się nowelizację ustawy i przychylając się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał na konieczność odroczenia z uwagi na ochronę osób już korzystających z tej formy pomocy. W jednej z zawisłych przed sądem administracyjnym spraw, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, biorąc pod uwagę niekonstytucyjność art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, uchylił decyzje organów odmawiające przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego oparte na wadliwej regulacji. Do stanowiska Sądu pierwszej instancji przychylił się również Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 12 września 2006 r. sąd kasacyjny jednoznacznie wskazał, że mimo odroczenia utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, stan niekonstytucyjności należy uwzględnić w toczącym się postępowaniu sądowym¹². NSA, przełamując zasadę *tempus regit actum*, uznał, że za takim kierunkiem rozstrzygnięcia przemawiają ważne względy społeczne. Odsyłanie w sprawach podstawowych świadczeń rodzinnych na drogę wznowienia byłoby – w ocenie sądu – sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, naruszeniem prawa do szybkiego załatwienia sprawy, co stanowi podstawowy standard europejski prawa do dobrej administracji, a na drodze sądowej prawa do szybkiego procesu. NSA zauważył, że odroczenie nastąpiło na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dla ochrony osób korzystających z tej formy pomocy, co w razie odmowy przyznania pomocy przy niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją oraz Konwencją o prawach dziecka winno być przy wykładni uwzględnione przez sąd. NSA, uwzględniając zatem cele przyznawa-

¹¹ Trybunał Konstytucyjny zajmował się w opisywanym przypadku dwoma rodzajami świadczeń przewidzianych w ustawie, tj. dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka oraz dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. Warunkiem przyznania świadczeń było „samotne wychowywanie dziecka” zdefiniowane w art. 3 pkt 17 ustawy jako „wychowywanie dziecka przez pannę, kawalera, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, wdowę lub wdowca, jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka”. Wobec niejasności kryterium „wspólnego niewychowywania dziecka” w praktyce przesłanką uzyskania tej formy pomocy stawał się wyłącznie stan cywilny osoby ubiegającej się o jej przyznanie, co skłaniało do pozorowania rozkładu pożycia między małżonkami (zwiększona liczba pozwów o separację i rozwód) i osłabiania więzi rodzinnych.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt I OSK 365/06, treść orzeczenia dostępna w CBOSA.

nych świadczeń i ich charakter jako pomocy mającej służyć bieżącemu zaspokajaniu podstawowych potrzeb rodziny, w szczególności dzieci, uznał, iż mimo odroczenia natychmiastowa „aplikacja” orzeczenia o niekonstytucyjności jest tu uzasadniona z uwagi na konieczność zapewnienia realizacji wymienionych przez NSA zasad dotyczących sprawiedliwości społecznej oraz sprawiedliwego i sprawnego procesu.

Niezwykle ciekawym przykładem, który pojawił się w bieżącej działalności sądów administracyjnych, pozostaje problem opodatkowania przychodów z tzw. nieujawnionych źródeł. W wyroku wydanym w dniu 18 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny konstytucyjności, ukształtowanej na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, instytucji opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych¹³. TK analizował tu trzy przepisy ustawy tworzące materialnoprawną i kompetencyjną podstawę wymiaru tego podatku, tj. przepis dotyczący stawki podatkowej (art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r.), przepis określający sposób ustalenia wysokości omawianych przychodów (art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r.) oraz przepis przewidujący termin wygaśnięcia prawa do wydania w tym przedmiocie decyzji (art. 68 § 4 Ordynacji podatkowej w brzmieniu aktualnym na dzień orzekania). Choć TK nie podzielił zarzutów kierowanych pod adresem pierwszego z wymienionych przepisów, to w pozostałym zakresie uznał badane unormowania za niekonstytucyjne¹⁴. W orzeczeniu Trybunał, kładąc nacisk na zasadę szczególnej określoności w sferze prawa daninowego, doszedł do przekonania, że poddany weryfikacji mechanizm opodatkowania jest obciążony poważnymi wadami dotyczącymi jego konstrukcji i nie spełnia standardów poprawności legislacyjnej, zaś ugruntowana praktyka jego stosowania (przez organy podatkowe i sądy administracyjne) albo zasygnalizowanych mankamentów nie zauważa, albo

¹³ Zob. wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK-A 2013/6/80.

¹⁴ Podstawowe zarzuty stawiane badanej regulacji dotyczyły niejasnego ukształtowania pojęcia przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych (art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.) oraz będącego tego następstwem braku jednoznacznego określenia zasad dotyczących biegu terminu ustalenia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych (art. 68 § 4 o.p. w związku z art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.). Pozostałe zastrzeżenia związane były z rozkładem ciężaru dowodu w postępowaniu dotyczącym wskazanego podatku, określeniem zakresu obowiązków dokumentacyjnych ciążyących na podatnikach, opodatkowaniem przychodów wynikających z czynności niemogących być przedmiotem prawnie skutecznej umowy oraz zbiegu instytucji ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych i określenia wysokości zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

rozstrzyga je na niekorzyść podatnika. Sprawa nieujawnionych źródeł stała się zatem polem rozważań szeregu zasad, wartości, celów i funkcji, z jednej strony urzeczywistnianych przez badaną instytucję i z drugiej przez nią naruszonych. Trybunał odwoływał się bowiem tak do zasady powszechności opodatkowania, zasady równości opodatkowania, zasady władztwa daninowego państwa, zasady sprawiedliwości społecznej czy zasady uczciwej konkurencji w gospodarce rynkowej, czy też funkcji prewencyjnej i restytucyjnej rozważanego mechanizmu opodatkowania; jak i innych wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz konstytucyjnych regulacji dotyczących prawa daninowego (art. 84 i art. 217 Konstytucji): zasady szczególnej określoności prawa podatkowego, zasady poprawnej legislacji, zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zakazu *nullum tributum sine lege*, zasady *in dubio pro tributario*, zakazu kreowania instytucji pozornych w prawie, czy też przedawnienia jako wartości mającej konstytucyjne umocowanie, będącej przejawem stabilizacji stosunków społecznych zakotwiczonej w zasadzie bezpieczeństwa prawnego. Orzekając o niekonstytucyjności zasadniczej podstawy nakładania podatku, tj. art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym w latach 1998–2006, Trybunał zwrócił uwagę, że choć wyrok nie odnosi się do powołanego przepisu w brzmieniu aktualnym, to przepis ten pozostaje w obecnie obowiązującym stanie prawnym w zbliżonym bądź równym stopniu wadliwy.

Konsekwencją zapadłego rozstrzygnięcia była w zasadzie jednolicie przyjmowana konieczność uchylenia przez sądy administracyjne i organy podatkowe dotychczasowych decyzji i wyroków wydanych w przedmiocie opodatkowania tzw. nieujawnionych źródeł za lata 1998–2006 i umarzanie postępowań w tych sprawach¹⁵. Jednocześnie uznano za niezbędne uzyskanie ostatecznej wypowiedzi Trybunału co do stanu aktualnie obowiązującego. W tym celu zarówno WSA w Gorzowie Wielkopolskim, jak i NSA skierowały do TK pytania prawne w sprawie konstytucyjności art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r.)¹⁶.

W kolejnym wyroku wydanym w dniu 29 lipca 2014 r. Trybunał potwierdził niezgodność przedmiotowej regulacji z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217

¹⁵ Zob. przykładowo wyroki NSA: z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II FSK 1199/13, sygn. akt II FSK 1466/13, oraz z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II FSK 988/13, sygn. akt II FSK 1303/13.

¹⁶ Zob. postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt I SA/Go 336/13 i postanowienie NSA z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II FSK 1835/13 – treść orzeczeń dostępna w internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych.

Konstytucji uznając, że zmiana art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. dokonana z dniem 1 stycznia 2007 r. nie usunęła – dostrzeżonych w wyroku z 2013 r. – zastrzeżeń natury konstytucyjnej co do niejasności i braku precyzji przedmiotowego przepisu¹⁷. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu o 18 miesięcy. W komunikacie prasowym wydanym bezpośrednio po rozprawie, jak i pisemnym uzasadnieniu Trybunał wyraźnie zaznaczył, że odroczenie oznacza możliwość dalszego prowadzenia postępowań w sprawie podatku od dochodów nieujawnionych na podstawie zakwestionowanego przepisu. Mimo że obalone zostało w stosunku do kontrolowanej regulacji domniemanie konstytucyjności, to powinna być ona przestrzegana i stosowana przez wszystkich adresatów, w tym przez sądy. Odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej Trybunał usprawiedliwił koniecznością realizacji zasady powszechności i równości opodatkowania, w tym zwłaszcza potrzebą zapobieżenia procederu nieujawniania przychodów lub zaniżania ich wysokości. Zdaniem TK, natychmiastowa derogacja art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oznaczałaby nieuzasadnione uprzywilejowanie podatnika nieuczciwego względem podatnika rzetelnie wywiązującego się ze swoich obowiązków. Jednocześnie TK wskazał, że „Organy administracyjne i sądownie, interpretując oraz stosując art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., powinny jednak kierować się wskazówkami dotyczącymi tego przepisu wynikającymi z wyroku o sygn. SK 18/09 oraz z wyroku w niniejszej sprawie. Właściwe organy administracji podatkowej i sądy administracyjne powinny brać pod uwagę stany faktyczne konkretnych spraw.” Trybunał wyraził przy tym aprobatę dla obecnego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu, zgodnie z którym podmioty stosujące prawo powinny uwzględnić powody, dla których Trybunał odroczył w czasie utratę mocy obowiązującej przepisu naruszającego zasady konstytucyjne, rodzaj tego naruszenia i znaczenie tego przepisu dla prawidłowego funkcjonowania danej gałęzi prawa.

Z wypowiedzi Trybunału jednoznacznie wynika więc, że sądy powinny decydować o wyniku toczących się spraw indywidualnie, w każdym przypadku odrębnie. Trybunał pozostawił w istocie otwartą kwestię potencjalnych rozstrzygnięć, które zapadną w przyszłości na podstawie niekonstytucyjnego, lecz wciąż obowiązującego przepisu. Wytyczne TK zakładają bowiem, że podejmowanie decyzji w tej mierze wymaga uwzględnienia szeregu argumentów wpływających na kierunek rozstrzygnięcia, w tym ważenia zasady powszechności i równości opodatkowania oraz zasady prawidłowej legislacji, a także podjęcia próby zniwelowania braku precyzji stosowanych unormowań przy poszanowaniu zasady

¹⁷ Zob. wyrok TK z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt P 49/13 i treść komunikatu zamieszczonego na stronie internetowej TK po rozprawie.

in dubio pro tributario. Co więcej, na tle spraw dotyczących nieujawnionych źródeł ujawnia się również szczególny dylemat równości co do skutków wywołanych niekonstytucyjnością art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. i wiążąca się z tym potrzeba wyjaśnienia, dlaczego ta sama wadliwość tożsamego w istocie przepisu raz doprowadzi do odzyskania przez podatnika kwoty uiszczanego podatku za lata 1998–2006, żeby w sprawach dotyczących kolejnych okresów rozliczeniowych nie stanowić przeszkody do wymierzenia podatnikowi zobowiązania podatkowego.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych po wydaniu przedmiotowego wyroku TK potwierdza przydatność modelu argumentacyjnego jako narzędzia służącego rozstrzyganiu konkretnych spraw na mocy niekonstytucyjnych lecz obowiązujących przepisów prawa podatkowego. Mimo rozbieżności w ocenie skutków prawnych orzeczenia Trybunału dokonywanej przez wojewódzkie sądy administracyjne¹⁸, Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się jednolicie za koniecznością dokonywania merytorycznej kontroli decyzji organów podatkowych, wykluczając „automatyczne” usuwanie z obrotu prawnego zaskarżonych do sądu aktów wyłącznie z uwagi na ich niezgodność z Konstytucją. Choć część orzeczeń NSA uzasadniała podjęty kierunek rozstrzygnięcia restrykcyjnym ujęciem następstw odroczenia, wskazując na nakaz dalszego stosowania wadliwego przepisu i utożsamiając odmowę stosowania ustawy w okresie odroczenia z „naruszeniem prawa”¹⁹, to w treści podejmowanych przez sąd kasacyjny orzeczeń zdecydowanie dominował wzorzec dyskursywny. W jego ramach dokonano zaś ważenia określonych wartości, próbując pogodzić „ścierające się” w rozpatrywanym przypadku racje. W tego rodzaju rozstrzygnięciach NSA, opowiadając się za koncepcją elastycznego ujęcia skutków prawnych klauzuli

¹⁸ W wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych można odnaleźć trzy różne ujęcia skutków prawnych wyroku TK o sygn. akt P 49/13, a więc stanowisko zakładające dalsze stosowanie niekonstytucyjnego przepisu bez jakichkolwiek modyfikacji – zob. przykładowo nieprawomocny wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2014 r., sygn. akt I SA/Łd 999/14 (gdzie w uzasadnieniu opowiedziano się za kontynuacją ugruntowanego stanowiska sądów administracyjnych w zakresie rozkładu ciężaru dowodzenia w sprawach dotyczących nieujawnionych źródeł przychodów), stanowisko opowiadające się za dalszym stosowaniem niekonstytucyjnego przepisu, ale w sposób zmodyfikowany (tj. z uwzględnieniem wskazówek wynikających z wyroków Trybunału) – zob. przykładowo wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I SA/Bd 755/14 i wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1025/14, a także stanowisko odmawiające dalszego stosowania niekonstytucyjnego przepisu – zob. przykładowo nieprawomocne wyroki WSA w Rzeszowie z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt I SA/Rz 250/14 i z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt I SA/Rz 620/14 (gdzie w uzasadnieniach zwrócono m.in. uwagę na zasadę równości jako przesłankę odmowy stosowania wadliwej regulacji).

¹⁹ Zob. przykładowo wyroki NSA: z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt II FSK 2670/14 i sygn. akt II FSK 2592/14.

odraczającej, podnosił z jednej strony, że za dalszym stosowaniem art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r.) przemawia zasada równości i powszechności opodatkowania oraz konieczność realizacji założonych przez przepis funkcji fiskalnej i prewencyjnej, z drugiej jednak uwzględnił wytknięte przez Trybunał wady, dokonując reinterpretacji danego przepisu „na korzyść podatnika”. NSA wyjaśniał również, że opóźnienie utraty mocy obowiązującej w pierwszym z wydanych przez TK wyroków (sygn. akt SK 18/09) nie było możliwe z uwagi na fakt, iż wyrok ten dotyczył stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2006 r., tj. okresu zamkniętego w czasie, co usprawiedliwia odmienne ustalenie konsekwencji orzeczenia z roku 2014 (sygn. akt P 49/13)²⁰. Wykorzystując model argumentacyjny, Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się zatem za zastosowaniem niekonstytucyjnego unormowania, starając się jednak usunąć mankamenty wadliwej regulacji poprzez dokonanie jej wykładni w sposób zgodny ze wskazówkami TK.

Postawione przed sądami administracyjnymi trudne zadanie rozstrzygania w sprawach dotyczących „nieujawnionych źródeł” wymagało więc wyjścia poza ramy narzucone wzorcem sylogistycznym. Choć bowiem dyskursywny model dochodzenia do rozstrzygnięcia stanowi niewątpliwie dla sądu wyzwanie, to wydaje się lepiej odpowiadać wymogom realizacji prawa jednostki do sądu (sądu administracyjnego) i przyjętym w świetle tego prawa standardom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, stwarzając szansę budowania atmosfery dialogu z jednostką i tworząc ramy należytej gwarancji ochrony jej praw w „starciu” z władzą publiczną.

²⁰ Zob. przykładowo wyroki NSA: z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt II FSK 2680/14; sygn. akt II FSK 2621/14; sygn. akt II FSK 2608/14; sygn. akt II FSK 2620/14; z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. akt II FSK 2683/14; sygn. akt II FSK 2681/14; z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt II FSK 2598/14; z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II FSK 1363/13.

ARGUMENTATIVE MODEL AS AN INSTRUMENT
OF REALIZATION OF RIGHT TO FAIR TRIAL
(ON THE EXAMPLE OF ADMINISTRATIVE COURT
JUDGEMENTS IN THE SO-CALLED DEFERRAL PERIOD)

The argumentative model of applying law helps to provide „the right for a better quality judgment“ for all citizens. A good example of such relations are decisions of administrative courts made after the Constitutional Tribunal issues a judgment which delays the date of an unconstitutional law becoming ineffective. In such situations, the court faces a conflict of values, i.e. the issue of unconstitutional relevant legal basis against the arguments behind the further applying, or refusing to apply, defective regulations in a given case. By resorting to the discursive paradigm, administrative courts can search for pro-constitutional solutions while taking into the position of a citizen in relations with administrative authorities. Although the argumentative model of arriving at solutions poses a challenge to the court, it seems to be better suited to requirements of ensuring the citizen's right to the administrative court and the standards of judiciary which follow that right, by making it easier to create an environment of a dialogue with the citizen and by creating a framework for sufficient guarantee of citizen's rights when faced by the public authorities.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Aleksandra Syryt ■

ZASADA JAWNOŚCI A UZASADNIENIE ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Wprowadzenie

Trybunał Konstytucyjny, choć nazywany jest sądem prawa, różni się od sądów strukturą, kompetencjami i procedurami. W związku z tym problematyczne byłoby postawienie znaku równości między gwarancjami rzetelnej procedury przed TK a gwarancjami wynikającymi z konstytucyjnego prawa do sądu. Nie jest jednak tak, że elementy właściwe prawu do sądu w ogóle nie będą występować w postępowaniu przed TK. To powoduje, że możliwe jest rozważanie określonych instytucji dotyczących postępowania przed Trybunałem w kontekście gwarancji prawa do rzetelnej procedury, które to gwarancje występują także w prawie do sądu.

Jednym z konstytucyjnych elementów rzetelnego procesu sądowego jest jawność. Stan ten stanowi część publicznego podmiotowego prawa do sądu. Każda sprawa powinna być, co do zasady, rozpatrzona przez sąd jawnie. Dotyczy to również kończącego sprawę wyroku.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasada jawności jest realizowana poprzez jawną rozprawę, udostępnienie pism procesowych uczestników postępowania na stronie internetowej Trybunału, a także przez publikowanie orzeczeń tego organu wraz z uzasadnieniem w odpowiednim zbiorze urzędowym oraz ogólnodostępnej elektronicznej bazie danych.

Szczególne znaczenie dla jawności postępowania i transparentności procedury przed Trybunałem mają uzasadnienia jego orzeczeń, w których zawarte są motywy podjęcia określonego rozstrzygnięcia.

Niniejsze opracowanie ma na celu wskazanie znaczenia zasady jawności jako elementu prawa do rzetelnej procedury, a następnie podkreślenie, że jawność jest urzeczywistniana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – między innymi – poprzez uzasadnienia orzeczeń tego organu. Przeprowadzona zostanie analiza prawa do rzetelnej procedury przed polskim sądem konstytucyjnym w odniesieniu do zasady jawności i uzasadnień orzeczeń tego organu.

2. Charakter Trybunału Konstytucyjnego a gwarancje rzetelnej procedury

Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, co bezpośrednio wynika z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP. W doktrynie prawnej toczy się jednak spór co do charakteru tego podmiotu. Istnieją koncepcje, by traktować go jako organ kontroli, negatywnego ustawodawcę, jednak najczęściej TK jest traktowany jako sąd prawa¹.

Piotr Tuleja wskazuje, że: „W systemach kontynentalnych kontrola konstytucyjności prawa od początku opierała się na założeniu, że sprawujący ją organ ma charakter organu sądowego”².

Jednocześnie należy pamiętać o uwagach przedstawianych przez J. Trzcíńskiego, który podkreśla, że w sferze nieuregulowanej w Konstytucji Trybunał Konstytucyjny korzysta ze środków prawnych, które bliższe są organom kontroli. Z wypowiedzi J. Trzcíńskiego można wywieść, że sąd konstytucyjny nie jest elementem władzy sądowniczej, ale szczególną instytucją kontroli konstytucyjności prawa, która nie mieści się w klasycznym podziale władzy. Wśród kompetencji Trybunału Konstytucyjnego są bowiem i takie, które dotyczą badania określonych stanów faktycznych.

¹ Zob. wybrane wypowiedzi o Trybunale Konstytucyjnym, które wpłynęły na kształt tego organu: A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny*, Państwo i Prawo 1983, z. 12, s. 8; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 41; Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 88; P. Sarnecki, *Uwaga 18 do art. 1*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 16–19.

² Zob. P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik prawa*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 573.

Mimo że w doktrynie stwierdza się, że TK nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji³, to posiada on pewne cechy właściwe sądom. Nie bez przyczyny nazywa się go sądem konstytucyjnym.

Mirosław Granat wymienia wśród argumentów na rzecz traktowania Trybunału jako organu władzy sądowniczej jego nazwę, określenie członków TK mianem sędziów, przyznanie im przywileju niezawisłości oraz to, że wyroki jego zapadają po przeprowadzeniu rozprawy. Z tego względu M. Granat uznał, że Trybunał Konstytucyjny jest sądem szczególnego rodzaju. Podkreślił jednak, że zasada podziału władzy określona w art. 10 Konstytucji RP nie jest wystarczającym kryterium do określenia statusu TK⁴.

Z uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny posiada cechy sądu, powinny być do niego stosowane wymogi dotyczące rzetelnej procedury. W szczególności należy zwrócić tu uwagę na transparentność i jawność postępowania przed tym organem, która powinna się wyrażać w określonych gwarancjach procesowych.

3. Jawność postępowania jako gwarancja rzetelnej procedury i prawa do sądu

Jawność postępowania jest immanentnym elementem prawa do sądu, uregulowanym zarówno w prawie krajowym⁵, jak i w prawie międzynarodowym⁶.

Pojęcie „jawność” zgodnie z rozumieniem słownikowym oznacza dokonywanie czegoś w sposób jawny, powszechnie widoczny; nieukrywanie czegoś, dostępność dla ogółu szcerość, otwartość. Słowami bliskoznacznymi są przejrzystość i transparentność⁷.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 375.

⁴ Zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 322–323.

⁵ Zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP) – 1. *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.*

⁶ Zob. np. art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPC) – 1. *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne [...]”.*

⁷ Zob. A. Dylus, *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Tom II. Podstawy aksjologiczne*,

Niewątpliwie jawność ma znaczenie dla życia prywatnego i publicznego. W szczególności ma ona wpływ na funkcjonowanie organów demokratycznego państwa prawnego, w tym na funkcjonowanie sądu konstytucyjnego. Z tego względu, oceniając działalność tego organu, należy zwrócić uwagę na znaczenie jawności.

Wiesław Skrzydło stwierdził, że jawność postępowania sądowego umożliwia realizację jawności życia publicznego oraz kontroli społecznej. Stanowi ona także gwarancję i zabezpieczenie niezawisłości sędziowskiej⁸.

Jawność postępowania sądowego została wyeksponowana jako jedna z naczelnych zasad zarówno procesu cywilnego, jak i karnego. Odnosi się ona tak samo do jawności wewnętrznej (dotyczącej stron i uczestników postępowania), jak i do jawności zewnętrznej (dotyczącej osób trzecich, niezainteresowanych bezpośrednio wynikiem sprawy).

Należy podkreślić, że ani Konstytucja RP, ani umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka nie ograniczają jawności tylko do stron postępowania. To znaczy, że stan jawności w postępowaniu o charakterze jurysdykcyjnym powinien dotyczyć wszystkich. W tym to kontekście, art. 6 ust. 1 EKPC wprost wymienia np. „prasę i publiczność”, które tylko wyjątkowo, z pewnych określonych względów, mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej. Oznacza to, że co do zasady wyłączenie takie nie powinno mieć miejsca. Rozprawa sądowa powinna być jawna. Samo ogłoszenie rozstrzygnięcia nie podlega takim ograniczeniom i powinno być publiczne. Wynik sprawy, czyli orzeczenie sądowe stanowiące jej rozstrzygnięcie (wyrok albo, w niektórych sprawach, postanowienie), powinno być jawne dla każdego. Ma to być gwarancją tego, że podjęte rozstrzygnięcie nie będzie arbitralne, a droga do jego wypracowania zostanie przedstawiona publicznie w uzasadnieniu orzeczenia.

Pojawia się w tym wypadku następująca relacja, z jednej strony przepisy konstytucyjne nakładają na państwo obowiązek zapewnienia jednostce dostępu do sądów, które procedują jawnie i ogłaszają swoje wyroki w sposób publiczny, z drugiej strony z obowiązkiem tym koresponduje prawo każdego do zapoznania się ze sposobem rozpatrzenia danej sprawy oraz z treścią zapadłego orzeczenia.

Konieczność zapewnienia jawności musi być również uwzględniona w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁹ wynika, że orzeczenie sporzą-

red. G. Szpor, Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 19–20.

⁸ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 1998, s. 224; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 80–82.

⁹ Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.; dalej: ustawa o TK.

dzone w formie pisemnej ogłasza się uczestnikom postępowania. Ogłoszenie to jest jawne. W czasie ogłaszania wyroku wszyscy obecni na sali rozpraw, z wyjątkiem składu orzekającego, stoją. Z kolei postanowienia kończące sprawę w postępowaniu są wydawane na posiedzeniach niejawnych. Jednakże i w tym wypadku istnieje obowiązek sporządzenia ich uzasadnienia¹⁰. Orzeczenia te, podobnie jak wyroki Trybunału Konstytucyjnego są publikowane w zbiorze urzędowym oraz udostępniane, wraz z uzasadnieniami, w ogólnodostępnej elektronicznej bazie danych. Na podstawie art. 20 ustawy o TK w sprawach nieuregulowanych tą ustawą do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego¹¹.

Jawność postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym rozwija kulturę prawną społeczeństwa. Dzięki jawnym rozprawom i publicznie dostępnym orzeczeniom tego organu budowany jest autorytet sądu konstytucyjnego. Ułatwia to również kształtowanie wyobrażenia społeczeństwa na temat demokratycznego państwa prawnego. W mojej ocenie jawność rozpatrywania sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym wpływa na promocję wartości zarówno wśród podmiotów prawa prywatnego, jak i publicznego.

Co istotne, mimo że sama zasada jawności nie ma charakteru absolutnego i czasami może być ona ograniczona, to zgodnie z przepisami Konstytucji, wyrok jest ogłaszany publicznie¹². Potwierdza to także sposób ukształtowania postępowania przed TK, w sytuacji wyłączenia jawności rozprawy. Zgodnie z § 48 Regulaminu TK¹³, jeżeli Trybunał rozpoznał skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, przewodniczący składu orzekającego TK zawiadamia o tym skarżącego oraz uczestników postępowania, jednocześnie informując o terminie i miejscu ogłoszenia orzeczenia. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

¹⁰ Zob. art. 75 ust. 1 ustawy o TK.

¹¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.; dalej: Kodeks postępowania cywilnego).

¹² Art. 45 Konstytucji RP w ust. 2 stanowi, że „wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”. Zob. także art. 6 ust. 1 zdanie drugie EKPC: *Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.*

¹³ Załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720; dalej: Regulamin TK).

Ratio tej regulacji jest ściśle związane z jawnością postępowania. Należy bowiem podkreślić, że podczas publicznego ogłoszenia wyroku przedstawiane są ustne motywy rozstrzygnięcia. W ustnym uzasadnieniu orzeczenia przewodniczący składu orzekającego lub sędzia sprawozdawca podaje zasadnicze motywy orzeczenia oraz informuje o złożeniu zdań odrębnych. Zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawy o TK, sędzia, który zgłosił zdanie odrębne, przedstawia jego zasadnicze motywy.

4. Uzasadnienie orzeczenia jako wymóg rzetelnej procedury – funkcje i znaczenie

Każda decyzja podejmowana w sferze tworzenia i stosowania prawa, powinna być uzasadniona w taki sposób, by można było wskazać argumenty, które zdecydowały o przyjęciu określonego rozstrzygnięcia¹⁴. W wypadku orzeczeń TK ma to istotne znaczenie, ponieważ orzeczenia tego organu są ostateczne i mają charakter powszechnie obowiązujący. Z tego względu wpływają one na cały system prawny. Oddziałują one zatem zarówno na prawodawcę, jak i na organy stosujące prawo. Uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego mogą także kształtować standardy prawnej ochrony określonych wartości, co ma znaczenie dla podmiotów prawa prywatnego. W takim bowiem wypadku, w zależności od sposobu argumentacji przyjętej w uzasadnieniu, sąd konstytucyjny dokonuje wykładni określonych instytucji, a gdy jego wypowiedzi w danym zakresie powtarzają się, kształtuje określone standardy konstytucyjne dotyczące zagadnień ustrojowych oraz statusu jednostki (podmiotów prawa prywatnego) w państwie.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że uzasadnienia orzeczeń sądowych spełniają różne funkcje. Należy wśród nich wyróżnić funkcje kontrolne, przekonywające, wychowawcze, legitymizujące. W ogólności chodzi o to, by dzięki uzasadnieniu zapobiegać arbitralności władzy sądowniczej, a w ten sposób zapewnić podział, równowagę i współdziałanie władzy. Podanie motywów orzeczenia chroni przed samowolą sędziowską. Wyrok musi być rezultatem zbadania wszystkich okoliczności sprawy i oceny materiału dowodowego, co powinno być odzwierciedlone w uzasadnieniu¹⁵.

Sporządzanie uzasadnień orzeczeń sądowych, a także uzasadnień orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w dużej mierze jest kwestią zwyczaju. Twier-

¹⁴ Zob. M. Kordela, *Uzasadnienia aksjologiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny* 2000, nr 3, s. 25–35.

¹⁵ Zob. S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Uzasadnianie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym*, *Przegląd Sądowy* 2012, nr 3, s. 10–11.

dzenie to jest szczególnie aktualne w odniesieniu do orzeczeń TK. Wobec braku przepisu albo niepełnej regulacji w tym zakresie pojawia się więc zwyczaj sporządzania uzasadnienia. Jak wskazali S. Dąbrowski i A. Łazarska: „Zwyczaj sądowy tworzy tradycja sądu, ogólna kultura środowiska, w którym sąd się znajduje, a przede wszystkim – człowiek ze swoimi właściwościami, sędzia, adwokat, urzędnik”¹⁶.

Obecnie sędzia, także sędzia sądu konstytucyjnego, nie jest jedynie „ustami ustawy” (ustawy zasadniczej). To znaczy, że dla uzasadnienia jego działalności nie wystarczy stwierdzenie, iż działa na podstawie i w granicach prawa. Konieczne jest wskazanie rzetelnej i jawnej argumentacji dotyczącej podjęcia określonego rozstrzygnięcia. Temu celowi służy uzasadnienie.

W wypadku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jego sentencja w całości ma charakter ostateczny i jest powszechnie obowiązująca. Dotyczy to również tych wypadków, gdy Trybunał nadaje tej sentencji bardziej rozwiniętą postać. Wynika z tego, że wszystkie elementy treściowe zawarte w sentencji mają charakter powszechnie obowiązujący¹⁷. Z kolei uzasadnieniu orzeczenia TK – co do zasady – nie przypisuje się charakteru powszechnie obowiązującego. Zasadą jest bowiem, że uzasadnienie wyroku obejmuje jedynie te przesłanki i argumenty, na których Trybunał Konstytucyjny oparł swoje rozstrzygnięcie. To znaczy, że treść uzasadnienia nie może samoistnie wywoływać skutków prawnych. Ma ona jednak istotne znaczenie dla wykładni sentencji wyroku i może ułatwić jej stosowanie¹⁸.

Uważam, że uzasadnianie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak uzasadnienie orzeczenia sądowego, jest wyrazem realizacji rzetelnej procedury. Umożliwia ono zapoznanie się z tokiem rozumowania i procesem decyzyjnym dokonany przez sędziego/sędziów. Uzasadnienie sprzyja więc urzeczywistnianiu jawności postępowania. Bardzo trafnie o znaczeniu uzasadnień są-

¹⁶ Ibidem., s. 10.

¹⁷ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 348–349; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 211 i 217; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 247 oraz orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK 1986, poz. 1 i wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

¹⁸ Chcę jednak odnotować, że inaczej TK orzekł w postanowieniu z dnia 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 65), w którym uznał, że dokonana wykładnia orzeczenia jest jego integralną częścią i ma taką samą moc wiążącą. Bywa bowiem, że uzasadnienie służy wykładni sentencji wyroku i nadaje mu właściwą treść. Por. też wyrok TK z dnia 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU 2002, nr 2, seria A, poz. 15.

dowych wypowiedziała się E. Łętowska. Wskazała ona, że „Według klasycznego, standardowego określenia celem uzasadnienia jest zagwarantowanie braku arbitralności, wyeliminowanie wpływu czysto osobistych preferencji sędziego, zapewnienie poszanowania prawa do obrony (czy szerzej: obrony racji strony), stworzenie szansy skontrolowania rozumowania sędziego, zmuszenie go do refleksji nad samym rozstrzygnięciem (które może wszak być podjęte intuicyjnie), udzielenie wskazówek co do środków prawnych)”¹⁹.

W tym kontekście należy również odnieść się do wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego, która pozostaje aktualna także w odniesieniu do działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. NSA uznał, że: „Należy [...] stwierdzić, iż rolą orzecznictwa sądowego – w tym także orzecznictwa NSA – nie jest tylko i wyłącznie merytoryczne rozstrzygnięcie konkretnej, indywidualnej sprawy. W pojęciu „wymiaru sprawiedliwości”, w rozumieniu przepisów konstytucyjnych i zaakceptowanych przez Polskę norm prawa międzynarodowego (szczególnie dotyczącego praw człowieka) mówiących o „prawie do sprawiedliwego sądu”, kryje się znacznie więcej. [...] chodzi przede wszystkim o to, by dla wszystkich było wyraźne i niewątpliwie widoczne, iż w wyniku postępowania przed sądem zapadło najśluszniesze i najbardziej odpowiadające prawu rozstrzygnięcie.

