

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.38>

dr Przemysław WILCZYŃSKI

<https://orcid.org/0000-0001-9678-4222>

Uniwersytet Łódzki

e-mail: pwilczynski@wpia.uni.lodz.pl

Praworządność a zakres interpretacji norm ustawowych w procesach kontroli sądowoadministracyjnej. Uwagi na tle zjawiska „prawotwórstwa” sądów administracyjnych

Streszczenie

Jedną z fundamentalnych zasad kształtujących funkcjonowanie administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej jest – znajdująca swe umocowanie w art. 7 Konstytucji RP – zasada praworządności. Legalizm funkcjonowania administracji publicznej przyjęty został również jako podstawowe kryterium sprawowanej nad jej działalnością kontroli sądowoadministracyjnej. Sądy administracyjne w swych rozstrzygnięciach nierzadko wykraczają jednak poza ustalenia, jakie osiągnąć można na drodze dyrektyw wykładni językowej przepisów ustawowych, stosując – także w przypadkach nie budzących wątpliwości interpretacyjnych – odniesienia do zasad systemu prawa. Niniejszy artykuł uwidocznia ma podłoże i charakter wątpliwości, jakie pojawiają się w zakresie dopuszczalności stosowania przez sądy administracyjne dyrektyw wykładni pozajęzykowej, w sytuacjach, w których jej zastosowanie nie wydaje się konieczne.

Słowa kluczowe: praworządność, sądownictwo administracyjne, prawotwórstwo, wykładnia prawa, administracja publiczna.

Wstęp

Sądy administracyjne, obok Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów wojskowych powołane są w Rzeczypospolitej Polskiej do sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹. Jurysdykcja sądów administracyjnych zasadniczo różni

¹ Art. 175 Konstytucji RP.

się jednak w swej istocie od jurysdykcji innych sądów. O ile bowiem w przypadku rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy powszechne ocenie podlegają zwykle prawa lub obowiązki, które kwalifikować można poprzez odniesienie do kategorii przestrzegania prawa, o tyle w przypadku orzeczeń sądów administracyjnych rozstrzygnięcia nie dotyczą „aktów przestrzegania prawa”, lecz aktów tworzenia i stosowania prawa. Sąd administracyjny, dokonując kontroli administracji publicznej, wkracza w sferę stosowania prawa przez administrację publiczną, stając się w pewnym sensie uczestnikiem tego procesu². Dokonywana przez niego wykładnia prawa znajduje zwykle bezpośrednie przełożenie na akty stosowania prawa podmiotów administrujących³, co sprawia, że często nie stanowi ona już tylko elementu procesu badania legalności działania administracji, ale postrzegana musi być co najmniej jako kształtowanie stylu postępowania w ramach administracji publicznej⁴. Na tle takiej korelacji kontroli sądowoadministracyjnej oraz procesów stosowania prawa przez administrację publiczną szczególnego znaczenia nabiera kwestia praworządności jako determinantu zachowań sądów administracyjnych i administracji publicznej, a w konsekwencji również kwestia granic interpretacji norm ustawowych w procesach kontroli sądowoadministracyjnej, w tym zagadnienie „prawotwórstwa” sądów administracyjnych.

1. Praworządność administracji a praworządność sądów administracyjnych

Dla oceny relacji, jaka zachodzi między „praworządnością sądów administracyjnych” a „praworządnością administracji publicznej” podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie o zasadność tezy, że związanie sądu przez prawo jest czymś jakościowo innym, niż związanie przez to samo prawo podmiotu administrującego⁵.

Nie budzi wątpliwości, iż rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, a ściślej – jego reguła, z uwagi na specyfikę stosowania prawa przez sądy, nie zawsze da się

² Por. Z. Czarnik, *Jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009, s. 811.

³ R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2, s. 28.

⁴ W doktrynie przyjmuje się, że ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego stanowi obecnie podstawowy instrument oddziaływania na orzecznictwo oraz inne poddane kontroli sądowoadministracyjnej zachowania organów administracji publicznej. Por. J.P. Tarno, *Naczelnny sąd administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997, s. 60–61, 87, 123.

⁵ Tezę taką w roku 1993 postawił J. Małecki: J. Małecki, *Prawotwórcza rola orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4, s. 35.

sprowadzić jedynie do podstawy prawnej w postaci bezpośrednio stosowanej normy. W ramach przyjętej w Polsce ideologii praworządnego i racjonalnego rozstrzygnięcia sądowego nie może to jednak oznaczać luźnego związku z tą normą⁶. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne nie może polegać na „korygowaniu prawa” na drodze ocen dokonywanych *praeter legem*, co przy zachowaniu właściwej relacji do wartości systemu prawa, dopuszczalne wydaje się w przypadku innych sądów. Przyjęcie, iż w ramach swej jurysdykcji sądy administracyjne dokonywać mogą rozstrzygnięć, działając *praeter*, a nawet *contra legem*, prowadzić musiałoby bowiem do uznania, że również administracja publiczna uprawniona jest do dokonywania takich ocen⁷, albo też do uznania, iż atrybutem struktury systemu stosowania prawa administracyjnego jest dysonans pomiędzy sposobami stosowania prawa przez administrację publiczną oraz sądy administracyjne, którego konsekwencją są nieuniknione⁸ korekty praworządnych, aczkolwiek „niesprawiedliwych” ocen dokonywanych w ramach administracji publicznej⁹.

