

Funkcje uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego – glosa do wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2021 r., II GSK 1273/18

Functions of the justification of a Voivodeship Administrative Court judgment –
commentary to the Judgment of the Supreme Administrative Court of 25 June 2021,
II GSK 1273/18

Функции обоснования решения Воеводского административного суда –
комментарий к решению Высшего административного суда от 25 июня 2021 г.,
II GSK 1273/18

Функції обґрунтування рішення воєводського адміністративного суду – коментар
до рішення Вищого адміністративного суду від 25 червня 2021 року,
II GSK 1273/18

ANDRZEJ KRASUSKI

Dr hab., prof. Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie
e-mail: a.krasuski@ujd.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7724-3751>

Streszczenie: Celem glosy do wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2021 r., II GSK 1273/18, jest przedstawienie refleksji prawniczej nad sposobem wykładni art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi przy uwzględnieniu metody formalno-dogmatycznej i z perspektywy funkcji uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego. Głosowanym wyrokiem NSA uznał zarzuty kasacyjne, oparte na naruszeniu art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, jako samodzielne podstawy kasacyjne prowadzące do uwzględnienia skarg kasacyjnych. Zarzuty kasacyjne stawiane były w stosunku do wyroku, który rozpatrywał skargi na decyzje w sprawie odmowy unieważnienia przetargu na częstotliwości z pasma 1800 MHz, o istotnym znaczeniu dla stanu konkurencji na rynku świadczenia usług telekomunikacyjnych w sieciach ruchomych. Analiza dogmatyczna dotyczy również oceny stosowania prawa przez sąd I instancji, w tym art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, w kontekście też zawartych w głosowanym wyroku. Przedstawiona analiza prowadziła do sformułowania uwag do tych też w kontekście wykładni art. 141 § 4 rzeczonej ustawy oraz przy uwzględnieniu związania tą wykładnią sądu I instancji na podstawie art. 190 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi.

Słowa kluczowe: uzasadnienie, wyrok, częstotliwości, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, oddalenie skargi, stabilność linii orzeczniczych, kontrola kasacyjna

Summary: The purpose of the comment to the judgment of the Supreme Administrative Court of 25 June 2021, II GSK 1273/18, is to present a legal reflection on the manner of interpreting Article 141 (4) of the Law on Proceedings before Administrative Courts, in the light of the formal-dogmatic method and from the perspective of the function performed by the justification of administrative court judgment. In the judgment commented upon, the Supreme Administrative Court recognised an objection against a cassation decision based on a violation of Article 141 (4) of the Law on Proceedings before Administrative Courts, to the extent that it could have a significant impact on the outcome of the case, as independent cassation grounds leading to the admission of appeals in cassation. Objections were brought against a cassation judgment, which dealt with appeals

against decisions to refuse to cancel the tender for frequencies in the 1800 MHz band, which were of significant importance for the situation of competition in the market for telecommunications service provision in mobile networks. The dogmatic analysis also concerns the assessment of the application of the law by the court of first instance, including Article 141 (4) of the Law on Proceedings before Administrative Courts, in the context of the theses contained in the judgment commented upon. The analysis presented led to the formulation of remarks on these theses in the context of the interpretation of Article 141 (4) of the said Act and taking into account the fact that the court of first instance is bound by this interpretation pursuant to Article 190 of the Law on Proceedings before Administrative Courts.

Key words: justification, judgment, frequencies, President of the Office of Electronic Communications, dismissal of appeal, stability of persuasive authority of court decisions, cassation review

Резюме: Целью данного правового комментария к решению Высшего административного суда от 25 июня 2021 г., II GSK 1273/18, является юридическое осмысление способа толкования статьи 141 § 4 Закона о судопроизводстве в административных судах с учетом формально-догматического метода и с точки зрения функций обоснования решения административного суда. В рассматриваемом решении Верховный административный суд принял кассационные жалобы, основанные на нарушении статьи 141 § 4 Закона о судопроизводстве в административных судах, в той мере, в какой они могли существенно повлиять на исход дела, в качестве самостоятельных кассационных оснований, ведущих к принятию кассационных жалоб. Кассационные возражения были выдвинуты в отношении решения, в котором рассматривались жалобы на решения об отказе в отмене конкурсов на частоты в диапазоне 1800 МГц, имеющие существенное значение для состояния конкуренции на рынке оказания телекоммуникационных услуг в сетях мобильной связи. Догматический анализ также касается оценки применения судом первой инстанции норм права, в том числе статьи 141 § 4 Закона о судопроизводстве в административных судах, в контексте тезисов, содержащихся в рассматриваемом решении. Представленный анализ позволил сформулировать комментарии к этим тезисам в контексте толкования статьи 141 § 4 указанного закона и с учетом обязательного применения этого толкования судом первой инстанции на основании статьи 190 Закона о судопроизводстве в административных судах.