Jednym ze środków służących osiągnięciu tego celu jest wyczerpujące i wszechstronne (zarówno z merytorycznego, jak i z prawnego punktu widzenia) uzasadnienie orzeczenia, a już szczególnie wówczas – gdy, [...] występują rozbieżne interesy stron, a rozstrzygnięcie musi przedłożyć jeden z tych interesów nad drugi. Wówczas właśnie szczególnie istotna rola uzasadnienia leży również w tym, by przekonać stronę, że jej stanowisko w sprawie zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody. W ustanowionym przez prawo obowiązku takiego właśnie uzasadnienia rozstrzygnięcia leży m.in. dążenie do poszanowania godności i wolności obywatela demokratycznego państwa: bowiem naruszeniem jego prawa jest, gdy w istotnej dlań sprawie staje się adresatem rozstrzygnięcia, opatrzonego zdawkowym czy niepełnym uzasadnieniem”²⁰.

Z powyższych ustaleń wynika, że istnieje związek jakości orzeczenia i jego uzasadnienia z prawem do sądu, czy szerzej – z prawem do rzetelnej procedury przed sądem (organem sądowym).

W pierwszej kolejności uzasadnienie chroni przed arbitralnością dzia-

¹⁹ Zob. E. Łętowska, *Pozaprosesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, Państwo i Prawo 1997, z. 5, s. 5.

²⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., sygn. akt III ARN 2/94, OSNP 1994/1/2.

łania sądu konstytucyjnego. Jest bowiem ujawnieniem metodologii działania Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie. Jak wskazała E. Łętowska, obecnie: „[od] władzy (każdej, także władzy sądowniczej) oczekuje się, że będzie się legitymizowała transparentą, przezroczystością, ucztyelnieniem swego działania wobec publiczności, nie tylko korzystając z udzielonej jej legitymacji w momencie powołania, ale także „legitymizując się” w codziennym działaniu. Jeżeli takie założenie jest prawdziwe, oznacza to, że to, co piśmiennictwo uznaje za „zewnętrzną” funkcję motywów, zazwyczaj przypisywaną tylko wyrokom wyższych instancji, dzięki ich wpływowi na niższe instancje sądowe i dzięki publikacji – zaczyna oddziaływać także na większy krąg odbiorców i to rekrutujących się nie tylko ze sfer profesjonalnych, ale szerszych kręgów społecznych [...] W konsekwencji „zewnętrzna funkcja uzasadnienia, utożsamiana dotąd z oddziaływaniem poza granicami konkretnego procesu, ale zawsze wobec „swoich”, tj. innych sądów lub profesjonalnych prawników, w istocie „demokratyzuje się”. [...] to, co czynią sądy, staje się w ewidentny sposób elementem demokratycznego dyskursu”²¹.

Uzasadnienie orzeczenia sądowego, a także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, staje się w tym znaczeniu dopuszczalną wypowiedzią sądu konstytucyjnego w debacie publicznej²². Dla ukształtowania pełnego obrazu mechanizmu podejmowania określonego rozstrzygnięcia w sprawie ważną instytucją są publikowane obok uzasadnienia zdania odrębne sędziów TK. Dzięki tym wypowiedziom każdy zainteresowany może prześledzić to, jakie możliwości rozstrzygnięcia były brane pod uwagę przez sędziów oraz które propozycje nie spotkały się z aprobatą i dlaczego²³.

Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego upublicznia postępowanie przed tym organem i w ten sposób może być inspiracją (zarówno pozytywną, jak i negatywną) dla organów stanowiących i stosujących prawo.

5. Podsumowanie

Obowiązek sporządzenia uzasadnienia orzeczeń jest wywodzony z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z takich przepisów prawa międzynarodowego, jak art. 6 EKPC i art. 14 MPPOIP²⁴. Gwarancją rzetelnego procesu jest jego jawność

²¹ Zob. E. Łętowska, op. cit., s. 8.

²² Ibidem, s. 8–9.

²³ Publikowanie zdań odrębnych do orzeczeń TK w ocenie E. Łętowskiej podniosło autorytet TK i uwiarygodniło jego rozstrzygnięcia (zob. E. Łętowska, op. cit., s. 10).

²⁴ Zob. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do

i transparentność. Powinna być ona osiągnięta przez ujawnienie motywów decyzji sądu tak, aby nie stanowiły one zaskoczenia dla uczestników postępowania. Orzeczenie nie może istnieć bez jego motywów. Sędzia, wydając wyrok, musi podać zasadnicze powody rozstrzygnięcia, w każdej sprawie²⁵.

Podanie motywów orzeczenia i argumentów, które doprowadziły do podjęcia określonych decyzji, stanowi element prawa do sądu (prawa do rzetelnego postępowania). W ten sposób zapewniona jest transparentność postępowania, która czyni zarówno przebieg procesu, jak i wyrokowanie zrozumiałymi dla stron, jak i podmiotów zewnętrznych²⁶.

Orzeczenie sądowe, a także sądu konstytucyjnego, jest obiektywne, jeśli jest oparte na kryteriach niezależnych od sędziego, a nie na jego irracjonalnych przeżyciach²⁷.

Z Konstytucji RP wynika prawo do sądu. Każdemu służy prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Mimo że sędzia Trybunału Konstytucyjnego podlega przede wszystkim Konstytucji, jego rolą jest jednak również ocena obowiązującego prawa w kategoriach sprawiedliwości. Obowiązkiem sądu jest więc nakaz sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i jasne, jawne podanie motywów rozstrzygnięcia. Obowiązkiem sądu konstytucyjnego jest rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego w sposób zgodny z wartościami wynikającymi z Konstytucji RP, co leży zarówno w interesie indywidualnych podmiotów, jak i w interesie ogólnym. Z tego względu także sędzia konstytucyjny musi wskazać argumenty, które przeważały za podjęciem określonej decyzji²⁸.

Jawność realizowana przez uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pozwala budować autorytet tego organu w państwie. Treści ujawnione w orzeczeniach mogą mieć nie tylko charakter informacyjny, ale też mogą pełnić funkcję edukacyjną. Instytucje opisane w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego mogą wyznaczać sposób rozumienia określonych instytucji prawa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawnym, a przez to kształtować świadomość i kulturę prawną.

podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) – MP-POIP.

²⁵ Zob. S. Dąbrowski, A. Łazarska, op. cit., s. 35.

²⁶ Ibidem, s. 10.

²⁷ Zob. J. Wróblewski, *Uzasadnienie i wyjaśnienie decyzji sądowej*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. XVI, 1976, s. 22–23.

²⁸ Zob. S. Dąbrowski, A. Łazarska, op. cit., s. 26.

THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY
AND THE JUSTIFICATION OF DECISION
OF THE
CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

The Constitutional Tribunal is called a “court of law”. The proceedings before that body of law must meet the requirements of a fair procedure. Guarantee of a fair trial is its openness and transparency. Openness and transparency is implemented for example by public hearing or through the publication of decisions of this body in the appropriate set of official.

The principle of openness is implemented by justify rulings of Constitutional Tribunal which contain specific reasons of taking the decision. Justification of a ruling protects against arbitrary action of the Constitutional Tribunal. A justification of a ruling is an admissible voice of Constitutional Tribunal in the public debate. Openness and transparency implemented by justification of decisions of the Constitutional Tribunal allows to build the authority of that body in the country.

Matters which are in the judgments can be informative and educational. Way of describing the issues in the justifications of rulings can also trendsetting understanding of certain bodies of constitutional law in a democratic state ruled by law.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Marcin Stębel ■

UZASADNIENIE ORZECZENIA W SPRAWIE PYTANIA PRAWNEGO

1. Wprowadzenie

Każde uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w tym także to, które dotyczy pytań prawnych, realizuje przynajmniej dwie istotne funkcje. Po pierwsze, funkcję wyjaśniającą, która polega na wytłumaczeniu przez Trybunał motywów oraz argumentacji zastosowanej przy rozstrzygnięciu danej sprawy. W tym aspekcie uzasadnienie powinno udzielać odpowiedzi na pytanie – dlaczego w tej konkretnej sprawie Trybunał orzekł akurat w ten, a nie inny sposób. Po drugie, funkcję ustalającą sposób rozumienia prawa przez wszystkie inne organy władzy publicznej.

Szczególnie w tym drugim aspekcie dostrzec można specyfikę uzasadnień dotyczących orzeczenia wydanego w sprawie pytania prawnego. Orzeczenia te, a przez to także ich uzasadnienia, stają się bowiem elementem swoistego dialogu między sądem a Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącego rozstrzygnięcia konkretnego problemu konstytucyjnego. Sąd – będący inicjatorem postępowania – wskazuje przedmiot kontroli oraz identyfikuje problem. Trybunał natomiast wypowiada się na temat tak zakreślonych ram kontroli konstytucyjnej, a następnie wyraża swoje stanowisko. Uzasadnienie takiego orzeczenia staje się z jednej strony wyjaśnieniem motywów rozstrzygnięcia Trybunału, z drugiej zaś wskazaniem sposobu rozumienia prawa, na podstawie którego sąd dokonać ma oceny konkretnej sprawy indywidualnej.

2. Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie jest pojęciem konstytucyjnym. Na gruncie konstytucyjnym mowa jest wyłącznie o orzekaniu przez Trybunał w pewnych sprawach (art. 188 Konstytucji) oraz o orzeczeniach Trybunału (art. 190 Konstytucji). Do orzeczeń odnosi się również art. 190 ust. 1 Konstytucji, nadający im ostateczny charakter oraz moc powszechnie obowiązującą.

Charakterystyczną cechą regulacji ustawowej¹ jest wyraźne pojęciowe rozróżnienie orzeczenia i uzasadnienia. Świadczy o tym przede wszystkim art. 71 ustawy o TK, w którym osobno uregulowane zostały elementy orzeczenia (ust. 1 i 2), osobno zaś mowa jest o uzasadnieniu (ust. 3 i 4). Rozróżnienie potwierdza też art. 73 ust. 1 ustawy o TK, w którym mowa jest o sprostowaniu niedokładności, błędów pisarskich lub rachunkowych albo innych oczywistych omyłek zawartych w orzeczeniu lub w jego uzasadnieniu. Zgodnie z art. 78 ustawy o TK orzeczenia Trybunału doręcza się uczestnikom postępowania niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia. Samo jego sporządzenie jest natomiast obowiązkiem składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o TK powinno to nastąpić w terminie jednego miesiąca od ogłoszenia orzeczenia przez Trybunał.

Ustawodawca nie określił tego, w jaki sposób powinno być sformułowane pisemne uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jest to zatem materia pozostawiona stosunkowo dużej swobodzie Trybunału, stanowiąca – w jej obecnym kształcie – efekt wieloletniej praktyki orzeczniczej sądu konstytucyjnego. Odnosząc się ogólnie do pożądanego modelu uzasadnienia orzeczenia Trybunału, należy zwrócić uwagę przynajmniej na dwie kwestie.

Po pierwsze, swoboda Trybunału Konstytucyjnego nie może wykraczać poza zakres pojęciowy dotyczący tego, czym w ogóle jest uzasadnienie. Ma to być pewien zbiór argumentów wyjaśniających motyw określonego działania. Uzasadnienie powinno zawierać wytłumaczenie sposobu postępowania w danej sprawie oraz wskazywać tok rozumowania. W swym ogólnym wymiarze powinno, możliwie najbardziej wyczerpująco, odpowiadać na pytanie, dlaczego podjęto konkretne rozstrzygnięcie.

Po drugie, uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powinno nawiązywać do modelu uzasadnień wypracowanego w innych postępowaniach sądowych. Ma ono zatem stanowić pisemne sprawozdanie, w którym następuje

¹ Chodzi o ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 43, poz. 657 ze zm.). Dalej jako ustawa o TK.

odtworzenie i utrwalenie argumentacji tkwiącej w motywacyjnej podstawie wydanego wyroku². Powinno charakteryzować się odpowiednim poziomem językowym, a jednocześnie spełniać szeroko rozumiany postulat komunikatywności. Wskazuje się, że uzasadnienie należy redagować w sposób szczególnie staranny i dokładny, a przy tym zwięzły i zrozumiały dla odbiorców³. Powinno rozstrzygać wątpliwości, wskazując motywy, jakimi kierował się sąd wydający dane orzeczenie. W tym aspekcie uzasadnienie wyroku bądź postanowienia Trybunału powinno być sformułowane w taki sposób, aby precyzyjnie, zrozumiale i przekonująco wyjaśnić motywy oraz powody przyjętego przez Trybunał rozstrzygnięcia danej sprawy. Chodzi konkretnie o to, aby opisane w uzasadnieniu rozumowanie Trybunału tworzyło pewną zwięzłą całość, a przy tym prezentowało tok wyводу odnoszący się do konkluzji wyrażonej w sentencji wyroku. Koniecznym założeniem dotyczącym każdego uzasadnienia powinna być zatem jego kompatybilność z treścią orzeczenia wyrażonego w sentencji wyroku bądź postanowienia.

2.2. Podstawową funkcją każdego uzasadnienia jest wyjaśnienie motywów konkretnego orzeczenia sądowego. Uzasadnienie służy przy tym także samokontroli organu orzekającego. Przygotowanie pisemnego uzasadnienia sprzyja powtórnej analizie materiału dowodowego oraz weryfikacji przyjętego rozumowania. Ma istotne znaczenie w tym aspekcie, jaki wiąże się z zaakceptowaniem oraz podporządkowaniem się orzeczeniu sądowemu przez jego adresatów⁴. Rola uzasadnienia wiąże się przede wszystkim z przekonaniem stron do co słuszności stanowiska sądu i zgodności z prawem jego orzeczenia⁵. Uzasadnienie umożliwia realizację prawa do informowania, które obejmuje czytelne ujawnianie przez sąd motywów rozstrzygnięcia, a przez to zapobiega jego dowolności i arbitralności. To zaś jest konieczne dla umocnienia poczucia zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad działalnością orzeczniczą sądów⁶.

Poczynione uwagi należy odnosić odpowiednio do uzasadnień orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że uzasadnienia te mają

² Zob. T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 301–302.

³ Por. B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013, s. 223.

⁴ Por. W. Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009, s. 461.

⁵ Por. wyrok SN z 20 grudnia 2012 r., sygn. IV CSK 257/12; postanowienie SN z 19 grudnia 2013 r., sygn. II CNP 35/12 (<http://sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza%20orzecze%C5%84.aspx>, dostęp 9 września 2014 r.).

⁶ Zob. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, cz. III, pkt 4.3; 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79, cz. III, pkt 5.8; 22 października 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 101, cz. III, pkt 3.3.

wyjaśniać motyw rozstrzygnięcia Trybunału. Nie można jednak sprowadzać ich roli wyłącznie do tego aspektu. Istotnie, Trybunał powinien czytelnie i w logiczny sposób przedstawić swój punkt widzenia, a w efekcie racje i powody akurat takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Znaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz jego specyfika nadają jednak uzasadnieniom nieco szerszy wymiar, dostosowany do okoliczności, w jakich zapada każde rozstrzygnięcie Trybunału. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kilka podstawowych zagadnień.

Po pierwsze, sam charakter działalności orzeczniczej sądu konstytucyjnego sprowadza się, w swym zasadniczym wymiarze, do eliminowania określonych norm z systemu prawa. Tak rozumiana rola negatywnego ustawodawcy wiąże się z koniecznością dokładnego wskazania tych elementów systemu normatywnego, które – z racji swojej hierarchicznej niezgodności – utracić mają moc obowiązującą. Trybunał, jako swoisty recenzent poczynąń prawotwórczych Sejmu oraz innych podmiotów, musi precyzyjnie określić, które normy i w jakim zakresie uznaje za niekonstytucyjne oraz jakie pociąga to za sobą skutki dla systemu prawa. W tym aspekcie uzasadnienie, jako ta część, w której Trybunał prezentuje tok rozumowania, odnosi się do problemu konstytucyjnego oraz identyfikuje przedmiot kontroli, ma właśnie to ogólniejsze, można powiedzieć, systemowe znaczenie. Uzasadnienie orzeczenia Trybunału musi zatem określać zakres ingerencji sądu konstytucyjnego – owego negatywnego ustawodawcy – w system prawa oraz wyjaśniać skutki, jakie z taką ingerencją wiążą się zarówno dla podmiotów stosujących prawo (np. sądów zadających pytania prawne), jak i dla ustawodawcy.

Po drugie, negatywny aspekt kontroli konstytucyjności w perspektywie ustawodawczej przenika się w działalność Trybunału z tym aspektem, jaki można nazwać pozytywnym ustrojodawcą. Wiąże się to z rolą podmiotu właściwego do dokonywania interpretacji norm konstytucyjnych, a więc wypowiedziami się – w sposób wiążący – na temat ram prawnych funkcjonowania innych organów państwowych, stosownie do ich właściwości. Orzeczenie Trybunału pełni rolę precedensu w odniesieniu do sposobu interpretacji najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Procedura hierarchicznej kontroli norm polega na ustaleniu treści konstytucyjnego wzorca kontroli, a następnie przeprowadzeniu – właśnie pod tym kątem – testu zgodności kwestionowanych unormowań. Wykładniczy aspekt wypowiedzi orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego ujawnia się w całej rozciągłości w uzasadnieniu orzeczenia. Właśnie tutaj bowiem Trybunał dokonuje szczegółowej analizy odpowiednich przepisów konstytucyjnych, wyjaśniając ich znaczenie. Czyni to przy tym nie tylko w odniesieniu do danego przedmiotu kontroli, na temat którego wypowiada się w danej sprawie. Wyznacza bowiem ogólny standard rozumienia poszczególnych norm konstytucyjnych. Uzasadnienie orzeczenia Trybunału staje się przez

to podstawowym źródłem wiedzy na temat tego, jak należy interpretować treść Konstytucji.

Po trzecie, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego adresowane są – w różnym wymiarze – do bardzo szerokiego grona podmiotów. Mają istotne znaczenie dla wnioskodawcy inicjującego postępowanie. Widać to może nawet bardziej wyraźnie w odniesieniu do wnioskodawców uprawnionych do wszczynania kontroli na tle sprawy indywidualnej (skarga konstytucyjna, pytanie prawne), która z istoty rzeczy powiązana jest z faktem stosowania prawa w konkretnej sprawie. Jakkolwiek nawet w tym trybie kontroli adresatem orzeczenia Trybunału nie jest wyłącznie dany skarżący czy pytający sąd. Orzeczenie to – z uwagi na jego skutek dla systemu prawa – określa ramy prawne funkcjonowania innych sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Determinuje bowiem sposób rozumienia norm prawnych stanowiących, także w przyszłości, podstawę wydawania rozstrzygnięć sądowych. Należy w tym kontekście wspomnieć także o znaczeniu orzeczenia Trybunału dla działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym aspekcie, jaki wiąże się z konstytucyjnie określoną funkcją tych sądów⁷. Wypowiedź Trybunału odnosząca się do konkretnej sprawy staje się przez to rozstrzygnięciem, które determinuje sposób orzekania w kwestiach rozbieżności zaistniałych w orzecznictwie sądów powszechnych bądź sądów administracyjnych⁸.

Adresatem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest ustawodawca oraz inne podmioty mające uprawnienia prawotwórcze. Oprócz formalnego znaczenia wypowiedzi Trybunału, która potwierdza bądź obala domniemanie konstytucyjności konkretnych norm, istotne znaczenie ma przy tym wyjaśnienie, w jakim zakresie ustawodawca powinien podjąć stosowne działania w efekcie wydanego przez Trybunał orzeczenia. To zaś następuje zawsze w jego uzasadnieniu. To tutaj właśnie Trybunał wyjaśnia motywy konkretnego rozstrzygnięcia, a przy tym wyznacza standard, którego naruszenie może również w przyszłości skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności rozwiązań wprowadzonych przez ustawodawcę.

Adresatem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest również sam Trybunał. Rozwijając jednolitą linię orzeczniczą odnoszącą się chociażby do sposobu

⁷ Mam tu na myśli działalność polegającą na sprawowaniu nadzoru judykacyjnego SN na podstawie art. 183 ust. 1 Konstytucji oraz kontroli działalności administracji publicznej wykonywanej przez NSA na podstawie art. 184 Konstytucji.

⁸ Jako przykład można podać wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128 dotyczący dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia oraz orzecznictwo SN ukształtowane po tym rozstrzygnięciu. Zob. wyrok TK z 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, cz. III, pkt 3.3.

rozumienia formalnych przesłanek pytania prawnego (art. 193 Konstytucji) czy skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji), Trybunał nawiązuje każdorazowo do swoich wcześniejszych wypowiedzi, których szczegółowe wyjaśnienie zawarte jest w uzasadnieniu wyroku lub postanowienia. W ten sposób treści zawarte w uzasadnieniach orzeczeń odgrywają istotną rolę stabilizującą i utrwalającą przyjęty model oceny pism kierowanych do Trybunału⁹. Model ten ma znaczenie dla samego Trybunału, który powinien w jednakowy sposób oceniać dopuszczalność inicjowania kontroli konstytucyjności w tym samym trybie. Jest też niezwykle istotną wskazówką dla podmiotów występujących z taką inicjatywą. Pełni w tym wypadku swoistą rolę edukacyjną, którą można określić jako „uczenie” podmiotów uprawnionych tego, w jakich okolicznościach oraz w jaki sposób mogą domagać się wszczęcia postępowania przed Trybunałem. Przykładem takiego „uczenia” odnoszącego się do sądów jest bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące chociażby przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Warto zauważyć, że o ile w wypadku skarg konstytucyjnych ten proces dookreślania przesłanek formalnych realizuje się na etapie wstępnej kontroli, o tyle w odniesieniu do pytań prawnych – z uwagi na brak tego etapu postępowania – ocena formalna dokonywana jest zawsze przez skład Trybunału wyznaczony do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Po czwarte, uzasadnienia formułowane przez Trybunał Konstytucyjny dotyczą orzeczeń, które mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji)¹⁰. Ma to – z jednej strony – bardzo istotne znaczenie przy formułowaniu motywów stanowiska zajętego przez Trybunał¹¹. Oprócz

⁹ Dobitym przykładem takiej sytuacji są wypowiedzi Trybunału utrwalające konkretny sposób odczytywania przesłanek dopuszczalności występowania z wnioskiem bądź skargą konstytucyjną. W odniesieniu do wniosków podmiotów o ograniczonej legitymacji procesowej kluczowe znaczenie ma m.in. stanowisko określające sposób rozumienia art. 191 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Zob. postanowienie z 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2. W wypadku skargi konstytucyjnej można wskazać rozstrzygnięcie wykluczające dopuszczalność powoływania w skardze art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości), jako samodzielnego wzorca kontroli. Zob. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225.

¹⁰ Por. m.in. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 50–66.

¹¹ Podzielam stanowisko sędziego W. Hermelińskiego wyrażone w zdaniu odrębnym do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 2007 r. (sygn. akt K 2/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 101), w myśl którego Trybunał – z racji swojej pozycji ustrojowej – „powinien przywiązywać szczególnie wysoką wagę do precyzyjności swych orzeczeń. Nie tylko bowiem mają one moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji), ale też często podkreślają społeczne i prawne znaczenie uzasadnień orzeczeń sądowych”.

tego wiąże się również z nadaniem uzasadnieniom dosyć specyficznej rangi. Powszechnie przyjmuje się, że konstytucyjne atrybuty ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej odnoszą się wyłącznie do rozstrzygnięcia podjętego przez Trybunał. W tym ujęciu orzeczenie rozumiane jest wąsko, jako część dyspozytywna utożsamiana z sentencją¹². Uzasadnienie, które obejmuje przesłanki i argumenty, jakimi posłużył się Trybunał, nie wywołuje skutków prawnych związanych z samym rozstrzygnięciem wyrażonym w orzeczeniu¹³. Nie oznacza to bynajmniej, że uzasadnienie orzeczenia traci – przynajmniej w ujęciu materialnym – to znaczenie, jakie formalnie można przypisać wyłącznie sentencji¹⁴. Uzasadnienie istotnie nie wiąże adresatów orzeczenia, bowiem nie nakłada na nich obowiązku podjęcia działań wskazanych przez Trybunał. Tym niemniej również uzasadnienie ma – w pewnym sensie – charakter ostateczny, bowiem nie istnieje procedura umożliwiająca jego zewnętrzną weryfikację i zmianę. W tym znaczeniu jest ono zatem – podobnie jak orzeczenie – niezaskarżalne i niewzruszalne. Ten specyficzny charakter uzasadnienia oraz jego silnych związków z sentencją dostrzeżono również w orzecznictwie Trybunału. Przypisanie atrybutów określonych w art. 190 ust. 1 Konstytucji wyłącznie wąsko rozumianemu orzeczeniu może prowadzić do tego, że jego uzasadnienie zaczyna pełnić rolę wykładniczą stając się – jak to kilkakrotnie ujmował Trybunał – „<uzupełnieniem>> sentencji”¹⁵.

Po piąte, nadanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego charakteru ostatecznego wiąże się również z tą funkcją uzasadnienia, jaka dotyczy społecznej legitymizacji rozstrzygnięcia Trybunału. Uzasadnienie orzeczenia odnosi się do wypowiedzi określającej ostatecznie sposób odczytywania norm konstytucyjnych. Wyznacza zatem ramy prawne, w jakich organy państwowe – niezależnie

¹² Por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 211; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 348–349; L. Garlicki, W. Sokolewicz, *Artykuł 190, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 7.

¹³ Pogląd ten wyrażony został w jednym z pierwszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i do tej pory nie został zakwestionowany. Por. orzeczenie z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK 1986, poz. 1, s. 15–16.

¹⁴ Badanie sposobu wykonywania wyroków TK w sprawach pytań prawnych wykazuje, że bardzo często kierunek rozstrzygnięcia oraz sposób uzasadnienia przyjęte przez sądy opierają się ściśle na wytycznych zawartych w uzasadnieniu wyroku TK. Por. M. Jackowski, *Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez sądy [w:] Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, Warszawa 2013, s. 302.

¹⁵ Zob. postanowienie z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65; wyrok z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15.

od tego, o jakiej władzy mówimy – mogą realizować swoją działalność. W tym kontekście w pełni aktualny jest pogląd Trybunału, wyrażony w jednym z dawniejszych orzeczeń, zgodnie z którym organy państwowe „nie mogą nie liczyć się z wyrażonym w orzecznictwie lub domniemanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób przede wszystkim uzasadnienia orzeczeń (*per obiter dicta*) nabierają samoistnego charakteru, oddziałując na kierunek rozwoju prawodawstwa w zgodzie z zasadami Konstytucji”¹⁶. Potrzeba silnej legitymizacji działań orzeczniczych Trybunału wiąże się nie tylko z pozycją ustrojową, ale także z niewątpliwym autorytetem tego organu. Wymaga to takiego formułowania uzasadnień orzeczeń Trybunału, które staną się czytelne i przekonujące dla szerokiego grona odbiorców, będących jednocześnie adresatami jego wypowiedzi orzeczniczych. W tym sensie aspekt „zewnętrznego oddziaływania” orzeczeń sądowych, wykraczającego poza granice konkretnej sprawy oraz poza krąg profesjonalistów, którzy są w stanie prawidłowo odczytać specyficzny język wypowiedzi prawniczej, ma – w odniesieniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – szczególne znaczenie. Wciąż aktualny pozostaje zatem postulat, aby uzasadnienie orzeczenia przekonywało albo przynajmniej wskazywało na podjęcie wysiłku w tym kierunku. Wiąże się to z koniecznością wyjaśnienia społeczeństwu racji przemawiających za przyjętym stanowiskiem. Służy również włączeniu obywateli do dyskursu na temat rozstrzygnięć podejmowanych przez organy władzy sądowniczej oraz przeciwdziałania odczytywaniu orzeczeń, jako przejawu arogancji ze strony władzy¹⁷.

3. Pytanie prawne jako przejaw podzielonych kompetencji sądu i Trybunału Konstytucyjnego

3.1. Specyfika uzasadnienia orzeczenia wydanego w sprawie pytania prawnego wynika z charakteru postępowania zainicjowanego na podstawie art. 193 Konstytucji¹⁸. Postępowanie to ma umożliwić pytającemu sądowi wydanie rozstrzygnięcia, które będzie opierać się na unormowaniach zgodnych z Konstytucją¹⁹. Realizacja tego celu wymaga koniecznego współdziałania sądów

¹⁶ Postanowienie z 20 stycznia 1988 r., sygn. U. 1/87, OTK w 1988 r., t. I, poz. 9.

¹⁷ Por. E. Łętowska, *Pozaprosesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, Państwo i Prawo nr 5/1997, s. 8–9.

¹⁸ Z nowszej literatury, odnoszącej się kompleksowo do tematyki pytań prawnych, wskazać należy m.in. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

¹⁹ W doktrynie wskazuje się, że celem postępowania wszczętego na podstawie art. 193 Konstytucji jest przede wszystkim doprowadzenie do rozstrzygnięcia w sposób

i Trybunału Konstytucyjnego, a warunki tego współdziałania determinują okoliczności, w jakich toczy się dialog między pytającym sądem a Trybunałem.

Podstawowym warunkiem zaangażowania Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygnięcia pytania prawnego jest występowanie problemu konstytucyjnego, przy czym stwierdzenie takiej okoliczności pozostawione jest w pełni ocenie sądu rozpoznającego indywidualną sprawę. Sąd musi dojść do przekonania, że w danym wypadku ma do czynienia z niezgodnością między normami umiejscowionymi na różnych poziomach w hierarchii źródeł prawa. Może to być zarówno niezgodność o charakterze logicznym, jak i prakseologicznym, a więc odnoszącym się do sfery skutków stosowania określonych norm²⁰. Dopiero stwierdzenie występowania tak rozumianego problemu konstytucyjnego może – zgodnie z brzmieniem art. 193 Konstytucji – uzasadniać zadanie „pytania [...] co do zgodności” danego aktu normatywnego z określonym wzorcem kontroli. Istnienie problemu konstytucyjnego, stanowiącego warunek *sine qua non* rozpoznania sprawy przez Trybunał, wynika także z właściwości tego organu. Trybunał jest bowiem powołany – w swym zasadniczym wymiarze – do dokonywania hierarchicznej kontroli norm (art. 188 Konstytucji)²¹.

Samo stwierdzenie występowania problemu konstytucyjnego nie przesądza automatycznie o możliwości przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jest to uzależnione od tego, czy sygnalizowana hierarchiczna niezgodność dotyczy tych norm, które dany sąd ma wykorzystać do wydania rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie indywidualnej. W doktrynie przyjmuje się powszechnie, że mogą to być zarówno normy o charakterze materialnym, jak i proceduralnym. Sąd może zwrócić się o rozstrzygnięcie przez Trybunał niemal każdej wątpliwości konstytucyjnej pod warunkiem, że dotyczy ona norm, które ma zastosować w danej sprawie²². Nie oznacza to jednak, że przedmiotem pytania prawnego może być każdy problem konstytucyjny, jaki sąd jest w stanie zidentyfikować w systemie prawa.

Trzecim warunkiem wystąpienia przez sąd z pytaniem prawnym jest stwierdzenie, że istniejący problem konstytucyjny, odnoszący się do norm mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej, nie może zostać

konstytucyjny sprawy, w której zadano pytanie prawne. Zob. E. Łętowska, *Trudności stawiania pytań i odpowiadania – o dialogu między sądem administracyjnym i sądem konstytucyjnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 5–6, s. 285.

²⁰ Szerzej na temat niezgodności norm: K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 63–65 oraz powołane tam wypowiedzi doktryny teorii prawa.

²¹ Pomijam tu oczywiście szczególne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego niezwiązane z hierarchiczną kontrolą norm.

²² Por. M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 46.

samodzielnie rozwiązany przez sąd przy użyciu obowiązujących metod wykładni, w tym wykładni w zgodzie z Konstytucją²³. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Mogą zatem samodzielnie dokonywać hierarchicznej kontroli aktów podustawowych odmawiając – ze względu na tę niezgodność – ich zastosowania przy rozstrzygnięciu danej sprawy.

Wreszcie ostatni – czwarty – warunek wskazuje na niezbędną zależność między wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Chodzi tu zatem o taki problem konstytucyjny odnoszący się do podstawy prawnej rozstrzygnięcia, którego sąd nie może samodzielnie rozwiązać, a jednocześnie bez jego rozwiązania nie może wypowiedzieć się w zawisłej przed nim sprawie. Mamy w tym wypadku do czynienia z sytuacją, w której problem konstytucyjny blokuje możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości bez odwołania się – w odniesieniu do tegoż problemu – do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, jako podmiotu uprawnionego do jego rozstrzygnięcia. Ma to miejsce wówczas, kiedy rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy przez sąd przebiegałoby odmiennie w zależności od tego, czy doszłoby do usunięcia niekonstytucyjnej normy na skutek orzeczenia Trybunału, czy też jej pozostawienia w systemie prawa²⁴.