Niezawisłość sądów administracyjnych nie jest niezawisłością od objętych domniemaniem legalności aktów ustawowych¹⁰. W przypadku tych sądów, z uwagi na ściśle przełożenie efektów ich kontroli na charakteryzujące się znacznym stopniem legalizmu procesy stosowania prawa w ramach administracji publicznej, korelacja reguły rozstrzygnięcia ze stosowaną normą musi być szczególnie silna. Rekonstrukcja normy prawa administracyjnego dokonywana przez sądy administracyjne powinna uwzględniać specyfikę (ograniczoność) interpretacji tej normy przez podmioty administrujące¹¹. Przy założeniu, że w ramach administracji publicznej akty stanowienia i stosowania prawa powinny dokonywać się wyłącznie w oparciu o oceny dokonywane *intra legem*, m.in. z uwagi na brak atrybutu niezawisłości podmiotów administrujących, analogicznych ocen oczekiwać należy od sądów administracyjnych. Korelacja, jaka zachodzi pomiędzy ocenami dokonywanymi w ramach procesów stosowania prawa przez sądy administracyjne, a ocenami dokonywanymi przez podlegające ich kontroli podmioty administrujące sprawia, że praworządność administracji publicznej i sądów administracyjnych musi być w zasadzie tożsama. Niezawisłość sądów administracyjnych, stanowiąca doniosły czynnik wzmacniający ochronę praworządności działania administracji publicznej i ochrony praw administrowanych,

⁶ Nie mówiąc już o braku tego związku, czy sprzeczności z nim.

⁷ Podążając w kierunku wyznaczonym takimi rozstrzygnięciami.

⁸ Stanowiące integralny element systemu – mające charakter organiczny.

⁹ Przy założeniu, że sądy administracyjne nie posiadają kompetencji prawotwórczych.

¹⁰ Por. M. Szewczyk, *Granice związania prawem sądów i administracji*, [w:] *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawo krajowe*, B. Dolnicki (red.), Bydgoszcz – Katowice 2005, s. 12, 18–19.

¹¹ Jeśli kontrola sądów administracyjnych osiągnąć ma zakładany przez ustawodawcę skutek w postaci ochrony praworządności oraz praw administrowanych, mechanizmy dokonywania ocen przez sądy administracyjne muszą być dostępne administracji publicznej.

nie uprawnia – jak się wydaje – do przyjęcia, iż w zakresie ocen dokonywanych przez te sądy w odniesieniu do aktów stanowienia i stosowania prawa przez podmioty administrujące stosowane mogą być inne standardy praworządności niż te, które znajdywać powinny zastosowanie w procesach tworzenia i stosowania prawa przez administrację publiczną. W przeciwnym wypadku podmioty administrujące postawione będą nierzadko w „kłopotliwej” sytuacji wyboru między zachowaniem niewątpliwie praworządnym (w odniesieniu do normy prawnej niebudzącej wątpliwości interpretacyjnej na gruncie dyrektyw wykładni językowej), a zachowaniem uwzględniającym co prawda treść „korygującego wadliwe prawo” rozstrzygnięcia sądu administracyjnego¹², jednak problematycznym co do swej legalności.

2. Relatywizacja *intra legem* granicą interpretacji sądowoadministracyjnej

Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, przy założeniu ideologii praworządności i racjonalności¹³ stosowania prawa przez ten sąd, wymaga jego relatywizacji *intra legem*¹⁴. Niedopuszczalna jest taka wykładnia prawa, której rezultatem byłoby ustalenie normy nie mieszczącej się w przepisie będącym przedmiotem wykładni lub normy wyraźnie sprzecznej z treścią tego przepisu¹⁵. Po-

¹² Nie można zakładać, iż norma, która nie budzi wątpliwości przy zastosowaniu dla jej interpretacji dyrektyw wykładni językowej, poddawana będzie przez podmioty administrujące pogłębionej wykładni funkcjonalnej, a tym bardziej, że dokonana w ten sposób wykładnia zaprzeczy oczywistej dla podmiotu administrującego racjonalnej interpretacji językowej.

¹³ Ideologia ta nie zakłada tworzenia przez sąd prawa, lecz wyłącznie jego stosowanie. Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 386–393, 407.

¹⁴ Por. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 280.

¹⁵ Chodzi tu o relację jaka zachodzi pomiędzy przepisem (tekstem prawnym), czy ściślej – jego interpretacją dokonaną przez podmiot inny niż stosujący go sąd, a regułą rozstrzygnięcia sądowego, będącą efektem interpretacji tekstu prawnego dokonanego przez sąd administracyjny. W zależności od tego, czy reguła ta jest zgodna, wykracza, czy też jest przeciwna przepisowi, kwalifikuje się ją jako *secundum, praeter* bądź jako *contra legem*. Por. J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 313. W doktrynie wskazuje się na różnorodne postaci dokonywanej przez sądy wykładni *contra legem*. O sytuacji takiej mówi się nie tylko wówczas, gdy w następstwie wykładni sąd wyprowadza normę wyraźnie sprzeczną z treścią przepisu, ale również wtedy gdy w wyniku dokonanej interpretacji sąd rekonstruuje normę wykraczającą poza „osnowę przepisu”, a nawet wówczas (choć tu nie ma jednomyślności w doktrynie), gdy w efekcie dokonanej wykładni sąd dochodzi do wniosku, iż interpretowany przepis nie obowiązuje, mimo, że nie został on formalnie uchylony. Mieszczą się natomiast w granicach wykładni *intra legem* działania polegające na wypełnianiu luk w prawie drogą analogii a także konkretyzacja luzów w prawie. Por. S. Włodzka, *Prawotwórcza działalność Sądu Najwyższego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1967, nr 31, s. 178, 185–186.

