

prof. dr hab. Karol Kiczka
Instytut Nauk Administracyjnych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Działalność administracji publicznej w orzecznictwie sądowym

Streszczenie: Orzecznictwo współkształtuje porządek prawny, ustalając uprawnienia i obowiązki jednostek w państwie oraz pozycję, zadania i kompetencje organów administracji publicznej. Przeprowadzone rozważania wykazały, że doniosłą rolę w procesie stanowienia, stosowania i egzekwowaniu norm prawnych adresowanych do jednostek spełnia krajowa i unijna władza sądownicza. Organy sądowe zapewniają poszanowanie rządów prawa w demokratycznym państwie prawnym, w tym w społecznej gospodarce rynkowej. W opracowaniu uznano orzecznictwo sądowe za pomocniczy czynnik kształtujący porządek prawny.

Słowa kluczowe: organ administracji publicznej, sąd administracyjny, orzecznictwo sądowe, rynek wewnętrzny, jednostka w prawie administracyjnym.

Activity of public administration in light of judicial decisions

Abstract: Judicial decisions shape legal order and fix rights and obligations of an entity as well as the tasks and competences of an administrative organ. The paper aims to present the significance of jurisdiction of European Union and Member States in the process of legislation and also in applying and enforcing the law. Judicial authorities ensure respect of the rule of law in democratic states and in civil market economy. Judicial decisions are an adjuvant factor for shaping the legal order.

Key words: organ of public administration, administrative court, jurisdiction, internal market, entity in administrative law.

1. Wprowadzenie

Podstawowe znaczenie dla organizacji i działalności (funkcjonowania) władzy publicznej (instytucji publicznych) w demokratycznym państwie prawnym ma stanowisko ustrojodawcy¹. Konstytucja stwierdza, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.), nazywana dalej: Konstytucją RP, Konstytucją. Por. System Prawa Administracyjnego, Tom 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012; S. Biernat (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych*, Warszawa 2013.

sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Trafnie podkreśla Marian Zimmermann, że w nowoczesnym państwie żadna władza publiczna nie może działać bez podstawy ustawowej – na tej tylko podstawie, że ustawa jej czegoś nie zabrania². Ustawa zasadnicza oczekuje ponadto od instytucji publicznych rzetelności, sprawności oraz współdziałania.

Prawodawca unijny, uwzględniając zasadę autonomii instytucjonalnej, szanuje równość państw członkowskich Unii wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego³.

Działalność administracji publicznej w Polsce podlega przede wszystkim wymiarowi sprawiedliwości realizowanemu przez sądownictwo administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Powyższe nie wyłącza sytuacji, gdzie wiele sfer stosunków społecznych objętych działalnością administracji publicznej podlega tylko władzy sądowniczej sprawowanej przez sądy powszechne. Jak wynika z poczynionych ustaleń, zwłaszcza w domenie administracji publicznej sama znajomość przepisów prawa pozytywnego, nie wystarcza – jak podkreśla Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych, odbyty w Poznaniu w dniach 20–23 czerwca 1929 r. – do interpretacji i należytego stosowania prawa. Stwierdzenie to pozostaje w pełni aktualne obecnie dla badań nad sytuacją prawną jednostki w demokratycznym państwie prawnym. Za niezbędne uznano wówczas: znajomość podstaw i zasadniczych zagadnień filozofii, teorii prawa (filozofii prawa), socjologii i ekonomii oraz ich, co szczególnie istotne dla naszych rozważań, bezpośredniego związku z praktyką⁴.

² M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*. Część I, Poznań 1949, s. 44.

³ Art. 4 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 13–46), dalej: TUE; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47–390), dalej: TFUE. Zob. K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006; Grainne de Burca, J.H.H. Weiler (red.), *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, Natolin European Centre 2014.

⁴ Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, s. 1223. Por. System Prawa Administracyjnego, Tom 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.

Celem opracowania jest rozważanie wybranych praktycznych aspektów działalności administracji publicznej odnotowywanych na niwie wymiaru sprawiedliwości. Wstępna analiza judykatów podejmowanych na kanwie funkcjonowania władzy wykonawczej w państwie potwierdza, że są to zagadnienia ważne dla otoczenia społeczno-gospodarczego, w tym dla korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności oraz praw. Zmieniające się zadania administracji publicznej czy pogłębiające się prawnomiędzynarodowe (unijne) uwarunkowania jej aktywności to niektóre z czynników wpływających na przeobrażenia zachodzące w domenie działalności władzy wykonawczej. Rozważania zawarte w niniejszej publikacji mogą być głosem w dyskusji w zakresie kwestii objętych tytułem opracowania.

2. O sądowej kontroli administracji publicznej

Sądowa kontrola działalności administracji publicznej jest kluczowym elementem systemu kontroli władzy wykonawczej w państwie. Nauka prawa administracyjnego, podejmując znamienne dla niej zagadnienia, wskazuje na konieczność rozważania wypowiedzi ustrojodawcy oraz towarzyszącej im praktyki⁵. W rozwoju historycznym, jak podkreśla Jan Jendrośka, wytworzyły się dwa modele organów orzekających o uprawnieniach i obowiązkach jednostki w państwie: model sądowy, oparty na zasadzie niezawisłości sędziowskiej, i model administracyjny. W systemie organizacyjnym i funkcjonalnym administracji publicznej samodzielność organów administracyjnych, eksponuje J. Jendrośka, zależy od pozycji ustrojowej danego organu⁶. W kontekście wydzielanych na wstępie opracowania za Konstytucją członów władzy publicznej – wykonawczej oraz sędziowskiej – u zarania kształtowania się państwa praworządnego akcentowano, że główna różnica między administracją publiczną (władza wykonawcza) a sądownictwem (wymiar sprawiedliwości) leżała w różnicy postawy urzędnika administracyjnego i sędziego: urzędnik służył monarsze, sędzia społeczeństwu; urzędnik państwu, sędzia prawu⁷.

Ważną część składową każdej konstytucji – jak podkreśla Jerzy Stefan Langrod – stanowią muszą podstawowe przepisy o sądownictwie administracyjnym ze względu na jego wręcz wyjątkową, choć nie zawsze docenianą wagę dla ustroju współczesnego i przyszłego państwa⁸. Chodzi tu o kontrolę nad dziedziną życia publicznego,

⁵ Por. M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1924, s. 5; M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 172; F. Longchamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 13. Zob. J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 70.

⁶ J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu administracyjnym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji, Poznań 2005, nr 1, s. 15.

⁷ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 196.