3.2. Przesłanki pytania prawnego wyznaczają warunki, w jakich prowadzony jest dialog sądu z Trybunałem Konstytucyjnym na temat konstytucyjności podstaw prawnych rozstrzygnięcia określonej sprawy indywidualnej. Uzasadnienie orzeczenia w sprawie pytania prawnego jest zatem wypowiedzią, w ramach której ów dialog przybiera bardzo konkretną formę i treść. Pytający sąd sygnalizuje konieczność rozstrzygnięcia wątpliwości konstytucyjnej, natomiast Trybunał – zakładając formalną skuteczność takiej inicjatywy – powinien udzielić odpowiedzi na stawiane mu pytanie²⁵. Istotne jest przy tym, aby odpowiedź ta miała dla sądu znaczenie procesowe. Chodzi więc o to, aby sąd inicjujący postępowanie mógł wykorzystać orzeczenie Trybunału do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, na tle której sformułował swoje pytanie.

Uprawnienie sądów do występowania z pytaniami prawnymi oznacza włączenie tych organów władzy sądowniczej w mechanizm kontroli mający zapewniać hierarchiczną zgodność norm w systemie prawa. Wiąże się to z możliwością

²³ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 166–167; M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 205.

²⁴ Por. M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 221.

²⁵ Por. Zob. E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem sądu i jej skutki*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 563.

łatwiejszego dostrzeżenia i wychwycenia problemów konstytucyjnych przez podmioty, które realizują stałą praktykę stosowania prawa i są w stanie dostrzec ewentualne niezgodności. To istotne założenie, odnoszące się do istoty modelu kontroli realizowanej przy okazji rozpatrywania spraw indywidualnych, pozwala traktować pytania prawne jako swoisty mechanizm ostrzegawczy inicjowany przez rzeczywistych i stałych „użytkowników” prawa²⁶. Dlatego tak istotne jest, aby sposób formułowania pytań prawnych przez sądy stwarzał Trybunałowi Konstytucyjnemu okazję do dokonania efektywnej kontroli konstytucyjności²⁷. Sposób, w jaki zadawane jest pytanie, rzutuje bowiem zarówno na orzeczenie Trybunału, jak i na jego uzasadnienie. W wypadku wyroków rozstrzygających sprawę merytorycznie Trybunał w dużo większym wymiarze skupia się na analizie wzorców kontroli po to, aby następnie porównać z nimi kwestionowane unormowania. Poprzedzająca tę ocenę analiza formalna ma wówczas znaczenie sygnalizacyjne. W wypadku umorzeń uzasadnienie skupia się – co do zasady – właśnie na analizie podstaw odmowy, co ma niebagatelne znaczenie dla pytającego sądu, biorąc pod uwagę sformułowanie sentencji postanowień²⁸. To z uzasadnienia bowiem sąd jest w stanie dowiedzieć się dokładnie, jaka była przyczyna odmowy dalszego prowadzenia postępowania²⁹. Czy wynikało to z niespełnienia jednej z przesłanek wywodzonych z art. 193 Konstytucji (podmiotowej, przedmiotowej bądź funkcjonalnej), czy też powodem było niedopełnienie innych formalnych wymagań wynikających z ustawy, jak choćby obowiązku należytego uzasadnienia postawionych zarzutów z powołaniem dowodów na ich poparcie³⁰.

²⁶ Nie przeczy to tezie, że sądy kierują pytania prawne, znając na nie odpowiedź i czyniąc to po to, aby uzyskać od Trybunału potwierdzenie swojego stanowiska. Zob. E. Łętowska, *Trudności stawiania pytań i odpowiadania...*, s. 283.

²⁷ Warto zauważyć, że wciąż stosunkowo duża liczba rozstrzygnięć zapadających w trybie pytań prawnych kończy się postanowieniem o umorzeniu postępowania, a więc nie skutkuje merytoryczną wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie. Tytułem przykładu, w okresie od początku 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Trybunał wydał łącznie 26 wyroków oraz 35 postanowień umarzających postępowanie w sprawach o sygnaturze P.

²⁸ Trybunał posługuje się zasadniczo dwojakim rodzajem sentencji w postanowieniach o umorzeniu postępowania. Jest to bądź forma krótka, zawierająca – po powołaniu podstawy prawnej, jaką jest art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – stwierdzenie o umorzeniu postępowania. Może to być forma dłuższa, w której dodane jest sformułowanie wskazujące powód umorzenia. Chodzi tu najczęściej o niedopuszczalność, ewentualnie zbędność, wydania wyroku. Por. m.in. postanowienie z 24 września 2013 r., sygn. P 8/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 106.

²⁹ W doktrynie wskazano, że uzasadnienie postanowienia o umorzeniu postępowania wszczętego pytaniem prawnym powinno wskazywać sądowi sposób rozstrzygnięcia sygnalizowanego problemu w drodze prokonstytucyjnej wykładni sądowej. Zob. E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość kontroli konstytucyjności...*, s. 563.

³⁰ Por. np. postanowienie z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91, cz. III, pkt 3.3.

Należy też zaznaczyć, że wspomniany wcześniej dialog między pytającym sądem a Trybunałem realizowany jest przy okazji rozpatrywania przez sąd sprawy indywidualnej. Możliwość uruchomienia procedury konstytucyjności na tym etapie gwarantować ma – co do zasady – prawo do uzyskania przez jednostkę rozstrzygnięcia opartego na podstawie prawnej zgodnej z Konstytucją. Jest to zatem procedura mająca zapobiegać wydawaniu rozstrzygnięć, których podstawa mogłaby – już po wyczerpaniu drogi prawnej – stać się przedmiotem skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Sam moment, w którym może dojść do zainicjowania postępowania w trybie pytania prawnego, sprawia, że omawiana tutaj procedura kontroli konstytucyjności nabiera istotnego znaczenia już nie tylko dla sądu, który bez odpowiedzi na pytanie zadane Trybunałowi nie może wydać rozstrzygnięcia w sprawie, ale również dla jednostki oczekującej zrealizowania przysługujących jej gwarancji uzyskania orzeczenia zgodnego z prawem. Kontekst sprawy indywidualnej powinien stanowić dodatkowy motyw do takiego prowadzenia dialogu między sądem a Trybunałem, który urzeczywistniać będzie zasadę współdziałania władz³¹. Chodzi tu o wspólne działanie dwóch organów władzy sądowniczej, które prowadzić ma do tego samego celu – zapewnienia hierarchicznej zgodności norm w systemie prawa. Z tego względu pytający sąd może oczekiwać, że na zadane przez siebie pytanie uzyska odpowiedź, dzięki której będzie w stanie rozstrzygnąć zawisłą przed nim sprawę indywidualną. Jednostka ma natomiast prawo oczekiwać ochrony własnego interesu w postępowaniu przed sądem. Rozpatrywanie pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny ma bowiem realizować również ten cel³².

4. Uzasadnienie orzeczenia w sprawie pytania prawnego – podstawowe założenia

4.1. Dotychczasowe ustalenia wskazują na konieczność postrzegania uzasadnienia orzeczenia w sprawie pytania prawnego przez pryzmat specyficznej relacji między pytającym sądem a Trybunałem Konstytucyjnym. Uzasadnienie jest formą wyrażenia stanowiska sądu konstytucyjnego, mającego dwojakie znaczenie. Odnosi się zawsze do konkretnego przypadku stosowania prawa w spra-

³¹ Por. omówienie zasady współdziałania władz w kontekście zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji) w: M. Stębelski, *Dobro wspólne a wybrane elementy konstytucyjnego modelu ustrojowego państwa*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, ks. F. Longchamps de Berier, K. Szczucki, Warszawa 2013, s. 144–145.

³² Por. R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, Przegład Sejmowy nr 1/2001, s. 27.

wie indywidualnej, ale ma też charakter powszechnie obowiązujący (art. 190 ust. Konstytucji). W tym kontekście trzeba powiedzieć, że uzasadnienie orzeczenia wydanego przez Trybunał w tym trybie powinno spełniać przynajmniej trzy podstawowe założenia.

Po pierwsze, powinno wyjaśniać rozstrzygnięcie Trybunału przyjęte w danym wypadku. Po drugie, powinno wskazywać sposób rozumienia norm konstytucyjnych oraz innych norm poddanych hierarchicznej kontroli. Po trzecie, powinno określać okoliczności, w jakich pytający sąd ma dokonać rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy indywidualnej.

Wskazane założenia służyć mają temu, aby orzeczenie wydane przez Trybunał na skutek wniesionego pytania prawnego stało się użyteczne w tym znaczeniu, jakie wiąże się z możliwością jego zastosowania przy rozstrzyganiu przez sąd indywidualnej sprawy. O tak rozumianej użyteczności, mierzonej w dużym stopniu klarownością wywodu oraz zastosowanej argumentacji, przesądza przede wszystkim uzasadnienie orzeczenia wydanego przez Trybunał. Z tego powodu uzasadnienie powinno zawierać rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego przedstawionego przez pytający sąd. Oprócz tego powinno być ono sformułowane w sposób zrozumiały dla adresatów wypowiedzi Trybunału.

4.2. Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego przedstawionego Trybunałowi należy traktować jako niezbędny element uzasadnienia orzeczenia wydanego w trybie pytania prawnego. Chodzi tutaj nie tylko o przyjęcie określonego sposobu rozumienia wzorców kontroli oraz dokonaną pod tym kątem ocenę kwestionowanych unormowań niższego rzędu. Konieczne jest wyjaśnienie, dlaczego Trybunał akurat w ten sposób odczytuje analizowane normy oraz jakie są tego skutki dla podmiotów stosujących prawo. Trybunał Konstytucyjny wypowiada się wyłącznie o treści norm, przez co nie zastępuje sądów w tej sferze, jaka dotyczy ich stosowania w konkretnych sprawach. Powinien jednak w taki sposób wytłumaczyć swoje stanowisko, aby rozstrzygnąć wątpliwości co do treści prawa, będące podstawowym motywem zainicjowania kontroli w trybie pytania prawnego. W tym kontekście można jedynie zasygnalizować dwa problemy.

Pierwszy odnosi się do wszystkich tych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wydanych w trybie pytania prawnego, w których zastosowano formułę „nie jest niezgodny”. Posłużenie się takim sformułowaniem w sentencji wyroku wskazuje na to, że unormowania podane kontroli nie miały – w danej sprawie – żadnego merytorycznego związku z powołanymi wzorcami. Trybunał nie mógł, przy tak sformułowanym zakresie zaskarżenia, wypowiedzieć się na temat hierarchicznej zgodności norm, co skutkuje uznaniem, że kwestionowane normy

nie są niezgodne z określonymi wzorcami kontroli. Stwierdzenie nieadekwatności wzorców do oceny unormowań wskazanych jako przedmiot pytania prawnego powinno skutkować umorzeniem postępowania z uwagi na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Skoro bowiem Trybunał dochodzi do wniosku, że przedmiot i wzorzec kontroli nie mają żadnych związków treściowych i nie jest możliwe – w tym konkretnym układzie – dokonanie merytorycznej kontroli zgodności norm, to należy również przyjąć, że nie jest w stanie udzielić odpowiedzi, od której zależeć będzie rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji). Pytanie prawne musi zawierać określenie problemu konstytucyjnego, który – co do zasady – postrzegać należy jako niezgodność kontrolowanej normy oraz podanego w pytaniu wzorca kontroli. W sytuacji, w której brakuje treściowej adekwatności między przedmiotem a wzorcem kontroli, trudno jest wskazać problem konstytucyjny, jaki miałby stanowić przedmiot wypowiedzi orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Powinno to skutkować umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK)³³. Stwierdzenie, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z określonym wzorcem nie może posłużyć pytającemu sądowi do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. Świadczy wyłącznie o tym, że sąd błędnie postawił problem konstytucyjny, a mianowicie starał się wykazać jego istnienie tam, gdzie okazało się to niemożliwe z uwagi na nieadekwatność przedmiotu i wzorca³⁴.

Inne zagadnienie, mające swoje odbicie w treści uzasadnienia, dotyczy tych orzeczeń Trybunału w sprawie pytań prawnych, które zawierają tzw. klauzulę odraczającą, o której mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji. Można zauważyć, że w tego rodzaju rozstrzygnięciach uzasadnienie pełni jeszcze bardziej istotną rolę, skoro to właśnie tutaj Trybunał określa skutki, jakie dla danej sprawy indywidualnej, wiążą się z faktem odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej

³³ Nie zawsze zatem prowadzenie przez Trybunał Konstytucyjny dialogu z pytającym sądem jest możliwe z powodu wadliwości formalnej leżącej u samych podstaw pytania prawnego. W takiej sytuacji Trybunał nie ma wyboru, czy umorzyć postępowanie, czy może jednak rozstrzygnąć sprawę merytorycznie. Umorzenie nie jest wówczas wyrażeniem *votum* nieufności względem oceny dokonanej przez pytający sąd, ale stwierdzeniem braku możliwości wypowiedzenia się przez Trybunał co do tej kwestii. Por. odmiennie E. Łętowska, *Trudności stawiania pytań i odpowiadania...*, s. 286–287.

³⁴ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można wskazać wiele przykładów praktyki odmiennej od wyrażonego poglądu. Trybunał dosyć często posługuje się formułą „nie jest niezgodny” wówczas, kiedy jednocześnie orzeka o zgodności bądź niezgodności innych kontrolowanych norm. Oprócz tego Trybunał wypowiada się niekiedy wyłącznie przy użyciu formuły „nie jest niezgodny”. Zob. m.in. wyrok z 15 maja 2006 r., sygn. P 32/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 56 oraz stosunkowo niedawny wyrok z 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12 OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122.

danego aktu normatywnego. Uzasadnienia wyroków wykorzystujących mechanizm przewidziany w art. 190 ust. 3 Konstytucji zawierają – co do zasady – mniej lub bardziej bezpośrednie wskazówki dla sądu pytającego dotyczące sposobu rozstrzygnięcia sprawy, na tle której sformułowano pytanie³⁵. Są zatem podstawowym źródłem informacji dotyczących m.in. zakresu obowiązywania norm, których domniemanie konstytucyjności zostało obalone w wyniku wyroku Trybunału³⁶.

4.2. Wypowiedź zawarta w orzeczeniu w sprawie pytania prawnego powinna stwarzać pytającemu sądowi okazję do podjęcia konkretnych działań w następstwie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście istotne znaczenie ma komunikatywność takiego orzeczenia zarówno w części jego sentencji, jak i uzasadnienia. Chodzi tu przede wszystkim o takie wyrażenie stanowiska Trybunału, które nie będzie wymagało dodatkowej interpretacji ze strony sądu. W praktyce wiąże się to z koniecznością przeniesienia rozważań o treści prawa na poziom ustaleń odnoszących się do konkretnego przypadku jego stosowania. Patrząc w tym kontekście na sposób formułowania uzasadnień orzeczeń Trybunału w sprawach pytań prawnych można zaobserwować określone prawidłowości. Trudno jest w tym miejscu – bez odpowiednio pogłębionej analizy empirycznej – przesądzać jednoznacznie o istnieniu swoistego modelu uzasadnienia dotyczącego orzeczeń rozstrzygających pytania prawne. Tym niemniej wypowiedzi te – w części zawierającej rozstrzygnięcie stawianego problemu³⁷ – niemal w każdym wypadku składają się z tych samych elementów.

Chodzi tu – po pierwsze – o część zawierającą formalną analizę dopuszczalności pytania prawnego³⁸ oraz następującą po niej część, w której Trybunał

³⁵ Por. J. Królikowski, *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla sądu występującego z pytaniem prawnym*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 143–145.

³⁶ Można w tym kontekście zauważyć wynikające właśnie z uzasadnień zróżnicowanie stanowisk Trybunału co do ewentualnego wyłączenia skutku odroczenia dla spraw zawisłych przed pytającym sądem. Pogląd o dopuszczalności stosowania takiego wyłączenia wykluczono ostatecznie w wyroku z 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79. W uzasadnieniu tego wyroku (cz. III, pkt 5.2) Trybunał wyraźnie stwierdził, że kwestionowany „przepis – mimo że obalone w stosunku do niego zostało domniemanie konstytucyjności – powinien być przestrzegany i stosowany przez wszystkich adresatów, w tym przez sądy. Przepis ten pozostaje bowiem nadal elementem systemu prawa”.

³⁷ Chodzi tu o tę część uzasadnienia, która następuje po sformułowaniu „Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje”. W uzasadnieniach postanowień jest to część II, a przy wyrokach część III uzasadnienia.

³⁸ Ciekawym przykładem, który nie potwierdza sformułowanej tu reguły, jest wyrok

dokонуje oceny merytorycznej kwestionowanych unormowań³⁹. Także w ramach tej części – niezależnie od znacznego zróżnicowania treściowego, a niekiedy także odmiennego sposobu numeracji czy przyjętej metody nadawania śródtytułów – dostrzec można zasadniczą prawidłowość wyrażającą się omawianiem w pierwszej kolejności zagadnień ogólnych, a następnie przechodzeniem do bardziej szczegółowych. Merytoryczna ocena kwestionowanych unormowań rozpoczyna się – co do zasady – od opisu przedmiotu zaskarżenia. Stanowi to nawiązanie do wcześniejszej, tzw. historycznej części uzasadnienia⁴⁰, w której określono przedmiot kontroli, wzorce oraz zarzuty pytającego sądu. Na etapie uzasadnienia prawnego Trybunał nawiązuje zawsze do części historycznej. Stara się przy tym najczęściej dookreślić materię stanowiącą o istocie zagadnienia przedstawionego przez pytający sąd. Także tutaj Trybunał odpowiednio rozkłada akcenty swojej dalszej wypowiedzi orzeczniczej w zależności od tego, czy podziela stanowisko sądu i zgadza się z zarzutami, czy nie. W następnej kolejności Trybunał wyznacza kontekst orzeczniczy danej sprawy, nawiązując do tych unormowań oraz instytucji prawnych, które wiążą się z przedmiotem kontroli⁴¹. Po tym następuje zasadnicza część oceny zgodności kwestionowanych norm z podanymi wzorcami kontroli. Ocena ta niemal za każdym razem dokonywana jest przez odwołanie się do wcześniejszych ustaleń Trybunału co do określonego

z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99. W części III uzasadnienia Trybunał nie rozpatrywał w ogóle kwestii dopuszczalności pytania prawnego.

³⁹ Uzasadnienia dotyczące postanowień nie zawierają – co do zasady – tak rozbudowanego opisu przedmiotu zaskarżenia oraz nie określają problemów konstytucyjnych, co wynika z istoty rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania. W takim wypadku uzasadnienie koncentruje się głównie na określeniu przesłanki, stanowiącej podstawę umorzenia oraz wyjaśnieniu przyczyn uniemożliwiających przeprowadzenie merytorycznej kontroli konstytucyjności kwestionowanych norm. Jakkolwiek także w wypadku uzasadnień do postanowień można dostrzec praktykę dokładnego omawiania zakresu zaskarżenia oraz zarzutów pytającego sądu. Por. m.in. postanowienia z: 13 lutego 2013 r., sygn. P 25/10, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 20, cz. III, pkt 1; 8 lipca 2013 r., P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 9, cz. III, pkt 1; 11 lutego 2014 r., sygn. P 50/11, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 17, cz. III, pkt 1.

⁴⁰ Chodzi tu o część I uzasadnienia.

⁴¹ Może to być np. analiza instytucji dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, jak w cz. III, pkt 5.1–5.3 uzasadnienia wyroku z 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70; analiza ustawowej definicji pojęcia obwodu łowieckiego oraz skutków objęcia nieruchomości będącej przedmiotem prawa własności granicami obwodu łowieckiego, jak w cz. III, pkt 3.1–3.2 uzasadnienia wyroku z 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71; analiza unormowania zasiłku chorobowego, jak w cz. III, pkt 2 uzasadnienia wyroku z 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 64.

sposobu rozumienia konstytucyjnego wzorca kontroli konstytucyjności⁴². Dopiero na tym tle następuje rozstrzygnięcie, zgodności konkretnej normy z tak rozumianymi unormowaniami konstytucyjnymi.

Komunikatywność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie pytania prawnego zmierzać ma do przekazania pytającemu sądowi zrozumiałego i jednoznacznego stanowiska. Jest to bowiem jeden z podstawowych wymogów prowadzenia efektywnego dialogu, jaki w ramach omawianej procedury prowadzą dwa organy władzy sądowniczej, uwzględniając swoje odrębne kompetencje. Zarysowany wcześniej schemat elementów, jakie dostrzec można w niemal wszystkich uzasadnieniach wyroków rozstrzygających pytania prawne, jest z pewnością czynnikiem, który ułatwia recepcję wypowiedzi orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Tym niemniej nie zwalnia to Trybunału z dążenia do formułowania uzasadnień w taki sposób, aby nie pozostawiały sądowi wątpliwości co do tego, jakie działania mieścić się będą w konstytucyjnie determinowanych ramach. Ten ogólnie wyrażony postulat zdaje się mieć szczególne znaczenie nie tylko z uwagi na charakter procedury pytań prawnych w tym wymiarze, jaki dotyczy zapewnienia jednostce rozstrzygnięcia jej sprawy w sposób zgodny z Konstytucją. Ma również znaczenie w ogólniejszym wymiarze działalności Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie biorąc pod uwagę wyraźnie ograniczony wpływ orzecznictwa Trybunału na orzecznictwo sądowe⁴³.

*

Założenie, w myśl którego procedura pytań prawnych jest jednocześnie formą swoistego dialogu między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie unormowań wykorzystywanych do rozstrzygania spraw indywidualnych, powinno determinować także sposób formułowania uzasadnień do orzeczeń Trybunału. Efektywność tego dialogu zależy bowiem w dużym stopniu od tego, czy uzasadnienie określa motywy działania Trybunału, prezentuje spójny tok rozumowania, a przez to wyjaśnia sposób rozumienia norm stanowiących wzorce oraz przedmiot kontroli. Moc prawna orzeczeń Trybunału oraz ich ostateczny charakter stanowią materię konstytucyjną. Uzasadnienie orzeczenia ma natomiast przekonywać jego adresatów o słuszności i prawidłowości stanowiska sądu konstytucyjnego. Przekłada się to bowiem w bezpośredni sposób na to, czy

⁴² Jak wynika z badań dotyczących struktury i charakteru orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, odwołania do własnego dorobku, dotyczące sposobu rozumienia przepisów konstytucyjnych, można znaleźć w niemal każdym orzeczeniu Trybunału. Por. *Między policentrycznością a fragmentaryzacją. Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny*, red. T. Stawecki, W. Staśkiewicz, J. Winczorek, Warszawa 2008, s. 25–28.

⁴³ Por. *Między policentrycznością a fragmentaryzacją...*, s. 59.

orzeczenia tego organu są właściwie rozumiane, a następnie realizowane. Odnosząc to do pytań prawnych, trzeba mieć zawsze na względzie kontekst indywidualnej sprawy. Oznacza to, że odpowiedź udzielana przez Trybunał wpływa na sposób, w jaki pytający sąd rozstrzyga o wolnościach i prawach jednostki, której sprawę rozpatruje.

JUSTIFICATION OF A JUDGEMENT RESOLVING A LEGAL QUESTION

The procedure of question of law to the Constitutional Tribunal (article 193 of the Constitution) allows both a court and the Tribunal to have a dialogue concerning the normative act which will determine an issue current before that court. This specific dialogue should be reflected in the explanatory part of the judgment. Moreover, the effectivity of that dialogue depends strictly upon the way Tribunal explains motives of the ruling and presents its argumentation. The explanation of the judgment does not have a status of universally binding and final statement of the Tribunal. However it should convince the court and other addressees of the judgment of the Tribunal's interpretation of the constitutional norms taken into consideration in particular case. Explanation presented by the Tribunal should give a clear solution of the constitutional issue put forward by the court in its question of law. Only then the court may resolve individual case issuing a judgment which conforms to the Constitution.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Łukasz Mateusz Bębenista ■

UZASADNIENIA ORZECZEŃ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W KWESTII DOPUSZCZALNOŚCI WNIOSKÓW I SKARG KONSTYTUCYJNYCH A KONSTYTUCYJNE STANDARDY SPRAWIEDLIWOŚCI PROCEDURALNEJ¹

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że do istoty konstytucyjnego prawa do sądu należy sprawiedliwość proceduralna.² To, że Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości³, nie zwalnia go z obowiązku przestrzegania standardów sprawiedliwości proceduralnej, w szczególności tych określonych w jego własnym orzecznictwie. Wszak jest organem władzy sądowniczej. Wypada wspomnieć, że w jednym ze swoich orzeczeń⁴ Trybunał Konstytucyjny wskazał na zasadność szerokiej wykładni pojęcia „sąd”, obejmując nim także Trybunały. Trybunał Konstytucyjny określa siebie mianem „sądu prawa”, zaznaczając, że taki status przyznała mu ustawa zasadnicza⁵.

¹ Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego 17 listopada 2014 r. na konferencji „Uzasadnienia orzeczeń sądowych jako forma realizacji prawa do sądu” zorganizowanej przez Biuro Orzecznictwa NSA.

² Zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

³ Zob. art. 175 Konstytucji RP; Zob. też M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 22.

⁴ Zob. postanowienie z dnia 25 stycznia 2005 r., sygn. akt Ts 109/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 38.

⁵ Zob. postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2008 r., Tw 43/07, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 131, Zob. też postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt Tw

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że zasada sprawiedliwości proceduralnej wymaga tego, aby wydawane rozstrzygnięcia zawierały rzetelne, weryfikowalne uzasadnienia. Uzasadnienie, które odpowiada tym standardom, jednocześnie – (1) dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem, (2) służy indywidualnej akceptacji orzeczenia, (3) pogłębia poczucie zaufania społecznego, (4) wzmacnia bezpieczeństwo prawne.⁶

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „uzasadnianie orzeczeń pełni różne funkcje: sprzyjania samokontroli organu orzekającego, wyjaśniająco-interpretacyjną (w tym dokumentacyjną i ułatwiającą realizację orzeczenia), kontrolną zewnętrzną, umożliwiającą akceptację orzeczenia w skali indywidualnej i jego legitymizację społeczną (funkcja wychowawcza, głos w dyskursie społecznym)”.⁷ Na legitymizacyjną funkcję uzasadnienia, wykraczającą poza jej funkcje ściśle procesowe, zwraca się także uwagę w piśmiennictwie⁸.

Poddane analizie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczą kwestii dopuszczalności wniosków i skarg konstytucyjnych.

Celem wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej jest ustalenie tego, czy spełnia ona formalne wymogi stawiane jej przez Konstytucję i ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), oraz ustalenie tego, czy sformułowane w niej zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).⁹

Z kolei wstępne rozpoznanie wniosku polega na zbadaniu, czy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji), czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy braki formalne zostały usunięte w wyznaczonym terminie i czy wniosek nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).¹⁰

Wstępne rozpoznanie wniosków i skarg konstytucyjnych nie polega na merytorycznej ocenie zawartych w nich zarzutów. Powinno się ono ograniczać

31/10, dostępne na stronie internetowej TK.

⁶ Zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

⁷ Zob. postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04, OTK ZU 4/A/2005, poz. 45.

⁸ Zob. E. Łętowska, *Pozaprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, Państwo i Prawo 5/1997, w szczególności s. 5 i 8.

⁹ Zob. postanowienie TK z dnia 19 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 253/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 416; postanowienie TK z dnia 8 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 149/14, dostępne na stronie internetowej TK.

¹⁰ Zob. postanowienie z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt Tw 57/12, dostępne na stronie internetowej TK.

wyłącznie do badania formalnych warunków dopuszczalności wniosku lub skargi konstytucyjnej. Orzeczenia Trybunału wydane na tym etapie precyzują zasady dostępu zainteresowanych podmiotów do polskiego sądu konstytucyjnego.

1. Sprawy objęte zakresem działania podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, a konieczność zapewnienia przewidywalnego charakteru rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego przez spójność jego orzecznictwa

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady sprawiedliwości proceduralnej wynika konieczność zapewnienia przewidywalnego charakteru rozstrzygnięć przez spójność (zwłaszcza spójność aksjologiczną i prakseologiczną) i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym uczestnik postępowania jest poddany.¹¹

Trybunał Konstytucyjny podkreśla istotną wartość stałości linii orzeczniczej jako składnika konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.¹² Wartość ta powinna przyświecać działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Spójność orzecznictwa ma szczególne znaczenie dla podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji (m.in. organizacji pracodawców i związków zawodowych), którzy muszą być świadomi, jakie warunki należy spełnić, ażeby Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę merytorycznie.

Na szczególną uwagę zasługuje (komentowane w piśmiennictwie¹³) stanowisko Trybunału odnoszące się do wymogu wykazania we wniosku tego, że zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, którym może być ogólnokrajowa władza organizacji pracodawców (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie „spraw objętych zakresem działania” (użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji) powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest

¹¹ Zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

¹² Zob. wyrok TK z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88.

¹³ Zob. M. Wiącek, *Legitymacja organizacji pracodawców do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcíńskiemu*, Warszawa 2012, s. 506–514.

niedopuszczalna. Zdaniem Trybunału, organizacja pracodawców nie stanowi uniwersalnej formy zrzeszania się podmiotów gospodarczych, która miałaby na celu ochronę jakiegokolwiek interesu, który może powstać podczas prowadzenia działalności gospodarczej przez jej członków.¹⁴ Trybunał Konstytucyjny wyraził przekonanie, że nie mieści się w zakresie działania organizacji pracodawców występowanie w interesie przedsiębiorców w kontekście obciążeń daninami publicznoprawnymi.¹⁵ Posłużenie się przez Konstytucję nazwą „pracodawca”, a nie „osoba prowadząca działalność gospodarczą” lub „przedsiębiorca”, ma istotne znaczenie dla wyznaczenia kręgu podmiotów, którym przysługuje uprawnienie do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w roli wnioskodawcy¹⁶. Zdaniem Trybunału, przesłanką konstytuującą pracodawcę jest nie prowadzenie działalności gospodarczej, lecz zatrudnianie pracowników. W konsekwencji prawo składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wyłącznie spraw odnoszących się do relacji pracodawca – pracownik (pracobiorca). Uprawnienie to stanowi odbicie uprawnień związków zawodowych, a wspólne wymienienie związków zawodowych (perspektywa pracownika) i organizacji pracodawców (perspektywa pracodawcy) w tym samym przepisie Konstytucji (tj. w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji) potwierdza jednoznacznie, że wolą ustrojodawcy było ograniczenie zdolności wnioskowej tych podmiotów do spraw z zakresu stosunku pracy.¹⁷

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyznanie organizacjom pracodawców i związkom zawodowym (oraz organizacjom zawodowym) tego uprawnienia w jednym przepisie (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji) wskazuje też na to, że zakres tego uprawnienia powinien być wyznaczany jednolicie. Intencją ustrojodawcy było przyznanie ochrony tylko takim interesom tychże organizacji, które mają pewien wspólny mianownik.¹⁸

¹⁴ Zob. postanowienie z dnia 8 października 2012 r., sygn. akt Tw 15/11, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 1.

¹⁵ Zob. postanowienie TK z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. akt Tw 8/12, dostępne na stronie internetowej TK.

¹⁶ Zob. postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02, OTK Z.U. 1/B/2004, poz. 2; postanowienie TK z dnia 10 października 2003 r., sygn. akt Tw 11/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 203 i powołane tam orzeczenia.

¹⁷ Zob. postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02, OTK Z.U. 1/B/2004, poz. 2; postanowienie TK z dnia 10 października 2003 r., sygn. akt Tw 11/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 203 i powołane tam orzeczenia); postanowienie z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. akt Tw 25/09, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 4; postanowienie z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt Tw 4/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 121.

¹⁸ Zob. postanowienie z dnia 8 października 2012 r., sygn. akt Tw 15/11, OTK ZU

Trybunał Konstytucyjny wyznaczył jednocześnie granicę między zdolnością wnioskową organizacji pracodawców i zdolnością wnioskową związków zawodowych. Trybunał podkreślił, że w zakresie działania organizacji pracodawców nie mieści się wnioskowanie o hierarchiczną kontrolę norm, jeżeli stawiane zarzuty świadczą o występowaniu w obronie interesów i wartości, których ochrona należy do związków zawodowych, czyli organizacji pracowników, nie zaś organizacji pracodawców.¹⁹

W ostatnim czasie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dała się zaobserwować niespójność w odniesieniu do wykładni pojęcia spraw objętych zakresem działania organizacji pracodawców i organizacji pracowników (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

W 2013 r. Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi, w którym Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, występujące jako przedstawiciel swoich członków-pracowników, domagało się zbadania zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁰, odnoszącego się do opodatkowania określonych świadczeń otrzymywanych przez pracowników.²¹ W tej sprawie Trybunał podtrzymał dotychczasową zwiężającą wykładnię pojęcia spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

Tymczasem w tym samym roku (2013 r.) – wbrew dotychczasowej linii orzeczniczej – Trybunał Konstytucyjny nadał dalszy bieg wnioskowi o zbadanie zgodności przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, złożonemu przez Konfederację Lewiatan jako organizację pracodawców. Wnioskodawca wystąpił do Trybunału z pozycji reprezentanta swoich członków-pracodawców jako płatników podatku dochodowego od osób fizycznych i domagał się rozpoznania sprawy dotyczącej opodatkowania świadczeń pracowniczych. Trybunał rozpoznał sprawę merytorycznie (Zob. wyrok z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt K 7/13²²).

Wyrok ten dotyczył opodatkowania świadczeń, które mogą być potencjalnie otrzymane przez osobę fizyczną w związku z pozostawaniem w stosunku pracy, nie zaś – opodatkowania dochodów osoby fizycznej lub prawnej będącej czyimś pracodawcą.

nr 1/B/2013, poz. 1.

¹⁹ Zob. postanowienie z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt Tw 4/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 121.

²⁰ ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.).