Ключевые слова: обоснование, решение, частоты, Председатель Учреждения электронной коммуникации, отклонение жалобы, стабильность судебных решений, проверка в кассационном порядке

Резюме: Метою коментаря до рішення Верховного адміністративного суду від 25 червня 2021 року, II GSK 1273/18, є правова рефлексія щодо способу тлумачення ч. 4 ст. 141 Закону „Про провадження в адміністративних судах” з урахуванням формально-догматичного методу та з точки зору функцій обґрунтування судового рішення адміністративного суду. В ухвалі, що розглядається, Вищий адміністративний суд визнав самостійними касаційними підставами для задоволення касаційної скарги на порушення ч. 4 ст. 141 Закону „Про провадження в адміністративних судах”, оскільки вони можуть мати істотний вплив на результат справи. Касаційні звинувачення були висунуті щодо судового рішення, в якому розглядалися скарги на рішення про відмову у скасуванні конкурсу на частоту в діапазоні 1800 МГц, що мають істотне значення для стану конкуренції на ринку надання телекомунікаційних послуг у мережах рухомого (мобільного) зв’язку. Догматичний аналіз також стосується оцінки застосування судом першої інстанції норм права, зокрема ч. 4 ст. 141 Закону „Про провадження в адміністративних судах”, в контексті тез, викладених в оскаржуваному судовому рішенні. Представлений аналіз дозволив сформулювати коментарі до цих тез у контексті тлумачення ч. 4 ст. 141 зазначеного Закону та з урахуванням обов’язковості такого тлумачення судом першої інстанції відповідно до ст. 190 Закону „Про провадження в адміністративних судах”.

Ключові слова: обґрунтування, судові рішення, частота, Президент Управління електронної комунікації, відхилення скарги, стабільність судової практики, касаційний контроль

Tezy wyroku

1. Wykonanie przez wojewódzki sąd administracyjny wynikającego z art. 141 § 4 p.p.s.a. obowiązku wskazania w uzasadnieniu wyroku obok faktycznej, także prawnej podstawy rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienia nie dość, że pozostaje w bezpośrednim związku z realizacją przez uzasadnienie orzeczenia sądowego funkcji perswazyjnej, to również nie pozostaje bez wpływu na ocenę prawidłowości realizacji przez to uzasadnienie funkcji kontroli trafności rozstrzygnięcia.

2. Z uwagi na wynikający z art. 141 § 4 p.p.s.a. obowiązek wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienia, trzeba podkreślić, że sąd administracyjny nie może więc oddalając skargę poprzestać na wskazaniu jedynie art. 151 p.p.s.a., bez uprzedniego dokonania wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie (a tym samym bez uprzedniego przeprowadzenia kontroli ich wykładni przez organ) i przeprowadzenia – przy uwzględnieniu przyjmowanego za podstawę wyrokowania w sprawie stanu faktycznego – kontroli prawidłowości ich subsumcji (zastosowania) przez organ.

Wstęp

Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2021 r., II GSK 1273/18¹, zapadł w następujących okolicznościach sprawy.

Decyzjami z 2015 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej² odmówił A Sp. z o.o. oraz C S.A. unieważnienia przetargu na pięć rezerwacji częstotliwości na obszarze całego kraju, przeznaczonych do świadczenia usług telekomunikacyjnych³ w służbie ruchomej lub stałej, do 31 grudnia 2027 r., którego wyniki zostały ogłoszone 13 lutego 2013 r.⁴ Według informacji dostępnych na archiwalnej stronie internetowej Prezesa UKE⁵ w tym dniu zostały ogłoszone wyniki przetargu na pięć

¹ LEX nr 3206060.

² Dalej: UKE.

³ Zob. art. 2 pkt 48 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 34 z późn. zm. (dalej: Prawo telekomunikacyjne).

⁴ Dalej: Decyzje I Instancji.

⁵ Na archiwalnej stronie internetowej Prezesa UKE widnieje informacja o tym, że w dniu 13 lutego 2013 r. organ ten rozstrzygnął przetarg na rezerwację częstotliwości z pasma 1800 MHz dla świadczenia mobilnych usług szybkiego Internetu, zob. <https://archiwum.uke.gov.pl/wyniki-przetargu-na-czestotliwosci-1800-mhz-12081> [dostęp: 16.07.2023 r.].

rezerwacji częstotliwości z pasma 1800 MHz na obszarze całego kraju, przeznaczonych do świadczenia usług telekomunikacyjnych⁶.

Prezes UKE decyzjami z 2016 r.⁷ utrzymał w mocy Decyzje I Instancji. Tym samym potwierdził, że nie wystąpiły przesłanki unieważnienia przetargu wskazane w art. 118d ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁸ wyrokiem z dnia 25 września 2017 r.⁹, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰ oddalił skargi m.in. A Sp. z o.o. i C S.A. na Decyzje.

Skarżące kasacyjnie C S.A. oraz A Sp. z o.o. sformułowały zasadne zarzuty skargi kasacyjnej, dotyczące naruszenia art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, co skutkowało uchynieniem Wyroku i przekazaniem Sądowi I Instancji sprawy do ponownego rozpoznania.

Celem glosy jest przedstawienie refleksji prawniczej nad sposobem wykładni tego przepisu, przy uwzględnieniu metody formalno-dogmatycznej i z perspektywy funkcji uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego. Mając na uwadze przyjętą formę wypowiedzi, analiza dogmatyczna dotyczy także oceny stosowania prawa¹¹ przez WSA, w tym art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi w okolicznościach rozpatrywanej sprawy w glosowanym wyroku, również w kontekście przedstawionych w nim tez.

1. Funkcje uzasadnienia wyroku

W ujęciu normatywnym funkcje uzasadnienia wyroku należy utożsamiać z postulatami na temat jego treści. Perspektywa ta związana jest z odtworzeniem określonych nakazów adresowanych do sądu jako autora uzasadnienia wyroku¹². Treść

⁶ Dalej: Przetarg.

⁷ Dalej: Decyzje.

⁸ Dalej: Sąd I Instancji.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2017 r., VI SA/Wa 2051/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0C2328A7F7> [dostęp: 12.07.2023 r.], dalej: Wyrok.

¹⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1860 z późn. zm. (dalej: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub p.p.s.a.).