⁸ J. St. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929, s. 13.

która wskutek – w opinii autora – tradycji państwa absolutnego, w wyniku nieodporności wobec wpływów politycznych i ogromu agend jej przekazanych jest szczególnie podatna dla krzewienia się najszerzej pojętego bezprawia. Bezprawie to szczególnie szkodzi rozumnie pojętym interesom zbiorowym i indywidualnym. Analiza opinii naukowych wykazuje, że aby przeciwdziałać bezprawiu zwłaszcza w dziedzinie administracji publicznej, tworzono zawsze szeregi środków kontrolnych, które są – niewątpliwie – zawiązkiem sądownictwa administracyjnego, połączonym z nim wspólną myślą przewodnią. Ale środki te były zależne od krótkowzrocznych interesów i dążeń suwerena, czy był nim tyran, czy monarcha konstytucyjny czy lud. Langrod pisze dalej, że sądownictwo administracyjne, zrodzone razem ze zwycięstwem ideału praworządności nad absolutyzmem w ustrojach państwowych, rozwijające się w prostym stosunku do faktycznej realizacji jej postulatów w życiu społeczeństw kulturalnych, jest o tyle przełomem w tej dziedzinie, że wskutek sądowej kontroli organów administracyjnych stanowi w zasadzie zupełnie bezstronną i jedynie skuteczną formę gwarancji, a ponadto ma tendencję objęcia swym orzecznictwem całej domeny działań i zaniechań administracji publicznej. Społeczeństwa na podstawie codziennych doświadczeń musiały zrozumieć choćby nawet wbrew krótkowzrocznym interesom rządzących, choćby wbrew dosłownie pojmowanej doktrynie podziału władz, iż tylko takie formy kontroli mogą wprowadzić praworządność w dziedzinie życia publicznego; dlatego w miarę przewyciężania zasady omnipotencji państwa przez ideał odpowiedzialności wszystkich – a więc i państwa (władzy publicznej) – wobec prawa, sądownictwo administracyjne zdobywało sobie coraz głębiej pojęte i silniej ugruntowane prawo obywatelstwa w ustawodawstwie pozytywnym, czy powierzano je organom specjalnym, a więc rozumiano przez nie specjalną instytucję, czy też widziano w nim tylko pewien *modus procedendi*, pewien plus obcy dotychczas znanemu postępowaniu, a zmierzający do osiągnięcia maximum praworządności w praktyce życia publicznego w państwie. Zdaniem przywoływanego autora ta stała dążność do praworządności stworzyła miejsce dla sądownictwa administracyjnego w ustawach zasadniczych, a z drugiej strony właśnie sądownictwo administracyjne miało stać się tym impulsem, który pojęcie praworządności pchnąć miał na nowe tory; z czystego „rządu prawa” sądownictwo administracyjne wprowadziło wiele pojęć złożonych, obejmujących ponadto czynniki, które nazwać by można rządem sprawiedliwości materialnej, przekraczającej ściśle granice normatywno-prawne. Ta twórcza rola sądownictwa administracyjnego, jak wywodzi autor, pomnaża jego wszechstronną wagę w pozytywnym i przyszłym ustroju, czyniąc zeń czynnik pierwszorzędного znaczenia dla rozwoju pojęć i postulatów konstytucyjno-prawnych; szczególnie zaś w dziedzinie prawa administracyjnego, tak materialnego, jak przede wszystkim formalnego, jest sądownictwo

administracyjne stróżem ładu i porządku, a zarazem czynnikiem *par excellence* twórczym, punktem wyjścia znakomitego rozwoju tego prawa. Langrod dalej zaznacza, że w tym właśnie odzwierciedla się szczególne znaczenie sądownictwa administracyjnego, iż łączy ono w sobie wiele tak bardzo różnorodnych czynników, które wszystkie stanowią zdobycz państwa praworządnego. Będąc główną dźwignią w ewolucji społecznej ku praworządności, będąc najważniejszą bronią w walce o sprawiedliwość materialną w dziedzinie działań i zaniechań organów państwowych, będąc równocześnie podstawową zdobyczą demokratyczną i gwarancją przestrzegania przez państwo praw i interesów obywateli i ich grup, –sądownictwo administracyjne jest czynnikiem postępu w administracji publicznej, hamulcem biurokracji, dowolności i myślowego zaco-fania organów administracyjnych, słowem – wrogiem „mandarynatu” administracji publicznej przetrwałego w dużej mierze w całym świecie upadek swojej kolebki: państwa absolutnego. Należycie zorganizowane i pojęte sądownictwo administracyjne jest negacją „mandarynatu” administracji publicznej, jest czynnikiem postępu i bodźcem ku dostosowaniu administracji publicznej do ciągle zmiennych potrzeb i konieczności życiowych, otwierając jej na oścież okno ku powietrzu postępu społecznego i rozkwitu prawno-państwowej kultury. Langrod uwypukla, że zrozumienie tej jego roli jest rzeczą pierwszorzędno znaczenia dla ustawodawcy. Od niego bowiem i od zakreślenia sądownictwu administracyjnemu takich zadań i możliwości, które warunkują spełnienie przez nie jego całkowitego, a tak wszechstronnego zadania, zależy realny efekt i linia rozwojowa jego judykatury⁹.

Kontrola sądowa administracji publicznej napotyka na swoiste zagadnienia wynikające ze złożonej i niejednorodnej natury stosunków społecznych normowanych prawem publicznym, w tym prawem administracyjnym i publicznym prawem gospodarczym. Nauka prawa publicznego od dawna eksponuje konieczność posiadania specjalnej wiedzy, zwłaszcza do prawidłowego wykonywania administracji publicznej. Znajomość samych norm prawnych, jak pisze Gustaw Taubenschlag, pozostaje abstrakcyjna, praktycznie iluzoryczna w wielu dziedzinach życia, jeśli stosujący prawo publiczne nie posiada wiedzy specjalnej, jej właściwej gałęzi, nie opanuje odpowiedniej terminologii czy nie zapozna się z praktyką¹⁰. Analiza orzecznictwa utwierdza w nie-malającej roli odesłań poza system prawa pozytywnego. Jak przykładowo zauważa Sąd Najwyższy: „W razie braku możliwości ustalenia kosztów wynikających z przyjęcia dodatkowego ruchu telekomunikacyjnego należy uwzględnić doświadczenia innych operatorów europejskich działających na konkurencyjnych rynkach. Brak niespornej

⁹ J. St. Langrod, *op. cit.*, s. 13–17. Por. System Prawa Administracyjnego, Tom 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.

¹⁰ G. Taubenschlag, *Studium prawne fachowych gałęzi administracji*, Gazeta Administracji 1937, nr 10, s. 601.

metodologii kalkulacji kosztów stanowi podstawę do zastosowania stawek wynikających z doświadczenia operatorów europejskich działających na konkurencyjnych rynkach”¹¹.