²¹ Zob. postanowienie z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt Tw 57/12, dostępne na stronie internetowej TK. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia na to postanowienie – Zob. postanowienie z dnia 4 lutego 2014 r., ibidem.

²² OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 69.

Wyrok ten został wydany w sprawie opodatkowania świadczeń, które – jak stwierdził Trybunał – są dodatkowo ściśle związane z działalnością gospodarczą, chociaż zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału przesłanką konstytuującą pracodawcę nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, lecz zatrudnianie pracowników.

W powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do kwestii legitymacji procesowej wnioskodawcy, mimo że budziła ona oczywiste wątpliwości. Trybunał nie uczynił tego, mimo że w dotychczasowej judykaturze Trybunału Konstytucyjnego rysowała się praktyka odnoszenia się w uzasadnieniu do kwestii legitymacji wnioskodawcy przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy.²³

W wyroku wydanym w sprawie zbadania zgodności przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z wniosku Konfederacji Lewiatan (sygn. akt K 7/13) Trybunał Konstytucyjny nie wskazał, co przemówiło za przyjęciem przezeń rozszerzającej wykładni pojęcia spraw objętych zakresem działania organizacji pracodawców (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Nie wytłumaczył też, dlaczego – wbrew dotychczasowej linii orzecniczej²⁴ – rozpoznaje merytorycznie wnioszek, w którym zarówno przedmiot zaskarżenia, jak i wzorce kontroli świadczą o tym, że sprawa dotyczy relacji podatnik – fiskus, nie zaś relacji pracodawca – pracownik. Nie wyjaśnił także, dlaczego – w jego ocenie – organizacja pracodawców jest podmiotem właściwszym do reprezentowania interesu potencjalnego podatnika będącego pracownikiem aniżeli organizacja zrzeszająca pracowników, tj. związek zawodowy, którego legitymacji w podobnej sprawie²⁵ nie uznał.

Należy także zwrócić uwagę na to, że choć Trybunał Konstytucyjny rozpoznał merytorycznie wniosek Konfederacji Lewiatan, występującej do Trybunału z pozycji reprezentanta swoich członków-pracodawców jako płatników podatku dochodowego od osób fizycznych, to jednak odmówił uznania istnienia po stronie tej organizacji legitymacji do reprezentowania swoich członków-pracodaw-

²³ Zob. wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82; wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129.

²⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 10 września 2007 r., sygn. akt Tw 27/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 196; por. postanowienie z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt Tw 4/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 121; por. postanowienie TK z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. akt Tw 25/09, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 4, postanowienie TK z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt Tw 20/12, dostępne na stronie internetowej TK.

²⁵ Zob. postanowienie z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt Tw 57/12, dostępne na stronie internetowej TK. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia na to postanowienie – Zob. postanowienie z dnia 4 lutego 2014 r., ibidem.

ców jako płatników składek na ubezpieczenie społeczne pracowników²⁶. W dwu powyższych sprawach ujawniła się zatem rozbieżność w odniesieniu do wykładni pojęcia spraw objętych zakresem działania (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji) w stosunku do tego samego wnioskodawcy, tj. Konfederacji Lewiatan.

Przedstawiony brak spójności orzeczniczej przekłada się na traktowanie w różny i odmienny sposób, po pierwsze, podmiotów należących do wspólnego zbioru organizacji pracodawców i związków zawodowych, po drugie, podmiotów należących do grupy organizacji pracodawców, po trzecie, tego samego podmiotu występującego do Trybunału z pozycji organizacji pracodawców.

Takie działanie Trybunału Konstytucyjnego budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej i wynikającego z nich wymogu zapewnienia przewidywalnego charakteru rozstrzygnięć przez spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym wnioskodawca jest poddany.

Skoro – zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – zakres zdolności wnioskowej organizacji pracodawców i związków zawodowych powinien być wyznaczany jednolicie, to tym samym Trybunał Konstytucyjny powinien konsekwentnie albo nadawać wnioskom dotyczącym przepisów podatkowych dalszy bieg, albo odmawiać nadania takim wnioskom dalszego biegu – zarówno w sytuacji, gdy wnioski takie pochodzą od organizacji pracodawców, jak i wtedy, gdy pochodzą od związków zawodowych.

2. Wymóg wskazania w skardze konstytucyjnej sposobu naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych skarżącego a obowiązek ujawniania motywów rozstrzygnięcia w czytelny sposób

Skarga konstytucyjna, poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego, powinna zawierać m.in. wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Trudności może nastręczać uchwycenie, na czym polega – powodujące odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu – niespełnienie przesłanki wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa.

²⁶ Zob. postanowienie z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt Tw 2/14, dostępne na stronie internetowej TK.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady sprawiedliwości proceduralnej wynika konieczność ujawniania motywów rozstrzygnięcia w czytelny sposób.²⁷ Pewne wątpliwości co do tego, czy Trybunał Konstytucyjny wywiązuje się należycie z obowiązku ujawniania motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację toku rozumowania sędziego, pojawiają się po lekturze uzasadnień niektórych orzeczeń.

Precyzując na czym polega spełnienie wymogu wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa („spełnienie ustawowego wymogu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK”), Trybunał (w jednym i tym samym postanowieniu²⁸) – na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej wysyła dwa różne sygnały:

- z jednej strony twierdzi: „Przedstawiana argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa” (czego ocena, co oczywiste, należy do Trybunału Konstytucyjnego dopiero na etapie merytorycznego rozpoznania skargi);
- z drugiej zaś – wskazuje na „obowiązek uprawdopodobnienia, że źródłem naruszenia jej [tj. skarżącej – dop. Ł. M. B.] praw są zaskarżone przepisy ustawy oraz przedstawienia argumentów przemawiających za ich niezgodnością z Konstytucją”.

W świetle powyższego w szczególności zastanawia to, co Trybunał Konstytucyjny rozumie przez „legitymizującą funkcję uzasadnień orzeczeń”²⁹.

Nie ulega wątpliwości, że skarżący może być zdezorientowany, czy badany na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa ma postrzegać w kategoriach aż obalenia³⁰ domniemania zgodności zaskarżonego przepisu ze wzorcem

²⁷ Zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

²⁸ Zob. postanowienie TK z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 214.

²⁹ Zob. postanowienie TK z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 214.

³⁰ Zob. postanowienie TK z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 214.

kontroli, czy też wskazania³¹, wykazania³², określenia³³, uzasadnienia³⁴, a może tylko uprawdopodobnienia³⁵ tego naruszenia, i na czym właściwie polega – jeżeli w ogóle – różnica między tak sformułowanymi wymogami.

Zdarza się, że Trybunał Konstytucyjny, powołując się na komentowaną przesłankę dopuszczalności skargi konstytucyjnej, twierdzi, że skarżący nie określił prawidłowo naruszonego prawa³⁶, wywodzonego z określonego przepisu Konstytucji. Oznacza to – innymi słowy – że Trybunał przyznaje, że skarżący określił, jakie konstytucyjne prawo – zdaniem skarżącego – zostało naruszone, lecz stwierdza, że skarżący nie uczynił tego w sposób prawidłowy, tzn. tak, jak spodziewał się tego Trybunał. Powyższą tezę potwierdza praktyka polegająca na tym, że Trybunał wskazuje na to, co „uszło uwadze skarżącego”³⁷. Należy jednak pamiętać, że – nie chodzi o to, żeby skarżący „odgadł”, jak zarzut naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa sformułowałby sam Trybunał, będąc na miejscu skarżącego, lecz o to, by skarżący przedstawił swoje subiektywne stanowisko co do tego, na czym – jego zdaniem – polega naruszenie konstytucyjnej wolności lub prawa. W art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ustawodawca wyraźnie zastrzegł warunek wskazania, w jaki sposób – zdaniem (i tylko zdaniem) skarżącego zostały naruszone jego konstytucyjne wolności lub prawa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „warunek określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw” został „przewidziany w art. 79 Konstytucji” (a zaledwie „potwierdzony w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK”);

³¹ Zob. postanowienie TK z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt Ts 205/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 496; postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 304/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 540.

³² Zob. postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 45; postanowienie TK z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt 118/14, dostępne na stronie internetowej TK.

³³ Zob. postanowienie z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt Ts 308/10, dostępne na stronie internetowej TK; postanowienie TK z dnia 25 maja 2012 r., sygn. akt Ts 206/10, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 345.

³⁴ Postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 304/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 540.

³⁵ Zob. postanowienie TK z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt Ts 69/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 396; postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 304/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 540; postanowienie TK z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt Ts 218/13, dostępne na stronie internetowej TK.

³⁶ Zob. postanowienia TK z dnia 17 grudnia 2012 r. i 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 213 i 214.

³⁷ Zob. postanowienie TK z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt Ts 41/13, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 604; postanowienie TK z dnia 5 października 2012 r., sygn. akt Ts 163/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 263; postanowienie TK z dnia 9 maja 2011 r., sygn. akt Ts 308/10 dostępne na stronie internetowej TK.

w ocenie Trybunału – „tylko podmiot, który doznał takiego ograniczenia, jest legitymowany do wniesienia skargi konstytucyjnej”.³⁸ Z poglądem tym nie można się zgodzić. Po pierwsze, skargi konstytucyjne są składane nie tyle przez podmioty, których prawa i wolności zostały obiektywnie naruszone, ile przez podmioty, które wyrażają subiektywne przekonanie, że ich prawa i wolności zostały naruszone³⁹, po drugie, w art. 79 Konstytucji jest wyraźne odesłanie do ustawy (w brzmieniu: „na zasadach określonych w ustawie”). Należy zatem podkreślić, że dopiero brak jakiegokolwiek uzasadnienia naruszenia powinien świadczyć o niewskazaniu sposobu naruszenia. Natomiast brak takiego uzasadnienia, jakiego życzyłby sobie Trybunał, nie powinien stanowić podstawy odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Można ponadto dostrzec inne nieścisłości w uzasadnieniach Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do przesłanki niewskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa.

Zdarza się, że Trybunał Konstytucyjny, powołując się na przesłankę niewskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), wypełnia uzasadnienie argumentami właściwymi dla innej, odrębnej podstawy odmowy (takiej jak: oczywista bezzasadność⁴⁰ czy niedopuszczalność wydania orzeczenia z uwagi na stwierdzony przez Trybunał zarzut zaniechania prawodawczego⁴¹).

Szczególną uwagę zwraca brak wyznaczenia w uzasadnieniu wyraźnych granic między przesłanką wyjaśnienia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw i podstawą odmowy z uwagi na oczywistą bezzasadność. Trybunał

³⁸ Zob. postanowienie TK z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt Ts 253/11, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 305.

³⁹ Zob. M. Wiącek, *Ponownie w sprawie formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej*, Państwo i Prawo 7/2012, s. 103.

⁴⁰ Trybunał wskazuje co „uszło uwadze skarżącego”, a następnie stwierdza, że „Nie sposób (...) przyjąć, że [zaskarżone] przepisy (...) prowadzą do uszczuplenia prawa skarżącego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazanym w złożonej skardze konstytucyjnej” (Zob. postanowienie TK z dnia 5 października 2012 r., sygn. akt Ts 163/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 263; Zob. także postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 213: „Trybunał zauważa, że oczywiście bezzasadny jest postulat skarżącej, zgodnie z którym w prace budowlane nie mogą ingerować organy nadzoru budowlanego”; postanowienie TK z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 214: skarżąca „nadto sformułowała oczywiście bezzasadny postulat wyłączenia nadzoru organów budowlanych nad prowadzonymi pracami budowlanymi”).

⁴¹ Zob. postanowienie z dnia 26 września 2011 r., sygn. akt Ts 56/11, dostępne na stronie internetowej TK.

Konstytucyjny wskazuje: „Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu”⁴². Zatem – w ocenie Trybunału – brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności nie jest równoznaczny z niewskazaniem sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) i bywa traktowany jako okoliczność świadcząca o oczywistej bezzasadności skargi (art. 36 ust. 3 w zw.⁴³ z art. 47 ustawy o TK). Na marginesie należy zasygnalizować, że Trybunał nie tłumaczy, jak należy rozumieć „zasadniczy” brak podstaw, ani nie wyjaśnia, czy należy taki „zasadniczy brak podstaw” odróżniać od braku, który nie ma charakteru zasadniczego, ani też nie precyzuje, jaki to jest brak, który nie ma charakteru zasadniczego.

Wobec wyraźnego odesłania w art. 49 ustawy o TK wyłącznie do art. 36 tej ustawy trudno także zrozumieć, dlaczego w sprawie skargowej Trybunał odwołuje się do uregulowań, które określają wymagania dotyczące wniosku i pytania prawnego (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK)⁴⁴.

Powołanie w skardze konstytucyjnej nieadekwatnych (zdaniem Trybunału) treściowo przepisów Konstytucji raz jest oceniane przez Trybunał jako niespełnienie wymogu wskazania sposobu naruszenia praw podmiotowych skarżącego⁴⁵, innym razem jest wskazywane jako okoliczność świadcząca o oczywistej bezzasadności skargi⁴⁶. Jeszcze innym razem⁴⁷ – w ramach art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – obowiązek przywołania adekwatnych treściowo przepisów Konstytucji jest wskazywany przez Trybunał obok obowiązku określenia sposobu naruszenia praw podmiotowych i obok obowiązku uzasadnienia zarzutu

⁴² Zob. postanowienie z dnia 26 listopada 2007 r. sygn. akt Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219.

⁴³ *Nota bene* pojawia się pytanie, czy nie należało powołać art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK.

⁴⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 214: „Mimo wymogów wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, nakładających na skarżącą obowiązek uprawdopodobnienia, że źródłem naruszenia jej praw są zaskarżone przepisy ustawy oraz przedstawienia argumentów przemawiających za ich niezgodnością z Konstytucją, warunków tych nie spełniła”.

⁴⁵ Zob. postanowienie TK z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt Ts 253/11, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 305.

⁴⁶ Zob. postanowienie TK z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt Ts 62/14, dostępne na stronie internetowej TK.

⁴⁷ Zob. postanowienie TK z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt Ts 130/14, dostępne na stronie internetowej TK.

niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny twierdzi, że „spełnienie ustawowego wymogu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK” polega „także na uzasadnieniu zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów”⁴⁸, lecz równocześnie nie tłumaczy, jak powyższy wymóg ma się do obowiązku uzasadnienia skargi, który wynika z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „niewłaściwe wskazanie podmiotów wyposażonych w cechę prawnie istotną, względem których dochodzi do naruszenia zasady równości”, musi zostać ocenione jako „niespełnienie wymogu wskazania sposobu naruszenia praw podmiotowych skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK)”⁴⁹. Użycie wyrazu „niewłaściwe” świadczy nie tyle o ustalaniu przez Trybunał, czy w skardze w ogóle wskazano krąg podmiotów, które – w ocenie skarżącego – wyposażone są w cechę prawnie istotną, ile o dokonywaniu przez Trybunał oceny prawidłowości wskazania przez skarżącego takiego kręgu podmiotów. Określone wskazanie podmiotów wyposażonych w cechę prawnie istotną, względem których dochodzi do naruszenia zasady równości, powinno być rozpatrywane ewentualnie w aspekcie oczywistej bezzasadności albo – w przypadku niemożliwości przypisania przesłance bezzasadności oczywistego charakteru – powinno być oceniane pod kątem niewłaściwości wskazania takiego kręgu podmiotów dopiero na etapie rozpoznania merytorycznego. Analiza postanowień o nieuwzględnieniu zażalenia pozwala stwierdzić, że skarżący stawiają Trybunałowi zarzut dokonywania merytorycznej kontroli zaskarżonego przepisu na etapie wstępnego rozpoznania.⁵⁰

Na podwyższenie poziomu czytelności uzasadnienia nie wpływa także wskazywanie na końcu uzasadnienia „zbiorczej” podstawy prawnej w postaci art. 47 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o TK⁵¹. Taki zabieg utrudnia odbiorcy uchwycenie tego, który fragment uzasadnienia dotyczy przesłanki „niewskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa” (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

⁴⁸ Zob. postanowienie TK z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 214.

⁴⁹ Zob. postanowienie TK z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt Ts 253/11, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 305; w kwestii niewłaściwego wskazania podmiotów wyposażonych w cechę prawnie istotną, względem których dochodzi do naruszenia zasady równości – Zob. też postanowienie TK z dnia 9 maja 2011 r., sygn. akt Ts 308/10 oraz postanowienie z dnia 26 września 2011 r., sygn. akt Ts 56/11, dostępne na stronie internetowej TK (w kontekście zasadności kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania sytuacji określonych podmiotów).

⁵⁰ Zob. postanowienie TK z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt Ts 253/11, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 305.

⁵¹ Zob. postanowienie TK z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. akt Ts 251/13, dostępne na stronie internetowej TK.

Należy ponadto zwrócić uwagę na niepotrzebny formalizm polegający na powoływaniu się przez TK na brak „dostatecznej jasności co do konstytucyjnych wzorców kontroli”⁵² jako na okoliczność powodującą niespełnienie przesłanki z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, w sytuacji, w której skarżący powołuje wzorce kontroli w sposób opisowy (zamiast numeryczny).

Używanie w postanowieniu o nieuwzględnieniu zażalenia ogólnych stwierdzeń typu: „Wreszcie na pełną aprobatę zasługuje ocena nieprawidłowego wypełnienia przez skarżącego obowiązku określenia sposobu naruszenia praw i wolności”⁵³, bez wytłumaczenia, co doprowadziło sędziów do powyższej konkluzji, uniemożliwia weryfikację ich toku rozumowania.

Zdawkowe uzasadnienia, brak klarownych granic między przesłanką niewskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa a innymi podstawami odmowy i wreszcie brak precyzyjnego zakresu pojęciowego tej przesłanki – nie mogą być uznane za spełniające konstytucyjne standardy sprawiedliwości proceduralnej. Taki sposób formułowania uzasadnień odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie dokumentuje argumentów przemawiających za przyjętym rozstrzygnięciem. Tym samym nie zapewnia skarżącym (i potencjalnym skarżącym) ani przewidywalnego charakteru rozstrzygnięć, ani wewnętrznej logiki mechanizmów, którym są poddawani.

Wobec istnienia pozostałych podstaw odmowy, omawiana przesłanka powinna być interpretowana ściśle za pomocą wykładni literalnej (art. 49 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Realizacja tej przesłanki powinna sprowadzać się do obowiązku wskazania przez skarżącego, jaka konstytucyjna wolność lub prawo zostały naruszone, i przedstawienia subiektywnego przekonania, co do tego, na czym – w jego ocenie – polegało to naruszenie. Trybunał powinien ograniczyć stosowanie tej przesłanki (podstawy odmowy) tylko do sytuacji, w których „skarżący [w żaden sposób – dop. Ł. M. B.] nie uzasadnił, dlaczego zakwestionowany przepis jest niezgodny”⁵⁴ z powołanym wzorcem kontroli.

Pozytywnie należy ocenić praktykę polegającą na wezwaniu skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi przez określenie sposobu naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych. Taki zabieg pozwala – w razie niewywiązania się przez skarżącego z tego obowiązku – powołać się w uzasadnieniu odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu na art. 49 w związku z art. 36 ust. 2

⁵² Zob. postanowienie z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt Ts 199/11, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 225.

⁵³ Zob. postanowienie TK z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt Ts 308/10, dostępne na stronie internetowej TK.

⁵⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 304/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 540.

ustawy o TK⁵⁵ (a nawet wyraźnie wskazać jako podstawę odmowy art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 *in fine* ustawy o TK), pod warunkiem, że uprzednio w zarządzeniu wzywającym do uzupełnienia braków skargi sędzia Trybunału Konstytucyjnego klarownie wyjaśnił, czego w tym zakresie oczekuje od skarżącego.

3. Postanowienie o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu a obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia w sposób umożliwiający weryfikację toku rozumowania sędziego

Z uwagi na sztywne wymogi, jakie musi spełniać skarga konstytucyjna, ustawodawca przewidział możliwość wniesienia zażalenia na postanowienia Trybunału odmawiające nadania temu środkowi prawnemu dalszego biegu.

Zgodnie z ustawą o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym. Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.⁵⁶

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady sprawiedliwości proceduralnej wynika obowiązek ujawniania motywów rozstrzygnięcia w czytelny sposób w stopniu umożliwiającym weryfikację toku rozumowania sędziego.⁵⁷

W piśmiennictwie podkreśla się: „Uzasadnienie musi przekonywać albo przynajmniej wskazywać na podjęcie wysiłku w tym kierunku. Ma to służyć uczynieniu wobec społeczeństwa racji przemawiających za materialną legitymizacją i wskazaniu okoliczności faktycznych i prawnych to uzasadniających. Ponadto takie perswazyjne wyjaśnienie jest elementem obywatelskiego dyskursu. Jego zaniechanie jest odbierane jako arogancja władzy”⁵⁸.

⁵⁵ Zob. postanowienie z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt Ts 183/13, dostępne na stronie internetowej TK.

⁵⁶ Zob. postanowienie TK z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt Ts 218/13, dostępne na stronie internetowej TK.

⁵⁷ Zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

⁵⁸ Zob. E. Łętowska, *Pozaprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, Państwo i

Zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej wywołują te postanowienia o uwzględnieniu zażalenia, w których Trybunał Konstytucyjny – zamiast wskazać, dlaczego uważa zaskarżone postanowienie (o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu) za niezasadne – ogranicza się do ogólnych enigmatycznych twierdzeń.

Zdarza się, że Trybunał Konstytucyjny poprzestaje na konstatacji, że w wypadku rozpatrywanej skargi konstytucyjnej zachodzą wątpliwości uzasadniające konieczność merytorycznego rozpoznania podniesionych w niej zarzutów, lub że istnieje potrzeba dokonania merytorycznej oceny zarzutu niekonstytucyjności⁵⁹. Równocześnie Trybunał nie wyjaśnia, z czego wynikają i na czym polegają te wątpliwości czy potrzeba. Co istotne, ustawa o TK nie przewiduje takiej przesłanki nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, jak „potrzeba dokonania merytorycznej oceny zarzutu niekonstytucyjności”.

Bywa także, że Trybunał stwierdza, iż rozpatrywana skarga konstytucyjna może być przekazana do merytorycznego rozpoznania w zakresie obejmującym określony przedmiot zaskarżenia⁶⁰. Trybunał wyraża taki pogląd, nie wskazując, jakie przemawiają za nim argumenty – a zatem – nie uzasadniając, dlaczego rozstrzygnięcie podjęte w zaskarżonym postanowieniu uznał za nieprawidłowe.

Tak zdawkowe uzasadnienia oparte na ogólnych twierdzeniach (albo brak uzasadnienia⁶¹) nie wskazują argumentów przemawiających za przyjętym rozstrzygnięciem. Nie można zatem oczekiwać, że będą pogłębiać poczucie zaufania społecznego.

Taka praktyka nie wydaje się być pożądana. Może bowiem nie dawać poczucia rzetelnego rozpatrzenia sprawy. Owa rzetelność powinna polegać nie tyle na spełnieniu sformułowanego przez skarżącego żądania nadania przez Trybunał sprawie dalszego biegu, ile na zapewnieniu przez Trybunał podmiotowi składającemu zażalenie sprawiedliwego przebiegu postępowania niezależnie od jego wyniku. Ma też ona istotne znaczenie dla tych skarżących, którzy spotkali się z odmową nadania dalszego biegu złożonym przez nich skargom konstytucyjnym. Po lekturze publicznie dostępnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego muszą oni bowiem zyskać przeświadczenie, że sprawa, której nadano dalszy bieg, rzeczywiście na to zasługiwała ze względu na spełnienie wszystkich przesłanek

Prawo 5/1997, s. 9.

⁵⁹ Zob. postanowienie TK z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt Ts 188/12, dostępne na stronie internetowej TK.

⁶⁰ Zob. postanowienie TK z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 25/10, dostępne na stronie internetowej TK.

⁶¹ Zob. postanowienie TK z dnia 16 października 2000 r., sygn. akt Ts 134/99, ze zdaniem odrębnym do sentencji postanowienia, dostępne na stronie internetowej TK.

wymaganych do jej merytorycznego rozpoznania.

Wyczerpujące uzasadnienie postanowienia o uwzględnieniu zażalenia powinno być także wyrazem szacunku dla sędziego, który w zaskarżonym orzeczeniu zaprezentował odmienne stanowisko w kwestii dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Zdarza się, że postanowienia o uwzględnieniu zażalenia nie są podejmowane jednomyślnie. Wobec braku klarownego wyartykułowania zarzutów pod adresem zaskarżonego rozstrzygnięcia (jak wyżej) albo wobec braku jakiegokolwiek uzasadnienia postanowienia o uwzględnieniu zażalenia⁶², zdania odrębne składane do postanowień o uwzględnieniu zażalenia⁶³ stanowią jedyną formę „obrony” racji sędziego, który orzekając jako Trybunał Konstytucyjny (w jednoosobowym składzie) odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

4. Podstawy odmowy nadania wnioskowi lub skardze konstytucyjnej dalszego biegu – między wszechstronnym zbadaniem okoliczności sprawy a sprawnym rozpatrzeniem sprawy w rozsądnym terminie

W katalogu elementów składowych zasady sprawiedliwości proceduralnej Trybunał Konstytucyjny wymienia – obok obowiązku uzasadnienia rozstrzygnięcia – także, z jednej strony, konieczność wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy, z drugiej zaś – nakaz sprawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.⁶⁴

Istotne jest to, czy Trybunał w uzasadnieniu odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi lub skardze konstytucyjnej ma obowiązek odnieść się do wszelkich możliwych do zdiagnozowania na etapie wstępnej kontroli podstaw odmowy, czy też może i powinien ograniczyć się do wskazania jednej (wybranej, zasadniczej) podstawy odmowy.

Za praktyką⁶⁵ odnoszenia się przez Trybunał do wszystkich możliwych

⁶² Zob. postanowienie TK z dnia 16 października 2000 r., sygn. akt, Ts 134/99, dostępne na stronie internetowej TK.

⁶³ Zob. postanowienie TK z dnia 16 października 2000 r., sygn. akt Ts 134/99, postanowienie TK z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 339/08, dostępne na stronie internetowej TK.

⁶⁴ Zob. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66.

⁶⁵ Zob. np. postanowienie TK z dnia 25 maja 2012 r., sygn. akt Ts 206/10, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 345; postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 178/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 213; postanowienie TK z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt Ts 62/14, dostępne na stronie internetowej TK.

do zdiagnozowania na etapie wstępnej kontroli podstaw odmowy przemawiają niewątpliwie takie wartości, jak poczucie rzetelnego rozpatrzenia sprawy, kreowanie orzecznictwa i jego stabilność pozwalające na przewidywalność rozstrzygnięcia w podobnych sprawach w przyszłości.

Za ograniczeniem się przez Trybunał do wskazania jednej (wybranej, zasadniczej) podstawy odmowy przemawia:

- po pierwsze, szybkość postępowania (rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki),
- po drugie, brak potrzeby powtarzania tez orzecznich ugruntowanych w dotychczasowej judykaturze Trybunału,
- po trzecie, brak obowiązku odnoszenia się przez Trybunał do wszystkich możliwych do zdiagnozowania w rozpatrywanej sprawie podstaw odmowy, skoro dla odmowy nadania wnioskowi lub skardze konstytucyjnej dalszego biegu wystarczające jest stwierdzenie zaistnienia chociażby jednej przesłanki niedopuszczalności⁶⁶,
- po czwarte, obowiązek badania przez Trybunał dopuszczalności wniosku i skargi konstytucyjnej na każdym etapie postępowania⁶⁷ i – w konsekwencji – możliwość ewentualnego umorzenia postępowania w pełnym lub częściowym zakresie na etapie merytorycznego rozpoznawania wniosku lub skargi konstytucyjnej.

W szczególności niecelowa jest praktyka badania pozostałych przesłanek dopuszczalności (i wskazywania pozostałych podstaw odmowy) w sytuacji, w której skardze konstytucyjnej nie może być i tak nadany dalszy bieg z uwagi na przekroczenie przez skarżącego terminu⁶⁸ do wniesienia skargi.

Podobnie nie ma potrzeby wskazywania na pozostałe podstawy odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu (np. wadliwość uchwały⁶⁹ mającej stanowić podstawę wniosku, brak oświadczenia ogólnokrajowego⁷⁰ organu wnioskodawcy, brak ogólnokrajowego⁷¹ charakteru wnioskodawcy, oczywistą bezzasadność

⁶⁶ Zob. postanowienie TK z dnia 21 lutego 2014 r., sygn. akt Tw 20/13, dostępne na stronie internetowej TK.

⁶⁷ Zob. postanowienie TK z dnia 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01, dostępne na stronie internetowej TK; postanowienie TK z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 9/12, OTK ZU nr 2014/1/A, poz. 8.

⁶⁸ Zob. postanowienie TK z dnia 5 października 2012 r., sygn. akt Ts 163/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 263.

⁶⁹ Zob. postanowienie TK z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt Tw 16/13, dostępne na stronie internetowej TK.

⁷⁰ Zob. postanowienie TK z dnia 7 lipca 2014 r., sygn. akt Tw 14/14, dostępne na stronie internetowej TK.

⁷¹ Zob. postanowienie TK z dnia 4 marca 2013 r., sygn. akt Tw 61/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 296.

wniosku⁷²), gdy wnioskodawca nie spełnia zasadniczego warunku dopuszczalności wniosku (np. nie przysługuje mu legitymacja⁷³ do występowania do TK o dokonanie hierarchicznej kontroli zgodności norm – art. 191 ust. 1 Konstytucji, nie spełnia przesłanki ogólnokrajowości⁷⁴, uchwała została podjęta samodzielnie przez organ wykonawczy⁷⁵ wnioskodawcy).

Wydaje się zatem, że właściwszym rozwiązaniem będzie ograniczanie się przez Trybunał do wskazywania w uzasadnieniach wydawanych postanowień jednej (wybranej, zasadniczej) podstawy odmowy.

WNIOSKI

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powinny zawierać na tyle czytelne uzasadnienia, ażeby wnioskodawca lub skarżący zyskali przekonanie, że za odmową nadania wnioskowi lub skardze konstytucyjnej dalszego biegu przemawiały istotne argumenty. Rozstrzygnięcia opatrzone zdawkowymi uzasadnieniami nie pozwalają potencjalnym zainteresowanym zorientować się w tym, jak Trybunał Konstytucyjny rozumie określoną przesłankę dopuszczalności wniosku lub skargi konstytucyjnej. Powyższe – obok braku spójności orzecznictwej – może negatywnie wpływać na prawidłowe sporządzanie wniosków i skarg konstytucyjnych i – w konsekwencji – może obniżać efektywność tych środków prawnych.

Wskazane przykłady orzecznicze (nie zaś generalna praktyka Trybunału Konstytucyjnego) dowodzą, że w sposób zasadny można stwierdzić, po pierwsze – że w judykaturze polskiego sądu konstytucyjnego istnieje niespójność aksjologiczna i prakseologiczna; po drugie – że standardy, które Trybunał Konstytucyjny sam sobie wyznaczył, nie są przezeń konsekwentnie respektowane (realizowane). Przedstawione przykłady służą jedynie zwróceniu uwagi na te mechanizmy, których udoskonalenie powinno leżeć w dobrze pojętym interesie Trybunału

⁷² Zob. postanowienie z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. akt Tw 19/13, dostępne na stronie internetowej TK

⁷³ Zob. postanowienie TK z dnia 4 marca 2013 r., sygn. akt Tw 61/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 296; postanowienie TK z dnia 7 lipca 2014 r., sygn. akt Tw 14/14, dostępne na stronie internetowej TK; postanowienie TK z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt Tw 15/14, dostępne na stronie internetowej TK; postanowienie TK z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt Tw 16/13, dostępne na stronie internetowej TK

⁷⁴ Zob. postanowienie z dnia 7 stycznia 2013 r., sygn. akt Tw 37/12, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 4

⁷⁵ Zob. postanowienie z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. akt Tw 19/13, dostępne na stronie internetowej TK

Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej, którego roli (funkcji) ustrojowej nie sposób przecenić⁷⁶.

Brak jednolitości orzecznictwa na etapie merytorycznego rozpoznania może się wiązać z różnicą w poglądach różnych składów orzekających na temat zgodności określonego przedmiotu zaskarżenia ze wzorcem kontroli. Brak spójności orzeczniczej w odniesieniu do zasad wstępnej kontroli, której celem powinno być wyłącznie zbadanie, czy wniosek (skarga) odpowiada warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadny (bezzasadna), może zamykać wnioskodawcy lub skarżącemu drogę do merytorycznego rozpoznania postawionych zarzutów. Dlatego właśnie – w moim przekonaniu – przestrzeganie przez Trybunał konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej szczególnie na etapie wstępnej kontroli ma tak istotne znaczenie.