trzebna niekiedy relatywizacja *intra-extra legem* dokonywana może być wyłącznie wówczas, gdy reguły pozaprawne co najmniej nie są sprzeczne ze stosowaną normą prawną¹⁶ oraz zakotwiczone są w sposób niebudzący wątpliwości w aksjologii systemu prawa¹⁷. Uniwersalne i niesporne wartości aksjologiczne „obowiązują” niezależnie od umownie przyjętych konwencji stanowienia prawa, jednak uznawanie ich za „część systemu prawa danego państwa” i w konsekwencji czynienie z nich podstawy korekty prawa pozytywnego, którą w procesach stosowania prawa dokonywać mogłyby sądy administracyjne¹⁸, w świetle zasady praworządności może mieć miejsce tylko wówczas, gdy mają one odniesienie do wartości znajdujących swój wyraz w strukturze aksjologicznej systemu prawa. Odmiennych zachowań sądów administracyjnych nie usprawiedliwia potrzeba zachowania jednolitości orzecznictwa. Jednolitość ta, rozumiana jako sytuacja, w której takim samym typom spraw odpowiadają takie same typy rozstrzygnięć¹⁹, nie stanowi bowiem wartości samej w sobie. Nie może zatem być ona postrzegana jako wartość bezwzględna, która jako taka uzasadniałaby rozstrzygnięcie *praeter* albo *contra legem*. Podzielić należy w tym zakresie pogląd, iż rozstrzygnięcia sądów, a w szczególności sądów administracyjnych, powinny być jednolite w takim stopniu, w jakim wyznaczają je stosowane bezpośrednio normy prawne, i tylko w ich ramach dawać optymalne – najtrafniejsze rozstrzygnięcia poszczególnych spraw²⁰. Sąd administracyjny stosując prawo posługuje się z reguły ocenami (podejmowane przez niego rozstrzygnięcia nie są w pełni związane), jednak ocen tych dokonywać powinien zawsze realizując wartości, którym służy prawo²¹. Pójście drogą „neglizowania roli ustaw”²² ze względu na „precedensowe” rozstrzygnięcia doprowadzić może do sytuacji, w której decyzje sądowe luźno już często powiązane z treścią norm prawnych osiągną poziom dowolności nie korespondujący w dostatecznym stopniu z praworządnością wyznaczoną art. 7 polskiej ustawy zasadniczej.

¹⁶ Por. M. Król, *Zasada racjonalnej decyzji stosowania prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. 22, s. 41–42.

¹⁷ Por. J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 393.

¹⁸ Por.: A. Gomułowicz, *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1, s. 16.

¹⁹ Zewnętrznym miernikiem tej jednolitości jest powtarzalność danego typu rozstrzygnięć w danego typu sytuacjach. Por. J. Wróblewski, *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, [w:] J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, Wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 392.

²⁰ Por. J. Wróblewski, *Precedens...*, s. 389.

²¹ *Ibidem*, s. 415.

²² Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 6, s. 875.

3. „Prawotwórstwo” sądów administracyjnych

Kwestia „prawotwórstwa sądowego” od wielu lat budzi kontrowersje na gruncie polskiej doktryny prawa²³. Przejawów tego zjawiska upatruje się m.in. w sytuacjach luk konstrukcyjnych (tetycznych) wymagających orzeczeń opartych na przesłankach słusznościowych, czy zdroworozsądkowych, w przypadkach gdy podstawa orzeczenia opiera się na *analogia iuris*²⁴, w przypadkach wykładni odwołującej się do nowych, zasadniczo odmiennych do przyjmowanych tradycyjnie przez prawodawcę wartościowań, czy wreszcie w niektórych przypadkach stosowania przepisów zawierających klauzule generalne oraz zwroty niedookreślone²⁵. W literaturze przedmiotu formułowane są tezy o przechodzeniu w procesach sądowego stosowania prawa w Polsce od „pasywizmu” do „aktywizmu”, mającego wyrażać się we współtworzeniu przez sądy ogólnych zasad i reguł²⁶. W doktrynie nie brak też wypowiedzi, które regułę konstruowaną przez polski sąd dla konkretnego przypadku jego rozstrzygnięcia (regułę decyzji sądowej) taktują wprost w kategoriach prawa, a nie jedynie reguły decyzji (rozstrzygnięcia)²⁷. Takie przewartościowanie w systemie funkcji organów władzy publicznej nierzadko odnoszone jest również do sądów administracyjnych, kontrolujących tworzenie i stosowanie prawa w ramach administracji publicznej²⁸. Czy jednak postrzeganie sądów, w tym także sądów administracyjnych, jako podmiotów kreujących prawo znajduje uzasadnienie na gruncie polskiego systemu prawnego?