Konstytucja stwierdza, co już wzmiankowano, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Badania dostępnego materiału źródłowego wykazują, że sądownictwo administracyjne jest ważnym elementem konstrukcji demokratycznego państwa prawnego¹². Sędzia sądu administracyjnego, kontrolując sposoby i metody stosowania prawa przez władzę publiczną, jednocześnie ocenia, czy władza publiczna, z uwagi na swoiście rozumiane przez siebie kryteria celowości, efektywności i sprawności działania nie narusza prawa. Działalność sądów administracyjnych skoncentrowana jest na dbałości o efektywne funkcjonowanie sądów, zapewnia to bowiem kontrolę nad działalnością władzy publicznej i dzięki temu ogranicza zarówno decyzje legalne, ale mające charakter arbitralności, oraz eliminuje decyzje nielegalne, pozbawione podstaw prawnych.

Dbalność o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych wynika z potrzeby zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. To uzmysławia, że sądownictwo administracyjne należy widzieć przez pryzmat uniwersalnego dobra, któremu służy zawód sędziego, tj. sprawiedliwości. A zatem istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki w jej stosunkach z administracją. W demokratycznym państwie prawnym zarówno dobro publiczne, jak i dobro jednostki korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej skutecznej ochrony prawnej. Dlatego przy rozstrzyganiu spraw musi być zachowany właściwy dystans i powściągliwość (nie można *a priori* przyjąć nadrzędności jednego z tych dóbr nad drugim)¹³.

Odzwierciedleniem właściwego wypełniania konstytucyjnego obowiązku jest objęcie kognicją sądów administracyjnych spraw istotnych i ważnych dla obywateli, a dotyczących aktów i czynności organów administracyjnych oraz uchwał, aktów i czynności

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., III SK 47/04, Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych 2005, nr 8, s. 375.

¹² Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku, Warszawa 2014, s. 11–13. Por. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, Warszawa 2015; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2012 roku, Warszawa 2013; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku, Warszawa 2012; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2010 roku, Warszawa 2011; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 roku, Warszawa 2010; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 roku, Warszawa 2009; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku, Warszawa 2008; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku, Warszawa 2007; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku, Warszawa 2006; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2004 roku, Warszawa 2005.

¹³ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 11–13.

organów publicznoprawnych, jakimi są samorządy gospodarcze i zawodowe. Liczne przykłady rozstrzygnięć przesądzających o objęciu kontrolą sądowoadministracyjną tej części władztwa administracyjnego, podejmowanych także w składach powiększonych NSA, możemy znaleźć w ukształtowanych poglądach orzecznicznych. Przy wykładni polegającej na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej możliwe było objęcie kontrolą sądową pomijanych, nieświadomie lub celowo, aktów i czynności administracji publicznej, zawierających elementy władcze. Sądowa kontrola jest konieczna, gdyż władcze działanie może prowadzić do arbitralności rozstrzygnięć, a więc do dowolności podejmowanych rozstrzygnięć. Natomiast działania władzy publicznej muszą być nie tylko legalne, podejmowane na podstawie i w granicach prawa, lecz także rzetelne. Rzetelne są wtedy, kiedy pozbawione są arbitralności. Wolne od arbitralności są takie działania władzy publicznej, które dają się racjonalnie wyjaśnić zarówno okolicznościami faktycznymi, jak i okolicznościami prawnymi indywidualnej sprawy. Nie zawierają znamion szyskany lub ekscesu¹⁴.

Prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w procesie jego stosowania pozwala na spełniającą europejskie standardy ochronę praw jednostki. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalna jest aktywność sędziów w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, w szczególności w racjonalnym stosowaniu reguły kolizyjnej określonej w art. 91 ust. 3 Konstytucji¹⁵. Z orzecznictwa sądownictwa administracyjnego w Polsce wynika, że szczególnie wpływ na proces wykładni stosowany przez sądy administracyjne ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał przyjętymi przez siebie interpretacjami (procedura pytań prejudycjalnych) w istotny sposób uzupełnia treść prawa unijnego, wskazuje także najskuteczniejsze strategie wykładni tego prawa. Pierwotne prawo unijne przyjmuje, że państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii (art. 4 ust. 3 TUE). Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 19 ust. 1 TUE). Skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania (art. 197 ust. 1 TFUE). Państwa członkowskie przyjmują wszelkie

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ „3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii (art. 291 ust. 1 TFUE)¹⁶.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje na kontynuację dotychczasowych kierunków działalności orzeczniczej, służących poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też w wyrokach i uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących np. respektowania zasady sprawiedliwości proceduralnej, sprawiedliwości podatkowej polegającej m.in. na ograniczaniu praktyki organów podatkowych opartej na zasadzie *in dubio pro fisco* (zakaz stosowania wykładni *in dubio pro fisco* należy wywodzić z konstytucyjnej zasady państwa prawnego; jest tak dlatego, że zasada pewności prawa oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa kładą szczególny nacisk na bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki), w poszerzaniu prawa dostępu do sądu, odrzuceniu tezy o autonomii prawa celnego czy podatkowego, a także w przywracaniu praw niesłusznie odebranych¹⁷.

Jednocześnie orzecznictwo sądownoadministracyjne uzasadnia tezę, że w pewnych wypadkach odkodowanie normy prawnej nie może dokonywać się przy użyciu wyłącznie wykładni językowej, albowiem łacińska maksyma *clara non sunt interpretanda* może stwarzać tylko pozór pewności prawa przede wszystkim dlatego, że jednoznaczność i jasność mogą być tylko pozorne. Prawo jest przecież projekcją przeżycia emocji prawnej, a to zawsze wymaga zastanowienia nad sensem przyjętego rozwiązania prawnego. To nie maksyma *in dubio pro tributario* chroni jednostkę, lecz wysoka wiedza interpretacyjna sędziego, jego kultura prawna, wprowadzenie przez sędziego prawa w sposób zgodny z wymogami sprawiedliwości, solidności postępowania kasacyjnego, wysokiej etyki zawodowej. Orzecznictwo sądów administracyjnych niezmiennie uwzględnia standardy wartości i dóbr chronionych zarówno Konstytucją, jak i prawem UE. Analiza orzecznictwa sądownictwa administracyjnego jednoznacznie wskazuje na to, że z każdym rokiem w coraz szerszym zakresie sądownictwo administracyjne powołuje się na treść prawa unijnego, a także na orzecznictwo TSUE i właściwą dla Trybunału strategię interpretacyjną. Dzięki temu w sprawach z elementem unijnym osiąga coraz wyższy poziom merytoryczny.

Zapewnienie właściwej dynamiki rozstrzygania spraw w I i II instancji wymagało podjęcia wielu czynności organizacyjnych, umożliwiających utrzymanie osiągniętej w latach poprzednich sprawności rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie. Z danych statystycznych zawartych w pierwszej części *Informacji* oraz w załączonych tabelach

¹⁶ Por. także Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst jedn. Dz. Urz. C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r., s. 33–184), dalej: TWE, WE etc.