⁷⁶ Trybunał Konstytucyjny zbudował sobie niewątpliwy autorytet, Zob. M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 9 i 199

JUSTIFICATION OF THE CONSTITUTIONAL COURT'S DECISIONS ON THE ADMISSIBILITY OF CONSTITUTIONAL COMPLAINTS AND APPLICATIONS AND CONSTITUTIONAL STANDARDS OF PROCEDURAL FAIRNESS

The author focuses on how the Constitutional Court formulates reasons for its decisions on the admissibility of the constitutional complaints and applications. The Court's practice is confronted with constitutional standards of procedural fairness. The author draws attention to the need to ensure the predictable nature of the decisions of the Constitutional Court by the consistency of its case-law, in particular with regard to the concept of the matters referred to in Art. 191 paragraph 2 of the Constitution. The author analyzes the requirement to indicate in what way the freedom or the applicant's constitutional rights have been violated, having regard to the obligation to disclose the motives of the Court's ruling in a clear manner. In the author's opinion, the obligation to justify the decision in such a way that the applicant verify the judge reasoning also applies to the decision on account of appeal against a decision to refuse to grant constitutional complaint further. The author looks at the ground for refusal of the application or the constitutional complaint further action from the perspective of, on the one hand, the obligation of a comprehensive examination of the facts, on the other hand, the obligation to smooth hearing within a reasonable time.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Andrzej Nędzarek ■

KONTROLA SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE USTALANIA STANU FAKTYCZNEGO SPRAWY PRZEZ ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO ISTOTNY ELEMENT PRAWA DO SĄDU¹

I. Zasada prawa do sądu jako podstawa funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, formy państwa wytyczonej za cel przez art. 2 Konstytucji RP z 1997 r., wyraża się w przyjętej w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej formule, zgodnie z którą – „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Stosownie do art. 77 ust. 2 Konstytucji – „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Prawo do ochrony sądowej jest proklamowane ponadto w ratyfikowanych przez Polskę: Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.² (art. 6) oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.³ (art. 14). Jest ono również przedmiotem Rekomendacji Nr (2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych⁴.

¹ Zmieniony i rozszerzony tekst referatu wygłoszonego w dniu 17 listopada 2014 r. na zorganizowanej w Warszawie przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego konferencji pt. „Uzasadnienia orzeczeń sądowych jako forma realizacji prawa do sądu”.

² Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.

³ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁴ *Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts*, przyjęta w dniu 15 grudnia 2004 r.

Prawo do sądu stanowi aktualny przedmiot zainteresowania nauki prawa konstytucyjnego. Z. Czeszejko-Sochacki rozumie je jako „podmiotowe prawo, dające podstawę do roszczenia o rozpatrzenie sprawy przez sąd”. Korelatem tego prawa są, według autora, określone obowiązki po stronie organów władzy publicznej, w szczególności zaś m.in. obowiązek ustawodawcy do zabezpieczenia tego prawa w ustawach, przy uwzględnieniu zakazu zamykania drogi sądowej, czy też obowiązek kształtowania procedur sądowych na zasadach określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji⁵. P. Hofmański zauważył, że prawo do sądu ma charakter wtórny wobec innych praw i wolności, których ochronie służy, a konieczność jego zapewnienia pojawia się w sytuacji, gdy korzystanie z tych praw i wolności napotyka na trudności. W szczególności prawo do sądu przysługiwać zaś powinno, gdy organ władzy publicznej usiłuje ingerować w sferę ich wykonywania⁶.

Zasada prawa do sądu była przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 7 stycznia 1992 r. K 8/91⁷ Trybunał stwierdził, że: „Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwiania im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem”. W uchwale z 25 stycznia 1995 r. W 14/94⁸ Trybunał zaznaczył też, że: „W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”.

W myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP sądy administracyjne przynależą, obok sądów powszechnych, do szeroko rozumianego systemu wymiaru sprawiedliwości. Następujący niewiele dalej art. 184 statuuje z kolei kontrolę działalności administracji publicznej, sprawowaną przez Naczelnny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne. Powyższe przepisy ustawy zasadniczej, traktowane łącznie z przytoczonym wcześniej art. 45 ust. 1, stanowią zatem w istocie o przysługującym każdemu prawie do sądu administracyjnego, które powinno być rozumiane jako podmiotowe uprawnienie jednostki do poszukiwania przed tym sądem ochrony prawnej przed nielegalnymi działaniami administracji.

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ogólna charakterystyka*, PiP 1997, z. 11–12, s. 104–105.

⁶ P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s. 201.

⁷ OTK 1992, nr 1, poz. 5.

⁸ OTK 1995, nr 1, poz. 19.

W orzeczeniu z 25 lutego 1992 r. K 4/91⁹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że NSA jest sądem szczególnym, a gdy ustawa przewiduje skargę do tego sądu, „to konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane, mimo że zakres orzekania NSA, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych”. Według T. Wosia, zagwarantowane przez art. 184 Konstytucji RP, przysługujące „każdemu”, uprawnienie do poddania działalności administracji publicznej kontroli sądowej należy rozpatrywać w kategoriach publicznego prawa podmiotowego, jakim jest prawo do sądu¹⁰. A. Kabat zauważył natomiast, że z uwagi na to, iż sądownictwo administracyjne zostało utworzone z myślą o ochronie interesów jednostki kształtowanych przez organy administracji, to powinno z istoty swej służyć realizacji prawa do sądu¹¹.

Realizację wymienionych wyżej przepisów Konstytucji RP stanowi ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹² i ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³. W myśl art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość. Zdaniem M. Masternak-Kubiak, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w szczególności poprzez ochronę praw i wolności jednostki, jest podstawowym celem sądowej kontroli działalności administracji¹⁴. Wprowadzona wyżej wymienionymi ustawami reforma sądownictwa administracyjnego, z której najważniejszym elementem było przyjęcie dwuinstancyjności postępowania, nie podważyła, obowiązującego dotychczas w Polsce, modelu sądowej kontroli administracji publicznej jako polegającego na głównie kasacyjnym charakterze uprawnień sądów administracyjnych – rozwiązania, które ma w polskim prawie długą tradycję, bo sięgającą jeszcze przedwojennych aktów normatywnych regulujących działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego¹⁵. Z zasadą

⁹ OTK 1992, nr 1, poz. 2.

¹⁰ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2007, s. 21.

¹¹ A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki...*, s. 231.

¹² Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.

¹⁴ M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 15.

¹⁵ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600 ze zm.) oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.). Warto zaznaczyć, że regulacje dotyczące NTA były wzorowane na austriackiej ustawie z 1875 r. o Trybunale Administracyjnym. Jak pisał J. S. Langrod, austria-

kasacyjnego orzekania związana jest reguła, że sąd administracyjny opiera się na stanie faktycznym ustalonym przez organ administracji. Jak zauważył A. Błaś, do NTA i NSA nie należało „zbieranie materiału faktycznego w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, lecz orzekanie o zgodności z prawem, odnośnych, zaskarżonych aktów administracji, uwzględniając stan faktyczny sprawy ustalony i oceniony przez organ administracyjny w sprawie administracyjnej”¹⁶. Kasacyjny model kontroli scharakteryzował celnie R. Hauser, wskazując, że rolą sądu administracyjnego nie jest zastępowanie organu administracji w załatwieniu sprawy administracyjnej, lecz jedynie ocena (kontrola) jego działalności sprawowana pod względem zgodności z prawem¹⁷. Taki zakres kontroli został też określony w art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. W ocenie A. Błaśa mogłoby dojść do zastępowania organów administracji przez sąd administracyjny, gdyby sąd ten prowadził tzw. pełne postępowanie sądowe, czyli zbierając i sprawdzając dowody w sprawie, ustalając stan faktyczny i w konsekwencji wydając orzeczenie merytoryczne¹⁸. Ponieważ jednak tak właśnie nie jest, sąd administracyjny jest, co do zasady, w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości, jak się to niekiedy określa – sądem prawa. A. Wróbel trafnie precyzuje, że: „Funkcją postępowania sądowoadministracyjnego nie jest zatem konkretyzacja norm prawa materialnego, lecz właśnie kontrola zgodności z prawem tej konkretyzacji (aktów administracyjnych) dokonanej przez kontrolowany organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym lub kontrola zgodności z prawem niektórych aktów normatywnych organów administracji publicznej”¹⁹.

W związku z tym, że kontrola działalności administracji sprawowana przez Naczelný Sąd Administracyjny jako podstawowe kryterium od samego początku jego powstania przyjmowała zgodność z prawem, pojawił się głos Z. Czeszejko-Sochackiego, że kontrola sądowa ograniczona tylko do badania legalności nie zawsze jest w stanie zapewnić realizację prawa do sądu w znaczeniu material-

cki Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*) orzekał jedynie kasacyjnie, a nie merytorycznie i nie badał samodzielnie stanu faktycznego, lecz opierał się na ustaleniach ostatniej instancji administracyjnej – J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego. Ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 153 i 158.

¹⁶ A. Błaś, *Badanie faktów w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 40. Por. również T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 358.

¹⁷ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, z. 12, s. 23.

¹⁸ A. Błaś, op. cit., s. 41.

¹⁹ A. Wróbel, [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2005, s. 307.

nym²⁰. Polemizując z tym stanowiskiem, A. Kabat wyraził pogląd, że zastrzeżenie takie nie wydaje się w całości słuszne, bowiem kontrola wykonywana przez sąd administracyjny nie ogranicza się tylko do zagadnień prawnych. Podkreślił, że: „Badanie przez Naczelny Sąd Administracyjny legalności przebiega zawsze w trzech płaszczyznach: a) oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji, innego aktu) lub działania administracji z prawem materialnym, b) dochowania wymaganej prawem procedury, c) respektowania reguł kompetencji”. W ocenie autora rezultatem tego rodzaju wszechstronnej kontroli jest to, że z reguły obejmuje ona obok zagadnień jurydycznych także kwestie faktyczne, które pojawiają się niemal zawsze przy ocenie zachowania prawidłowości procedury, a uchybienia w tym zakresie prowadzą do uchylecia aktu²¹. Wcześniej A. Zieliński, zwracając uwagę na znaczenie prawidłowych ustaleń faktycznych dla rozstrzygnięcia sprawy, wskazał, że w „sprawiedliwym” procesie sądowym powinna istnieć możliwość kontroli prawidłowości ich dokonywania²². Do wątpliwości związanych z zakresem kontroli sądu administracyjnego w kontekście skutecznego zapewnienia prawa do sądu odniósł się również R. Hauser, który wyraźnie zaznaczył, że badanie legalności działania administracji, obok prawa materialnego i kwestii właściwości, obejmuje również sprawdzenie, czy przy wydawaniu rozstrzygnięcia lub podjęcia innego działania zachowana została określona prawem procedura, i co pozwala na ingerencję w działalność administracji w szerszym stopniu, niż mogłoby to wynikać z prostego pojmowania kontroli legalności²³.

II. Z przywołanych wyżej poglądów wyrażonych w literaturze wynika już, że kontrola sądowa działalności administracji publicznej jest wykonywana pod względem zgodności nie tylko z przepisami prawa materialnego, lecz również przepisami regulującymi postępowanie organów administracji. Najczęściej kontroli podlega postępowanie administracyjne w węższym znaczeniu, czyli postępowanie administracyjne jurysdykcyjne, w którym zapadają akty administracyjne, jakimi są decyzje i postanowienia. Postępowanie administracyjne ogólne normuje ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴. Należy też wspomnieć o najważniejszej chyba regulacji szczególnej, jaką jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁵, normująca

²⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, PiP 1992, z. 10, s. 22–23.

²¹ A. Kabat, op. cit., s. 230–231.

²² A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, PiP 1992, z. 7, s. 24.

²³ R. Hauser, op. cit., s. 24–25.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej k.p.a.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., dalej o.p.

postępowanie podatkowe. Postępowanie administracyjne regulowane tymi aktami prawnymi opiera się na pewnych uzasadnionych aksjologicznie zasadach. Zasady te mają pełną moc normatywną i wyznaczają kierunek interpretacji pozostałych przepisów wymienionych wyżej ustaw, a niektóre z tych przepisów stanowią również formę ich realizacji. Z ogólnych zasad rządzących postępowaniem administracyjnym wymienić należy przede wszystkim te z nich, które mają największy wpływ na sposób prowadzenia postępowania dowodowego, czyli w szczególności zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 122 o.p.) oraz zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a., art. 123 § 1 o.p.). Pierwsza z nich znajduje swoją konkretyzację w nakazie wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a., art. 187 § 1 o.p.) i zasadzie swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a., art. 191 o.p.). Uwzględniając powyższe reguły, organ administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego ma obowiązek takiego ustalenia stanu faktycznego sprawy, który jest zgodny z rzeczywistością. Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego, jako podstawa faktyczna rozstrzygnięcia, stanowi bowiem również warunek prawidłowego zastosowania norm prawa materialnego. Jak wskazał NSA w wyroku z 11 marca 1981 r. SA 272/81²⁶ – „Prawidłowo przeprowadzone postępowanie dowodowe pozwala dopiero na ocenę, czy w sprawie zostały właściwie zastosowane odpowiednie przepisy prawa materialnego”.

W opisany wyżej sposób ustalony przez organ administracji stan faktyczny sprawy powinien następnie znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku kontrolującego go sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 141 § 4 p.p.s.a. – „Uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania”. Wymienione w tym przepisie „zwięzłe przedstawienie stanu sprawy” polega w istocie na opisanu dotychczasowego jej przebiegu, przy uwzględnieniu ustaleń faktycznych dokonanych przez organ w postępowaniu administracyjnym, i stanowi tzw. część historyczną uzasadnienia. Sąd administracyjny nie może jednak ograniczyć się jedynie do biernego przytoczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez organ, lecz powinien dokonać ich właściwej oceny połączonej z zajęciem stanowiska co do przyjętego przez siebie stanu faktycznego, co z kolei powinno znaleźć swój wyraz w części merytorycznej uzasadnienia wyroku sądu.

²⁶ ONSA 1981, nr 1, poz. 19.

W uchwale składu 7 sędziów NSA z 15 lutego 2010 r. II FPS 8/09²⁷ przyjęto, że „Przepis art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 tej ustawy), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia”. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że: „Nie ulega wątpliwości, że w świetle konstytucyjnego modelu sądowej kontroli działalności administracji publicznej – sąd administracyjny nie posiada co do zasady kompetencji do dokonywania ustaleń stanu faktycznego, w będącej przedmiotem jego rozpoznania sprawie administracyjnej. Zadanie to należy do organu administracji publicznej. Obowiązkiem sądu administracyjnego pierwszej instancji jest natomiast zbadanie, czy organ ten, dokonując ustalenia stanu faktycznego, nie naruszył przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz zajęcie stanowiska, jaki stan faktyczny został przez sąd przyjęty”. Reasumując, NSA przyjął, że „przez stan sprawy, o którym mowa w art. 141 § 4 zd. pierwsze p.p.s.a., należy rozumieć nie tylko zwarte (krótkie, lakoniczne) przedstawienie dotychczasowego przebiegu postępowania przed organami administracji, ale także, jako wyodrębniony element, stan faktyczny sprawy przyjęty przez sąd”.

Podobny pogląd do tego przyjętego w uchwale NSA z 15 lutego 2010 r. wyrażono również w literaturze. W szczególności B. Dauter stwierdził, że z art. 141 § 4 p.p.s.a. należy wywieść obowiązek wskazania stanu faktycznego przyjętego przez sąd, bez którego jednoznacznego ustalenia nie jest możliwa subsumcja przepisu prawa materialnego. Zdaniem tego autora, przyjęcie rzeczywistego stanu faktycznego jest warunkiem koniecznym kontroli legalności decyzji administracyjnej²⁸. W ocenie J. P. Tarno, w pojęciu „zwarte przedstawienie stanu sprawy” należy rozumieć również przedstawienie stanu faktycznego sprawy przyjętego przez sąd. Niezbędne jest więc wskazanie, które ustalenia organu zostały przez ten sąd przyjęte, a które nie²⁹. Podobnie sądzi T. Woś, zwracając uwagę, że ocena pozytywna ustaleń dokonanych przez organ administracji oznacza, że tak ustalony w postępowaniu administracyjnym stan faktyczny został przyjęty przez sąd³⁰. W piśmiennictwie wskazano nawet na zasadę ogólną

²⁷ ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 39.

²⁸ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 453 i 455.

²⁹ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 364.

³⁰ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu*

prawdy materialnej jako obowiązującą w postępowaniu przed sądami administracyjnymi³¹. Zasada ta nie może być jednak rozumiana w taki sposób, w jaki funkcjonuje ona w postępowaniu przed sądem powszechnym, ponieważ sądy administracyjne nie dokonują samodzielnie ustaleń faktycznych. Z tej przyczyny można co najwyżej mówić o pośrednim jej obowiązywaniu (stosowaniu) w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Ponadto zastosowanie tej zasady napotykać będzie na trudności związane z brakiem możliwości prowadzenia przez sąd administracyjny pełnego postępowania dowodowego. Wydaje się również, że odmiennie kwestię tę postrzega się w orzecznictwie. W postanowieniu z 23 kwietnia 2008 r. I FSK 698/06³² NSA stwierdził, że dostateczne wyjaśnienie sprawy, o którym mowa w art. 113 § 1 p.p.s.a., to stan zdolności sprawy do wydania wyroku, niezależnie od stopnia wyjaśnienia sprawy z punktu widzenia prawdy materialnej. W konsekwencji – zdaniem sądu – strona, która nie zgłaszała wniosków dowodowych, nie może skutecznie zarzucać w postępowaniu kasacyjnym naruszenia tego przepisu.

III. Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a., sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy. W wyroku z 5 maja 2011 r. I OSK 53/11³³ NSA stwierdził, że doszłoby do naruszenia powyższego przepisu, gdyby sąd oparł swoje rozstrzygnięcie na materiale innym niż ten zawarty w aktach sprawy. Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy – na które składają się akta nadesłane przez organ administracji i zebrany w nich materiał dowodowy oraz akta sądowe obejmujące pisma procesowe stron – jest regułą w postępowaniu sądowoadministracyjnym³⁴. Zasadnie W. Piątek wywodzi z tego, że ustawodawca nie nakłada na sąd administracyjny obowiązku tworzenia włas-

administracyjnym. Komentarz, pod red. T. Wosia, Warszawa 2012, s. 732.

³¹ Tak: J. P. Tarno, [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, et al., *Sądowa kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego t. 10*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2014, s. 222. W ocenie J. Borkowskiego, zasada prawdy materialnej musi być stosowana w granicach kognicji sądu administracyjnego – B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 52. Por. również M. Romańska, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 114–115.

³² Lex nr 466168. Podobnie m.in. w wyrokach NSA z 28 lipca 2011 r., I OSK 1345/10, Lex nr 1082636; z 4 października 2011 r., II OSK 1528/11, Lex nr 965194; z 9 czerwca 2010 r., II OSK 943/09, Lex nr 597974.

³³ Lex nr 990260.

³⁴ Pomijam w tym miejscu wyjątkowy przypadek przewidziany w art. 55 § 2 p.p.s.a., gdy sąd z powodu nieprzekazania przez organ skargi wraz z aktami sprawy rozpoznaje sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi.

nego stanu faktycznego³⁵. Zasadą jest przy tym, że sąd administracyjny orzeka według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu podjęcia kontrolowanego aktu lub czynności³⁶. Na podstawie wymienionych akt sędzia sprawozdawca przeprowadza ocenę prawidłowości ustalenia stanu faktycznego przez organ administracji³⁷. Proces ten polega na tym, że sędzia na podstawie lektury akt dokonuje własnej oceny zgromadzonego w nich materiału dowodowego, a wynik tej oceny porównuje następnie ze stanem faktycznym ustalonym przez organ administracji. Bez tej oceny niemożliwe byłoby w istocie zajęcie przez sąd własnego stanowiska co do przyjętego przez siebie stanu faktycznego. W Piątek zauważył, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym chodzi przede wszystkim o ocenę podłoża faktycznego sprawy wynikającego ze zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym materiału procesowego³⁸. Z tego względu – jak wskazał NSA w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. I FSK 1466/06³⁹ – sąd nie może przyjmować faktów, które nie mają swojego odzwierciedlenia w aktach sprawy, czyli nie może wyjść poza materiał dowodowy znajdujący się w tych aktach.

Należy w tym miejscu wyraźnie jednak zaznaczyć, że opisanych wyżej czynności poznawczych sędziego sprawozdawcy, dokonywanych w oparciu o akta sprawy, nie można utożsamiać z ustalaniem przez sąd administracyjny faktów, i to nie tylko dlatego, że sąd ten dysponuje w zasadzie gotowym już materiałem dowodowym, bo zebrany w postępowaniu administracyjnym. Ustalanie stanu faktycznego jest jednym z etapów stosowania prawa, rezultatem którego jest wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu, który w wyniku subsumcji został zakwalifikowany jako przewidziany przez przepis prawa⁴⁰. Tymczasem sąd administracyjny, dysponując, co do zasady, uprawnieniami o charakterze kasacyjnym, nie ustala wiążących konsekwencji prawnych przyjętych przez siebie faktów, czyli nie stosuje przepisów prawa materialnego, a przynajmniej nie stosuje tych przepisów w takim rozumieniu procesu stosowania prawa, jaki

³⁵ W. Piątek, *Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA*, ZNSA 2009, nr 2, s. 29.

³⁶ J. P. Tarno, [w:] J. P. Tarno, W. Chróścielewski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 361. Zob. również B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 445–446 oraz M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 152.

³⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 210–211.

³⁸ W. Piątek, op. cit., s. 29.

³⁹ Lex nr 481339.

⁴⁰ Zob. Z. Tobor, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 179. Por. również J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 413.

powszechnie przyjmowany jest w naukach prawnych⁴¹. Tak samo zresztą sąd administracyjny nie stosuje bezpośrednio przepisów procedury administracyjnej, lecz jedynie ocenia ich zastosowanie, przestrzeganie przez organ administracji w konkretnej sprawie⁴². Stąd właśnie bierze się podstawowa trudność w ujęciu teoretycznym problemu kontroli przez sąd administracyjny stanu faktycznego sprawy ustalonego w postępowaniu administracyjnym. Związane jest to również z tym, że jak trafnie zwrócił uwagę Z. Kmiecik, często na grunt postępowania sądownoadministracyjnego przenosi się rozwiązania wypracowane wcześniej w orzecznictwie sądów cywilnych⁴³. Tymczasem jak już zauważono, sąd administracyjny w przeciwieństwie do sądu cywilnego nie stosuje przepisów prawa materialnego. Sąd administracyjny stosuje natomiast przepisy procedury, na podstawie której orzeka – p.p.s.a. W pełni tym samym należy zgodzić się z wymienionym wyżej autorem, że najwłaściwsze byłoby posługiwanie się określeniem, że sąd przyjmuje ustalenia co do stanu sprawy (faktycznego – dop. A. N.)⁴⁴. Orzekanie na podstawie akt sprawy służy więc jedynie weryfikacji stanu faktycznego ustalonego wcześniej w postępowaniu administracyjnym. Powyższe oznacza, że nie można mówić, aby sąd na potrzeby tej weryfikacji/kontroli mógł dokonywać ustaleń faktycznych, nawet w przeprowadzanym przez siebie uzupełniającym postępowaniu dowodowym, o którym będzie mowa niżej.

Pogląd, w myśl którego podstawę faktyczną wyroku sądu administracyjnego stanowi, zgodnie z jego kasacyjnym charakterem, stan faktyczny ustalony w postępowaniu administracyjnym, a zatem sąd ten nie może dokonywać nowych ustaleń co do stanu faktycznego, wyrażano pod rządami pierwszej powojennej regulacji sądownictwa administracyjnego z 1980 r.⁴⁵ Jak zauważył trafnie A. Błaś: „Polski model sądownictwa administracyjnego zakłada, że sąd administracyjny jest sądem badającym przede wszystkim prawo (zgodność z prawem), nie zaś fakty”⁴⁶. W wyroku z 23 stycznia 2007 r. II FSK 72/06⁴⁷ NSA stwierdził podobnie, że: „Sąd administracyjny nie dokonuje ustaleń faktycznych w zakresie objętym sprawą podatkową. Sąd ten, sprawując wymiar sprawiedliwości, bada

⁴¹ Por. Z. Kmiecik, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, ZNSA 2011, nr 2, s. 12–13.

⁴² Por. wyrok NSA z 26 kwietnia 2006 r., II GSK 36/06, Lex nr 319141.

⁴³ Z. Kmiecik, [w:] W. Chróścielewski, et al., *Polskie sądownictwo administracyjne*, pod red. Z. Kmeciaka, Warszawa 2006, s. 14.

⁴⁴ Ibidem, s. 14.

⁴⁵ Zob. komentarz Z. Janowicza do nieobowiązującego już art. 207 k.p.a. – Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1987, s. 457–458.

⁴⁶ A. Błaś, op. cit., s. 40.

⁴⁷ ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 31.

w takim wypadku, czy ustalenia faktyczne dokonane przez organy, których decyzje zostały zaskarżone, odpowiadały prawu”.

W sytuacji gdy opisany wyżej proces oceny przez sąd administracyjny materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy doprowadzi do powzięcia istotnych wątpliwości co do zgodności pomiędzy stanem faktycznym wynikającym z tych akt i przyjętym przez sąd a tym ustalonym przez organ administracji, sąd powinien uchylić zaskarżony akt administracyjny. Prowadzić to musi bowiem do wniosku, że okoliczności sprawy nie zostały przez organ wyjaśnione lub niewyjaśnione w stopniu dostatecznym do jej prawidłowego rozstrzygnięcia. Ponadto, wadliwie, tj. niezgodnie z rzeczywistością, ustalony stan faktyczny prowadzi także z reguły do nieprawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego. Zastosowanie przez sąd administracyjny, jako sądu prawa, środka w postaci uchylenia decyzji (postanowienia) wymaga jeszcze stwierdzenia, że błędnie ustalony stan faktyczny był wynikiem naruszenia przez organ administracji przepisów postępowania i to w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Powyższe opiera się na założeniu, że jeżeli do naruszenia przepisów postępowania by nie doszło, to rozstrzygnięcie sprawy mogłoby być inne⁴⁸. Sąd administracyjny powinien przede wszystkim ocenić, czy organ podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia sprawy (art. 7 k.p.a., art. 122 o.p.), czyli zbadać m.in. czy w wyczerpujący sposób zebrano i rozpatrzono cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a., art. 187 § 1 o.p.) oraz czy jego ocena była prawidłowa, zgodna z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a., art. 191 o.p.). Sąd powinien tym samym ocenić – jak stwierdził NSA w przywołanej wcześniej uchwale z 15 lutego 2010 r. II FPS 8/09 – jak organ wywiązał się z obowiązku ustalenia stanu faktycznego sprawy. Niewywiązanie się z tego obowiązku, czyli brak dostatecznego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy, traktowane jest jako naruszenie powołanych wyżej przepisów postępowania administracyjnego.

W wyroku z 24 lipca 2012 r. I OSK 937/12⁴⁹ NSA zauważył także, że sąd ma nie tylko obowiązek ocenić, czy zebrany w postępowaniu administracyjnym materiał dowodowy jest pełny i wystarczający do ustalenia stanu faktycznego, i jaki stan faktyczny wynika z akt sprawy, ale ponadto również i to, czy materiał dowodowy sprawy został w prawidłowy sposób zebrany. Może się bowiem okazać na przykład, że strony postępowania nie miały zapewnionego udziału

⁴⁸ Por. J. P. Tarno, op. cit., s. 372. Zob. również A. Zieliński, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1985, s. 310 i powołane tam orzeczenia NSA zapadłe pod rządami regulacji postępowania sądowoadministracyjnego z 1980 r.

⁴⁹ Lex nr 1264974.

w czynnościach postępowania dowodowego (art. 10 § 1 k.p.a., art. 123 § 1 o.p.)⁵⁰ lub że nie pouczonego świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 83 § 3 k.p.a., art. 196 § 3 o.p.) albo że w postępowaniu brał udział pracownik organu podlegający wyłączeniu w sprawie (art. 24 k.p.a., art. 130 o.p.), który w związku z tym mógł nie zachować wymaganej bezstronności w gromadzeniu i ocenie materiału dowodowego. Tego rodzaju wymienione wyżej uchybienia w zachowaniu przepisów procedury mogą pośrednio prowadzić do wadliwego ustalenia okoliczności faktycznych sprawy.

Konkludując tę część rozważań, można stwierdzić, że sąd administracyjny zobowiązany jest do wszechstronnej analizy prawidłowości przeprowadzonego przez organ postępowania administracyjnego pod kątem zgodności z przepisami prawa regulującymi to postępowanie, w tym zgodności ze wspomnianymi wcześniej zasadami ogólnymi procedury administracyjnej. W wyroku z 12 maja 2005 r., FSK 2123/04⁵¹ NSA wskazał zatem trafnie, że obowiązek zwięzłego przedstawienia stanu sprawy, o którym mowa w art. 141 § 4 p.p.s.a., obejmuje nie tylko przytoczenie ustaleń dokonanych przez organ administracji publicznej, ale także ich ocenę pod względem zgodności z prawem (art. 3 § 1 p.p.s.a.). Z tego również względu bardziej właściwe byłoby stwierdzenie, że sąd administracyjny, jako sąd prawa, nie tyle dokonuje kontroli samego stanu faktycznego przyjętego przez organ administracji w wyniku postępowania wyjaśniającego, co jest tylko swojego rodzaju skrótem myślowym, ile raczej dokonuje kontroli procesu jego ustalania w toku postępowania administracyjnego, sprawowanej na podstawie kryterium legalności. W praktyce sądowej nie zawsze jest jednak łatwo przeprowadzić wyraźną granicę między jednym a drugim rodzajem (zakresem) kontroli, zwłaszcza w uzupełniającym postępowaniu dowodowym. Dystynkcja ta może być również niezrozumiała dla stron procesu.

IV. W ramach kontroli stanu faktycznego ustalonego przez organ w postępowaniu administracyjnym sąd administracyjny może przeprowadzić uzupełniający dowód z dokumentu. Przewiduje to art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”. W myśl art. 106 § 5 p.p.s.a., do postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego⁵². Powyższe

⁵⁰ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 82.

⁵¹ ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 9.

⁵² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst

odesłanie zostało różnie ocenione w doktrynie⁵³. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego jest wyjątkiem od zasady opierania się przez sąd administracyjny wyłącznie na materiale dowodowym zebranym w postępowaniu administracyjnym. Związane jest to z dojściem sądu do przekonania, że organ administracji nie zebrał jednak w sposób wyczerpujący, tak jak powinien, całego tego materiału przez co uchybił przepisom postępowania administracyjnego. Zgromadzony przez sąd w uzupełniającym postępowaniu dowodowym materiał będzie wchodził w skład akt sądowych⁵⁴. W założeniu celem uzupełniającego postępowania dowodowego jest umożliwienie sądowi administracyjnemu pełnej realizacji kontroli ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym. Trafnie zatem wskazuje A. Hanusz, że: „Dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentów może mieć miejsce, jeżeli brak dowodu uniemożliwia w pełni skontrolowanie zgodności z prawem procedury ustalania stanu faktycznego przez organ, którego orzeczenie zaskarżono, a w konsekwencji – skontrolowanie prawidłowości zastosowania normy prawa materialnego”⁵⁵. NSA w wyroku z 6 października 2005 r. II GSK 164/05⁵⁶, zauważył podobnie, że: „Celem postępowania dowodowego przed wojewódzkim sądem administracyjnym [...] nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły stan faktyczny sprawy zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej”. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego nie może tym samym prowadzić do zastępowania organu administracji w obowiązku ustalenia stanu faktycznego. Wyraźnie stwierdził to NSA w wyroku z 7 czerwca 2013 r. II GSK 2251/11⁵⁷, wskazując, że: „Sąd

jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.), dalej k.p.c.

⁵³ Negatywnie oceniła takie rozwiązanie H. Knysiak-Molczyk, wskazując na brak racjonalnego uzasadnienia dla pominięcia w p.p.s.a. przepisów dotyczących postępowania dowodowego – H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu administracyjnym. Komentarz*, s. 591–592. Odmienne uważa J. P. Tarno, zauważając, że uregulowanie wszystkich kwestii dotyczących postępowania dowodowego nadmiernie rozbudowałoby p.p.s.a. o przepisy mające tylko wyjątkowo zastosowanie. Ponadto, zdaniem tego autora, w okresie wcześniejszym sędziowie NSA dawali sobie radę z odpowiednim stosowaniem przepisów k.p.c. – J. P. Tarno, op. cit., s. 295.

⁵⁴ W wyroku z 8 grudnia 2006 r., II FSK 1113/05 NSA stwierdził, że „pojęcie «akta sprawy», o jakim mowa w art. 133 § 1 p.p.s.a. nie może być ograniczone tylko do akt sprawy zebranych przez organ i przedstawionych sądowi pierwszej instancji wraz ze skargą zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., gdyż obejmuje również materiał dowodowy zebrany przez sąd i załączony do nich w sposób formalny przez wydanie postanowienia w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 160 p.p.s.a.”, Lex nr 261997.

⁵⁵ A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2009, z. 2, s. 52.

⁵⁶ ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 45.

⁵⁷ Lex nr 1356306.

nie może [...] dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu załatwieniu sprawy rozstrzygniętej zaskarżonym aktem. Inaczej mówiąc – nie może w tym zakresie wyręczać organu administracyjnego”. Z powyższego wynika, że gdy zachodzi potrzeba tego rodzaju ustaleń merytorycznych, sąd powinien uchylić zaskarżony akt administracyjny i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego do uzupełnienia⁵⁸. W takim wypadku oznacza to bowiem, że organ administracji nie wywiązał się prawidłowo z obowiązku ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Z literalnego brzmienia przepisu art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika, że sąd administracyjny może przeprowadzić uzupełniający dowód z dokumentu, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie. Co do zasady, wątpliwości wskazane w tym przepisie dotyczyć powinny sfery faktów, a nie prawa. W praktyce sąd przeprowadzi dowód z dokumentu, gdy poweźmie wątpliwości w kwestii konkretnego elementu stanu faktycznego ustalonego przez organ administracji, czyli jego zgodności ze stanem rzeczywistym, co oznaczać będzie tym samym również brak jego pełnego wyjaśnienia. A. Hanusz zauważył, że o istotnych wątpliwościach w rozumieniu powyższego przepisu można mówić wtedy, gdy niewyjaśnione i sporne pozostają merytoryczne elementy stanu faktycznego⁵⁹. Przy czym ocena, czy fakt mający być przedmiotem dowodu jest niezbędny do wyjaśnienia istotnych wątpliwości, należeć będzie z konieczności do uznania sądu. Zdaniem H. Doleckiego, sąd nie musi przeprowadzić dowodu zgłoszonego przez stronę, jeżeli uzna, że okoliczności sporne są dostatecznie wyjaśnione⁶⁰. Na gruncie – mogących znaleźć odpowiednie zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego – art. 217 § 3 k.p.c. stanowi, że sąd pomija twierdzenia i dowody, jeżeli są powoływane jedynie dla zwłoki, lub okoliczności sporne zostały już dostatecznie wyjaśnione. Z kolei, w myśl art. 227 k.p.c., przedmiotem dowodu powinny być fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. W postępowaniu przed sądem administracyjnym, którego przedmiotem jest kontrola aktu administracyjnego, faktami tego rodzaju będą te okoliczności faktyczne, które okażą się niezbędne dla oceny legalności tego aktu⁶¹.