¹¹ J. Wróblewski, *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej, Łódź 27–28 marca 1980 r.*, Wrocław 1982, s. 122.

¹² R. Zawłocki, M. Gałęski, K.J. Leżak, *Uzasadnienia wyroków sądu karnego na urzędowych formularzach. Komentarz. Wzory. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, s. 13.

uzasadnienia wyroku świadczy o tym, czy sąd był niezawisły, bezstronny i niezależny¹³. Uzasadnienie wyroku WSA, w kontekście wskazanych w art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi wymogów dotyczących jego treści, realizuje szereg funkcji, dla których, przy uwzględnieniu wykładni systemowej i funkcjonalnej, punktem odniesienia są przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁴, wyrażające m.in. zasady konstytucyjne.

W świetle art. 8 ust. 2 Konstytucji RP jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Sądy należące do organów władzy państwowej mają obowiązek bezpośredniego stosowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP¹⁵. Stanowi on zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną¹⁶. Uzasadnienie orzeczenia sądu administracyjnego powinno w sposób wystarczająco jasny wskazywać podstawę rozstrzygnięcia oraz zawierać uzasadnienie, uwzględniając w szczególności konkretną i wyraźną odpowiedź na argumentację, która w przypadku przyjęcia miałaby decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy¹⁷. Wynikające z art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi obowiązki WSA mają umożliwić odzwierciedlenie w treści uzasadnienia wyroku praw konstytucyjnych zawartych w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, w tym w szczególności prawa do sprawiedliwego procesu, urzeczywistniającego zasadę dwuinstancyjności postępowania. Regulacja ta jest zbieżna z postanowieniami art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁸ oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁹.

Funkcje uzasadnienia wyroku kształtują wykładnię art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi i mają znaczenie dla skutecznego związania na podstawie art. 190 tej regulacji sądu I instancji tą wykładnią sądu kasacyjnego, z punktu widzenia ograniczenia ponownego zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd I instancji²⁰.

¹³ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 391.

¹⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

¹⁵ Postanowienie SN z dnia 26 października 2022 r., II CSKP 556/22, Legalis nr 2789479.

¹⁶ T. Demendecki, *Komentarz do Art. 45, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2-4-1997 (Dz. U. Nr 78, poz. 483)*, oprac. red. na podstawie: *System postępowania cywilnego*, t. 5. *Środki zaskarżenia*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2023 [wyd. el. Legalis].

¹⁷ Zob. pkt 4 lit. h Zalecenia Rec(2004)20 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4 [dostęp: 10.10.2023 r.].

¹⁸ Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1.

¹⁹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2015 r., II FSK 3940/14, Legalis nr 1331517.

Taki sposób wykładni obowiązków sądu I instancji, wynikających z art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, znajduje co do zasady odzwierciedlenie w głosowanym wyroku, przy czym NSA w procesie argumentacji nie wskazał wszystkich funkcji uzasadnienia wyroku. Funkcji te omówione zostały poniżej.

1.1. Funkcja informacyjna

NSA nie wyartykułował wprost braku realizacji funkcji informacyjnej przez uzasadnienie weryfikowanego wyroku, choć można ją pośrednio wywnioskować z całości kształtu argumentacji zastosowanej w głosowanym wyroku.

Funkcja informacyjna uzasadnienia wyroku WSA spełnia cele wyjaśniająco-interpretacyjne, ewidencyjne oraz ułatwiające wykonanie wyroku²¹. Adresatem uzasadnienia wyroku są strony postępowania sądowego (i uczestnicy), zaś w przypadku jego uchylecia przez NSA także WSA, któremu sprawa zostanie przekazana.

Punktem odniesienia dla funkcji informacyjnej jest wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu. Mając na uwadze art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, należy wskazać, że prawo do sądowej kontroli działalności administracji publicznej stanowi jeden z fundamentów demokratycznego porządku prawnego. W orzecznictwie podkreśla się, że „istotę prawa do sądu należy wiązać raczej z rzetelnym rozpatrzeniem sprawy”²². Jednym z elementów tego prawa jest zapewnienie i przestrzeganie właściwej procedury²³, którą należy odnosić także do sposobu sporządzenia uzasadnienia wyroku.

Celem funkcji informacyjnej jest zatem zabezpieczenie stron i uczestników postępowania w przedmiocie uzyskania przewidzianych prawem informacji, przekazanych w zrozumiałym i wyczerpującym²⁴ sposób, dotyczących rozstrzygnięcia w sprawie, aby na tej podstawie możliwe było podjęcie optymalnej strategii procesowej²⁵. Rozstrzygnięcie to powinno odzwierciedlać dokonaną, choćby łącznie, ocenę zarzutów skargi²⁶. Funkcja informacyjna ma w tym zakresie wymiar gwarancyjny,

²¹ Por. postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04, OTK 2005, z. 4A, poz. 45.

²² Np. postanowienie SN z dnia 19 maja 2022 r., I NSP 88/22, LEX nr 3404808.

²³ R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczak, *Kompetencje sądów administracyjnych*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 138.

²⁴ B. Adamiak, *Wyroki wojewódzkiego sądu administracyjnego*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012, s. 127.

²⁵ Obejmującej m.in. podjęcie decyzji o zastosowaniu środków odwoławczych.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2023 r., II GSK 182/20, LEX nr 3577776.

urzeczywistniający prawo do sądu. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przyjęcie w większym zakresie metody argumentacyjnej w konstruowaniu uzasadnień do orzeczeń sądów administracyjnych ma wpływ na ich bardziej pozytywny odbiór społeczny²⁷.

