

EMIL PLEWA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Prawa i Administracji

e-mail: eplewa.wew@gmail.com

ORCID: 0000-0001-5303-4843

DOI: 10.14746/cph.2023.1.9

Pojęcie wartości w orzecznictwie sądów administracyjnych*

Wstęp

Niniejszy artykuł stanowi podsumowanie wyników przeprowadzonego badania orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce. Analiza objęła dorobek orzecznictwa od rozpoczęcia działalności reaktywowanego sądownictwa administracyjnego w dniu 1 września 1980 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. Badanie polegało na poszukiwaniu w uzasadnieniach orzeczeń przypadków użycia przez sądy terminu „wartość” oraz kontekstu i znaczenia, w jakim został ten termin zastosowany, ze zwróceniem szczególnej uwagi na kwestię nawiązywania do zasad prawa, a także odniesienia do aksjologii w ogóle. Kwerenda miała na celu ustalenie, jakie znaczenia przyjmuje termin „wartość” w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, a w konsekwencji, z jaką częstotliwością sądy uwypuklają w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć warstwę aksjologiczną. Autor posługuje się metodą dogmatycznoprawną.

Sądy administracyjne w uzasadnieniach swoich orzeczeń niejednokrotnie posługują się terminem „wartość”, jednak nie wskazują *expressis verbis* sposobu rozumienia tego pojęcia. W języku naturalnym słowniki przypisują temu wyrazowi kilka znaczeń, odwołujących się do różnych płaszczyzn. W języku prawniczym określenie to zostało przyjęte przede wszystkim na potrzeby sądownictwa i tym samym otrzymało nowe

* Autor składa serdeczne podziękowania prof. Marzenie Kordeli za cenne uwagi do niniejszego tekstu.

znaczenia, które mimo specyfiki języka prawniczego osadzają się w znaczeniach wskazywanych przez słowniki języka polskiego.

Z uwagi na to, że termin „wartość” w jednym ze swoich znaczeń odnosi się do szczególnie doniosłej sfery aksjologii prawa – wartości przypisywanych prawodawcy, każde użycie tego określenia przez sądy wymaga precyzyjnego znaczenia, w jakim zostało ono użyte. Waga użycia terminu „wartość” będzie bowiem inna dla każdego ze znaczeń.

Ścisłe przyporządkowanie zakresu znaczeniowego, w jakim zostało użyte określenie „wartość”, jest także istotne wtedy, gdy sądy odwołują się do wartości, nie posługując się tym terminem wprost. Czynią to wówczas za pośrednictwem przytoczonych zasad prawa czy – co zdecydowanie częstsze – przez proste wskazanie przepisu prawnego. Dlatego wyraźne rozróżnienie znaczeń jest istotne dla rekonstrukcji warstwy aksjologicznej uzasadnienia orzeczenia oraz rekonstrukcji toku wykładni przeprowadzonej przez sąd przy stosowaniu prawa.

Słownikowe definicje „wartości”

Wśród słownikowych definicji terminu „wartość” można wskazać cztery podstawowe znaczenia, które odnoszą się do:

- 1) określonej sumy pieniężnej,
- 2) zalet i cech danego bytu,
- 3) etyki, estetyki etc.,
- 4) liczby wskazującej określoną wielkość fizyczną¹.

Redaktorzy słowników języka polskiego określają wartość jako „to, co przedstawia przymiot rzeczy”², podkreślając, że owa wartość powstaje „ze względu na jego użyteczność, piękność, trwałość”³, w szczególności dla jakiejś grupy ludzi⁴, a w dalszej kolejności akcentują aspekt ekonomiczny⁵. Terminu tego używa się zatem zarówno do określenia kategorii materialnej (pkt 1 i 4), jak i niematerialnej czy abstrakcyjnej (pkt 2 i 3). Tak sformułowany katalog podstawowych znaczeń terminu „wartość” zdaje się wyczerpywać możliwe użycia tego terminu w języku i pozwala przejść do bardziej złożonych użyć, jednak zakorzenionych w czterech podstawowych zastosowaniach⁶.

¹ M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 2000, s. 969.

² M. Arct, *Słownik ilustrowany języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1995, s. 989.

³ A. Zdanowicz i in., *Słownik języka polskiego. Część II*, Wilno 1861, s. 1812.

⁴ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1995, s. 614–615.