Uzupełniający charakter postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym oznacza również, że jego przedmiotem może być dowód tylko

⁵⁸ Tak w wyroku NSA z 28 marca 2012 r., II OSK 46/11, Lex nr 1252078 i z 20 października 2010 r., II OSK 819/09, Lex nr 746915.

⁵⁹ A. Hanusz, op. cit., s. 52 oraz powołany tam wyrok NSA z 21 lipca 2006, I OSK 9/06, Lex nr 266437.

⁶⁰ H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 96–97.

⁶¹ Tak w powołanym wyżej wyroku NSA z 6 października 2005 r., II GSK 164/05.

z takiego dokumentu, który – jak stwierdził NSA w wyroku z 12 stycznia 2005 r. OSK 1595/04⁶² – nie był przedstawiony i oceniony w postępowaniu administracyjnym. W ocenie Z. Kmiecika stosowanie tego trybu służy usunięciu braków w istniejącej dokumentacji, czyli doprowadzeniu jej do stanu pozwalającego na wydanie prawidłowego wyroku⁶³. Ponadto w myśl art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd administracyjny może przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe, gdy nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. W wyroku z 8 października 2007 r. I OSK 320/07⁶⁴ NSA wskazał, że uzupełniające postępowanie dowodowe nie może naruszać sformułowanej w art. 7 p.p.s.a. zasady szybkości postępowania. Zdaniem B. Dautera, przez nadmierne przedłużenie postępowania należy rozumieć konieczność odroczenia rozprawy⁶⁵. Pogląd ten daje się uzasadnić przez odniesienie do wspomnianego już art. 7 p.p.s.a., który przewiduje, że sąd powinien dążyć do rozstrzygnięcia sprawy na pierwszym posiedzeniu. W przeciwnym razie, czyli gdyby przeprowadzenie dowodu z dokumentów miało prowadzić do nadmiernego przedłużenia postępowania, sąd powinien uchylić zaskarżony akt⁶⁶.

Dowód może być przeprowadzony zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. Przeprowadzenie dowodu przez sąd administracyjny wymaga wydania postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Ponieważ postanowienie tego rodzaju jest niezaskarżalne, to stosownie do art. 163 § 1 p.p.s.a. nie musi ono być również uzasadnione przez sąd. Postanowienie w przedmiocie dopuszczenia dowodu zapada na rozprawie i powinno być wpisane do protokołu, bez spisывania odrębnej sentencji, oraz ogłoszone. W protokole powinno zostać określone jakie okoliczności faktyczne mają być przedmiotem dowodu wraz ze wskazaniem środka dowodowego (dokumentu)⁶⁷. Odpowiednie zastosowanie będzie miał tutaj art. 236 k.p.c., zgodnie z którym w postanowieniu o przeprowadze-

⁶² Lex nr 489587. Zob. również M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalasńska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2013, s. 487.

⁶³ Z. Kmeciak, [w:] W. Chróścielewski, et al., *Polskie sądownictwo administracyjne*, s. 12.

⁶⁴ Lex nr 376865.

⁶⁵ B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 325.

⁶⁶ Por. T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 183. W poprzednim stanie prawnym uchylenie aktu w takiej sytuacji przewidywał wprost art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

⁶⁷ J. P. Tarno, op. cit., s. 294 i B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, op. cit., s. 323.

niu dowodu sąd oznaczy fakty podlegające stwierdzeniu oraz środek dowodowy. Uczestnicy posiedzenia powinni mieć zapewnioną możliwość zapoznania się z treścią dokumentu (dowodu), aby móc się do niego odnieść, jeżeli wcześniej nie był im znany. Przewodniczący składu może również w tym celu zarządzić krótką przerwę w posiedzeniu. Przedmiotem sporu jest natomiast możliwość wydania postanowienia negatywnego w tym zakresie, tj. odmawiającego przeprowadzenia dowodu zgłoszonego przez stronę⁶⁸. Wyjątkowo – w myśl art. 113 § 2 p.p.s.a – przeprowadzenie dowodu może odbyć się poza rozprawą, tj. po jej zamknięciu, gdy dokument znany jest stronom, a przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu sąd uzna za zbędne.

Z językowej wykładni przepisu art. 106 § 3 p.p.s.a. (zwrot „sąd może”) wynika również, że przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest uprawnieniem a nie obowiązkiem sądu. Konstrukcja tego przepisu została oparta na zasadzie uznania. W wyroku z 17 kwietnia 2012 r. II OSK 165/11⁶⁹ NSA wskazał, że: „Z art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika [...], że dopuszczenie takiego nowego dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu. Tym samym, nieprzeprowadzenie dowodu z takiego dokumentu przez sąd nie może być oceniane jako naruszenie prawa procesowego i to naruszenie istotne, mające wpływ na wynik sprawy”. Stanowisko, zgodnie z którym dopuszczenie dowodu z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest uprawnieniem sądu, z którego nieskorzystanie nie może być oceniane jako istotne naruszenie przepisów postępowania, dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych⁷⁰. W wyroku z 27 października 2004 r. FSK 1186/04⁷¹ NSA stwierdził także, że art. 106 § 3 p.p.s.a. nie służy do zwalczania ustaleń faktycznych, z którymi strona się nie zgadza, ponieważ aby przeprowadzić uzupełniający dowód z dokumentów sąd musi powziąć wątpliwość, o której mowa w tym przepisie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że nie pozbawia to oczywiście strony możliwości kwestionowania przed sądem odwoławczym przyjętego, jako podstawa rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny I instancji, stanu faktycznego. Z drugiej strony jednak, jeżeli jak wskazano w literaturze, przyjęcie rzeczywistego stanu faktycznego jest warunkiem kontroli legalności decyzji administracyjnej, to w sytuacji, gdy sąd ma

⁶⁸ Zob. B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, op. cit., s. 326–327.

⁶⁹ Lex nr 1219069.

⁷⁰ Zob. m.in. wyroki NSA z 15 czerwca 2011 r., II OSK 1079/10, Lex nr 863895; z 5 maja 2011 r., II FSK 2036/09, Lex nr 992257; z 24 sierpnia 2010 r., II FSK 586/09, Lex nr 737633; z 30 września 2009 r., I OSK 160/09, Lex nr 595223; z 4 czerwca 2007 r., I OSK 982/06, Lex nr 354691; z 12 stycznia 2005 r., OSK 1595/04.

⁷¹ CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

istotne wątpliwości co do ustalonego przez organ konkretnego elementu stanu faktycznego – powinien skorzystać z możliwości, jaką daje przepis art. 106 § 3 p.p.s.a., i gdy nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Z tego względu nie pozostaje w sprzeczności z powołanym wyżej wyrokiem NSA z 17 kwietnia 2012 r. II OSK 165/11 pogląd wyrażony w innym wyroku NSA z 2 września 2008 r. II GSK 318/08⁷², w myśl którego dopuszczenie dowodu z dokumentu, który przyczyni się do szybkiego i pełnego wyjaśnienia sprawy, jest nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem sądu. W literaturze trafnie bowiem zauważono, że gdyby przeprowadzenie dowodu uzupełniającego miało prowadzić do wykluczenia zastosowania środka wobec działania organu administracji, to dla prawidłowości sprawowania wymiaru sprawiedliwości uzasadnione jest odstąpienie od reguły orzekania na podstawie akt sprawy⁷³. W przeciwnym razie sąd musiałby każdorazowo uchylać zaskarżony akt celem ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przed organem administracji, co mogłoby z kolei prowadzić do nieuzasadnionego w ocenie strony oddalania się w czasie końcowego terminu załatwienia jej sprawy administracyjnej.

Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym doznaje jednak znacznego ograniczenia, gdyż jak wyraźnie przewiduje art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd ten może przeprowadzić dowód jedynie z takiego środka dowodowego, jakim jest dokument. Materiał dowodowy w postaci dokumentów ma również podstawowe znaczenie w postępowaniu administracyjnym. Przedmiotem dowodu w postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą być zarówno dokumenty urzędowe (art. 244 § 1 k.p.c., art. 76 k.p.a.), jak i dokumenty prywatne (art. 245 k.p.c.). Z tego względu przed sądem administracyjnym nie może być na przykład przeprowadzony dowód z zeznań świadków⁷⁴ czy oględzin⁷⁵. W orzecnictwie utrwalone jest również stanowisko, zgodnie z którym, opinia biegłego, jako inny środek dowodowy niż dokument, nie może być przedmiotem uzupełniającego postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym⁷⁶. Celem podania przykładu, z jakiego rodzaju dokumentu mógłby zostać przeprowadzony dowód uzupełniający przed sądem administracyjnym, można przywołać wyrok NSA z 9 lutego

⁷² Lex nr 487975. Por. również wyrok NSA z 14 lutego 2007 r., II FSK 261/06, CBOSA.

⁷³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 213.

⁷⁴ Wyrok NSA z 25 lutego 2000 r., I SA 428/99, Lex nr 55767.

⁷⁵ Wyrok NSA z 10 sierpnia 2005 r., OSK 1845/04, CBOSA.

⁷⁶ Zob. wyroki NSA z 14 września 2012 r., I GSK 1722/11, Lex nr 1218346; z 26 lipca 2011 r., I FSK 911/10, Lex nr 1082307; z 10 maja 2011 r., II FSK 1/10, Lex nr 989154; z 14 stycznia 2010 r., II FSK 1354/08, Lex nr 598347; z 11 grudnia 2012 r., II OSK 1445/11, Lex nr 1367272.

2012 r., I OSK 315/11⁷⁷, w którym wskazano, że w sytuacji, gdy sąd miał wątpliwości co do skutecznego doręczenia przesyłki, to powinien był przeprowadzić z urzędu dowód z dokumentu – koperty, w której była przesłana decyzja organu I instancji, oraz zwrotnego potwierdzenia odbioru. A. Hanusz jako przykład dokumentów urzędowych, które mogłyby być przedmiotem dowodu przed sądem administracyjnym, podaje m.in. dokumenty występujące w ewidencji i obrocie nieruchomości, takie jak: wyrisy z map ewidencyjnych, osnovy geodezyjne, odpisy i wyrisy z rejestru gruntów i budynków, mapy katastralne itp. Jako przykład dokumentów prywatnych autor podaje m.in. fakturę, list przewozowy, protokół odbioru robót budowlanych⁷⁸.

Pewien problem stanowią tego rodzaju środki dowodowe, które choć z formalnego punktu widzenia nie mogą być uznane za opinię biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a. (art. 278 § 1 k.p.c.)⁷⁹, to w istocie mają cechy takiej opinii, gdyż wymagają wiadomości specjalnych, a jednocześnie dają się zakwalifikować jako dokument prywatny. Za w pełni aktualny uznać należy pogląd wyrażony w wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 25 września 2000 r. FSA 1/00⁸⁰, w myśl którego brak jest wystarczających podstaw do dopuszczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym dowodu z dokumentu, który w istocie ma charakter opinii biegłego, mimo że z formalnego punktu widzenia stanowi dokument prywatny. Pogląd powyższy znalazł swoje późniejsze potwierdzenie w wyroku NSA z 25 kwietnia 2006 r. I OSK 360/05⁸¹, zapadłym już pod rządami p.p.s.a., w którym wskazano, że: „Przed sądem administracyjnym możliwe jest jedynie uzupełniające postępowanie dowodowe, ograniczone do możliwości przeprowadzenia dowodu z dokumentu, zarówno urzędowego, jak i prywatnego. Przeprowadzenie tego postępowania z innych środków dowodowych jest niedopuszczalne. W szczególności przepis nie daje wystarczających podstaw do dopuszczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym dowodu z dokumentu, który w istocie ma charakter opinii biegłego”. W stanie faktycznym przyjętym w powyższym wyroku chodziło o opinię biegłego ds. przemysłu drzewnego. Analogiczne stanowisko zajął NSA także w wyroku z 6 lutego 2008 r. II OSK 1932/06⁸², tym razem wobec operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie

⁷⁷ Lex nr 1126279.

⁷⁸ A. Hanusz, op. cit., s. 47–48.

⁷⁹ W znaczeniu procesowym biegłym jest osoba powołana na biegłego przez organ orzekający – tak: E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 176.

⁸⁰ ONSA 2001, nr 1, poz. 1.

⁸¹ Lex nr 209137.

⁸² CBOSA.

strony skarżącej. W wyroku z 20 grudnia 2005 r., FSK 2671/04⁸³ NSA uznał, że analiza prawna sporządzona przez kancelarię prawniczą nie stanowi dowodu z dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a. Podobnie NSA potraktował prywatną opinię urbanistyczną – wyrok NSA z 8 lipca 2011 r. II OSK 777/11⁸⁴.

W wyroku z 26 września 2007 r. I GSK 2434/06⁸⁵ NSA zaprezentował jednak odmienne stanowisko, wskazując w jego uzasadnieniu, że nie istnieje normatywnie uzasadniony żaden zakaz, aby strona nie mogła powoływać się na prywatną opinię ekspercką (tzw. prywatną opinię biegłego), która spełnia wszelkie warunki, by uznać ją za dokument prywatny. Pogląd zbliżony wyraził B. Dauter, zauważając, że prywatne opinie sporządzane przez pracowników nauki mogą często okazać się niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie⁸⁶. Wcześniej stanowisko takie zajął A. Skoczylas, wskazując, że prywatna opinia biegłego mogłaby być w wielu przypadkach włączona do podstawy wyrokowania, a sąd mógłby ją przyjąć do wiadomości poprzez przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentu⁸⁷.

Przywołany wyżej pogląd, według którego sąd administracyjny mógłby przeprowadzić dowód z dokumentu prywatnego mającego cechy opinii biegłego, nie wydaje się być jednak możliwy do utrzymania w świetle przyjętego w p.p.s.a. modelu sądowej kontroli administracji publicznej, w którym sąd administracyjny, jako sąd prawa, dysponuje głównie uprawnieniami kasacyjnymi. Jak wcześniej zauważono, sąd administracyjny może dopuścić uzupełniający dowód z dokumentu, jeżeli zachodzi istotna wątpliwość co do danego elementu stanu faktycznego. Tymczasem według tradycyjnego poglądu, biegły nie przekazuje sądowi swoich spostrzeżeń o okolicznościach faktycznych sprawy, lecz wyraża co do tych okoliczności opinię na podstawie posiadanych wiadomości fachowych i doświadczenia zawodowego⁸⁸. Zasadniczo zatem celem przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego nie jest ustalenie faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, lecz udzielenie organowi wyjaśnień niezbędnych do jej rozstrzyg-

⁸³ Lex nr 187775.

⁸⁴ CBOSA.

⁸⁵ Lex nr 375472. Podobnie przyjął NSA w wyroku z 8 grudnia 2006 r., II FSK 1113/05, dopuszczając możliwość przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z wyjaśnień biegłego rewidenta.

⁸⁶ B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 324.

⁸⁷ A. Skoczylas, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 2000 r.*, FSA 1/00, OSP 2001, z. 2, s. 65.

⁸⁸ W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 238.

nięcia⁸⁹. Należałoby wobec powyższego wyrazić obawę, czy przeprowadzenie przez sąd administracyjny dowodu z tzw. prywatnej opinii biegłego (ekspertyzy) nie prowadziłooby w istocie z konieczności do przyjmowania ustaleń o merytorycznym charakterze i zastępowania w tym zakresie organu administracji. Tego rodzaju opinia eksperta stanowiąca dokument prywatny powinna była bowiem zostać złożona i oceniona w postępowaniu administracyjnym. W takiej sytuacji przeprowadzenie dowodu z tego rodzaju dokumentu prywatnego wykraczałoby poza uprawnienie przewidziane w art. 106 § 3 p.p.s.a. Nie bez znaczenia dla zajęcia takiego stanowiska pozostaje również problem obiektywizmu ekspertyzy sporządzonej na zlecenie jednej ze stron procesu, podczas gdy biegły powinien być bezstronny.

Z wcześniejszych rozważań wynikało, że obowiązkiem sądu administracyjnego jest wyrażenie swojego stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę orzeczenia. Z tego względu oczywiste jest, że skorzystanie przez sąd administracyjny z uprawnienia do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego przewidzianego w art. 106 § 3 p.p.s.a. powinno również znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia wyroku, a dokładnie w jego części merytorycznej. Sąd powinien zatem w sposób szczegółowy w uzasadnieniu wyroku określić dokument (środek dowodowy), który stał się przedmiotem postępowania dowodowego, oraz to czy dowód przeprowadzono z urzędu czy na wniosek strony. Przede wszystkim zaś sąd powinien wskazać, jakie elementy stanu faktycznego sprawy podlegały wyjaśnieniu, oraz w sposób przekonujący uzasadnić, dlaczego powziął co do nich istotne wątpliwości i uznał niezbędność przeprowadzenia danego dowodu dla ich usunięcia. Na zakończenie swoich wywodów w tym zakresie sąd administracyjny powinien wyjaśnić, jaki wpływ miał wynik przeprowadzonego przez niego postępowania dowodowego na ocenę legalności zaskarżonego aktu, w szczególności zaś, czy organ administracji wywiązał się prawidłowo z obowiązku ustalenia okoliczności faktycznych sprawy.

V. Podsumowując, stwierdzić należy, że sprawowana przez sąd administracyjny kontrola ustalania przez organ w toku postępowania administracyjnego stanu faktycznego sprawy stanowi konieczny warunek – żeby przywołać powołaną na wstępie uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94 – realizacji prawa do sądu rozumianego materialnie jako zagwarantowanie skutecznej ochrony praw jednostki. Na płaszczyźnie prawa administracyjnego ochrona ta polegać będzie w szczególności na umożliwieniu jednostce

⁸⁹ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 541–542 i powołany tam wyrok SN z 11 lipca 1969 r., I CR 140/69, OSN 1970, nr 5, poz. 85.

obrony jej interesu prawnego, w sytuacji gdy zachodzi obawa, że mogło dojść do nieprawidłowego ukształtowania jej praw i obowiązków w drodze decyzji administracyjnej. Kontrola sądu administracyjnego w zakresie prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy, wykonywana na podstawie kryterium legalności – zachowania zasad ogólnych i przepisów procedury administracyjnej, stanowi również warunek wydania sprawiedliwego wyroku. Kwestia ta jest niezmiernie ważna z ogólnospołecznego punktu widzenia. Jak trafnie bowiem zauważył A. Zieliński, kryterium sprawiedliwości jest podstawowym miernikiem oceny sądów przez opinię społeczną⁹⁰. W przypadku przyjętego w Polsce modelu sądowej kontroli działalności administracji publicznej problem ten jest o tyle poważniejszy, że jak wynika z przeprowadzonych przez socjologów prawa badań, najtrudniejsze dla stron jest zrozumienie kasacyjnego charakteru orzekania przez sądy administracyjne i związane z tym niekiedy rozczarowanie, że sąd nie rozpoznał ich sprawy merytorycznie, lecz jedynie ocenił wydaną przez organ decyzję na podstawie kryterium legalności⁹¹. Z tego względu ważne jest takie sporządzenie uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego, aby wynikało z niego, że kontrola aktu administracyjnego była wszechstronna, a przy ocenie zachowania przepisów postępowania obejmowała również okoliczności faktyczne sprawy. W taki sposób sporządzone uzasadnienie przyczynić się może do uzyskania akceptacji podjętego przez sąd rozstrzygnięcia przez wszystkie strony procesu, z drugiej zaś strony może dać stronie skarżącej poczucie, że ochrona prawna udzielona przez sąd administracyjny była realna. Uzasadnienie wyroku, zawarte w nim motywy, którymi kierował się sąd administracyjny, podejmując takie, a nie inne rozstrzygnięcie, powinny wreszcie – jak zauważył NSA w wyroku z 9 marca 2006 r., II OSK 632/05⁹² – wskazywać na to, iż sądy administracyjne nie tylko zajmują się kontrolą legalności, ale przede wszystkim sprawują wymiar sprawiedliwości. W pełni uzasadnione jest tym samym również stwierdzenie, że obowiązująca regulacja sądownictwa administracyjnego, przy orzekaniu odpowiadającym zarysowanym wyżej wymaganiom, gwarantuje jednostce prawo do sądu nie tylko w formalnym, ale i materialnym znaczeniu.

⁹⁰ A. Zieliński, *Wokół reformy polskiego sądownictwa*, PiP 2009, z. 2, s. 11.

⁹¹ M. Borucka-Arctowa, [w:] *Spółeczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, praca zbiorowa pod red. M. Boruckiej-Arctowej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego CMXCIX, Prace z nauk politycznych, z. 40, Warszawa - Kraków 1990, s. 126 i n.

⁹² CBOSA.

REVIEW BY ADMINISTRATIVE COURTS OF ACTIONS TAKEN
BY GOVERNMENTAL BODIES IN ESTABLISHING
THE FACTS OF THE CASE AS AN ESSENTIAL ELEMENT
OF THE RIGHT TO BRING AN ACTION BEFORE A COURT

In order to ensure that the right to bring an action before a court, which in substantive terms is understood as safeguard of the effective protection of individuals' rights, is exercised and that a fair judgment is entered, the administrative courts may review the correctness of actions taken by governmental bodies in establishing the facts of the case, subject to the principle of legality. For this reason, it is necessary for the administrative courts to provide reasons for their judgments so as to demonstrate that the review of an administrative instrument was comprehensive and took account of all the facts of the case. The reasons so provided may cause the complainant to believe that he has indeed been granted legal protection. Moreover, this may demonstrate that the administrative courts not only review compliance with the principle of legality, but primarily exercise judicial power conferred on them. Therefore, it is appropriate to state that the applicable Polish regulations on the administrative courts safeguard the individual's right to bring an action before a court both in formal and material sense.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Marta Kulikowska ■

WNIOSEK O SPORZĄDZENIE UZASADNIENIA WYROKU JAKO FORMA REALIZACJI PRAWA DO SĄDU

Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że na treść prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę¹. Na prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej składa się m.in. prawo strony do ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia² (prawo do uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie wypowiadał się na temat roli i funkcji uzasadnienia orzeczenia sądowego, jako elementu prawa jednostki do rzetelnej procedury. W postanowieniu z 11 kwietnia 2005 r., sygn. SK 48/04³ oraz wyrokach z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05⁴ i z 20 października 2010 r., P 37/09⁵ Trybunał wyraził pogląd, że uzasadnianie orzeczeń sądowych jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki.

¹ Zob. np. wyroki z 10 lipca 2000 r., SK 12/99 oraz z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108.

² Zob. np. wyrok z 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61.

³ OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 45.

⁴ OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

⁵ OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny sąd „nie może być sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nie wążące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia⁶”. Sąd nie może też przekształcić się w instytucję biurokratyczną, a niemożność wskazania wartości konstytucyjnej, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, z powodu której dane prawo zostało ograniczone, uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji proceduralnej⁷. Ustanawiając ograniczenia, ustawodawca nie powinien przekraczać pewnego stopnia uciążliwości, w szczególności zaburzać proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego podlegającego w danym wypadku ochronie. Zasada sprawiedliwości proceduralnej wyraża się między innymi w zapewnieniu merytorycznego orzekania w dwuinstancyjnym postępowaniu o prawach i obowiązkach jego uczestników. Regulacje prawne uniemożliwiające bądź nadmiernie utrudniające merytoryczne rozpoznanie muszą zostać uznane za sprzeczne z wymienioną zasadą, a przez to z konstytucyjnym prawem do sądu.

Również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) podkreśla się, że prawo do uzasadnienia orzeczenia jest nieodłącznym elementem prawa do sądu gwarantowanego w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸ (EKPC). Sposób wypełnienia tego wymogu zależy jednak od charakteru orzeczenia i może być oceniony jedynie w okolicznościach danej sprawy⁹. Uzasadnienie powinno odpowiadać określonemu standardowi, co podlega kontroli ETPC w ramach oceny rzetelności postępowania, zatem pod względem kryterium związanego z obowiązkiem poszanowania godności człowieka. Trybunał wprawdzie nie jest władny kontrolować uzasadnień sądowych merytorycznie, albowiem stosowanie prawa krajowego pozostawia się sądom krajowym¹⁰, jednakże w orzecznictwie podkreśla się, że zakres uzasadnienia i sposób realizacji prawa do sądu może być różny w zależności od charakteru sprawy, rodzaju podnoszonych w sprawie argumentów, a także pewnych zwyczajów ukształtowanych przez wymiar sprawiedliwości danego państwa¹¹.

⁶ Zob. wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01 (OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

⁷ Zob. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.).

⁹ Zob. np. wyrok z 27 września 2001 r. *Hirvisaari przeciwko Finlandii*, skarga nr 49684/99.

¹⁰ Zob. wyrok z 9 grudnia 1994 r. *Hiro Balani przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 18064/91.

¹¹ Zob. wyrok z 9 grudnia 1994 r. *Ruiz Torija przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 18390/91.

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi prawo do zapoznania się z przyczynami (motywami) sposobu rozstrzygnięcia sporu sądowego zostało zrealizowane poprzez art. 141 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹² (p.p.s.a.), zgodnie z którym uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji sporządza się z urzędu w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji na posiedzeniu niejawnym, oraz w art. 193 p.p.s.a., zgodnie z którym NSA uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie 30 dni. Od tej zasady ustawodawca, w art. 141 § 2 p.p.s.a., wprowadził wyjątek, stwierdzając, że w sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Wyjątek ten, jak każdy wyjątek, nie powinien być interpretowany rozszerzająco, a odmowa sporządzenia uzasadnienia powinna być wprost i w sposób jasny przewidziana w przepisach.

Z powyżej przytoczonym przepisem (art. 141 § 2) wiąże się wiele niejasności i problemów. Przepis ten dotyczy tylko jednej określonej sytuacji: sprawy, w której skargę oddalono. Sprawy, którą wygrał organ administracji, a przegrała strona (której sytuację organ administracji rozstrzyga władczo). Odmienne jest traktowany organ administracji (czyli podmiot, który dysponuje władzą publiczną), który przegra sprawę przed sądem administracyjnym: otrzymuje on z urzędu uzasadnienie niekorzystnego dla siebie wyroku, ponieważ uzasadnienie takie zawiera wskazówki, jak należy prawidłowo rozstrzygnąć sprawę administracyjną. Skarżący, który przegra sprawę przed sądem administracyjnym, nie będzie wiedział, dlaczego przegrał – jeśli nie złoży (prawidłowo!) wniosku o sporządzenie uzasadnienia. Zarówno postępowanie administracyjne, jak i duża część postępowania sądownoadministracyjnego są prowadzone w formie pisemnej. Okoliczność ta ma znaczenie choćby z uwagi na stopień skomplikowania spraw administracyjnych. Trudno zatem nie dojść do wniosku, że brak tu równości stron: organ administracji jest w bardziej uprzywilejowanej sytuacji niż obywatel, ponieważ nie dość, że w stosunku do obywatela pozostawał w pozycji władczej i rozstrzygał jego sprawę w postępowaniu administracyjnym, to jeszcze jest „z większą starannością” niż obywatel, w razie niekorzystnego dla organu rozstrzygnięcia, instruowany jest przez sąd. Prawo do sądu nie zostaje zrealizowane przez uzyskanie przez obywatela sentencji wyroku „oddala skargę”, co w domyśle ma oznaczać, że poglądy organu administracji są zgodne z prawem, ponieważ obywatel kwestionuje akt administracji właśnie dlatego, że nie zgadza się z poglądami organu: chce aktu wymiaru sprawiedliwości, a nie

¹² Tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.

odesłania do „aktu wymiaru administracji”. Konsekwencją aktu kwestionowania rozstrzygnięcia organu administracji jest prawo obywatela do zapoznania się z jednoznaczną i wyraźną odpowiedzią „wymiaru sprawiedliwości” na stawiane zarzuty.

Z instytucją uzasadnień wyroków sporządzanych na wniosek powiązana jest ewentualność odmowy sporządzenia uzasadnienia, co reguluje art. 141 § 3 p.p.s.a. Stosownie do tego przepisu odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku następuje postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym. Na to postanowienie stronie służy stronie zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kontrola instancyjna postanowienia o odmowie sporządzenia uzasadnienia sprowadza się do badania zgodności z prawem tego postanowienia. Prawomocne postanowienie o odmowie sporządzenia uzasadnienia kończy postępowanie w sprawie.

Sporządzenie uzasadnienia wyroku przez sąd pierwszej instancji jest czynnością warunkującą dostęp do sądu drugiej instancji, ponieważ jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, nie można wnieść skargi kasacyjnej od wyroku, w którym nie zostało sporządzone uzasadnienie¹³. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Skoro trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej liczy się od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, to wniesienie skargi przed tym dniem nie jest dopuszczalne. W szczególności niezłożenie wniosku o uzasadnienie orzeczenia oddalającego skargę¹⁴ powoduje, że termin do wniesienia skargi kasacyjnej w ogóle nie rozpoczyna biegu. To samo dotyczy sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji doręczył stronie uzasadnienie przez pomyłkę, mimo braku wniosku strony¹⁵. Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę, która otrzymała odpis uzasadnienia na skutek pomyłki sądu, podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna na podstawie art. 178 p.p.s.a.¹⁶

Sporządzenie uzasadnienia ma znaczenie dla realizacji prawa do sądu z dwóch powodów. Po pierwsze, warunkuje dostęp do sądu drugiej instancji. Po drugie, wypełnia funkcję informacyjną w ramach prawa do sądu, tj. wyjaśnia stronie sposób rozpoznania jej skargi, czyli jest jedną z form gwarancji prawa strony do sądu. Ten drugi powód jest tym bardziej istotny, że udział strony na

¹³ Zob. np. postanowienie NSA z dnia 11 maja 2005 r., I GSK 776/05, postanowienie NSA z dnia 30 października 2012 r., II GZ 373/12.

¹⁴ Por. art. 141 § 2 p.p.s.a.

¹⁵ Por. postanowienie NSA z 1 marca 2005 r., II GZ 9/05.

¹⁶ Zob. np. postanowienie NSA z 7 lipca 2004 r., GZ 25/04, ONSA WSA 2005, nr 1, poz. 12, postanowienie NSA z 24 kwietnia 2014 r., II FSK 269/12.

rozprawie jest nieobowiązkowy i uzasadnienie wyroku może być (i w wielu wypadkach jest) jedynym źródłem informacji o sposobie rozstrzygnięcia sprawy.

Istnieje jeszcze inny aspekt realizacji prawa do sądu administracyjnego. Jest to aspekt warunkowany przez możliwości poznawcze strony postępowania. Należy podkreślić, że w większości spraw to nie profesjonalny pełnomocnik, lecz bezpośrednio skarżący jest adresatem pism sądowych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można zaobserwować zjawisko odmowy przyznawania prawa pomocy w postaci ustanowienia pełnomocnika uzasadniane takimi stwierdzeniami, jak: „sąd pouczy stronę”, „udział pełnomocnika nie jest niezbędny”, „skarżący dotychczas wykonuje terminowo i w sposób prawidłowy wszystkie polecenia sądu” itp.¹⁷ Możliwość pouczenia strony przez sąd wynika z art. 6 p.p.s.a., zgodnie z którym „sąd powinien udzielać stronom występującym bez adwokata lub radcy prawnego potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczać ich o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań”. Regulacja ta ma ulec zmianie i zgodnie z projektem ustawy nowelizującej p.p.s.a. brzmienie tego przepisu będzie następujące: „sąd w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań.” Zatem zmienia się fraza „sąd powinien udzielać potrzebnych wskazówek” na: „sąd w razie uzasadnionej potrzeby udziela niezbędnych pouczeń”, wprowadzając, z jednej strony, obowiązek udzielania pouczeń, ale – z drugiej strony – tylko w razie uzasadnionej potrzeby i tylko niezbędnych. To zatem sam sąd będzie decydował zarówno o tym, kiedy ta potrzeba wystąpi, oraz jakie pouczenie będzie niezbędne. Nie brzmienie jednak tego przepisu jest najważniejsze – tylko to, jak ten przepis jest i będzie stosowany w praktyce.