Jeśli jako punkt wyjścia dla oceny zachowań sądów administracyjnych kwalifikowanych jako stosowanie bądź tworzenie prawa przyjąć założenie, że każde takie zachowanie dokonywać powinno się na podstawie i w granicach prawa²⁹,

²³ Por. R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 10–13; J. Trzeciński, *Prawotwórcza funkcja sądów*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2012, s. 260–261; J. Leszczyński, *Teoria prawa wobec prawotwórstwa sądowego*, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień (red.), Toruń 2014, s. 209–210.

²⁴ Por. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 152. Niezależnie od poglądu na temat dopuszczalności stosowania analogii w prawie administracyjnym, przyjęć należy, iż stosowanie tej konstrukcji w praktyce sądownoadministracyjnej nie może być utożsamiane z prawotwórstwem sądów administracyjnych.

²⁵ Szerzej Z. Ziemiński, *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4, s. 45–47.

²⁶ Por. *Ibidem*, s. 16.

²⁷ Tak np. J. Leszczyński, *op. cit.*, s. 205.

²⁸ E. Bojanowski, *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Warszawa 2008, s. 142–143.

²⁹ Wynika to choćby z konstytucyjnej zasady praworządności wyprowadzanej z art. 7 polskiej ustawy zasadniczej.

to uznać należy, iż system prawny RP nie przewiduje prawotwórstwa sądowego rozumianego jako kreowanie nowych norm ogólnych i abstrakcyjnych. W doktrynie wskazuje się przy różnych okazjach na wyprowadzaną z regulacji art. 3 Konstytucji RP zasadę państwa unitarnego, opartego na jednym, jednolitym systemie prawnym, tworzonym przez Sejm i Senat, jako wyłączne organy ustawodawcze³⁰. Jakkolwiek decentralizacja, do której nawiązują postanowienia art. 15 ustawy zasadniczej bywa odnoszona również do władzy prawodawczej³¹, to jednak nie wydaje się, by mogła ona usprawiedliwiać prawotwórstwo podmiotów innych niż Sejm i Senat w sferze władzy ustawodawczej. Aktualne wciąż wydają się zatem poglądy formułowane na gruncie doktryny pod rządami dawnych regulacji konstytucyjnych, że jakkolwiek prawo obowiązujące w Polsce nie zawiera norm, które by niewątpliwie wyłączały prawotwórstwo sądowe, to jednak nie mieści w sobie również przepisów, z których takie uprawnienie sądów dałoby się wyprowadzić³². Okoliczność oddziaływania orzecznictwa sądów administracyjnych, a w szczególności orzeczeń NSA na praktykę orzeczniczą w ramach sądownictwa administracyjnego, jak również poza nim – w tym na jurysdykcję administracyjną oraz prawotwórstwo organów administracji publicznej, nie oznacza jeszcze, że orzecznictwo to nabiera cech prawotwórczych. Podzielić należy w tym zakresie pogląd, w świetle którego przyjęcie innego stanowiska w tym względzie, prowadzić musiałoby do konstatacji, iż w zasadzie wszelkie rozstrzygnięcia tych sądów kwalifikowane musiałaby być wówczas jako akty prawotwórcze³³. W warunkach systemu prawa polskiego precedens nie nabiera cech prawotwórstwa z tej tylko przyczyny, że znajduje wsparcie w następującej po nim praktyce orzeczniczej sądów – nie powstaje bowiem nowa reguła prawna „tam, gdzie jej dotąd nie było, i o treści której dotąd nie było”³⁴ – reguła dostatecznie generalna i dostatecznie abstrakcyjna, by kwalifikować ją jako normę prawną³⁵. Wypowiadając się na temat sposobu rozumienia i stosowania określonych reguł prawnych sąd administracyjny nie tworzy jeszcze prawa – dochodzi wyłącznie do wiążącego odkodowania reguły ustanowionej już wcześniej przez ustawodawcę. Sytuacja taka traktowana może być jedynie w kategoriach kształtowania

³⁰ Np. D. Dąbek, *Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność i jednolitość systemu prawa*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), Kraków 2001, s. 128.

³¹ Por. *Ibidem*, s. 130.

³² W postanowieniach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. trudno byłoby, podobnie jak miało to miejsce również na gruncie wcześniejszych regulacji konstytucyjnych, wskazać normę prawną, która *expressis verbis* rozszerzałaby stosowanie prawa przez sądy na sferę prawodawstwa, czyniąc ze sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości jedynie funkcję pierwszoplanową, a nie jedyną. M. Zirk-Sadowski, *Tak zwana prawotwórcza decyzja sądowego stosowania prawa*, „*Studia Prawnicze*” 1980, nr 1–2, s. 244, 265.

³³ Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 404–405.

³⁴ Odmienny pogląd przyjmuje A. Gomułowicz. A. Gomułowicz, *Sędzia...*, s. 14–15.