1.2. Funkcja perswazyjna

W tezie nr 1 NSA wskazał wprost na funkcję perswazyjną uzasadnienia wyroku. Funkcję perswazyjną uzasadnienia wyroku WSA można rozpatrywać w ujęciu pozytywnym i negatywnym.

W pierwszym przypadku uzasadnienie wyroku należy postrzegać z perspektywy ekonomiki postępowania sądowego. Sąd I instancji powinien uzasadnić wyrok, z zachowaniem wymogów przewidzianych w art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi w taki sposób, aby przekonać strony do jego słuszności²⁸, co jest szczególnie istotne w przypadku wyroków oddalających skargę²⁹. Prezentowanie przez stronę innego poglądu prawnego niż zawarty w uzasadnieniu wyroku nie może świadczyć o naruszeniu przez WSA art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi³⁰.

Wymogi dotyczące treści uzasadnienia wyroku, określone w art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi należy interpretować w taki sposób, aby utrwaląc gwarancję realizacji konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania, wyrażonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, przez stronę, której nie „przekonało” prawidłowo sporządzone uzasadnienie.

1.3. Funkcja kontroli trafności rozstrzygnięcia sądu

W glosowanym wyroku NSA wskazał wprost na tę funkcję, podkreślając, że adresem wyroku Sądu I Instancji jest również sąd kasacyjny. Funkcja ta powinna zostać zrealizowana przez sędziego sprawozdawcę w odniesieniu do każdego z uza-

²⁷ M. Kowalski, *Rola i pozycja sędziego sądu administracyjnego*, w: *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. J. Drachal, R. Hauser, Warszawa 2018, s. 19.

²⁸ R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Komentarz do Art. 418a*, w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 3. *Komentarz do art. 297–424*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX].

²⁹ B. Adamiak, *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 637.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2014 r., I GSK 130/13, LEX nr 1517830.

sadnień orzeczenia nieprawomocnego. Ma ona zastosowanie na wypadek, gdyby funkcja perswazyjna orzeczenia nie osiągnęła swojego rezultatu i strona (albo uczestnik postępowania) podjęła decyzję o wniesieniu środka odwoławczego od wyroku WSA. Omawiana funkcja realizuje zatem konstytucyjną zasadę prawa do sądu, która obejmuje prawo do skorzystania z pełnej dwuinstancyjnej procedury i otrzymania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w obu instancjach³¹. Funkcja kontrolna pozostaje w związku z funkcją perswazyjną. Orzeczenie sądu I instancji nie będzie poddawało się kontroli kasacyjnej „w przypadku braku wymaganych prawem części (np. niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także wówczas, gdy będą one co prawda obecne, niemniej obejmować będą treści podane w sposób niejasny czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego orzeczenia sądu”³².

1.4. Funkcja prewencyjna

W glosowanym wyroku NSA w swojej argumentacji pominął funkcję prewencyjną Wyroku wobec Prezesa UKE w kontekście podstaw prawnych odmowy unieważnienia Przetargu na podstawie art. 118d ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego. Tymczasem uzasadnienie wyroku, w szczególności uwzględniającego skargę w trybie art. 145 § 1 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, powinno wskazywać przesłanki prawidłowości w stosowaniu i sposobie prowadzenia wykładni przepisów prawa. Dzięki temu sąd pełni funkcje społeczne, chroniąc jednostkę przed działaniem organów wykonujących administrację publiczną³³. Argumentacja ta opiera się na wykładni funkcjonalnej art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi uwzględniającej szeroko rozumiany kontekst społeczny. Funkcja prewencyjna odnosi silniejszy skutek w przypadku powiązania jej z funkcją stabilizacji linii orzeczniczych, ponieważ ochrona przed działaniem organów administracji publicznej jest wówczas oparta na ukształtowanych liniach orzeczniczych. Nie będzie zgodne z art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi uzasadnienie wyroku, w którym WSA ograniczy się do powielania treści uzasadnienia decyzji ostatecznej. W tym kontekście rzezone uzasadnienie wyroku nie będzie realizowało funkcji wymienionych w punktach 1.1.–1.3.

³¹ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., II GSK 264/08, LEX nr 470955.

³² Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2018 r., I FSK 87/17, Legalis nr 1862508; wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., II OSK 986/09, Legalis nr 291072.

³³ B. Adamiak, *Wyroki wojewódzkiego sądu...*, s. 415.

1.5. Funkcja stabilizacji linii orzeczniczych

Uzasadnienie wyroku WSA, które spełnia wymogi przewidziane w art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, dowodzi przeprowadzenia przez sąd I instancji kontroli administracji publicznej³⁴, z uwzględnieniem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych³⁵.

Wyroki, wraz z poprawnie skonstruowanym uzasadnieniem, zapadłe w podobnych sprawach przyczyniają się do stabilizacji linii orzeczniczych sądów administracyjnych, co z kolei ma wpływ na poczucie stabilności prawa³⁶ i przewidywalności skutków jego stosowania.

2. Uzasadnienie jako element konstrukcyjny wyroku

Uzasadnienie wyroku stanowi wypadkową realizacji obowiązku proceduralnego nałożonego na WSA z jednej strony, z drugiej zaś – społecznie i kulturowo uwarunkowanej potrzeby wskazania motywów decyzji o charakterze władczym podejmowanych wobec innych podmiotów³⁷. Nabiera szczególnego znaczenia, gdy sąd administracyjny, w ramach wyjątku³⁸ od kasacyjnego modelu orzekania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, zobowiązuje organ administracji publicznej do wydania decyzji lub postanowienia w określonym czasie i określa sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia³⁹. Z formalnoprawnego punktu widzenia uzasadnienie stanowi również element konstrukcyjny wyroków wydawanych przez sądy administracyjne.