Po otrzymaniu wezwania na rozprawę przed sądem administracyjnym pierwszej instancji skarżący uzyskuje tzw. „szum informacyjny”. A w nim kilka istotnych dla niego informacji, których, przy założeniu nieznajomości postępowania przed sądem, nie jest w stanie wyodrębnić. Zostaje poinformowany np. o tym, kto jest wezwany, kiedy, gdzie i do której sali, lecz niektóre informacje dotyczące sposobu udziału w postępowaniu nie zostały jednoznacznie sprecyzowane. Przykładowo nigdzie nie ma wyszczególnionej wprost i bezpośrednio informacji – a taki obowiązek wynika z art. 6 p.p.s.a. – że wniosek o sporządzenie uzasadnienia należy złożyć w formie pisemnej. Samych podstawowych informacji i nazw instytucji prawnych przekazanych w wezwaniu na rozprawę jest

¹⁷ Postanowienie NSA z 24 czerwca 2008 r. sygn. I FZ 240/08, z 27 maja 2008 r. sygn. I FZ 154/08 i inne zapadłe z powołaniem się na te rozstrzygnięcia.

kilkadziesiąt. Informacje te są zrozumiałe dla prawnika profesjonalisty, lecz dla laika nie muszą takie być (i często nie są). Sąd posługuje się w wezwaniu terminami nieużywanymi powszechnie („sędzia sprawozdawca, cel posiedzenia: rozprawa, oddanie pisma w polskim urzędzie pocztowym lub polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z...” itp.). W natłoku tych informacji ukryte są ślady przekazów, warunkujących kontynuowanie postępowania: w treści wezwania sądu informacje nieistotne dla sprawy są wymieszane z tymi istotnymi. Skarżący często nie rozumieją terminologii prawniczej. Często jednakże tak naprawdę problem może nie tkwić w terminologii, a w skomplikowanej konstrukcji zdań, wielokrotnie złożonych, nawiązujących do informacji podanych w poprzednich zdaniach, przy czym „układ odniesień” pojęć może być znany niejednokrotnie wąskiemu kręgu specjalistów¹⁸.

Jeżeli na proces postrzegania składa się odbiór wrażeń, postrzeganie w wąskim znaczeniu, identyfikacja i rozpoznawanie, zaś proces wezwania (ilość przekazywanych jednocześnie informacji) oraz użyty kod (trudno zrozumiałe słownictwo i często niewyrażone wprost skutki prawne niedochowania rygorów) mogą „skłaniać” stronę (adresata) do popełniania błędów, to trudno mówić o zachowaniu „materialnego” prawa strony do sądu, skoro przyswojenie wszystkich wskazań z wezwania, w tym wskazań „ukrytych”, napotyka znaczące trudności dla przeciętnego „nie-prawnika”.

Wątpliwe jest także, czy „łańcuszkowe” pouczenia, w rodzaju: „Niestawiennictwo stron nie wstrzymuje rozpoznania sprawy. Sentencji wyroku oddalającego skargę, ogłoszonego na rozprawie, Sąd nie doręcza stronom z urzędu z wyjątkiem strony działającej bez adwokata lub radcy prawnego, która z powodu pozbawienia wolności była nieobecna przy ogłoszeniu wyroku i której Sąd z urzędu w ciągu tygodnia od ogłoszenia wyroku doręczy odpis jego sentencji z pouczeniem o terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia¹⁹. W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się wyłącznie na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku (art. 141 § 2 p.p.s.a.), przy czym oddanie pisma w polskim urzędzie pocztowym lub polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 p.p.s.a.). Zgłoszenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku po upływie tego terminu, jak również złożenie wniosku przed ogłoszeniem wyroku, są czynnościami bezskutecznymi. Zgłoszenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku stanowi

¹⁸ M. T. Lizisowa, *Performatywne wypowiedzi prawne w aspekcie lingwistyki tekstu*, [w:] *Prawo i język*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Warszawa 2009, s. 19–36.

¹⁹ Por. art. 140 § 2 p.p.s.a.

warunek zaskarżenia orzeczenia Sądu pierwszej instancji. Wniosek ten podlega opłacie kancelaryjnej w kwocie 100 zł dokonywanej przy zgłoszeniu wniosku. Opłatę wnosi się w kasie Sądu, bądź na rachunek bankowy Sądu: 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000. W przypadku nieopłacenia powyższej kwoty, wszczyna się postępowanie egzekucyjne. Wskazanej opłaty nie ponoszą osoby zwolnione od kosztów sądowych. W razie uwzględnienia skargi Sąd sporządza i doręcza z urzędu wyrok z uzasadnieniem każdej ze stron. Stosownie do art. 210 § 1 p.p.s.a. strona traci uprawnienie żądania zwrotu kosztów, jeżeli najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie zgłosi wniosku o przyznanie należnych kosztów. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego zamieszkania lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany. Akta są udostępniane stronom w Sekretariacie Informacji o Sprawach. Akta sprawy w okresie 7 dni bezpośrednio poprzedzających termin rozprawy udostępniane są sędziom orzekającym w sprawie. Z tego też powodu, strony i pełnomocnicy stron proszeni są o kontakt telefoniczny z sekretariatem właściwego wydziału orzeczniczego w celu ustalenia możliwości zapoznania się z aktami sprawy w okresie bezpośrednio poprzedzającym rozprawę.”²⁰ Rzeczywiście przekazują stronie informacje możliwe do wykorzystania.

Forma pisemna nie jest podstawową formą komunikacji między ludźmi, stąd formę pisemną pouczeń warto upraszczać – jeśli ma być zrozumiała. Komunikaty pisemne (nawet proste) nie mają wbudowanego mechanizmu sprzężenia zwrotnego, stąd często nie mamy pewności, że wiadomość dotarła w oczekiwany przez nas sposób do odbiorcy oraz że została właściwie zinterpretowana²¹. Wątpliwe jest, czy takie pouczenia, jak te zamieszczane standardowo, stanowią dla strony informacje możliwe do praktycznego wykorzystania. Przy uzależnieniu wykonania jednej czynności od drugiej, wzrasta ryzyko błędu strony w wykonywaniu zaleceń, zwłaszcza wobec mnogości i nieprecyzyjności wskazań. Umieszczenie wielu wskazań w jednym dokumencie, często w trybie warunkowym, to tylko pozorna realizacja standardów prawa do sądu. Brak jest jasnych, prostych i zrozumiałych pouczeń w zawiadomieniach o rozprawie i pismach wysyłanych z sądów. Formalnej poprawności pouczeń, czyli zgodności treści pouczeń z treścią odpowiednich przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie powinno utożsamiać się z udzielaniem stronie niezbędnej pomocy

²⁰ Standardowy druk zawiadomienia o rozprawie opracowany w wykonaniu art. 140 p.p.s.a.

²¹ Z. Nęcki, *Komunikacja międzyludzka*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996, s. 212.

prawnej przez sąd. Forma zawiadomień jest wadliwa, ponieważ nie wywołuje zamierzonego przez sąd skutku: nie określa jasno oczekiwanego zachowania.

Jak już to stwierdzono wyżej, wbrew wymogom art. 6 p.p.s.a. nigdzie w druku zawiadomienia o rozprawie nie ma wyszczególnionej wprost i bezpośrednio informacji, że wniosek o sporządzenie uzasadnienia należy złożyć w formie pisemnej. Również przepisanie w pouczeniu treści art. 141 § 2 dotyczącego wniosku o sporządzenie uzasadnienia jest mylące. Skoro bowiem strona otrzymuje zawiadomienie o rozprawie, a zatem o posiedzeniu jawnym, to po co – zawarta w standardowym pouczeniu – informacja, że termin wniosku o sporządzenie uzasadnienia biegnie również od dnia doręczenia stronie odpisu sentencji, skoro doręczenie odpisu sentencji następuje jedynie w przypadku, gdy wyrok zapadł na posiedzeniu niejawnym.

W wielu zażaleniach na postanowienie o odmowie sporządzenia uzasadnienia strona skarży się na niezrozumiałość pouczeń. Przykładowo, w treści postanowienia NSA z 9 kwietnia 2013 r.²² sąd zwrócił uwagę, iż „skarżąca (...) wskazała, że nie jest prawnikiem i nie zrozumiała punktu 2 i 3 pouczenia”, do czego sąd się nie odniósł, pisząc jedynie: „skarżąca w zawiadomieniu o terminie rozprawy została pouczone, że w sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się wyłącznie na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku”, dodając, że „jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu, przy zaistnieniu okoliczności prawem przewidzianych”. Podobnie w sprawie II GZ 365/12²³ wnoszący zażalenie stwierdził, że „Sąd naruszył jego prawa podmiotowe i zamknął drogę do Sądu. Pokreślił, że występował bez profesjonalnego pełnomocnika i nie może ponosić negatywnych skutków nieprecyzyjnego pouczenia”. Naczelny Sąd Administracyjny uznał: zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ „wyrok w niniejszej sprawie został bowiem ogłoszony w dniu 21 marca”, zatem „nie są zasadne twierdzenia podniesione w zażaleniu, że ponieważ sentencję wyroku na wniosek skarżącego doręczono 23 lipca (...), to siedmiodniowy termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku upływał 30 lipca”.

Jak z powyższego wynika, chociaż dla sądów „niewątpliwie w świetle tej regulacji [art. 141 § 2 p.p.s.a.] bieg terminu do złożenia (...) wniosku rozpoczyna się w dniu ogłoszenia wyroku”²⁴, a „pouczenie znajdujące się przy zawiadomieniu o rozprawie, zawierało wszelkie niezbędne i wyczerpujące informacje”²⁵

²² I OZ 209/13.

²³ Postanowienie NSA z 23 października 2012 r.

²⁴ Zob. np. postanowienie NSA z 6 grudnia 2012 r., I FZ 240/12.

²⁵ Zob. postanowienie NSA z 11 grudnia 2012 r., II OZ 1095/12.

– to jednak strony często odnoszą zupełnie inne wrażenia. Te informacje, które są jasne i komunikatywne dla sądu, nie są takie dla nieprofesjonalistów. Strony często zakładają, że termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia może być liczony albo od dnia ogłoszenia wyroku, albo od dnia doręczenia odpisu sentencji – nawet gdy wyrok został wcześniej ogłoszony. Z analizy orzecznictwa wynika, że ten istotny problem tylko w niewielkim zakresie staje się przedmiotem analiz składów orzekających.

Tytułem przykładu można podać postanowienie NSA z 27 maja 2011 r.²⁶, w którym podkreślono, że „początek zdania pierwszego art. 141 § 1 p.p.s.a. odnosi się do wyroków, które zostały wydane na rozprawie, natomiast treść końcowa tego zdania wskazuje na wyroki, które zapadły na posiedzeniu niejawnym. Taka konstrukcja wynika bowiem z faktu, że orzeczenia wydane na rozprawie wiążą od chwili ich ogłoszenia i od tej chwili liczony jest termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia, w przypadku gdy oddalono skargę. Natomiast wyroki wydane na posiedzeniu niejawnym z jednej strony wiążą sąd i strony od chwili ich podpisania, natomiast z drugiej strony termin do sporządzenia uzasadnienia do takiego wyroku jest liczony dopiero od chwili jego doręczenia stronom postępowania. Treść art. 141 § 1 zdania pierwszego odnosi się bowiem do sytuacji określonej w art. 139 § 4 p.p.s.a., zgodnie z którym odpis sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym doręcza się stronom, jeżeli uzasadnienia wyroku nie sporządza się z urzędu”²⁷.

Z kolei w postanowieniu NSA z 5 lutego 2014 r.²⁸ stwierdzono wyrażenie: „pouczenie strony zawarte w zawiadomieniu o terminie rozprawy, poprzez wskazanie alternatywnego biegu terminu do złożenia wniosku o sporządzenie pisemnego uzasadnienia wyroku oddalającego skargę, bez jednoczesnego precyzyjnego wskazania, w jakich sytuacjach doręcza się stronie odpis sentencji wyroku z urzędu, może być dla strony mylące”.

Należy również zwrócić szczególną uwagę na nieuwzględnienie w treści pouczeń kwestii odroczenia publikacji. Strona, nieuczestnicząca w rozprawie (stawiennictwo nie jest obowiązkowe) i składająca wniosek o sporządzenie uzasadnienia zgodnie z doręczonym jej pouczeniem, ma nikłe szanse na złożenie wniosku w odpowiednim terminie i – w konsekwencji – uzyskanie uzasadnienia wyroku oraz wniesienie skargi kasacyjnej. Jak wskazano w postanowieniu NSA z 6 grudnia 2012 r.²⁹: „o ile bowiem w świetle art. 91 § 2 zd. 2–4 p.p.s.a. stronie nieobecnej na posiedzeniu jawnym należy zawsze doręczyć zawiadomienie na

²⁶ II FZ 210/11.

²⁷ Podobnie też w postanowieniu NSA z dnia 5 marca 2014 r., II GZ 83/14.

²⁸ I OZ 60/14.

²⁹ I FZ 240/12.

następne posiedzenie, przy czym powinno być ono doręczone co najmniej na siedem dni przed posiedzeniem (w przypadkach pilnych do trzech dni przed posiedzeniem), o tyle art. 139 § 1 p.p.s.a. określa szczególny tryb zawiadamiania o terminie publikacji orzeczenia. Zgodnie z tym przepisem (zd. 2–3) w sprawie zawiętej sąd może odroczyć ogłoszenie wyroku na czas do czternastu dni, przy czym termin ogłoszenia wyroku wyznacza się w postanowieniu o odroczeniu i ogłasza się go niezwłocznie po zamknięciu rozprawy. W związku z tak określonym odrębnym sposobem zawiadomienia o terminie publikacji orzeczenia należy uznać, że jest to zawiadomienie wystarczające bez względu na to, czy strona była, czy też nie była na rozprawie obecna – pod warunkiem oczywiście, że strona była należycie zawiadomiona o rozprawie (...). Brak wiedzy strony o terminie ogłoszenia orzeczenia pozostaje bez znaczenia dla rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia tegoż orzeczenia w myśl art. 141 § 2 p.p.s.a. Warto jedynie nadmienić, że okoliczności sprawy wskazują na to, że pełnomocnik strony złożył wniosek o sporządzenie uzasadnienia bez podjęcia jakichkolwiek działań w celu zasięgnięcia informacji (choćby telefonicznej) na temat wyniku przedmiotowej sprawy po rozprawie w dniu 6 marca 2012 r. Wnoszenie o sporządzenie uzasadnienia wyroku bez upewnienia się, że jakkolwiek wyrok zapadł – a tym bardziej wyrok oddalający skargę, takiego wniosku wymagający – nie może korzystać z ochrony i modyfikować w jakimkolwiek względzie ściśle określonego terminu ustawowego z art. 141 § 2 p.p.s.a.”

Wniosek o sporządzenie uzasadnienia przed ogłoszeniem wyroku jest przedwczesny³⁰. Bezskuteczny jest wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, zgłoszony tego samego dnia, w którym ma nastąpić ogłoszenie wyroku, jednak przed ogłoszeniem jego sentencji³¹. Chociaż warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na postanowienie NSA z 17 kwietnia 2013 r.³², w którym stwierdzono, że jeśli sąd nie odmówi sporządzenia uzasadnienia do czasu ogłoszenia orzeczenia, „to złożony przez stronę wniosek przestaje być przedwczesny i należy nadać mu bieg, w szczególności wzywając stronę do uiszczenia opłaty kancelaryjnej”.

Na wniosek o sporządzenie uzasadnienia złożony po upływie terminu również odpowiada się odmową sporządzenia uzasadnienia³³, pisząc wyraźnie: „powoływana przez wnoszącego zażalenie okoliczność, że odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku uniemożliwia mu jego zaskarżenie nie zasługuje na

³⁰ Zob. np. postanowienie WSA w Warszawie z 8 stycznia 2014 r., VI SA/Wa 1315/13.

³¹ Postanowienie NSA z 4 grudnia 2012 r., II OZ 1047/12.

³² I OZ 231/13.

³³ Zob. np. postanowienie NSA z 16 stycznia 2008 r., II GZ 218/07.

uwzględnienie. (...) Okoliczność, że wnoszący zażalenie nie może zaskarżyć skargą kasacyjną wydanego w sprawie wyroku (...), wynika z faktu, że nie złożył on wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku w ustawowym terminie, a termin ten nie został mu przywrócony. Skarżący nie skorzystał z przysługującego mu, wynikającego z Konstytucji RP prawa do zaskarżenia wyroku sądu pierwszej instancji. (...) Uszło bowiem jego uwadze, że możliwe jest zaskarżenie wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji po spełnieniu wymogów przewidzianych w przepisach” p.p.s.a. W tej sprawie skarżący czekał na doręczenie mu sentencji wyroku (tak wynika z akt sprawy), uszło bowiem jego uwadze, że wyrok został ogłoszony, a termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia biegnie od dnia ogłoszenia. Jak podkreśla NSA: „strona, która (...) nie stawia się w sądzie na rozprawie, powinna dołożyć starań, aby skontaktować się z sądem i ustalić, czy i ewentualnie jak jej sprawa została zakończona. Informację taką można uzyskać również telefonicznie”³⁴. „Brak wiedzy strony o terminie ogłoszenia orzeczenia pozostaje bez znaczenia dla rozpoczęcia biegu do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia tegoż orzeczenia”³⁵.

Sytuacja strony jest zatem nie do pozazdroszczenia: w gąszczu pouczeń, które musi najpierw prawidłowo zrozumieć, musi odnaleźć informacje istotne i zgodnie z nimi złożyć prawidłowo wniosek. Prawidłowo, czyli w formie pisemnej i – co najważniejsze – w terminie. Nie za wcześniej i nie za późno. Przywrócenie bowiem uchybionego terminu ma charakter wyjątkowy i może nastąpić jedynie wtedy, gdy strona w sposób przekonujący uprawdopodobni brak swojej winy. Brak winy jest pojmowany w orzecznictwie nie tylko jako brak winy umyślnej, ale też jakiegokolwiek formy winy nieumyślnej, co otwiera sądom drogę do swobodnej oceny wniosków o przywrócenie terminu w sprawach o sporządzenie uzasadnienia. Sądy podkreślają, że „przywrócenie terminu ma charakter wyjątkowy i nie jest możliwe, gdy strona dopuściła się choćby lekkiego niedbalstwa” (zob. np. postanowienie NSA z 19 grudnia 2013 r., II GZ 752/13). Byłoby wskazane, aby taki sam standard staranności odnoszony był do sporządzanych przez sąd pouczeń.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na choćby najnowsze orzecznictwo ETPC dotyczące standardów sporządzania uzasadnień sądowych. I tak w wyroku ETPC z 9 września 2014 r., *Gajtani przeciwko Szwajcarii*³⁶ Trybunał orzekł, że odrzucenie środka odwoławczego przez sąd drugiej instancji wniesionego we wskazanym przez sąd niższej instancji, błędnie zakreślonym terminie, z uwagi na przekroczenie terminu do wniesienia środka odwoławczego, powoduje

³⁴ Postanowienie z dnia 30 czerwca 2011 r., II OZ 535/11.

³⁵ Postanowienie NSA z dnia 29 maja 2014 r., I GZ 122/14.

³⁶ Skarga nr 43730/07.

konsekwencje niedopuszczalne z punktu widzenia pewności prawa i należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i w rezultacie narusza art. 6 EKPC.

Z kolei z wyroku z dnia 2 października 2014 r. w sprawie *Hansen przeciwko Norwegii*³⁷ wynika, że zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału ważnym elementem prawa do rzetelnego procesu jest odpowiednie uzasadnianie rozstrzygnięć sądowych. Strony muszą rozumieć, dlaczego zapadła taka, a nie inna decyzja sądowa, a nadto prawidłowe uzasadnienie orzeczenia pozwala na jego merytoryczną ocenę i weryfikację przez sąd wyższej instancji, a także, w ostateczności, przez Trybunał. Bez logicznego, przejrzystego i odpowiedniego uzasadnienia rozstrzygnięć sądowych nie można mówić o prawidłowym zrozumieniu roli sądu i zasadności rozstrzygnięcia sądowego przez strony postępowania, a także przez całe społeczeństwo. Brak takiego uzasadnienia może oznaczać naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji. W tej sprawie zaskarżone rozstrzygnięcie sądu krajowego, odmawiające przyjęcia apelacji skarżącego do rozstrzygnięcia, zostało, zdaniem Trybunału, uzasadnione w sposób powierzchowny i stereotypowy, wręcz arbitralny. Skarżący zarzucał zarówno błędy prawne w wyroku wydanym przez sąd pierwszej instancji, jak i uchybienia proceduralne w postępowaniu przed tym sądem (czyli drastyczne skrócenie czasu postępowania sądowego z trzech dni do pięciu godzin, co miało uniemożliwić skarżącemu prawidłowe przeprowadzenie dowodów na swą korzyść). Tym samym stwierdzenie, iż odwołanie „nie ma szans powodzenia”, zupełnie nie odnosiło się do istoty zarzutów podniesionych przez skarżącego w jego odwołaniu i zupełnie nie odzwierciedlało roli sądu apelacyjnego, któremu powierzona została pełna jurysdykcja w przedmiocie ustaleń prawnych i faktycznych.

W wyroku z 7 października 2014 r. w sprawie *Đurđović i Trančiková przeciwko Słowacji*³⁸ ETPC podkreślił, że skoro sąd konstytucyjny, w następstwie odrzucenia skargi w wyniku postanowienia sądu apelacyjnego, wyłączył z rozpoznania część argumentacji skarżącego, w szczególności dotyczącej nierzetelności w określaniu istoty sporu przez sądy pierwszej i drugiej instancji, to jest to wystarczająca okoliczność do stwierdzenia, że prawo strony do sądu zostało naruszone.

Zatem to nie formalne gwarancje, lecz rzeczywiste zabezpieczenie praw strony, przede wszystkim do „zrozumienia i pojęcia” wymagań stawianych im przez sąd, mogą być wyznacznikiem sposobu realizacji prawa do sądu: brak możliwości przedłużenia terminu do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia oraz restrykcyjne przesłanki przywracania terminów, oparte na założeniu

³⁷ Skarga nr 15319/09.

³⁸ Skarga nr 16639/11.

poprawności i zrozumiałości zawiadomień o rozprawie nie realizują, w pełni prawa do sądu. W tym aspekcie należy podkreślić zasygnalizowane powyżej zarówno „równe” szanse procesowe stron postępowania, komunikatywność „dialogu” nawiązywanego przez sąd ze stroną, inkwizycyjne pojmowanie przesłanek stosowania instytucji prawnych. Przecież z instytucji „przywrócenia terminu” czy „wniosku o sporządzenie uzasadnienia” będzie korzystała, przede wszystkim, strona postępowania administracyjnego, bo wyłącznie w jej interesie jest zmiana ukształtowanego przez organ stanu prawnego (i faktycznego). Strona zwalcza nie tylko stan niesprawiedliwości (choćby subiektywnej) spowodowany przez organ, ale także ponosi konsekwencje ukształtowania rozumienia przepisów procedury sądowej.

Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, które bez zachowania standardu rzetelności postępowania miałyby charakter tylko fasadowy³⁹. Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa granice ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności. Ich ograniczenie może nastąpić – w myśl zasady proporcjonalności – tylko, jeżeli jest konieczne w demokratycznym państwie i to ze względu na jedną ze ściśle określonych przesłanek lub kilka z nich, w szczególności takich, jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny czy też ochrona zdrowia i moralności publicznej. Każda regulacja ingerująca w konstytucyjne wolności lub prawa powinna przejść „test proporcjonalności” – ustanowienie ograniczenia musi zostać poprzedzone analizą: czy projektowana regulacja może spowodować osiągnięcie zamierzonego celu, czy jest niezbędna dla ochrony wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości oraz czy efekty regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywateli.

Wynikający z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warunkuje on też pewność i bezpieczeństwo prawne jednostki. Z zasady tej wynika wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane precyzyjnie i jasno oraz poprawnie pod względem językowym. Powinny być one zrozumiałe dla adresatów, by nie wzbudzać wątpliwości co do treści nakładanych na nich obowiązków i przyznawanych im praw. Precyzja przepisów powinna przejawiać się między innymi w oczywistości treści pozwalającej na ich wyegzekwowanie⁴⁰. Ustawodawca nie może też, niejasno formułując

³⁹ Zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14.

⁴⁰ Tak między innymi wyroki TK z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz.

przepisy, pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody ustalania podmiotowego i przedmiotowego zakresu ich stosowania⁴¹. Oczywiście jest to, że przepisy powinny być tak sformułowane, by ich wykonanie nie było przejawem naruszenia prawa do sądu. Co więcej, tak sformułowane, by w razie, jednak, naruszenia prawa do sądu, nie było wątpliwości, co do faktu naruszenia prawa procesowego (nadużycia) przez organ wykonujący.

REQUEST FOR THE REASONS FOR JUDGMENT AS A FORM OF THE RIGHT TO A COURT

The paper analyses the right to a court in the context of the right to reasons for judgment. In the proceedings before the administrative courts in cases, in which the complaint has been dismissed, reasons for judgment shall be given at the request of a party filed within seven days from the day of pronouncement of the judgment or delivery of a transcript of its operative part of the judgment.

Reasons for the judgment of the court of first instance is necessary to appeal against this judgment. However, the courts often refuse to prepare it. The courts state that the request for reasons has not been submitted in time-limit prescribed by law. The parties often fail to meet the time-limit, because of misunderstanding of court's instructions. Those instructions are given on the standard form, together with the information about the date of the hearing. The standard form is not clear and do not precisely show the correct way of party's behavior. The paper postulate that it could be remedied by establishment of clear rules of conduct.

23; 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 oraz 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8.

⁴¹ Tak na przykład w wyroku TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13.

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Krzysztof Zaorski ■

BŁĘDNE UZASADNIENIE ORZECZENIA (ART. 184 P.P.S.A.) A PRAWO DO SĄDU

I. Wprowadzenie

Prawo do sądu, nazywane także prawem do ochrony prawnej, prawem do wymiaru sprawiedliwości, prawem do drogi sądowej, prawem do uczciwego procesu, prawem do powództwa, prawem do obrony przed sądem, może być i zazwyczaj jest – na co wskazują chociażby przywołane jego określenia – rozważane na wielu płaszczyznach¹. Przede wszystkim jednak prawo to ujmowane jest w kategoriach zasady prawa lub podmiotowego prawa jednostki².

W pierwszym znaczeniu jest to dyrektywa interpretacyjna oraz dyrektywa tworzenia prawa. „Zasada jako dyrektywa tworzenia prawa nie pozwala prawodawcy na stanowienie norm z nią sprzecznych (aspekt negatywny), wymaga natomiast tworzenia norm z nią zgodnych, konkretyzujących tę zasadę (aspekt pozytywny). (...) Jako dyrektywa interpretacyjna musi być uwzględniana w procesie stosowania prawa przez wszystkie organy władzy publicznej”³, a więc także przez sądy.

¹ Zob. przykładowo P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 1–16 wraz z powołaną tam literaturą oraz J. Kołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 725 i n. Zob. także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 95–169, gdzie przedstawiono prawo do sądu w sprawach sporów jednostki z administracją w świetle postanowień konwencyjnych, konstytucyjnych oraz europejskiego *soft-law*.

² Por. K. Wojszkun, *Prawo do sądu jako podstawowa zasada prawa administracyjnego*, Krajowa Rada Sądownictwa 2012, Nr 1, s. 23.

³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej*

Prawo do sądu w drugim znaczeniu, a więc jako prawo podmiotowe jednostki, ma charakter powszechny, albowiem przynależy każdej jednostce⁴, oraz wtórny w stosunku do innych praw i wolności, których ochronie służy⁵.

Przybliżenie prawa do sądu właśnie w obu tych ujęciach w kontekście art. 184 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ jest celem niniejszego opracowania.

Jakkolwiek problematyka dotycząca prawa do sądu stanowi materię złożoną i nie ma tu potrzeby ani miejsca, by ją analizować w sposób kompleksowy, to zrealizowanie założonego powyżej celu wymaga ustalenia określonego minimum treściowego składowych pojęcia prawa do sądu. Na potrzeby niniejszego opracowania, mając na uwadze przede wszystkim regułę wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁷, przyjąłem zatem, że prawo do sądu oznacza zapewnienie każdemu dostępu do sądu, który po przeprowadzeniu postępowania w sposób umożliwiający rzetelne i sprawne (bez zbędnej zwłoki) rozpoznanie sprawy, wyda wiążące rozstrzygnięcie.

W związku z powyższym podjąłem próbę udzielenia odpowiedzi na następujące pytania ogólne: czy prawodawca, formułując art. 184 *in fine* p.p.s.a., respektował nakaz tworzenia regulacji gwarantującej realizację prawa do sądu, czy stosowanie tego przepisu może godzić w prawo do sądu, a jeśli tak, to w jaki sposób aplikować normę zawartą w tym przepisie, aby do tego nie doszło, czy wreszcie, jak stosowanie tego przepisu może kształtować sytuację jednostki? Przy tej okazji postaram się także odpowiedzieć na powracające przy orzekaniu na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. pytanie o granice jego zastosowania, a w ramach tego rozstrzygnąć dylemat, jak dalece – z perspektywy prawa do sądu – możliwe jest zastąpienie przez Naczelny Sąd Administracyjny błędnego uzasadnienia orzeczenia sądu pierwszej instancji. W rozważaniach odwołam się do przykładów z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Polskiej (Ogólna charakterystyka), PiP 1997, z. 11–12, s. 89.

⁴ Por. M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 89.

⁵ P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, Warszawa 1997, s. 201–202.

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.

⁷ Z pola widzenia nie należy tracić jednak również tego, że źródłami prawa do sądu są także ratyfikowane przez Polskę umowy prawa międzynarodowego (art. 14 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

II. Artykuł 184 *in fine* p.p.s.a. a dyrektywa tworzenia regulacji respektujących prawo do sądu

Artykuł 184 p.p.s.a. stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu”. Cytowana regulacja, analogicznie do rozwiązań prawnych odnoszących się do skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym⁸, przewiduje dwie sytuacje, w których skarga kasacyjna powinna być oddalona. Otóż modelowo oddalenie skargi kasacyjnej może nastąpić: po pierwsze, jeśli sąd stwierdzi niezasadność zarzutów kasacyjnych (brak usprawiedliwionych podstaw); po drugie, w wypadku stwierdzenia przez sąd występowania podniesionych w skardze kasacyjnej wad prawnych (występowania usprawiedliwionych podstaw), jeżeli tylko orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. W obu tych sytuacjach oddalenie skargi kasacyjnej będzie możliwe przy niewystępowaniu okoliczności stanowiących przyczynę nieważności postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.).

Analizowany przepis zawiera zatem *de facto* dwie odrębne normy prawne. Przepis ten (a więc także jego końcowa część) z założenia, na mocy art. 197 § 2 p.p.s.a., znajduje określone zastosowanie także przy rozpoznawaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji. Do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się bowiem odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej.

Na tle art. 184 *in fine* p.p.s.a., czyli podstawy prawnej do oddalenia środka zaskarżenia (skargi kasacyjnej bądź zażalenia) wniesionego od orzeczenia w istocie odpowiadającego prawu, lecz opatrzonego błędnym uzasadnieniem, powstaje zasadnicze pytanie, czy przepis ten sam w sobie daje gwarancje poszanowania prawa do sądu? Pytanie to nabiera szczególnego znaczenia, jeśli uwzględni się, że prawo do sądu jest jedną z podstawowych gwarancji praworządności.

W tym względzie istotne wątpliwości nasuwa już sama treść przepisu art. 184 *in fine* p.p.s.a. Wynikają one z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, ze względu na trudne do zaakceptowania z punktu widzenia logiki założenie ustawodawcy, że odpowiadać prawu może orzeczenie (wyrok, postanowienie), którego istotny element w postaci uzasadnienia jest błędny. Po drugie, dlatego że owego „błędu” (jego ciężaru gatunkowego) ustawodawca bliżej nie sprecyzował. Tymczasem wyrazy „błąd” i „błędny” same w sobie mogą mieć co najmniej

⁸ Art. 398¹⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.; dalej k.p.c.) stanowi, że „Sąd Najwyższy oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma uzasadnionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu”.

kilka znaczeń. Według Słownika języka polskiego pod redakcją S. Dubisza, tylko w jednym spośród przywołanych tam trzech ogólnych znaczeń „b ł ą d” może oznaczać niezgodność z obowiązującymi regułami pisania, liczenia, wymowy, odstępstwo od normy albo jedynie pomyłkę. Podobnie wyraz „b ł ę d n y” może znaczyć tyle co zawierający błąd, omyłkowy, ale także fałszywy czy niewłaściwy⁹. Co ciekawe z innego starszego Słownika języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego dowiadujemy się, że wyraz „b ł ą d” może oznaczać mylne mniemanie, fałsz, czy wreszcie niezgodność z istotnym stanem rzeczy¹⁰. Z punktu widzenia językowego niedookreśloność owej kategorii błędu uzasadnienia pozwala przyjmować jako błędne uzasadnienie zarówno takie, które zawiera w swej treści pomyłkę, jak i takie, które jest fałszywe czy niezgodne z istotnym stanem rzeczy. W kontekście rządów prawa błędne uzasadnienie w pierwszym rozumieniu jest w stanie zyskać akceptację większości z nas. W drugiej natomiast odśłonie ten stan rzeczy wydaje się być już nieosiągalny.

Przedstawione powyżej zastrzeżenia należy uzupełnić wskazaniem, że orzeczenie odpowiadające prawu, o którym mowa w art. 184 *in fine* p.p.s.a., może być przede wszystkim rozumiane jako odpowiadające prawu rozstrzygnięcie zawarte w sentencji wyroku lub postanowienia¹¹. Może być jednak także rozumiane odmiennie, choćby tak jak uczynił to w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że ustalenie, iż orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia „odpowiada prawu”, w rozumieniu analizowanego przepisu odnosi się nie tylko do zawartego w sentencji tego orzeczenia rozstrzygnięcia, ale i determinującej jego treść oceny prawnej¹². Godzi się zauważyć także i to, że w art. 141 § 4 p.p.s.a. ustawodawca wskazał, iż „uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co dalszego postępowania”. W kontekście samego brzmienia

⁹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 258–286. Również starsze słowniki podają zbliżone znaczenie terminu błąd – zob. np. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958, s. 565.