³⁵ Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo...*, s. 874.

się określonej praktyki orzeczniczej, ale nie prawotwórstwa, w sensie konstytuowania norm generalnych i abstrakcyjnych. Dlatego też „prawotwórstwo” sądów administracyjnych należałoby raczej określać „uwzględnianiem precedensu”, gdy obecny jest on w rozstrzygnięciach sądowych jako argument dodatkowy – uzasadniający własne stanowisko sądu, czy też „kierowaniem się precedensem”, jeśli znajomość precedensu względnie trwale wpływa na procesy decyzyjne sądu. W odniesieniu do takiego „prawotwórstwa” nie można jednak mówić nawet o „faktycznym obowiązywaniu precedensu”³⁶.

Jednym ze wskazywanych w doktrynie pozytywnych skutków argumentacji precedensowej ma być możliwość łagodnej i szybszej, niż na drodze legislacji, zmiany poszczególnych składników treściowych norm³⁷. Jakkolwiek trudno byłoby bronić argumentu immanentnej godziwości rozstrzygnięć większości w demokratycznym układzie sprawowania władzy publicznej, to jednak obrona godziwości rozstrzygnięć dokonywanych w zastępstwie parlamentu przez sąd *in abstracto* również nie znajduje uzasadnienia. Przy założeniu demokratyzmu, jako jednego z funkcjonalnych (a nie aksjologicznych) fundamentów ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, podejmowanie rozstrzygnięć zagwarantowanych w ustawie zasadniczej dla organów ustawodawczych przez sądy (bez wyraźnej kompetencji w tym zakresie) wydaje się niedopuszczalne, nawet wówczas, gdy na gruncie analizy praktyki stosowania prawa przez sądy w taki właśnie sposób, odnaleźć można liczne przykłady ocenianej powszechnie jako sprawiedliwa, korekty norm ustawowych. Innym pozytywnym skutkiem argumentacji precedensowej, przywoływanym w doktrynie, ma być istnienie jednoznacznie jurydycznego, a nie „politycznego” (dominującego w ramach legislacji) charakteru argumentacji ujednolicającej praktykę stosowania określonych regulacji³⁸. Czy jednak „prawo-

³⁶ Por. J. Wróblewski, *Precedens...*, s. 398–399. W tym kontekście pogląd, że przyznany przez ustawodawcę ogólnie wiążący charakter uchwał NSA nadaje im moc prawną właściwą dla norm prawa, tworząc z nich dodatkowe – obok ustawy – źródła prawa, wydaje się nie przekonujący (nawet jeśli nie traktować tych uchwał jako źródła „klasycznego” „w znaczeniu konstytucyjnym”). Por. D. Dąbek, *Między precedensem a źródłem prawa (o uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Warszawa 2008, s. 206.

³⁷ L. Leszczyński, *Dyskrecjonalność a jednolitość stosowania prawa. Rola argumentu per rationem decidendi*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, W. Staśkiewicz, T. Stawecki (red.), Warszawa 2010, s. 147.

³⁸ *Ibidem*. W tym duchu w doktrynie formułowane są założenia o funkcji sędziów jako „depozytariuszach suwerenności narodu”, o zdolności reprezentowania przez sędziów suwerena „niezależnie od partyjnej dyscypliny politycznych interesów determinujących funkcjonowanie ustawodawcy oraz od ograniczającej demokrację przedstawicielską integracji władzy ustawodawczej i wykonawczej”, o tym, że „sędziowie są repetyntami interesów, które nie są reprezentowane lub są reprezentowane wadliwie” (przez inne władze w systemie trójpodziału) czy też że „sens władzy sądowniczej polega w szczególności na tym, że jest ona strażnikiem wartości, o których większość parlamentarna nie potrafi albo nie chce pamiętać” z uwagi na to, że „nie są w cenie i nie poprawią

twórstwo” sądowe, szczególnie wówczas, gdy czynione jest ono w konsekwencji uznania przez sąd niekonstytucyjności określonych rozwiązań ustawowych, nie stanowi wyrazu realnej siły politycznej sądów³⁹?

Dla uzasadnienia „prawotwórstwa” sądów administracyjnych w doktrynie wskazuje się niekiedy na konieczność zapewnienia przez te sądy ochrony przed „władzą” słabszego w relacji z nią „obywatela”⁴⁰. Wobec takich wypowiedzi zasadne wydaje się jednak zadanie pytania – przed jaką „władzą”? W kontekście roli jaka przypisana została na gruncie art. 184 ustawy zasadniczej sądom administracyjnym zakresem ich funkcji ochronnej objęta może być wyłącznie władza administracji publicznej, w tym również w pewnym zakresie jej kompetencje prawotwórcze, a nie wszelka „władza”, w tym władza ustawodawcza, w odniesieniu do której funkcje ochronne powierzone zostały w ustawie zasadniczej głównie Trybunałowi Konstytucyjnemu⁴¹. Wyraźnie deklarowana w Konstytucji RP możliwość bezpośredniego stosowania jej postanowień, daje sądom administracyjnym możliwość ochrony „obywatela” również przed władzą ustawodawczą⁴², a ściślej przed konsekwencjami błędów w jej sprawowaniu, jednak, ochrona ta nie może być dokonywana poprzez wykładnię *contra legem*. W takiej sytuacji zasadne bowiem staje się pytanie o to, kto z kolei ochroni „obywatela” przed tak wykonywaną władzą sądowniczą. Teza o „arbitralnym osądzie reprezentowanym przez prawodawcę” i „osądzie aksjologicznym” reprezentowanym przez sąd (sędziego)⁴³ – o „gubiącym” wartości ustawodawcy, sprzeniewierzającym się „idei prawa” oraz o spełniającym najwyższe wymogi etyczne i moralne sędzie (sędzi) dostrzegającym te wartości i ich zastosowania⁴⁴ wydaje się co najmniej problematyczna. Czy rzeczywiście im bardziej ogólne, zawile, niejasne, niespójne, obarczone „kwalifikowanymi lukami prakseologicznymi i logicznymi” są uregulowania prawne, tym bardziej część władzy stanowienia prawa przechodzić powinna z parlamentu na sądy⁴⁵? Czy sąd, który „poprawia prawo” zawsze przy-