¹⁷ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 11–13.

wynika wzrost dynamiki załatwianych spraw zarówno przez wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny. Należy przy tym zaznaczyć, że na czas załatwiania spraw mają wpływ różne czynniki, np. wielość stron postępowania, zawieszenie postępowania związane z potrzebą skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego czy pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Niemniej jednak czas oczekiwania na rozstrzygnięcie przed sądami administracyjnymi w Polsce spełnia standardy europejskie¹⁸.

W dniu 1 stycznia 2004 r. w Polsce weszła życie reforma sądownictwa administracyjnego, wprowadzająca dwuinstancyjność postępowania sądowniczoadministracyjnego. W dniu 1 stycznia 2004 r. wojewódzkie sądy administracyjne przejęły do załatwienia 92 656 spraw z lat poprzednich, a w pierwszym roku funkcjonowania nowego ustroju sądownictwa administracyjnego wpłynęło 58 851 spraw. W latach 2004–2013 wpływ skarg do sądów administracyjnych I instancji systematycznie wzrastał. W 2013 r. wpłynęło ich 81 634. Także systematycznie wzrastała liczba skarg kasacyjnych kierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 2004 r. wskaźnik skarg kasacyjnych w stosunku do spraw załatwionych przez sądy I instancji nie przekraczał 10%, natomiast np. w 2013 r. już przekroczył 20%. Powyższe dane potwierdzają trafność rozwiązań ustrojowych wynikających z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji oraz modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego określonego głównie w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁹.

W 2014 r., jak wynika z oficjalnych źródeł²⁰, do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 77 393 skargi na akty i czynności oraz 6769 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 84 162 skargi. W 2014 r. wpływ skarg zwiększył się o 2528 spraw, co stanowi wzrost o 3,1% w stosunku do 2013 r. Najwięcej skarg w 2014 r. wniosły osoby fizyczne – 62 616. Osoby prawne wniosły 22 407 skarg, organizacje społeczne 1261, prokurator 598 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich 11. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 19 000 pełnomocników organów administracji publicznej, 7877 adwokatów, 11 400 radców prawnych, 3447 doradców podatkowych, 307 rzeczników patentowych oraz 613 prokuratorów. Wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w roku 2014 jest nieznacznie niższy niż w latach poprzednich. Tytułem przykładu podobnie jak w 2013 r., najwięcej skarg (3521) wpłynęło na akty administracyjne ministra finansów. Z liczby tej 2798 skarg załatwiono wyrokiem, z czego 1652 skargi uwzględniono (59,04%). W wypadku skarg na akty

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), dalej: p.u.s.a.

²⁰ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, Warszawa 2015, s. 15–18.

administracyjne innych organów liczba spraw załatwionych wyrokiem wynosiła: Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 1151 skarg załatwionych uwzględniono 357 skarg, tj. 31,02%; Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 648 skarg załatwionych uwzględniono 160 skarg, tj. 24,69%.

Działalność Sądu Najwyższego (SN) w odniesieniu do kontroli administracji publicznej należy oceniać przede wszystkim z punktu widzenia jego funkcji ustrojowych²¹. Jest to szczególny organ władzy sądowniczej, powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych. Tego rodzaju nadzór judykacyjny jest realizowany w drodze rozpoznawania kasacji oraz innych środków odwoławczych, a także podejmowania uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Do zadań Sądu Najwyższego należy ponadto rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu, a także wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego. Nie mniej istotną kompetencją jest rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo, oprócz działalności orzeczniczej rolą SN jest opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, oraz innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe. Każdy z tych obszarów aktywności Sądu Najwyższego stawia przed nim inne wyzwania, stanowi odrębną perspektywę oceny jego działalności.

Nie ulega wątpliwości, że podstawowe znaczenie ma funkcja orzecznicza Sądu Najwyższego. W tym kontekście w 2014 r., jak w roku poprzednim, odnotowano wzrost liczby spraw (ogółem wpłynęło 11 065 spraw; w 2013 roku było ich 10 628). Przeważały skargi kasacyjne i kasacje – 7886 (w 2013 roku – 7269), z czego 4008 wniesiono do Izby Cywilnej (w 2013 roku – 3383), 174 do Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (w 2013 roku – 2132), 1694 do Izby Karnej (w 2013 roku – 1735), a 10 do Izby Wojskowej (w 2013 roku – 19). Łącznie wpłynęło także 166 zagadnień prawnych (w 2013 roku było ich 194) oraz 1121 zażaleń (w 2013 roku – 1108). Na pozostałe sprawy składały się: apelacje od orzeczeń wojskowych sądów okręgowych, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, skargi na przewlekłość postępowania, skargi o wznowienie, wnioski o przekazanie sprawy innemu sądowi, sprawy o ułaskawienie oraz wnioski incydentalne i sprawy dyscyplinarne. Spośród tych ostatnich dominowały sprawy dyscyplinarne sędziów (70 spraw, w 2013 roku – 43), chociaż Sąd Najwyższy

²¹ Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014..., s. 4–5. Por. Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2013...; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2012...; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011...; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2010...; Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2009...

rozstrzygał również w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów oraz lekarzy (51 spraw, w 2013 roku – 54). Ogółem w tej grupie rozpoznano 121 spraw, z czego 69 dotyczyło sędziów, a 52 pozostałych grup zawodowych. Razem Sąd Najwyższy rozpoznał 10 546 spraw (w 2013 roku – 10 387), w tym m.in.: 7329 skarg kasacyjnych i kasacji (w 2013 roku – 7059), 1098 zażaleń (w 2013 roku – 1260) oraz 202 kwestie prawne (w 2013 roku – 171). Mimo statystycznie większej liczby rozpoznanych spraw nie zmniejszyły się zaległości. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim ze znacznego wzrostu liczby skarg kasacyjnych (o 617)²².