¹⁰ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958, s. 565.

¹¹ Orzeczenia sądowe mogą mieć bowiem formę wyroków lub postanowień. Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem, a jeżeli ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia (zob. odpowiednio art. 132 i art. 160 p.p.s.a.).

¹² Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt II FSK 716/06, LEX 275301, Glosa 2007, Nr 3, poz. 140 oraz OSP 2008, Nr 9, poz. 93 z glosą aprobującą K. Radzikowskiego.

art. 141 § 4 p.p.s.a. można zatem przyjąć, że błędne uzasadnienie z art. 184 *in fine* p.p.s.a., to uzasadnienie obciążone wadą chociażby jednego z jego elementów składowych.

Pomimo podniesionych zastrzeżeń jako uprawniona jawi się jedynie konstatacja, że wobec stosunkowo enigmatycznych zapisów legislacyjnych prawodawca nie wskazał sędziemu wyraźnych kryteriów niezbędnych do określenia granic zastosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a. Zasygnalizowane wątpliwości nie upoważniają jednak do stwierdzenia, że sama redakcja art. 184 *in fine* p.p.s.a. narusza prawo do sądu w analizowanym tu znaczeniu. Przepis ten nie wyłącza prawa do uruchomienia postępowania sądowego, ani nie sanuje pogwałcenia zasady sprawiedliwego i jawnego procedowania. Nie jest to wreszcie przepis, który sam w sobie stanowi przeszkodę do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie.

Na tle art. 184 *in fine* p.p.s.a. problem ustanowienia przepisu nie dającego gwarancji rzetelnego i jawnego procedowania oraz wyłączającego prawo do wyroku sądowego mógłby być rozważany przy poczynieniu dwóch założeń. Mianowicie, pierwszego, że prawo do uzasadnienia orzeczenia stanowi jedną z podstawowych i samodzielnych gwarancji prawa do sądu i drugiego, że po stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie występuje obowiązek sporządzenia uzasadnienia wydawanych przez siebie orzeczeń. Założenia te mogą być i są jedynie hipotetyczne, albowiem z art. 193 p.p.s.a. wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie trzydziestu dni, a prawo do uzasadnienia orzeczenia – jakkolwiek wzmacnia prawo do sądu¹³ – to jednak nie jest podstawową i samodzielną gwarancją tworzącą to prawo.

Na rzecz tezy o zgodności treści art. 184 *in fine* p.p.s.a. z zasadą prawa do sądu przemawia natomiast jeden z podstawowych elementów tworzących to prawo, a więc gwarancja sprawnego (bez zbędnej zwłoki) rozpoznania sprawy. Otóż, istotą analizowanego przepisu jest stworzenie – w imię sprawnego rozpoznania sprawy – możliwości skorygowania „motywów” wyroku (postanowienia) sądu pierwszej instancji, którego rozstrzygnięcie odpowiada prawu. Stąd też przyjąć należy, że skoro cel wymiaru sprawiedliwości zostaje osiągnięty wobec wydane-go przez sąd pierwszej instancji właściwego rozstrzygnięcia, to nie ma potrzeby prowadzenia sformalizowanego postępowania, które z natury rzeczy musi trwać jakiś czas, aby takie właśnie rozstrzygnięcie sąd ten mógł powtórzyć, poprawiając zgodnie ze wskazaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego jedynie uzasadnienie swojego orzeczenia.

¹³ Por. I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia a prawo do sądu (Kontekst sądownictwa administracyjnego)*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012, s. 112–117 i 128.

Odnotować należy, że art. 184 p.p.s.a. był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego pod względem zgodności z wzorcami konstytucyjnymi dotyczącymi prawa do sądu. Test zgodności z Konstytucją wypadł dla analizowanej regulacji pozytywnie. W wyroku z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05¹⁴, którego uzasadnienie z jednej strony jest zrozumiałe¹⁵, ale z drugiej strony można mieć co do niego określone wątpliwości, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 184 p.p.s.a. stanowi konsekwencję reguły zawartej w art. 183 § 1 p.p.s.a. (związania granicami skargi kasacyjnej). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. nie naruszają prawa do sądu, to także art. 184 p.p.s.a. nie może być uznany za sprzeczny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Podsumowując tę część rozważań, odnotować wypada, że wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego przywodzi na myśl kolejne problematyczne – z punktu widzenia jego orzecznictwa¹⁶ oraz nauki¹⁷ – zagadnienie, dotyczące wzajemnego stosunku prawa do sądu i zasady dwuinstancyjności postępowania. Spór na temat tego, czy zasada instancyjności stanowi składnik prawa do sądu, czy też jedynie „wzmocnia” to prawo, pozostawiam do rozstrzygnięcia innym. Uważam natomiast, że skoro model sądownictwa administracyjnego został narysowany jako dwuinstancyjny, to także do drugoinstancyjnego postępowania należy odnosić podstawowe standardy związane z prawem do sądu, a więc postulaty sprawiedliwości, rzetelności, jawności oraz sprawności postępowania.

III. Artykuł 184 *in fine* p.p.s.a. a prawo do sądu w ujęciu dyrektywy interpretacyjnej oraz podmiotowego prawa jednostki

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się, że przy badaniu konstytucyjności przepisu należy brać pod uwagę nie tylko jego literalną treść, ale także interpretację przyjętą w procesie stosowania prawa, w szczególności

¹⁴ OTK-A 2006, Nr 8, poz. 8.

¹⁵ Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”.

¹⁶ Zob. M. Michalska-Marciniak, *Zasada dwuinstancyjności postępowania a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2941 i n.

¹⁷ M. Michalska-Marciniak, *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 204–205.

w praktyce orzeczniczej. Również z tej przyczyny rozważania na temat prawa do sądu na tle art. 184 *in fine* p.p.s.a. nie mogą być prowadzone w oderwaniu od praktyki jego stosowania.

Posłużę się zatem przykładami orzeczeń, w których podstawą rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego był analizowany przepis.

W pierwszym z orzeczeń, do którego się odwołuję, stan faktyczny i wyrażona finalnie przez Naczelną Sąd Administracyjny¹⁸ ocena prawna przedstawiały się następująco. W wyroku pierwszoinstancyjnym sąd uznał w części zarzuty skargi i uchylił decyzję organu podatkowego. W uzasadnieniu orzeczenia przyjął łączną interpretację kilku przepisów prawa materialnego, z którą nie zgodziła się strona skarżąca. Strona skarżąca zakwestionowała zatem to stanowisko w skardze kasacyjnej. W wyniku jej rozpoznania Naczelną Sąd Administracyjny uznał, że objęty skargą kasacyjną wyrok odpowiada prawu mimo błędnego uzasadnienia. Sąd ten nie podzielił interpretacji grupy przepisów prawa materialnego przedstawionej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ale jednocześnie tak jak w tym wyroku przyjął, że istniały inne przesłanki do uchylenia decyzji organu podatkowego. Naczelną Sąd Administracyjny wyjaśnił, że jeśli oddala skargę kasacyjną w trybie art. 184 p.p.s.a., ale wyraża w uzasadnieniu wyroku inną ocenę prawną niż sąd pierwszej instancji, to ocena ta jest wiążąca dla organów podatkowych oraz wojewódzkiego sądu administracyjnego. Podał, że z art. 184 p.p.s.a. wynika, iż naruszenie przepisu prawa nie prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej, jeżeli nie miało ono wpływu na trafność i zasadność rozstrzygnięcia. U podstaw powyższej regulacji znalazł się wzgląd na zasady ekonomiki procesowej, z którymi sprzeczne byłoby uwzględnienie skargi kasacyjnej tylko dlatego, że trafne rozstrzygnięcie posiada niewłaściwe uzasadnienie. Jednocześnie biorąc pod uwagę istotę rozstrzygnięcia, Naczelną Sąd Administracyjny, na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a.¹⁹ odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Inne oblicze miało natomiast zastosowanie art. 184 *in fine* p.p.s.a. w jednej ze spraw tzw. wypadkowych dotyczących ochrony tymczasowej²⁰. Otóż w tej sprawie sąd pierwszej instancji odmówił stronie skarżącej wstrzymania wykonania postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności nieostatecznej

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 207/04, ONSAiWSA 2005, Nr 5, poz. 101, OSP 2005, Nr 2, poz. 18 z glosą Z. Kmiecika.

¹⁹ Art. 207 § 2 p.p.s.a. stanowi, że „w przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części”.

²⁰ Postanowienie NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt I GZ 194/13, dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

decyzji w przedmiocie podatku akcyzowego, wskazując, że postanowienie to należy do kategorii aktów administracyjnych niepodlegających wykonaniu. W ocenie tego sądu, wskazane postanowienie nie nakłada na stronę żadnych obowiązków, nie przyznaje jej żadnych uprawnień, jak również nie ustanawia w stosunku do niej nakazu określonego zachowania. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił takie stanowisko. Przyjął bowiem, że postanowienie o nadaniu rygoru wykonalności będzie mieć dla strony ten skutek, że zostanie ona zobowiązana do uiszczenia należności podatkowej, a tym samym postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej wpływać będzie na prawa, a przede wszystkim na obowiązki strony – podatnika. Istniały zatem podstawy do rozpoznania przez sąd pierwszej instancji wniosku skarżącego o wstrzymanie wykonania aktu zgodnie z treścią art. 61 § 3 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął jednak, że wadliwość stanowiska sądu pierwszej instancji co do motywów odmowy wstrzymania wykonania postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności nie wpływa na prawidłowość tego rozstrzygnięcia, ponieważ strona skarżąca we wniosku inicjującym postępowanie wypadkowe²¹ nie wskazała na konkretne okoliczności powodujące, że wykonanie aktu będącego przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej spowoduje w stosunku do niej wystąpienie jednej lub obu przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a., tj. znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków.

Przywołane na zasadzie kontrastów wyrok i postanowienie, w kontekście prawa do sądu, skłaniają do poszukiwania odpowiedzi na co najmniej kilka ważkich pytań. Mianowicie, czy ustalenie, że orzeczenie jest zgodne z prawem oznacza, że mamy do czynienia z orzeczeniem odpowiadającym prawu, a tym samym istnieje możliwość oddalenia środka zaskarżenia (skargi kasacyjnej/zażalenia) na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. Rozważenia wymaga także kwestia, czy w ramach stosowania tego przepisu możliwe jest całkowite zastąpienie uzasadnienia sądu pierwszej instancji uzasadnieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz czy przy orzekaniu na podstawie tego przepisu możliwe jest przekroczenie

²¹ Odnotować należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych jako „jednoznaczny i nie budzący żadnych wątpliwości” prezentowany jest pogląd, że: „ (...) w postępowaniu wszczętym na skutek złożenia przez stronę wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, obowiązany jest zatem do dokonania oceny przytoczonych przez stronę we wniosku okoliczności w oparciu o całość kształtu materiału dowodowego zgromadzonego w aktach, nie zaś tylko w oparciu o dokumenty załączone do wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu” (zob. postanowienie NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 17 lutego 2014 r., sygn. akt II FPS 9/13 o odmowie podjęcia uchwały wyjaśniającej, czy sąd administracyjny, orzekając o udzieleniu ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., jest zobowiązany uwzględnić oprócz wniosku skarżącego materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy?).

granic wynikających z art. 183 § 1 p.p.s.a. Wreszcie zasadnym jest podjęcie zagadnienia standardów, według których powinno być sporządzone uzasadnienie orzeczenia wydanego na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a.

Odnosząc się kolejno do tych kwestii, należy zauważyć, że w przywołanym wyroku zamiast normatywnego zwrotu „orzeczenie odpowiadające prawu” Naczelny Sąd Administracyjny posłużył się zwrotem „trafne rozstrzygnięcie”²². Według internetowego Słownika języka polskiego PWN wyraz „t r a f n y” oznacza: „1) właściwy, stosowny, słuszny; 2) trafiający w cel”²³, a wyraz „z a s a d n y” oznacza: „mający uzasadnienie”²⁴. Trudno ocenić, czy zabieg ten miał charakter w pełni zamierzony, czy też stanowi jedynie odbicie pewnej intuicji sądu. W moim przekonaniu daje jednak podstawę do stwierdzenia, że przy stosowaniu art. 184 *in fine* p.p.s.a. nie można zbyt pochopnie stawiać znaku równości pomiędzy „orzeczeniem odpowiadającym prawu” a „orzeczeniem zgodnym z literą prawa”. To pierwsze powinno być bowiem także właściwe, stosowne, słuszne.

Legitymację do takiej interpretacji treści analizowanego przepisu stanowi art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, z którego *expressis verbis* wynika, że sądy, w tym sądy administracyjne, sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej²⁵. Przepis ten powinien być zatem swoistego rodzaju preambułą także dla przepisów procedur sądowych²⁶. Szczególnie w sytuacji, gdy prawodawca nie wskazał sędziom kryteriów niezbędnych do zakreslenia granic stosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a., w procesie jego interpretacji konieczne jest odwołanie się do pewnych najistotniejszych wartości, których zbiór zawarto w Konstytucji RP.

²² O trafnym rozstrzygnięciu jest też mowa w późniejszym orzecznictwie. Zob. np. wyroki NSA z dnia: 5 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 581/07 oraz 25 lutego 2014 r., sygn. akt I GSK 1063/12, dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

²³ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/trafny.html>

²⁴ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/zasadny.html>

²⁵ Na przeszkodzie temu nie stoi art. 184 Konstytucji RP, który stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Por. odmiennie M. Krawczyk, *Prawo do sądu a wymiar sprawiedliwości sprawowany przez polskie sądy*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012, s. 102–103.

²⁶ W uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09, ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 16, NSA stwierdził wprost, że: „Im większą bowiem wstrzeźliwość regulacyjną wykazuje ustawodawca w danej dziedzinie prawa, w tym w dziedzinie prawa procesowego, tym bardziej konieczne jest podkreślenie potrzeby, a wręcz konstytucyjnej konieczności, ochrony obywatela poprzez przyjmowanie w orzecznictwie sądowym zasad i standardów postępowania, mających zapobiegać negatywnym skutkom luk prawnych dla pozycji prawnej jednostek.”

Z perspektywy prawa do sądu przywołane postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego – mimo że przedstawione w nim stanowisko co do wykonalności postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności na gruncie podatkowym uważam za prawidłowe i słuszne – budzi moje istotne zastrzeżenia. W pewnym uproszczeniu można bowiem przyjąć, że merytoryczny błąd sądu pierwszej instancji został zmarginalizowany, a na pierwszy plan wysunięty został błąd formalny strony. W moim przekonaniu, takie postawienie akcentów jest niewłaściwe, niestosowne i niesłuszne. Takie podejście podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

Respektowanie prawa do sądu (w ujęciu dyrektywy interpretacyjnej) musi oznaczać, że proces stosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a. będzie procesem wymierzania sprawiedliwości²⁷, w którym sąd będzie liczył się nie tylko z „literą prawa”, ale także z wartościami, w tym przede wszystkim z tymi spośród nich, które są istotne z perspektywy jednostki.

W związku z tym nie powinno się *a limine* odrzucać możliwości całkowitego zastąpienia błędnego uzasadnienia sądu pierwszej instancji uzasadnieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁸. Tę sytuację należy traktować jednak jako wyjątek, na rzecz zastosowania którego muszą przemawiać szczególne i wyjątkowe racje. Trzeba pamiętać, że całkowite zastąpienie przez Naczelną Sąd Administracyjny motywu rozstrzygnięcia oznacza, że strona pozbawiona jest tzw. prawa do wysłuchania (przedstawienia swoich racji przed sądem)²⁹. Strona skarżąca, zwalczając w skardze kasacyjnej ocenę prawną sądu pierwszej instancji, nie ma bowiem zasadniczo możliwości podniesienia zarzutów przeciwko ocenie prawnej Naczelnego Sądu Administracyjnego, która zupełnie inaczej uzasadnia „prawidłowość” orzeczenia pierwszoinstancyjnego. W tym aspekcie przydatny może okazać się test, czy stosowanie art. 184 *in fine* p.p.s.a. będzie służyło ochronie pierwotnych praw i wolności jednostki, które doprowadziło do uruchomienia działalności sądu. Negatywna odpowiedź na to pytanie co do zasady powinna wykluczać zastosowanie art. 184 *in fine* p.p.s.a. Przepis

²⁷ Szerzej zob. I. Rzucidło, op. cit., s. 100–101.

²⁸ W przywołanym na wstępie wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt II FSK 716/06, przyjął natomiast, że: „(...) ustalenie, że zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia «odpowiada prawu» w rozumieniu art. 184 *in fine* p.p.s.a. odnosi się nie tylko do zawartego w sentencji tego orzeczenia rozstrzygnięcia, ale i determinującej jego treść oceny prawnej. Przepis ten nie ma więc zastosowania w przypadku, gdy sąd wadliwie zakwalifikował pewien stan rzeczy, nie dopatrując się zarzucanego organowi administracji naruszenia prawa, zaś jego decyzję uchylił z innego powodu niż podniesiony w skardze. Nie występuje wówczas «błąd uzasadnienia», lecz błąd oceny prawnej, która legła u podstaw zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia”.

²⁹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 100–101.

ten nie powinien być zastosowany także w sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie tła faktycznego sprawy³⁰.

Całkowite zastąpienie błędnego uzasadnienia sądu pierwszej instancji uzasadnieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie przykładowo możliwe w wypadku obalenia domniemania konstytucyjności określonego przepisu. W tym konkretnie wypadku, przy orzekaniu na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a., dopuszczalne będzie także przekroczenie granic wynikających z art. 183 § 1 p.p.s.a. Będzie to sytuacja wyjątkowa także z tego powodu, że wbrew brzmieniu art. 184 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może przyjąć, że środek zaskarżenia nie ma usprawiedliwionych podstaw i mimo to orzec na podstawie końcowej części tego przepisu³¹. Na konieczność odstąpienia od rozpoznawania skargi kasacyjnej w granicach wyznaczonych jej podstawami wskazuje uchwała z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09³². W sentencji tej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP i uwzględnić wyrok Trybunału, nie będąc związanym treścią art. 183 § 1 p.p.s.a.

W kontekście powyższych uwag na temat ciężaru gatunkowego błędu uprawniającego do zastosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a. ciekawego materiału do przemyśleń dostarcza analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

³⁰ Ocena, że zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, musi mieć oparcie w ustaleniach faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia (orzeczenie SN z dnia 13 lutego 1936 r., sygn. akt I C 1857/35, Zbiór Urzędowy 1937, poz. 41 – cyt. za T. Wiśniewski, *Komentarz do art. 398¹⁴ Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX, 2013).

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II FSK 1487/13 (dostępny na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), mocą którego w mocy utrzymany został wyrok sądu pierwszej instancji uchylający decyzje organów podatkowych w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych. Uzasadnienie rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji oparto na ocenie, że doszło do błędnej oceny stanu faktycznego wskutek przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów, zastrzeżonej organom podatkowym z mocy art. 191 Ordynacji podatkowej. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że organy przy ponownym rozpoznaniu sprawy powinny uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09 orzekający o niekonstytucyjności przepisu tworzącego umocowanie do wydania decyzji w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych, a czyniąc ustalenia faktyczne – uwzględnić, że w dotychczasowym postępowaniu ich granice zostały określone przez przepis niezgodny z Konstytucją.

³² ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 16.

W szeregu jego orzeczeń wydanych na podstawie wspomnianego przepisu wskazano bowiem, że zaskarżony wyrok (postanowienie) mimo „częściowo błędnego uzasadnienia” odpowiada prawu³³. Z orzecznictwa wynika, że przepis ten znajdzie zastosowanie także w sytuacji, gdy zaskarżony wyrok będzie odpowiadał prawu mimo „niepełnego uzasadnienia”³⁴. Jakkolwiek wnioskowanie na tej podstawie, że judykatura przyjmuje, iż art. 184 *in fine* p.p.s.a. znajduje zastosowanie jedynie w wypadku częściowo błędnego czy też niepełnego uzasadnienia sądu pierwszej instancji, jest nieuprawnione, to warto o tym wspomnieć z uwagi na potrzebę zachowania wysokich standardów uzasadnień orzeczeń wydanych na podstawie powyższego przepisu. To z kolei ściśle wiąże się z problematyką prawa do sądu.

Z perspektywy pozycji stron postępowania sądowoadministracyjnego, a więc także jednostki, podstawowa dla sądu kwestia dotycząca ustalenia sytuacji, w jakich art. 184 *in fine* p.p.s.a. będzie mógł znaleźć zastosowanie, jawi się jako drugorzędna. Dla jednostki i organu administracji publicznej podstawowego znaczenia nabiera uzasadnienie orzeczenia wydanego na podstawie tego przepisu. Należy pamiętać, że oddalenie skargi kasacyjnej ze wskazaniem, iż zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, oznacza wyłączenie związania oceną prawną wyrażoną w tymże uzasadnieniu, a wiążąca – zarówno dla organów administracji, jak i dla sądów administracyjnych – staje się ocena prawna, względnie wskazania co do dalszego postępowania, zawarte w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁵.

W kontekście przedstawionych uwag stwierdzić należy, że warunkiem urzeczywistnienia prawa do sądu przy stosowaniu art. 184 *in fine* p.p.s.a. jest wyczerpujące i wnikliwe uzasadnienie orzeczenia Naczelnego Sądu Administra-

³³ Zob. np. postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2014, sygn. akt II FZ 1303/14 oraz wyroki NSA z dnia: 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II FSK 1856/12; 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II FSK 1599/12 i II FSK 1535/12; 28 maja 2014 r., sygn. akt II FSK 1607/12; 8 maja 2014 r., sygn. akt II FSK 1143/12; 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt II FSK 1429/12; 15 maja 2014 r., sygn. akt II FSK 2799/11, 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I FSK 671/13 i I FSK 672/13, wszystkie dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

³⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II FSK 211/12, dostępny na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>. W wyroku tym NSA uznał zasadne po części zarzuty dotyczące naruszenia art. 141 § 4 oraz art. 153 p.p.s.a. przez niewskazanie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przez sąd pierwszej instancji, jakimi kryteriami winny posłużyć się organy podatkowe w celu ustalenia podziału posiadanych przez podatnika pojazdów na cele osobiste i pojazdów będących przedmiotem niezarejestrowanej działalności gospodarczej. W swoim orzeczeniu NSA „uzupełnił” wyrok sądu pierwszej instancji o wskazania co do dalszego postępowania.

³⁵ Por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2057/09, POP 2011, z. 5, poz. 429 z głosem H. Filipczyk.

cyjnego. To przede wszystkim z niego wypływać będzie określona treść i moc wiążącego rozstrzygnięcia, które zawarto w orzeczeniu sądu pierwszej instancji. To właśnie na uzasadnieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego spoczywał będzie zasadniczy ciężar związany ze stabilizacją sytuacji prawnej w sprawie podanej osądowi.

Uznać można zatem, że prawo do sądu nie dozna uszczerbku, jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny nie tylko wyraźnie wskaże, na jakiej podstawie orzeka³⁶, ale także poda w jakiej części (całości) uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego było błędne oraz w sposób przekonujący wyjaśni, dlaczego mimo trafności określonych zarzutów wobec zaskarżonego orzeczenia rozstrzygnięcie z niego wypływające jest prawidłowe, a błędy w uzasadnieniu tego orzeczenia są niejako „wtórne” wobec jego zasadniczej części w postaci rozstrzygnięcia.

Z uwagi na autorytet wymiaru sprawiedliwości sąd, orzekając na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a., powinien przedstawić w uzasadnieniu swojego orzeczenia, z jakiej kategorii „błędem” w obrębie uzasadnienia orzeczenia sądu pierwszej instancji miał do czynienia i dlaczego, w kontekście poddawanego weryfikacji rozstrzygnięcia, mógł to rozstrzygnięcie zaakceptować. Jeśli w uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego zabraknie tych elementów, prawo do sądu może zostać naruszone. W tym wypadku sprawne rozpoznanie sprawy nie jest w stanie zrekompensować braku poszanowania innej gwarancji wywodzonej z prawa do sądu, a mianowicie prawa do wiążącego rozstrzygnięcia. Zaniechanie polegające na nieuzupełnieniu „luki” powstałej w wyniku błędnego uzasadnienia weryfikowanego orzeczenia odpowiednią treścią bądź brak dostatecznej precyzji po stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego doprowadzi bowiem do stanu, w którym nie będzie możliwe jednoznaczne ustalenie treści i zakresu wiążącego rozstrzygnięcia, a co za tym idzie wykonanie orzeczenia sądu pierwszej instancji. W konsekwencji podstawowe cele, których urzeczywistnienia oczekują strony postępowania sądowego, nie zostaną zrealizowane.

³⁶ Przykładowo w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I FSK 689/13 (dostępny na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną, zarówno jako częściowo nie mającą usprawiedliwionych podstaw, jak i częściowo jako mającą takie podstawy, ale bez wpływu na prawidłowość rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku.

IV. Podsumowanie

Artykuł 184 *in fine* p.p.s.a., jakkolwiek można mieć wątpliwości co do jego redakcji, sam w sobie odpowiada dyrektywie tworzenia prawa w poszanowaniu prawa do sądu.

Prawo do sądu nie dozna uszczerbku, jeżeli w procesie stosowania tego przepisu będziemy świadomi tego, że jest on instrumentem służącym wymiarowi sprawiedliwości do efektywnej realizacji prawa jednostki do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w jej sprawie. Z tej perspektywy ważne będzie więc zarówno ustalenie granic, w jakich przepis ten może znaleźć zastosowanie, jak również staranne uzasadnienie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

O ile bowiem każde uzasadnienie orzeczenia sądowego jako wieńczące „wymierzanie sprawiedliwości” winno mieć moc przekonującą, ponieważ od jego zawartości zależy wartość rozstrzygnięcia sądu, o tyle orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. musi mieć taką moc przekonującą, aby „zrekompensować błędy” w uzasadnieniu orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego i dać stronom postępowania poczucie, że sprawa została „rozpatrzona”, a nie, że jedynie była „rozpoznawana”. Uzasadnienie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego musi być tak sporządzone, aby bez trudu było możliwe jednoznaczne ustalenie treści i zakresu wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie.

Wreszcie uważam, że urzeczywistnienie prawa do sądu w kontekście stosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a. wymaga także refleksji na temat przepisów o kosztach postępowania kasacyjnego. Stosownie do art. 204 p.p.s.a. „w razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego” poniesione przez stronę przeciwną. Chociaż przepis ten z założenia znajduje zastosowanie tak w wypadku oddalenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 184 *ab initio* p.p.s.a., jak i w sytuacji oddalenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a., to w tym ostatnim wypadku częściej należałoby odstępować od zasądzenia zwrotu kosztów kasacyjnego w całości lub w części (art. 207 § 2 p.p.s.a.). Ścisłe przestrzeganie zasady nakazującej obciążanie kosztami postępowania kasacyjnego strony przegranej, w sytuacji, gdy w istocie wykazała ona co najmniej w części swoje racje i przez swoje działania naprowadziła sprawę na właściwe tory, nie odpowiada bowiem mojemu poczuciu sprawiedliwości.

ERRONEOUS JUSTIFICATION OF THE JUDGEMENT (ART. 184 OF THE ACT ON PROCEEDINGS BEFORE ADMINISTRATIVE COURTS) AND RIGHT TO FAIR TRIAL

The Supreme Administrative Court shall dismiss the cassation appeal if the challenged decision despite the erroneous reasoning corresponds to the right (art. 184 *in fine* p.p.s.a.). In an article in the context of this provision is presented right to fair trial (as a rule of law and the individual's right). The author concludes that the wording of the provision does not affect right to fair trial. In his opinion, for thesis of compliance art. 184 *in fine* p.p.s.a. with right to fair trial speaks one of the basic elements making up this right. This element is a guarantee for hear the case without undue delay (in a reasonable time). At the same time the author notes that the application of that provision in certain situations may violate the right to a fair trial. In the article this problem illustrated judgments of the Supreme Administrative Court. The author shows how the Supreme Administrative Court shall give reasons for its decisions, so as not to violate the right to fair trial.

Informacje dla Autorów

1. Objętość tekstów nadsyłanych do kwartalnika „Studia Prawnicze” powinna wynosić od 20 000 do 80 000 znaków typograficznych (w tym przypisy).
2. Nadsyłane materiały powinny uwzględniać szczegółowe zalecenia edytorskie, stosowane przez „Studia Prawnicze”. Ułatwi i przyspieszy to prace redakcyjne.
3. Do artykułu należy dołączyć streszczenie oraz tytuł opracowania w języku angielskim (o objętości od 800 do 1200 znaków łącznie ze spacją).
4. Tekst należy nadesłać w postaci zapisu elektronicznego w programie Word, jako załącznik w poczcie elektronicznej oraz komputerowy wydruk, podpisany własnoręcznie przez Autora (wydruk komputerowy należy nadesłać na adres: Kwartalnik „Studia Prawnicze”, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: inp@inp.pan.pl).
5. Przyjmowane będą jedynie materiały oryginalne, które nie były wcześniej nigdzie publikowane.
6. Do przesłanych materiałów należy osobno dołączyć dane o Autorze (w szczególności: afiliację, stopień lub tytuł naukowy, numer telefonu kontaktowego, adres poczty elektronicznej i adres domowy), a także oświadczenie, że przedłożony tekst został nadesłany wyłącznie do redakcji „Studiów Prawniczych”.
7. Tytuł opracowania należy ująć w formie najbardziej zwartej. Dopuszczalne są podtytuły.
8. Tabele, gdy są one rzeczywiście niezbędne, należy przysyłać również w formie elektronicznej.
9. W tekście stosowane są przypisy dolne z osobnymi zestawieniami bibliograficznymi.
10. W tekście nie należy stosować podkreśleń ani pogrubień. Wyróżnienie fragmentu tekstu jest wyjątkowo możliwe przez zwiększenie odstępu między znakami (tekst rozstrzelony). Zwroty obcojęzyczne (np. *prima facie*, *de lege lata*) należy wyróżnić kursywą, natomiast cytaty – zapisać w cudzysłowach. Cytat w cytacie zaznacza się cudzysłowem ostro kątnym (« ... »).
12. Redakcja nie zwraca Autorom nadesłanych materiałów.
13. Prosimy Autorów o niekierowanie do Redakcji propozycji nawiązania stałej współpracy. Nie jest to możliwe.
14. Wszystkie materiały podlegają opracowaniu redakcyjnemu. Autor otrzymuje tekst do korekty. W przypadku nieodesłania korekty autorskiej w terminie materiał jest kierowany do publikacji bez poprawek Autora.
15. Teksty, które nie spełniają podstawowych wymogów poprawności językowej, nie będą przyjmowane.
16. Wszelkie wykryte naruszenia prawa autorskiego lub zasad etyki i rzetelności naukowej będą demaskowane i dokumentowane.

SZCZEGÓŁOWE ZALECENIA EDYTORSKIE DLA AUTORÓW

1. Tekst nadesłany do „Studiów Prawniczych” powinien mieć następujące parametry: czcionka 12 pkt (Times New Roman); interlinia 1,5; wcięcie akapitowe 1,25 cm; wyrównanie do lewego i prawego marginesu. Należy wprowadzić numerację stron.
2. W tekście należy stosować przypisy dolne o następujących parametrach: czcionka 10 pkt (Times New Roman); interlinia 1,0; brak wcięcia akapitowego; wyrównanie do lewego i prawego marginesu.
3. Przypisy powinny być ponumerowane liczbami arabskimi. Stosuje się numerację ciągłą zaczynającą się od 1.

PROCEDURA RECENZYJNA

1. Wszystkie materiały wpływające do „Studiów Prawniczych” są poddawane ocenie wydawniczej dokonywanej przez członków Komitetu Redakcyjnego. W wyjątkowych przypadkach Redakcja może zwrócić się z prośbą o ocenę do osób spoza Komitetu.
2. Artykuły są recenzowane przez co najmniej dwóch członków Komitetu Redakcyjnego. Ocenie podlegają wszystkie aspekty warsztatu naukowego.
3. Okres oczekiwania na ocenę wynosi ok. 8 tygodni. Po tym terminie Autor jest proszony o kontakt telefoniczny lub mailowy z Redakcją.
4. Ocena może mieć postać: a) recenzji pozytywnej; b) recenzji pozytywnej pod warunkiem dokonania określonych zmian; c) recenzji odmownej.
5. Tożsamość Recenzentów poszczególnych materiałów nie jest ujawniana Autorom.

LISTA RECENZENTÓW ARTYKUŁÓW OPUBLIKOWANYCH W „STUDIACH PRAWNICZYCH” W 2014R.

Marek Andrzejewski

Barbara Bajor

Andrzej Bierć

Paweł Daniluk

Agnieszka Doczekalska

Jolanta Jakubowska-Hara

Krystyna Kowalik-Bańczyk

Zbigniew Kuniewicz

Justyna Łacny

Ewa Łętowska

Bogudar Kordasiewicz

Dawid Miąsik

Wojciech Radecki

Jan Skupiński

Tadeusz Smoczyński

Monika Szwarc

Elżbieta Tomkiewicz

Roman Wieruszewski

Tadeusz Wiśniewski

Andrzej Wróbel

Cena 35,00 zł (VAT 5%)



INDEKS 376620