sondaży”. Tak R. Piotrowski, *O znaczeniu prawa sędziowskiego w polskim ustroju państwowym*, [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016, s. 42.

³⁹ Por. S. Włodyka, *Prawotwórcza...*, s. 163.

⁴⁰ Tak J. Małecki, *Prawotwórcza...*, s. 42.

⁴¹ W doktrynie niejednokrotnie jako zasadne, a nawet konieczne uznaje się „prawotwórstwo” Trybunału Konstytucyjnego, w odniesieniu do którego widzi się potrzebę „kontroli tego, co jest na styku wartości skonkretyzowanej w stosunku do wartości relatywnie stałej”. Por. Z. Cieślak, *Trybunał Konstytucyjny – prawotwórca negatywny*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, (red.), Warszawa 2008, s. 66.

⁴² Por. A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005, s. 95, 109.

⁴³ Teżę taka formuluje A. Gomułowicz, *Sędzia...*, s. 16.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 14–15.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 15.

wracać będzie w ten sposób należne temu prawu wartości aksjologiczne⁴⁶? Przyjęcie przywołanej wyżej tezy implikowałoby postrzeganie sądów jako uosobienie idei sprawiedliwości (wyłączne i aksjomatyczne), w kontekście czego nawet struktura aksjologiczna ustawy zasadniczej, jako wyrażona przez władzę ustawodawczą, stanowiłaby jedynie materię, w obrębie której sądy poszukiwałyby „idei prawa”.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że nawet najuważniejszy prawodawca nie jest w stanie ująć w ramach stanowionych regulacji każdej potencjalnej, kwalifikowanej określonym *ratio legis* sytuacji faktycznej. Czy jednak *antidotum* na takie sytuacje może być prawotwórstwo sądu administracyjnego? Czy treść norm ogólnych i abstrakcyjnych musi być ustalana w praktyce orzeczniczej, bo nie jest ona ostatecznie dana w przepisach⁴⁷? Na gruncie polskich rozwiązań ustrojowych kontrolę administracji publicznej dokonywaną przez sądy administracyjne traktować można jako szczególny rodzaj stosowania prawa⁴⁸. Sądy administracyjne obok kompetencji do rozstrzygania w indywidualnych przypadkach, mają również kompetencję prawnokształtującą. Kompetencji tej nie należy jednak utożsamiać z kompetencją prawotwórczą. Jest to kompetencja do współkształtowania systemu prawnego poprzez doprecyzowywanie kulturowo przyjętych reguł systemu prawnego⁴⁹. Działalność taka, która w gruncie rzeczy jest jedynie stosowaniem i wykładnią prawa, określana jest w doktrynie niekiedy działalnością prawotwórczą *sensu largo*⁵⁰. W ścisłym rozumieniu jednak, przy uwzględnieniu przyjętego w Polsce modelu władzy publicznej, sądy administracyjne nie mają i nie powinny mieć kompetencji prawotwórczych. Prawny obowiązek rozstrzygania nie legitymuje jeszcze prawotwórstwa sądowego⁵¹. Nie jest rolą sądów, w tym rolą sądów administracyjnych, „poprawianie” czy „współtworzenie” prawa⁵² – kompensowanie bierności ustawodawcy⁵³. Sąd administracyjny, o ile tylko chce pozostać

⁴⁶ Ibidem, s. 13.

⁴⁷ Tak np. J. Leszczyński, *Teoria...*, s. 205.

⁴⁸ Por. M. Zirk-Sadowski, *Tak zwana...*, s. 244.

⁴⁹ Por. J. Mikołajewicz, Glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003/2/17 s. 77.

⁵⁰ S. Włodyka, *Prawotwórcza...*, s. 162.

⁵¹ Odmienne C. Meissner, *Orzecznictwo a prawo administracyjne – niemiecka perspektywa*, [w:] *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawo krajowe*, B. Dolnicki (red.), Bydgoszcz – Katowice 2005, s. 84.

⁵² Odmienne A. Gomułowicz, *Sędzia...*, s. 15.