3. Przegląd niektórych wypowiedzi judykatury

Dla obrotu gospodarczego istotne znaczenie ma wyrok SN stwierdzający, że brak rejestracji działalności gospodarczej w odpowiedniej ewidencji (rejestrze) nie jest warunkiem niezbędnym do uzyskania statusu przedsiębiorcy. O statusie tym może decydować tylko faktyczne (rzeczywiste) podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej, o jakiej mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (I CSK 364/13)²³. Natomiast w uchwale NSA z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13 uznano, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zdaniem NSA w postanowieniach, o których mowa w art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g., organ kontroli nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach lub uprawnieniach kontrolowanego przedsiębiorcy. Odnoszą się one do samej kontroli, a więc do obowiązków organu prowadzącego kontrolę. Postanowienie podjęte na podstawie art. 84c ust. 9 lub 10 wpływają jedynie na sytuację faktyczną, a nie prawną kontrolowanego przedsiębiorcy. Dodatkowo, zgodnie z art. 77 ust. 4 u.s.d.g., przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, przysługuje odszkodowanie, natomiast ust. 5 tego artykułu stanowi, że dochodzenie roszczenia, o którym mowa w ust. 4, następuje na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach²⁴. Sąd Najwyższy dokonał także wykładni art. 87 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, stwierdzając, że przepis ten przewiduje dla osoby upoważnionej w oddziale do reprezentowania przedsiębiorcy zagranicznego umocowanie odrębne

²² Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014..., s. 4–5.

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm., dalej: u.s.d.g. Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014..., s. 60. Por. System Prawa Administracyjnego, Tom 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013.

²⁴ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku..., s. 24.

w stosunku do określonych w Kodeksie cywilnym, mające cechy zbliżone do prokury oddziałowej (art. 109⁵ k.c.). W związku z tym należy przyjąć, że ustanowienie takiej osoby oznacza, iż jest ona *ex lege* umocowana również do dokonywania czynności sądowych. Prowadzi to do wniosku, że może także udzielić pełnomocnictwa procesowego do zastępowania przedsiębiorcy zagranicznego w sprawach o roszczenia związane z działalnością oddziału (III CZP 103/13)²⁵.

Na szczególną uwagę zwłaszcza konsumentów zasługuje uchwała z 7 lutego 2014 r. (III CZP 113/13), w której Sąd Najwyższy rozstrzygał o drodze sądowej w sprawie, w której pasażer – na podstawie art. 7 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w wypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91 – domaga się od przewoźnika lotniczego odszkodowania za opóźniony lot. Oprócz wagi jurysdykcyjnej sprawa miała także duże znaczenie społeczne, ponieważ na terenie kraju wszczynane są liczne postępowania o takie odszkodowanie, co jest konsekwencją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2009 r. (C-402/07 i C-432/07). Po wnikliwej, wieloaspektowej analizie stanu prawnego, w tym odpowiednich przepisów prawa unijnego, a także ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.), Sąd Najwyższy stwierdził, że w omawianych sprawach zachodzi przemienność drogi postępowania przed sądami powszechnymi lub przed Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego. To rzadki i raczej niepożądany przypadek realizacji prawa do sądu, zatem zapewne z tego względu Sąd Najwyższy zaznaczył, że z pozostawieniem prawa wyboru drogi dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 mogą łączyć się nie zawsze korzystne dla pasażerów konsekwencje w sytuacji równoległego korzystania z obu środków ochrony prawnej. W szczególności mogą powstawać problemy związane z szybkością uzyskania ochrony oraz wzajemnym wpływem obu toczących się postępowań i znaczeniem wydanych w tych postępowaniach rozstrzygnięć. Zdaniem Sądu Najwyższego uniknięcie tych problemów jest jednak możliwe jedynie w drodze wprowadzenia w prawie krajowym odpowiednich zmian legislacyjnych²⁶.

Daniny publiczne to szczególnie newralgiczna sfera ingerowania państwa w prawa majątkowe jednostek. W sprawach dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych trzeba wskazać na problematykę związaną z zakresem kosztów reprezentacji – przedsiębiorców (podatników) – jako wydatków wyłączonych z kosztów uzyskania przychodów. Należy zwrócić uwagę na wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 17 czerwca

²⁵ *Ibidem*, s. 34.

²⁶ *Ibidem* s. 32

2013 r., II FSK 702/11, który zapadł na tle problematyki dotyczącej zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na reprezentację. Przyjęto w nim, że tylko wydatki na zakup tych usług gastronomicznych stanowiących koszty uzyskania przychodów zgodnie z art. 15 ust. u.p.d.o.p.²⁷, których jedynym (głównym) celem jest tworzenie lub poprawa wizerunku przedsiębiorcy na zewnątrz, podlegają wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów na zasadach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 28 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. Pogląd wyrażony w wyroku składu siedmiu sędziów kontynuowano w późniejszym orzecznictwie, przyjmując m.in., że do oceny, czy dana działalność stanowi reprezentację lub innego rodzaju działalność konieczna jest analiza całokształtu okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Podkreślono, że to na podatniku spoczywa ciężar wykazania, iż określone wydatki poniesione zostały w celu uzyskania przychodu (zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów) oraz że nie były one ukierunkowane na kształtowanie wizerunku przedsiębiorcy, lecz stanowiły element innego rodzaju aktywności gospodarczej (zob. np. wyroki z: 16 października 2013 r., II FSK 2442/13; 10 października 2013 r., II FSK 2845/11; 13 września 2013 r., II FSK 1992/13 i 19 czerwca 2013 r., II FSK 2102/11). W tym kontekście warto odnotować również wyrok NSA z 10 września 2013 r., II FSK 2019/13, w którym sformułowano tezę, że w świetle art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. nie stanowi kosztu reprezentacji wydatek na poczęstunek, który serwowany jest w ramach: działań marketingowych lub reklamowych podatnika, dotyczących promocji produktu lub usługi, prowadzonych negocjacji z kontrahentami lub w ramach szkoleń, odpraw dla pracowników oraz podmiotów powiązanych gospodarczo itp., których celem nie jest kształtowanie wizerunku podmiotu gospodarczego, lecz doprowadzenie do nawiązania lub rozbudowania jej kontaktów gospodarczych, wprowadzenie na rynek określonych towarów i usług lub poprawienie skuteczności ich sprzedaży, wzrost efektywności pracy itp.²⁸

Zgodnie z art. 26 TFUE Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów. Rynek wewnętrzny – co istotne – obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów. Norma zawarta w art. 29 TFUE stanowi: „Produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym państwie członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych ceł

²⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.), dalej: u.p.d.o.p.