Zarzut dotyczący naruszenia art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2)⁴⁰, jeżeli uzasadnienie wyroku WSA nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego

³⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 29.

³⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2492.

³⁶ W kontekście zapewnienia stabilności prawa por. Z. Kmiecik, *Glosa do uchwały NSA z dnia 11 grudnia 2006 r.*, I FPS 3/06, OSP 2007, z. 6, poz. 77.

³⁷ E. Łętowska, A. Paprocka, I. Rzucidło-Grochowska, *Podstawy uzasadniania w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym*, w: *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 15–16.

³⁸ Por. art. 146 § 2 oraz 154 § 2 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi jako pozostałe wyjątki (obok art. 145a) od kasacyjnego charakteru orzeczeń sądów administracyjnych.

³⁹ Zob. art. 145a § 1 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi.

⁴⁰ Na temat możliwości zaskarżenia uzasadnienia wyroku zob. tezy zawarte w: M. Borkowski, *Zaskarżenie uzasadnienia wyroku w skardze kasacyjnej*, Przegląd Podatkowy 2010, nr 10, s. 11.

przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia⁴¹, a także nie zawiera jednego z elementów, o którym mowa w tym przepisie⁴².

W glosowanym wyroku NSA wskazał, że „jeżeli prawną podstawę wydania kontrolowanej oraz poprzedzającej ją decyzji stanowił art. 118d ustawy – Prawo telekomunikacyjne, z którego wynika, że podstawą unieważnienia przetargu jest rażące naruszenie przepisów prawa lub interesów uczestników przetargu, to za uzasadnione należało uznać oczekiwanie, aby w procesie kontroli jej zgodności z prawem odnieść się do jasno i wyraźnie określonych tym przepisem przesłanek, których zaktualizowanie się rodzi potrzebę, wręcz obowiązek unieważnienia przetargu, zaś brak ich aktualizacji jest podstawą wydania decyzji omawiającej jego unieważnienia”.

Aby – w ramach kontroli sądowej – zweryfikować poprawność zastosowania przez Prezesa UKE przepisu art. 118d ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, tzn. unieważnienia Przetargu bądź niezastosowania tego przepisu i w konsekwencji odmowy unieważnienia Przetargu, bądź niewszczęcia z urzędu postępowania w sprawie unieważnienia Przetargu, Sąd I Instancji zobowiązany był zatem ustalić, czy w związku z przeprowadzeniem Przetargu doszło do naruszenia konkretnych przepisów prawa. W tym celu Sąd I Instancji powinien był zidentyfikować te przepisy poprzez wskazanie konkretnego aktu normatywnego oraz jednostki redakcyjnej, dokonać wykładni każdego ze zidentyfikowanych przepisów z punktu widzenia zastosowania hipotezy zawartej w przepisie normy do Przetargu, aby na tej podstawie ocenić, czy doszło do naruszenia konkretnego przepisu. Jeżeli takie naruszenie miało miejsce, wówczas powinna nastąpić kolejna faza oceny, a zatem, czy zakres tego naruszenia ma postać kwalifikowaną. Tylko w ten sposób możliwe jest zweryfikowanie sposobu przeprowadzenia przez Sąd I Instancji „kontroli administracji publicznej” w zakresie zaskarżonej Decyzji. Takie stanowisko potwierdza zresztą NSA w wyroku z dnia 1 lutego 2023 r., wskazując, że „przeprowadzenie rzetelnej oceny zgodności z prawem decyzji podejmowanej na podstawie art. 118d ustawy – Prawo telekomunikacyjne, a w rozpatrywanej sprawie decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności przetargu wymaga, aby ocena zarzutów skargi skarżących osadzona była na gruncie przepisów prawa lub interesów uczestników przetargu, których dotyczą zarzuty – postawione we wniosku inicjującym postępowanie, o którym mowa w tym przepisie”⁴³.

⁴¹ Uchwała NSA z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 39, ZNSA 2010, z. 2, poz. 122–128.

⁴² Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 r., II FSK 1909/12, CBOSA.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2023 r., II GSK 1960/22, LEX nr 3564193.

Ponadto, jak wskazał NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2016 r.⁴⁴: „Odnosząc się do wymogu zawarcia w uzasadnieniu wyroku wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, należy zauważyć, że ten element uzasadnienia musi pozwalać na skontrolowanie przez strony i sąd wyższej instancji, czy sąd orzekający nie popełnił w swoim rozumowaniu błędów”. Oznacza to, że w uzasadnieniu winna zostać uwidoczniona operacja logiczna, którą przeprowadził sąd, stosując określone normy prawne w rozstrzyganej sprawie⁴⁵. Motywy wyroku muszą być zatem jasne i przekonujące, stanowić konsekwentną i logiczną całość⁴⁶. Uzasadnienie orzeczenia, które nie pozwala na jednoznaczne ustalenie przesłanek, jakimi kierował się Sąd I instancji, podejmując zaskarżony Wyrok, uznać należy za dotknięte wadą, która nie pozwala na jego kontrolę kasacyjną⁴⁷. Stan ten uniemożliwia realizację funkcji uzasadnienia wyroku, wskazanych w punkcie 1 glosy.

Wadliwe jest zatem takie rozpoznanie sprawy, w którym WSA nie rozpatrzy i nie oceni kwestii prawnych wynikających z zarzutów podniesionych w skardze. W literaturze podkreśla się, że „w uzasadnieniu wyroku sąd ma obowiązek przedstawić nie tylko zarzuty zawarte w skardze, ale także podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie; obejmuje to także odniesienie się do kwestii prawnych wynikających z zarzutów skarżącego”⁴⁸.