⁵³ Np. w sytuacji wyraźnego dysonansu między treścią określonej regulacji a zasadą sprawiedliwości społecznej, czynienie przez sądy administracyjne prawa „bardziej sprawiedliwym” przyjęcie może, jak się wydaje, więcej szkód niż korzyści. W przypadkach takich zasadna jest we-

w wyznaczonej sobie roli, nie może zmieniać ustawy – nawet złej⁵⁴. Trudno podzielić stanowisko o systemowej obecności prawotwórstwa sądowego w warunkach polskich, przewidujące rekompensatę skutków retroakcji prawa stanowionego na drodze sądowej⁵⁵. W odniesieniu do takich rozstrzygnięć, na gruncie Konstytucji RP zasadne jest stwierdzenie, że dokonane zostały nie tyle jako retroaktywne, ale przede wszystkim *contra legem*. Również sytuacja bezczynności ustawodawcy, skłaniająca sądy niekiedy do „dynamicznej” wykładni prawa, nie legitymuje tworzenia przez sądy administracyjne na drodze interpretacji nowych rozwiązań prawnych – w gruncie rzeczy *ex nihilo*⁵⁶. Dezawuacja ustawy w procesie sądowego stosowania prawa podyktowana oceną sądu co do ułomności jej regulacji, otwiera drogę nie tylko do wzrostu roli zasad konstytucyjnych (co ocenić można by pozytywnie), ale również do uwzględniania innych determinantów decyzji sądowej – często subiektywnych, niedostatecznie zakotwiczonych w aksjologii ustawy zasadniczej⁵⁷. Uznanie prawotwórczego charakteru orzeczeń sądów administracyjnych, prowadzić może do trudnych do przewidzenia konsekwencji – „niebezpiecznych” nie tylko z punktu widzenia pewności prawa⁵⁸. Pogląd obecny w judykaturze sądoadministracyjnej, zgodnie z którym sądy administracyjne, gdy stwierdzają, iż prawo zastosowane w konkretnej sprawie jest „złe” mają konstytucyjny obowiązek wydawania orzeczeń precedensowych *contra legem*⁵⁹, wydaje się nie do przyjęcia nie tylko na gruncie aktualnego porządku konstytucyjnego RP, ale również w świetle kształtowanej od dziesięcioleci polskiej kultury prawnej⁶⁰.

Negacja „prawotwórstwa” sądów administracyjnych nie wiąże się z założeniem, iż każde odwołanie się przez sąd do dyrektyw systemowych i aksjologicz-

ryfikacja treści kwestionowanych regulacji dokonywana przez TK. Inne sądy nie powinny w tym zakresie wyręczać TK. Nie dysponują one bowiem skutecznymi instrumentami eliminacji takich regulacji z systemu prawa. Por. A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Doktrynalne i konstytucyjne podstawy sprawiedliwości pomocy społecznej*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), Łódź 2015, s. 73–74.

⁵⁴ Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo...*, s. 878.

⁵⁵ Por. J. Leszczyński, *Teoria...*, s. 207, 209–210.

⁵⁶ Por. M. Zubik, *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2005, s. 32. Por. A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Doktrynalne...*, s. 73–74.

⁵⁷ Przywoływane w doktrynie okoliczności mające uzasadniać akceptację prawotwórstwa w ramach procesów stosowania prawa przez sądy, takie jak m.in. jego nieuchronność w kontekście niedoskonałości procesu stanowienia prawa i nieprzystawalność tego prawa do złożonej – dynamicznej rzeczywistości (por. J. Leszczyński, *Teoria...*, s. 207) wydają się niedostateczne, dla dokonania wyłomu w układzie trójpodziału władzy oraz naruszenia zasady uprzedniości prawa wobec jego zastosowania.

⁵⁸ Por.: M. Zirk-Sadowski, *Tak zwana...*, s. 266; S. Włodyka, *Prawotwórcza...*, s. 167.

⁵⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2006 r., I SA/Po 826/04, Lex 805558.

⁶⁰ Por. S. Włodyka, *Prawotwórcza...*, s. 177.

nych, traktowane będzie jako wkraczanie w sferę zastrzeżoną dla prawodawcy⁶¹. Czym innym jest przecież odnalezienie w literze prawa jej ducha, co niewątpliwie uznać należy za integralną część funkcji sądowej, czym innym zaś rozstrzygnięcie sięgające poza literę prawa, które wykraczać może poza funkcję, jaką w systemie władzy publicznej przypisuje się sądom administracyjnym. Rozstrzygnięcia sądów administracyjnych nigdy w zasadzie nie są w pełni determinowane stosowanym prawem – funkcja sądu zawsze mieścić będzie w sobie elementy twórcze⁶² i w tym sensie ustawodawca nie zastąpi sądu. Z drugiej strony jednak sąd administracyjny stosując prawo powinien zbliżyć się do ideału „ust ustawy”⁶³, „ust prawa”⁶⁴ – szczególnie jeśli zważyć na wykazywaną we wcześniejszych rozważaniach tożsamość praworządności administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Jeśli przyjmując, że instytucjonalna obecność prawotwórstwa sądowego nie znajduje w aktualnym stanie prawnym swego uzasadnienia i rozważana może być wyłącznie w sferze postulatycznej, być może zasadne byłoby przyznanie niektórym sądom (w szczególności SN i NSA) inicjatywy ustawodawczej⁶⁵. Wprowadzenie takiego uprawnienia pozwoliłoby sądowi dochodzić słusznej w jego ocenie regulacji bez przekraczania zakresu jego kompetencji. Inicjacja zmian w obowiązującym prawie dokonywana byłaby w takim przypadku przez organ szczególnie predestynowany dla oceny zasadności korekty tego prawa. Instytucję inicjatywy ustawodawczej sądów skonstruować należałoby jednak tak, by miała ona charakter ograniczony – wyłącznie korygujący, w tym sensie, że dotyczyć mogłaby zmian poszczególnych przepisów w związku z istotnymi problemami⁶⁶, jakie sądy napotykały w procesach ich stosowania. Takie rozwiązanie służyłoby „usuwaniu wątpliwości” co do zakresu zastosowania lub zakresu normowania reguł zakodowanych we wcześniej ustanowionych przepisach⁶⁷. Równocześnie jednak (poprzez swą ograniczoność) nie czyniłoby z sądów strony w dialogu politycznym, mającym miejsce w przypadku korzystania z inicjatywy ustawodawczej przez podmioty wskazane obecnie w art. 118 Konstytucji RP.