²⁸ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 87–88.

lub opłatę. W obrocie gospodarczym transakcje ze wzmiankowanego wyżej obszaru są niezadkiem przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. Tytułem przykładu w sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej towarów w 2014 r., podobnie jak w latach ubiegłych, istota sporu sprowadzała się do oceny przez sądy administracyjne, czy do towarów importowanych i zgłaszanych do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym należało przyjąć kod taryfy celnej wskazany (deklarowany) przez stronę w zgłoszeniu celnym – dokumencie SAD – czy też należy przyjąć kod taryfy celnej określony przez organy celne po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego. Stosownie do art. 20 ust. 1 WKC²⁹ w wypadku powstania długu celnego należności wymagane zgodnie z prawem określane są na podstawie Taryfy Celnej Wspólnot Europejskich, której jednym z istotnych elementów jest klasyfikacja taryfowa. Klasyfikacji należało dokonać na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej³⁰. Oceniając prawidłowość zastosowania przez organy celne do towarów sprowadzanych z Chin – modułów z diodami LED – kodu CN 9405 40 39 (a nie – jak wynikało ze zgłoszenia celnego – CN 8541 40 10), a wobec części diod montowanych w panelu kodu CN 9405 92 00 (zamiast CN 8541 90 00), NSA stwierdził, że dla klasyfikacji do jednej z wymienionych pozycji ma znaczenie nie to, iż źródłem światła dla takiej lampy jest dioda, a jedynie to, czy stanowi ona moduł, czy pojedynczą diodę przeznaczoną do dalszego montażu. Połączenie różnych elementów powoduje, że towar nabiera charakteru wyrobu gotowego, który jest objęty – co istotne dla wymiaru daniny publicznej – inną pozycją CN, lub podzespołu urządzenia, który również może mieć charakter wyrobu gotowego, co odpowiada zakresowi poz. 9405, która według Not Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej Wspólnot Europejskich – szczególnych dokumentów dekodowania (interpretacji, wykładni) analizowanych norm prawnych – obejmuje: lampy i oprawy oświetleniowe, włączając reflektory poszukiwawcze i punktowe oraz ich części, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone; reklamy świetlne, podświetlane tablice i znaki informacyjne i podobne, ze źródłem światła zamontowanym na stałe, oraz ich części, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone (wyrok z 29 października 2013 r., I GSK 917/12).

Co do określenia kodu CN sprowadzanego z Rosji siarczanu sodu występującego w postaci tenardytu NSA uznał, że organ celny prawidłowo zaklasyfikował ten towar do kodu CN 2833 11 00 00, obejmującego „siarczany; ałuny; nadtleno-siarczany (nadsiarczany)” – „siarczan disodu” (w zgłoszeniu celnym zakwalifikowano ww. towar do kodu

²⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE 302 z 19.10.1992 r., s. 1 ze zm.), dalej: WKC.

³⁰ Dz. Urz. UE L 256/1 z 1987 r.; Dz. Urz. UE-sp.02-2-382 ze zm. zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1214/2007 z dnia 20 września 2007 r. (Dz. Urz. UE L 286/1 z 2007 r.).

CN 2530 90 98 00, tj. „substancje mineralne, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone – pozostałe”). Z jednoznacznej treści uwagi 1 do działu 25 „Sól; Siarka; Ziemie i Kamienie; Materiały gipsowe, Wapno i cement”, zawartego w sekcji V Wspólnej Taryfy Celnej „Produkty mineralne” wynika, iż do działu 25 WTC mogą być klasyfikowane tylko produkty w stanie surowym lub m.in. „oddzielone magnetycznie lub w wyniku innych procesów mechanicznych lub fizycznych”, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie może to nastąpić z wykorzystaniem procesu krystalizacji. Zasadniczy i rozstrzygający argument przesądzający o prawidłowości zastosowanego przez organ celny kodu CN stanowi treść wyszczególnienia do kodu CN 2833 11 00 00 oraz uwag wyjaśniających do działu 28 WTC (wyrok NSA z 19 czerwca 2013 r., I GSK 766/12). Podobnie w kwestii zakwalifikowania do odpowiedniego kodu CN sprowadzonych z Chin „akcesoriów dla lalek”, tj. wykonanych z tworzywa sztucznego butelki do mleka i grzechotki zapakowanych łącznie oraz butelki do mleka i miseczki ze sztućcami zapakowanych łącznie, NSA zgodził się ze stanowiskiem organów, iż towar ten powinien zostać zaklasyfikowany do kodu CN 9503 00 70, obejmującego „pozostałe zabawki, pakowane w zestawy lub komplety” (a nie pod pozycją 9503 00 29 00 jako „części i akcesoria lalek”). Zgodnie z notą wyjaśniającą do pozycji 9503 „Części i akcesoria lalek objęte tą pozycją obejmują: głowy, korpusy, kończyny, oczy (inne niż te niezamontowane, ze szkła, objęte pozycją 7018), mechanizmy do poruszania oczami, wytwarzające głos lub inne mechanizmy, peruki, ubranka, buty i kapelusze dla lalek”. Wyliczenie to stanowi wskazówkę, jakiego rodzaju drobne przedmioty należy traktować jako akcesoria. Zaklasyfikowanie wskazanych wyżej zabawek jako akcesoria lalki byłoby możliwe, gdyby ich konstrukcja pozwalała na użycie tylko i wyłącznie do konkretnej lalki. Wówczas można byłoby mówić, że stanowią one dodatkowe wyposażenie konkretnej lalki (wyrok z 29 października 2013 r., I GSK 1108/12)³¹.

Wśród orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych w 2013 r. w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacyjnych na pierwszym miejscu wymienić należy wyrok dotyczący zgodności ze standardami wynikającymi z Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka przepisów ustawowych, na podstawie których organ regulacji rynku telewizyjnego nałożył na nadawcę karę pieniężną za wyemitowanie audycji zawierającej treści naruszające porządek publiczny. W uzasadnieniu orzeczenia zawarto obszerny wywód rekonstruujący standard konstytucyjny i konwencyjny w obszarze swobody wypowiedzi środków masowego przekazu oraz zestawiono ten standard z okolicznościami konkretnej sprawy oraz przedstawionymi w toku instancji argumentami juretycznymi w przedmiocie dopuszczalności ukarania nadawcy. Oddalając skargę kasacyjną nadawcy Sąd Najwyższy uznał, że nałożenie kary pieniężnej nie

³¹ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 92–93.

narusza krajowych i międzynarodowych standardów ochrony wolności wypowiedzi (III SK 42/12)³².

W działalności sądów administracyjnych ważne miejsce zajmują kwestie różnego charakteru (natury) transportu. Na przykład w sprawach z zakresu transportu drogowego i przewozów, w których miała zastosowanie umowa o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP)³³, problem dotyczył kwestii, czy tabliczka znamionowa ATP umiejscowiona na pojeździe może zastąpić dokument świadectwa ATP, stanowiąc równoważny dowód spełnienia przez środek transportu międzynarodowych wymogów przewozu szybko psujących się artykułów. W sprawach tych rozważano także kwestię dopuszczalności stosowania wobec obywatela przepisów znowelizowanej umowy międzynarodowej, której zmiany nie zostały opublikowane w polskim Dzienniku Ustaw. W tej kwestii NSA, powołując się na art. 9 Konstytucji RP oraz art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów³⁴ („Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”), uznał, że w tych sprawach winny mieć zastosowanie przepisy Umowy ATP pkt 3 załącznika 1 dodatku 1 w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji, a więc w wersji po nowelizacji dokonanej w 2010 r., które przewidują, że tabliczka znamionowa umieszczona na pojeździe przewożącym towary szybko ulegające zepsuciu powinna być traktowana jako równoważna z istnieniem dokumentu świadectwa ATP³⁵ (wyroki: II GSK 642/13, II GSK 645/13 i inne)³⁶.