Sąd I Instancji nie przeprowadził analizy zastosowania przepisu art. 118d ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, co skutkowało naruszeniem przepisu art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w postaci nieprzedstawienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia i w konsekwencji jej nieuzasadnienia. Konstrukcja przepisu art. 118d ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego zakłada, że do oceny poprawności zastosowania tego przepisu przez Prezesa UKE konieczne jest uprzednie zweryfikowanie, czy doszło do naruszenia konkretnych przepisów prawa, jak również czy naruszenie to miało charakter rażący (obok rażącego naruszenia interesów uczestnika przetargu).

Ograniczenie się przez Sąd I Instancji w uzasadnieniu Wyroku do przytoczenia przepisu prawnego bez jednoczesnego gruntownego odniesienia się do okoliczności konkretnego stanu faktycznego sprawy nie może zastąpić opisu przebiegu

⁴⁴ Wyrok z dnia 24 lutego 2016 r., I FSK 1413/14, CBOSA.

⁴⁵ Por. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., I FSK 467/12, LEX nr 1356854 oraz z dnia 4 stycznia 2006 r., I FSK 372/05, LEX nr 187497; zob. też T. Woś, *Orzeczenia sądowe, w: Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 413.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 9 marca 2006 r., II OSK 632/05, Legalis nr 82193.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2006 r., II OSK 1109/05, Legalis nr 98565.

⁴⁸ A. Kabat, *Komentarz do art. 141*, w: B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX].

operacji logicznej, toku rozumowania, rezultatem którego jest przyjęty przez sąd kierunek interpretacji i zastosowania konkretnego przepisu prawa w okolicznościach konkretnego stanu faktycznego sprawy, a w konsekwencji przyjęty kierunek rozstrzygnięcia sprawy⁴⁹. Wyjaśnienie w sposób jasny i wyczerpujący podstawy prawnej rozstrzygnięcia służy również umacnianiu autorytetu wymiaru sprawiedliwości, dowodząc, że sąd rozpatrzył daną sprawę z należytą starannością, po przeanalizowaniu wszystkich istotnych kwestii, konfrontując zarzuty zamieszczone w skardze z ustaleniami i stanowiskiem organu oraz z materiałem dowodowym sprawy. Wszelkie wątpliwości ujawnione na etapie postępowania muszą być właściwie zinterpretowane w uzasadnieniu wyroku, z powołaniem się na konkretne przepisy prawa i dokonanie ich analizy⁵⁰.

3. Istotny wpływ na wynik sprawy naruszenia art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi

Naruszenie przez Sąd I Instancji przepisu art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi poprzez niewskazanie w Wyroku podstawy prawnej rozstrzygnięcia, jak również jej wyjaśnienia, w tym poprzez niedokonanie wykładni przepisów wskazanych w zarzutach skarg kasacyjnych, mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W związku z wykazywaniem „istotnego wpływu” na wynik sprawy, w orzecnictwie wskazuje się, że użycie pojęcia „wpływ” w art. 174 pkt 2 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi należy rozumieć w ten sposób, że pomiędzy wydanym orzeczeniem a błędem postępowania musi zachodzić związek przyczynowy. W skardze kasacyjnej należy zatem wykazać fakt naruszenia przepisów procesowych, jak i uprawdopodobnić istnienie potencjalnego związku⁵¹. Wystarczy, że skarżący uprawdopodobni istnienie potencjalnego związku przyczynowego między uchybieniem proceduralnym a wynikiem postępowania. Wpływ naruszenia prawa procesowego na wynik sprawy musi być „istotny”, to znaczy, że „następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w skardze kasacyjnej orzeczenia”⁵².

⁴⁹ Por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2014 r., II GSK 1482/13, LEX nr 1592024 oraz wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II FSK 2591/14, LEX nr 1598315.

⁵⁰ Por. wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., I OSK 265/16, Legalis nr 1651896.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 13 października 2022 r., II GSK 1041/19, LEX nr 3484602.

⁵² Wyrok NSA z dnia 4 marca 2016 r., II GSK 2195/14, Legalis nr 1455818; H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2021, s. 235.

W glosowanym wyroku NSA orzekł, że w zaskarżonym Wyroku następstwa stwierdzonych naruszeń przez Sąd I Instancji mogły mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie Wyroku. Należy zaaprobować takie stanowisko NSA, co wynika z następujących względów.

Po pierwsze, Sąd I Instancji nie przeprowadził procesu subsumpcji ustalonego w sprawie stanu faktycznego do treści właściwych przepisów prowadzących do unieważnienia Przetargu, jak również nie dokonał oceny stopnia naruszenia tych przepisów pod kątem występowania rażącego naruszenia prawa. W przeciwnym razie mógłby dojść do wniosku, że przepisy prawa, jak też interes skarżących zostały naruszone w stopniu rażącym, co z kolei prowadzić musiałyby do odmiennego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. W ten sposób zostałyby zrealizowana funkcja prewencyjna. Z uwagi na błędną wykładnię przepisów, wskazanych w zarzutach skarg kasacyjnych, należy uznać, że Sąd I Instancji nie przedstawił w Wyroku rozstrzygnięcia, a także jego wyjaśnienia. W konsekwencji Sąd I Instancji naruszył przepis art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, co uzasadniało wnioski o uchylenie zaskarżonego Wyroku. Nie było zatem możliwe zrealizowanie funkcji stabilizacji linii orzeczniczych.