⁶¹ Por. J.P. Tarno, J. Wyporska, *Wykładnia sądowa a prawo administracyjne*, [w:] *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawo krajowe*, B. Dolnicki (red.), Bydgoszcz – Katowice 2005, s. 98.

⁶² Również takie, które przyczyniają się do rozwoju prawa. Por. W. Sanetra, *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz sposobach jego zapewnienia*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6, s. 11.

⁶³ Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo...*, s. 877.

⁶⁴ Por. S. Włodyka, *Prawotwórcza...*, s. 160–161.

⁶⁵ Argumenty sformułowane w tym zakresie na gruncie polskiej doktryny ponad pół wieku temu wydają się w swej istocie wciąż aktualne. Por. S. Włodyka, *Prawotwórcza...*, s. 172, 185.

⁶⁶ Przede wszystkim interpretacyjnymi.

⁶⁷ Por. Wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2002 r., III RN 29/01, Lex 54790.

Bibliografia

- Bojanowski E., *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, Warszawa 2008.
- Cieślak Z., *Trybunał Konstytucyjny – prawotwórca negatywny*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, Warszawa 2008.
- Czarnik Z., *Jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Dąbek D., *Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność i jednolitość systemu prawa*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001.
- Dąbek D., *Między precedensem a źródłem prawa (o uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17-18 września 2007*, Warszawa 2008.
- Gomułowicz A., *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1.
- Hauser R., Trzciniński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008.
- Hauser R., Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2.
- Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
- Król M., *Zasada racjonalnej decyzji stosowania prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. 22.
- Leszczyński J., *Teoria prawa wobec prawotwórstwa sądowego*, [w:] J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień (red.), *Wielowymiarowość prawa*, Toruń 2014.
- Leszczyński L., *Dyskrecjonalność a jednolitość stosowania prawa. Rola argumentu per rationem decidendi*, [w:] W. Staśkiewicz, T. Stawecki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie*, Warszawa 2010.
- Małecki J., *Prawotwórcza rola orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4.

- Meissner C., *Orzecznictwo a prawo administracyjne – niemiecka perspektywa*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawo krajowe*, Bydgoszcz – Katowice 2005.
- Mikołajewicz J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01*, OSP 2003/2/17 s. 77.
- Piotrowski R., *O znaczeniu prawa sędziowskiego w polskim ustroju państwowym*, [w:] T. Giaro (red.), *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, Warszawa 2016.
- Sanetra W., *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz sposobach jego zapewnienia*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6.
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Szewczyk M., *Granice związania prawem sądów i administracji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawo krajowe*, Bydgoszcz – Katowice 2005.
- Tarno J.P., *Naczelny sąd administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997.
- Tarno J.P., Wyporska J., *Wykładnia sądowa a prawo administracyjne*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawo krajowe*, Bydgoszcz – Katowice 2005.
- Trzciniński J., *Prawotwórcza funkcja sądów*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Wrocław 2012.
- Wilczyńska A., Wilczyński P., *Doktrynalne i konstytucyjne podstawy sprawiedliwości pomocy społecznej*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Łódź 2015.
- Włodyka S., *Prawotwórcza działalność Sądu Najwyższego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze” 1967, z. 31.
- Wojciechowski B., *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004.
- Wróblewski J., *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, [w:] J. Wróblewski. *Pisma wybrane*, Wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 6.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Ziemiński Z., *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4.
- Zirk-Sadowski M., *Tak zwana prawotwórcza decyzja sądowego stosowania prawa*, „Studia Prawnicze” 1980, nr 1–2.
- Zubik M., *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2005.

Rule of law and the scope of interpretation of legislative provisions in the process of judicial and administrative review. Remarks against the background of the phenomenon of „lawmaking” of administrative courts

Summary

The rule of law, as stipulated in article 7 of the Constitution of the Republic of Poland, is one of the fundamental principles shaping the functioning of public administration in the Republic of Poland. Legality of the functioning of public administration is also accepted as the basic criterion of judicial and administrative review of the actions taken by the administration. However, judgments of administrative courts often go outside the boundaries of findings that could be made based on linguistic interpretation of legislative provisions, by referring to the rules of the legal system, including in cases where no doubts exist with regards to the interpretation of provisions. The aim of this paper is to offer insight into the basis and nature of doubts encountered with regards to the admissibility of the use of non-linguistic interpretation by administrative courts where the use of such interpretation does not appear to be required.

Keywords: rule of law, administrative judiciary, law-making, right interpretation, public administration.