W świetle art. 17 Konstytucji w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności

³² *Ibidem*, s. 123.

³³ Sporządzona w Genewie 1 września 1970 r., przyjęta oświadczeniem rządowym z dnia 24 września 1984 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 49, poz. 254).

³⁴ Sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

³⁵ Co do możliwości stosowania niepublikowanego w Dzienniku Ustaw aneksu do umowy międzynarodowej NSA powołał się na wyrok z 11 marca 2010 r., I FSK 92/09 oraz wyrok z 22 lipca 2008 r., I GSK 813/07, w którym NSA odwołał się do ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443), zgodnie z którą tylko „w uzasadnionych przypadkach” Prezydent RP lub Prezes Rady Ministrów mogą odstąpić od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim dołączonego do umowy międzynarodowej aneksu lub załącznika, „jeżeli zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli” (art. 18 ust. 5). Z powodu niewykonania przez Polskę obowiązków publikacyjnych, wynikających z Konstytucji RP (art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 w zw. z art. 84, 217 i 27), obywatel nie może ponosić ujemnych konsekwencji.

³⁶ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku..., s. 143.

podejmowania działalności gospodarczej. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. Sąd administracyjny kontrolując uchwałę komisji egzaminacyjnej w przedmiocie ustalenia wyniku egzaminu radcowskiego, o której mowa w art. 36⁶ ust. 2 w związku z art. 36⁴ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych³⁷, czyni to według kryterium zgodności z prawem, kwalifikując tę uchwałę do grupy decyzji związanych, nie zaś według uznania administracyjnego. Decyzja określana jest jako związana, gdy nie pozostawia organowi administracyjnemu „luzu decyzyjnego”, jak określa się to w opisie wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w decyzyjnym modelu stosowania prawa. Korzystanie przez organ z luzu decyzyjnego, w tym m.in. dla ustalenia treści nieostrych sformułowań treści przepisów prawnych, co występuje na gruncie ustawy o radcach prawnych przy ustalaniu wyniku egzaminu, nie daje podstaw dla stwierdzenia, iż wydana w tym przedmiocie decyzja ma charakter rozstrzygnięcia według uznania administracyjnego (wyrok z 19 czerwca 2013 r., II GSK 319/12)³⁸. W zakresie spraw dotyczących prawa do wykonywania zawodu na uwagę zasługuje m.in. wyrok NSA z 8 lutego 2013 r., II OSK 1904/11 w sprawie mającej za przedmiot odmowę przez Naczelną Radę Aptekarską potwierdzenia posiadania kwalifikacji do wykonywania zawodu farmaceuty. Sąd stwierdził, że praktyki odbywane „poza programem” studiów medycznych mogą być zaliczone do sześciomiesięcznej praktyki, o której mowa w art. 44 ust. 2 lit. b/ dyrektywy 2005/36/WE³⁹. NSA podniósł, że przyjęcie tezy, iż praktyką, o której mowa w powyższym przepisie, może być tylko ta, która została wpisana do indeksu, jest sprzeczne nie tylko z brzmieniem art. 44 ust. 2 lit. b/ powołanej dyrektywy 2005/36/WE, ale również z celami UE określonymi m.in. w TUE i TFUE. NSA podzielił w tej sprawie wykładnię art. 44 ust. 2 lit. b/ dyrektywy 2005/36/WE, jakiej dokonano wcześniej w wyroku NSA z 30 marca 2011 r., II OSK 2280/10⁴⁰.

³⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.

³⁸ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 109–110.

³⁹ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30 września 2005 r., s. 22 ze zm.).

⁴⁰ W wyroku tym NSA wskazał, że „przy wykładni art. 44 ust. 2 lit. b powołanej dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady należało uwzględnić art. 12 tej dyrektywy, który stanowi, że wszelkie kwalifikacje zawodowe, które mimo iż nie spełniają wymogów dotyczących dostępu do zawodu lub jego wykonywania zawartych w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych obowiązujących w rodzimym Państwie Członkowskim, stanowią na mocy tych przepisów podstawę do przyznania ich posiadaczowi praw nabytych, traktowane są również jako kwalifikacje zawodowe na takich samych warunkach jak określone w ustępie pierwszym. Odnosi się to szczególnie do przypadków, kiedy rodzime Państwo Członkowskie podnosi poziom wykształcenia wymaganego, aby uzyskać dostęp do zawodu i jego wykonywania, i kiedy osoba, która uzyskała wykształcenie w poprzednio obowiązującym systemie, niespełniające wymogów nowego systemu, korzysta z praw nabytych na mocy postanowień zawartych w krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych”. Wskazał ponadto, że „art. 44 ust. 2 lit. b/ wspomnianej dyrektywy wprowadza do uregulowania spójnik »lub«, który wyraża możliwą wymiennność albo wzajemne wyłączenie się części zdania bądź zdań równorzędnych. Wprowadzona druga przesłanka

Włączenie Polski do struktur UE przyniosło wiele nowych zadań dla krajowej administracji publicznej. W wyroku z 13 sierpnia 2013 r., II GSK 622/12 NSA uznał, że w świetle art. 73 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004⁴¹ obowiązek zwrotu nienależnej wypłaconej pomocy finansowej, którą producent rolny otrzymał na skutek pomyłki organu administracyjnego, nie ma zastosowania, jeśli dana płatność została dokonana na skutek pomyłki właściwego organu lub innego organu oraz jeśli błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika. Wyłączenie obowiązku zwrotu płatności warunkowane jest dwoma przesłankami, które muszą być spełnione łącznie, tj. pomyłką organu i brakiem możliwości jej wykrycia przez rolnika. Natomiast w wyroku z 15 czerwca 2011 r., II GSK 594/10 NSA wskazał, że gdy możliwość wykrycia błędu organu przez rolnika wiąże się z koniecznością prawidłowego odczytania treści przepisów, istotne jest to, czy przepisy te są jasne i zrozumiałe, czy też wymagają wielu zabiegów interpretacyjnych. Przy wykładni art. 73 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004 należy oceniać naturę błędu i brak doświadczenia (profesjonalizmu) rolnika. Przyjęcie, że mimo niejasności przepisów rolnik mógł wykryć błąd organu przyznających mu płatność zwierzącą, jest całkowicie nieuprawnione⁴².