Po drugie, skarżące, chcąc merytorycznie polemizować ze stanowiskiem WSA, musiały mieć możliwość dokładnego poznania argumentów przemawiających za rozstrzygnięciem zawartym w zaskarżonym Wyroku. W tym kontekście Wyrok nie realizował funkcji informacyjnej oraz funkcji perswazyjnej. Uzasadnienie Wyroku uniemożliwia NSA ocenę zasadności przesłanek, na których oparto zaskarżone orzeczenie. Jest to niezbędne dla przeprowadzenia prawidłowej kontroli instancyjnej⁵³, a więc realizacji funkcji kontroli trafności rozstrzygnięcia sądu.

Po trzecie, przesłanką zastosowania przepisu art. 118d ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, tzn. unieważnienia Przetargu jest wystąpienie naruszenia przepisu o charakterze kwalifikowanym (tzn. rażącego naruszenia prawa), obok naruszenia interesów uczestnika Przetargu również w stopniu rażącym. W orzecznictwie NSA wskazuje się, że w sytuacji, gdy w sprawie występują niedookreślone przesłanki podjęcia decyzji, to uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia musi być szczegółowe, pełne i przekonujące. Proces ustalania treści pojęcia podlega pełnej kontroli poprawności metodologicznej i merytorycznej również w tym zakresie, w jakim decyzja opierająca się na normie zawierającej pojęcie niedookreślone podlega rygorom określonym

⁵³ Wyroki NSA z dnia: 12 maja 2017 r., I OSK 265/16, Legalis nr 1651896; z dnia 7 lutego 2006 r., I FSK 550/05, Legalis nr 78385 oraz z dnia 5 lutego 2016 r., II GSK 1647/14, Legalis nr 1510228.

w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁴. Organ stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania⁵⁵. Poprawność tego rozumowania podlega kontroli – zarówno w postępowaniu instancyjnym (zasadność i legalność), jak i w zakresie kontroli legalności w postępowaniu sądowno-administracyjnym. W niniejszej sprawie Sąd I Instancji nie zbadał, czy na tle ustalonego w sprawie stanu faktycznego Prezes UKE prawidłowo zinterpretował pojęcie „rażącego naruszenia prawa” jako pojęcie nieostre oraz czy dokonana przez niego ocena okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności lub nie przekracza granic swobodnej interpretacji tego określenia⁵⁶.

Wbrew przepisom prawa, jak również wymogom wynikającym z ukształtowanego orzecznictwa NSA, które zostały przytoczone powyżej, Sąd I Instancji niewłaściwie zastosował art. 118d ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego do oceny legalności wydania zaskarżonej Decyzji. W konsekwencji Sąd I Instancji nie przedstawił prawnego rozstrzygnięcia i jego wyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonego Wyroku, co uniemożliwia przesledzenie toku rozumowania przez Sąd I Instancji. Na Sądzie I Instancji spoczywa obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, by umożliwić przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli⁵⁷. Za wadę uzasadnienia orzeczenia, skutkującą uwzględnieniem skargi kasacyjnej, należy uznać nieustosunkowanie się w nim do zarzutów podniesionych w skardze lub w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, których trafność zobowiązywałaby sąd do uwzględnienia skargi⁵⁸.

Wnioski

Głosowany wyrok, który należy zasadniczo zaaprobować, ma doniosłe znaczenie z następujących względów. Po pierwsze, NSA dokonał wykładni obowiązkowych elementów treści uzasadnienia wyroku Sądu I Instancji, wynikających z art. 141 § 4

⁵⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., I OSK 622/08, Legalis nr 219611.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., I OSK 264/16, Legalis nr 1651902.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., II OSK 1620/10, Legalis nr 338286; z dnia 30 maja 2012 r., II GSK 620/11, Legalis nr 1937920 oraz z dnia 11 stycznia 2011 r., I GSK 685/09, Legalis nr 389149.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., I OSK 1323/10, Legalis nr 378926.

Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi z punktu widzenia funkcji, jakie uzasadnienie wyroku ma realizować. Po drugie, NSA uznał w rozpatrywanej sprawie zarzuty kasacyjne skarżących, oparte na art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, jako samodzielne podstawy kasacyjne, prowadzące do uchylecia Wyroku. Po trzecie, zarzuty kasacyjne stawiane były w stosunku do Wyroku, który rozpatrywał skargi na Decyzje w przedmiocie odmowy unieważnienia Przetargu, o istotnym znaczeniu dla stanu konkurencji na rynku świadczenia usług telekomunikacyjnych w sieciach ruchomych.

Funkcje uzasadnienia wyroku należy rozumieć w ujęciu normatywnym w kontekście postulatów dotyczących kształtowania elementów jego treści. Zostały one ukształtowane w literaturze przedmiotu i orzecznictwie, mając na względzie wykładnię systemową i funkcjonalną art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi.

W tezie nr 1 głosowanego wyroku NSA, dokonując wykładni art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, wyodrębnił dwie funkcje uzasadnienia wyroku WSA, tj. funkcję perswazyjną oraz funkcję kontroli trafności rozstrzygnięcia sądu. Aprobując tę tezę, należy jednakże podkreślić, że obok wskazanych funkcji wyodrębnić można również trzy inne funkcje uzasadnienia wyroku, które powinno realizować prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku. Przede wszystkim winno się wskazać funkcję informacyjną, która spełnia cele wyjaśniająco-interpretacyjne, ewidencyjne oraz ułatwiające wykonanie orzeczenia. Punktem odniesienia dla funkcji informacyjnej jest wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu. Funkcja perswazyjna uzasadnienia wyroku pozostaje w związku z funkcją informacyjną, bowiem WSA powinien uzasadnić wyrok z zachowaniem wymogów przewidzianych w art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi w taki sposób, aby przekonać strony i uczestników postępowania do jego prawidłowości, zapewniając w ten sposób jego prawomocność⁵⁹. Uzasadnienie, które nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, nie nadaje się do kontroli instancyjnej, bowiem nie realizuje funkcji kontroli trafności rozstrzygnięcia sądu. Uzasadnienie wyroku, zgodnie z tymi wymogami, pełni również funkcję prewencyjną oraz stabilizacji linii orzeczniczych sądów administracyjnych, stanowiąc punkt odniesienia kształtowania wykładni przepisów prawa.

Funkcje, jakie realizuje uzasadnienie wyroku WSA, mają wpływ na sposób interpretowania wymogów dotyczących treści uzasadnienia wyroku, przewidzianych

⁵⁹ Chodzi zatem o te przypadki, w których strony (uczestnicy postępowania) odstąpią od wniesienia środka zaskarżenia. Zob. art. 168 § 1 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi.

w art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi. W tym sensie istnieje związek między obydwoma tezami głosowanego wyroku. Mając na względzie tezę drugą, WSA powinien w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę wykazać przeprowadzenie, na rozprawie, kontroli wykładni przepisów dokonanej przez organ, jak również kontroli dokonanej przez organ procesu subsumpcji stanu faktycznego do tych przepisów. Oznacza to, że „w uzasadnieniu orzeczenia sąd administracyjny powinien wskazać, jakie przepisy uprawniały organ administracji publicznej do wyciągnięcia określonych konsekwencji prawnych z dokonanych w sprawie ustaleń”⁶⁰. Realizacji sądowej kontroli działalności administracji publicznej nie spełnia ograniczenie się do powielenia stanowiska zajętego w sprawie przez organy administracji lub jego prosta akceptacja⁶¹. W zakresie tezy nr 2 głosowanego wyroku należy przyjąć potrzebę szerszego ujęcia powinności sądu I instancji. W ramach kontroli wykładni przepisów dokonanej przez organ administracji, a także procesu subsumpcji ustalonego stanu faktycznego do tych przepisów uwzględnić należy ponadto stanowisko w zakresie wykładni tych przepisów przedstawione przez skarżących. Zresztą w orzecznictwie wskazuje się, że jeśli skarżący stara się dowieść swoich racji przez wsparcie ich określonym rodzajem wykładni przepisów prawa, sąd powinien zweryfikować jego twierdzenia, dając temu stosowny wyraz w dostatecznie szczegółowym uzasadnieniu, obejmującym istotne dla rozstrzygnięcia sprawy elementy jej stanu faktycznego i prawnego⁶².

Przepis art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2), jeżeli uzasadnienie orzeczenia WSA nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia, a także nie zawiera jednego z elementów, o którym mowa w tym przepisie. Naruszenie art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi wyraża się w niewskazaniu w wyroku podstawy prawnej rozstrzygnięcia, jak również braku jej wyjaśnienia.

Na gruncie analizowanej sprawy, której dotyczy głosowany wyrok, zarzuty naruszenia art. 141 § 4 Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi podniesione przez obydwa skarżące dotyczyły zatem takiego naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ze względu na samodzielną podstawę kasacyjną, w okolicznościach rozpatrywanej sprawy, zarzuty te prowadziły do uwzględnienia obydwu skarg kasacyjnych.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2005 r., FSK 1823/04, OSP 2006, z. 6, poz. 65.

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2021 r., II GSK 91/21, LEX nr 3204601.

⁶² Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2011 r., II FSK 1832/09, LEX nr 907754.

Bibliografia

- Adamiak B., *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2021.
- Adamiak B., *Wyroki wojewódzkiego sądu administracyjnego*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020.
- Borkowski M., *Zaskarżenie uzasadnienia wyroku w skardze kasacyjnej*, *Przegląd Podatkowy* 2010, nr 10.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Demendecki T., *Komentarz do Art. 45*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2-4-1997 (Dz. U. Nr 78, poz. 483)*, oprac. red. na podstawie: *System postępowania cywilnego*, t. 5. *Środki zaskarżenia*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2023 [wyd. el. Legalis].
- Hauser R., Celińska-Grzegorzczak K., *Kompetencje sądów administracyjnych*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Kabat A., *Komentarz do art. 141*, w: B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX].
- Kmieciak Z., *Glosa do uchwały NSA z dnia 11 grudnia 2006 r.*, I FPS 3/06, *OSP* 2007, z. 6, poz. 77.
- Knysiak-Molczyk H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2021.
- Kowalski M., *Rola i pozycja sędziego sądu administracyjnego*, w: *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. J. Drachal, R. Hauser, Warszawa 2018.
- Łętowska E., Paprocka A., Rzucidło-Grochowska I., *Podstawy uzasadniania w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym*, w: *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015.
- Stefański R.A., Zabłocki S., *Komentarz do Art. 418a*, w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 3. *Komentarz do art. 297–424*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX].
- Woś T., *Orzeczenia sądowe*, w: *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017.
- Wróblewski J., *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej*, Łódź 27–28 marca 1980 r., Wrocław 1982.
- Zawłocki R., Gałęski M., Leżak K.J., *Uzasadnienia wyroków sądu karnego na urzędowych formularzach. Komentarz. Wzory. Orzecznictwo*, Warszawa 2021.