Sektory infrastrukturalne to istotny człon społecznej gospodarki rynkowej, gdzie orzecznictwo sądowe niejednokrotnie rozstrzygało określone zagadnienia. Tytułem przykładu na gruncie art. 9l ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁴³ przepisy k.p.a. dotyczące zaświadczeń znajdują zastosowanie tylko wtedy, jeśli przepisy Prawa energetycznego nie zawierają szczególnych odmiennych regulacji. Natomiast według regulacji Prawa energetycznego świadectwa pochodzenia z kogeneracji⁴⁴ nie stanowią klasycznego zaświadczenia przewidzianego przepisami k.p.a. Ze świadectw pochodzenia z kogeneracji wynikają bowiem prawa majątkowe zbywalne, stanowiące towar giełdowy (art. 9e ust. 6–7 w związku z art. 9m Prawa energetycznego). O ile wydawanie nowych zaświadczeń w tej samej sprawie bez uprzedniego korygowania wcześniej wydanych zaświadczeń na podstawie przepisów k.p.a. jest dopuszczalne, o tyle na gruncie Prawa energetycznego możliwość wydawania kolejnych świadectw musi podlegać zasadniczemu ograniczeniu. Takie ograniczenie wynika z treści art. 9l

w art. 44 ust. 2 lit. b/ wskazanej dyrektywy przyjmuje, że dla potwierdzenia kwalifikacji farmaceuty konieczne jest spełnienie wymogu »sześciomiesięcznej praktyki w ogólnodostępnej aptece lub w szpitalu, pod nadzorem oddziału farmaceutycznego tego szpitala«. Sześciomiesięczna praktyka w ogólnodostępnej aptece jest odrębną przesłanką od przesłanki, którą wyliczono po spójniku »lub«, co oznacza, że w przypadku sześciomiesięcznej praktyki w ogólnodostępnej aptece nie obowiązuje nadzór oddziału farmaceutycznego tego szpitala”.

⁴¹ Z dnia 21 kwietnia 2004 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009 oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008 (Dz. Urz. UE L 141/18 z 2004 r., dalej: rozporządzenie nr 796/2004).

⁴² Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 118.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm., dalej: Prawo energetyczne.

⁴⁴ Świadectwo potwierdzające wytworzenie energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji.

ust. 3 Prawa energetycznego wskazującego termin do złożenia wniosku o wydanie świadectwa. Przepis art. 91 w ust. 9 Prawa energetycznego stanowi przy tym jednoznacznie, że jeżeli wniosek został złożony po przewidzianym prawem terminie, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odmawia wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji postanowieniem zaskarżalnym zażaleniem. Skoro Prawo energetyczne nie zawiera regulacji umożliwiającej skuteczne wycofanie wadliwego świadectwa pochodzenia, konieczne jest dopuszczenie trybu zmiany przez zastąpienie wydanego świadectwa nowym wskutek ponowienia i ewentualnie skorygowania złożonego w terminie pierwotnego wniosku. Brak możliwości domagania się nowego, „skorygowanego” świadectwa wykluczałaby możliwość uzyskania przez wnioskodawcę świadectwa niewadliwego. Stwierdzenie przez organ regulacyjny braku podstaw do wydania świadectwa o żądanej przez stronę treści (jeżeli żądanie takie zostało jednoznacznie sformułowane we wniosku) powinno skutkować wydaniem postanowienia o odmowie wydania świadectwa i – na zasadzie określonej art. 217 k.p.a. oraz art. 30 Prawa energetycznego – otworzyć możliwość kontroli prezentowanego przez organ stanowiska (np. wyroki z 8 listopada 2013 r., II GSK 927/12 i II GSK 928/12)⁴⁵.

4. Podsumowanie

Wskazywane wyżej treści potwierdzają, że administracja publiczna wkracza w coraz to nowe dziedziny życia człowieka w społeczeństwie. Jak wynika z przytoczonych wybiórczo opinii naukowych oraz treści z praktyki orzeczniczej znaczenie judykatury dla działalności administracji publicznej jest doniosłe. W dziedzinie prawa publicznego – podatkowego (skarbowego) – postulowano nawet przed laty, aby przyjąć zasadę, że orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego ma mieć moc wiążącą dla administracji podatkowej (skarbowej) przy rozstrzyganiu spraw analogicznych⁴⁶. Analiza niektórych ze zbadanych w opracowaniu orzeczeń uwypukla doniosłą rolę „milczącej władzy” w procesie stanowienia, stosowania i egzekwowania norm prawnych przynależnych do wykonywania administracji publicznej. Funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości wykazuje przejawy dialogu i współpracy między segmentami władzy publicznej w RP oraz UE. Polskie i unijne organy sądowe zapewniają poszanowanie rządów prawa na rynku wewnętrznym w kontaktach jednostek z organami władzy publicznej, zwłaszcza organami administracji publicznej. Podnoszone

⁴⁵ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku..., s. 120.

⁴⁶ Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, s. 1227. Por. K. Birgfellner, *Rola i działalność sądów administracyjnych*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu. Zeszyt II: Referaty zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929, s. 358.

w opracowaniu znaczenie orzecznictwa dla stanowienia, stosowania i egzekwowania prawa normującego działalność administracji publicznej uzasadnia pogląd, że jurysdykcyjne wypowiedzi władzy sądowniczej to czynnik formujący porządek prawny w warunkach UE.

Literatura

- Biernat S. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych*, Warszawa 2013.
- Birgfellner K., *Rola i działalność sądów administracyjnych*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu. Zeszyt II: Referaty zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929.
- Boć J., *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2.
- Grainne de Burca, J.H.H. Weiler (red.), *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, Natolin European Centre 2014.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2004 roku, Warszawa 2005.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku, Warszawa 2006.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku, Warszawa 2007.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku, Warszawa 2008.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 roku, Warszawa 2009.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 roku, Warszawa 2010.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2010 roku, Warszawa 2011.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku, Warszawa 2012.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2012 roku, Warszawa 2013.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku, Warszawa 2014.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, Warszawa 2015.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2009, Warszawa 2010.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2010, Warszawa 2011.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011, Warszawa 2012.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2012, Warszawa 2013.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2013, Warszawa 2014.
- Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014, Warszawa 2015.
- Jaroszyński M., *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1924.

- Jendrośka J., *Organ w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji, Poznań 2005, nr 1.
- Langrod J. St., *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929.
- Longchamps F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- System Prawa Administracyjnego, Tom 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.
- System Prawa Administracyjnego, Tom 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013.
- System Prawa Administracyjnego, Tom 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.
- System Prawa Administracyjnego. Tom 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.
- Taubenschlag G., *Studium prawne fachowych gałęzi administracji*, *Gazeta Administracji* 1937, nr 10
- Wójtowicz K. (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Zimmermann M., *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Część I, Poznań 1949,
- Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studjum z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933.
- Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929.