⁵ A. Zdanowicz i in., *Słownik...*, s. 1812.

⁶ Podobnie definicję terminu „wartość” ujmują inne słowniki: S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. IV: R–T, Warszawa 2018, s. 183–184.

Wartości w rozumieniu niematerialnym pozostają w bliskiej zależności z ocenami. Należy jednak odróżnić obydwa terminy. „Wartości” należy pojmować „jako określenia cech przedmiotów przez kogoś dodatnio czy ujemnie ocenionych. Wartość jest w tym rozumieniu cechą relatywną, bo w istocie informującą o stosunku określonego podmiotu czy podmiotów do przedmiotu oceny”⁷. Natomiast „oceny” należy pojmować „jako przeżycie aprobaty albo dezaprobaty względem danej rzeczy czy danego stanu rzeczy”⁸. To sprawia, że wartości są wtórne względem ocen oraz relatywne, bo sprowadzone wcześniej do wyniku czyichś ocen. Dlatego dokonując wartościowania, należy dodać, wedle czyich ocen coś zostało uznane za wartościowe⁹. Takie ujęcie wartości stwarza jednak problem ich obiektywizacji, przede wszystkim na gruncie etyki¹⁰, ale także estetyki, ekonomii, a w najmniejszym stopniu w naukach przyrodniczych, które problem obiektywizacji wartości w rozumieniu wielkości fizycznej w zasadzie rozwiązały¹¹.

Trzeba natomiast zauważyć, że powyższe ujęcie wartości zaproponowane przez Zygmunta Ziemińskiego¹², w przeciwieństwie do przytoczonych definicji słownikowych, nie uznaje za wartość tylko stanów, które uzyskały aprobatę podczas oceny, ale także takie, które zostały ocenione ujemnie. W odróżnieniu od tego ujęcia wartości są w słownikach określane jednoznacznie jako stany ocenianie aprobująco¹³, przez co pozostają bliskie znaczeniowo przymiotnikowi „wartościowy”, a także – jak zauważa Tadeusz Czeżowski – pozostają w bliskiej relacji z terminami „dobry” i „dobro”¹⁴. Doktryna prawnicza oraz orzecznictwo sądów przyjęły rozumienie wartości jako stanów aprobowanych.

Wartości w prawie oraz zasady prawa

Prawo bierze swój początek z potrzeby regulowania stosunków międzyludzkich. Fakt ustanowienia danej normy prawnej nakazuje stosującemu prawo domniemywać

⁷ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 58. Należy przy tym jednak uwzględnić również istnienie ocen indyferentnych.

⁸ Ibidem, s. 8–9, 54.

⁹ Ibidem, s. 68–70.

¹⁰ Ibidem, s. 60–67.

¹¹ Więcej na temat filozoficznego ujęcia wartości: T. Czeżowski, *Filozofia na rozdrożu (Analizy metodologiczne)*, Warszawa 1965, s. 117–120.

¹² Inne propozycje rozumienia terminu „wartość” zaproponowane przez tego autora: Z. Ziemiński, *Wstęp...*, s. 57–60.

¹³ Takie samo stanowisko wobec wartości jako stanów ocenianych aprobująco przyjmują Marzena Kordela (*Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 119–149) i Tadeusz Czeżowski (*O przedmiocie aksjologii* [w:] P.J. Smoczyński (red.), *Pisma z etyki i teorii wartości*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 115–129).

¹⁴ T. Czeżowski, *O przedmiocie...*, s. 115–116.

istnienia wartości, dla których ochrony dana norma została ustanowiona. Oznacza to, że prawodawca, stanowiąc normy, chce chronić określone wartości czy dobra. Choć przyjmowanie głębi aksjologicznej prawodawcy czy jego racjonalności i konsekwencji aksjologicznej z pewnością jest zabiegiem idealistycznym i kontrfaktycznym¹⁵ w stosunku do realiów politycznoprawnych, a zwłaszcza faktycznego prawodawcy, to powyższe założenie okazuje się konieczne dla zapewnienia spójności systemu prawnego i pozwala dokonać wykładni prawa w warunkach rozdziału procesu jego stanowienia i stosowania.

Ustawodawca wiele wartości wskazuje przez zasady prawa, które odgrywają doniosłą rolę w konstrukcji systemu prawnego. Choć teoretycy prawa ukuli wiele definicji „zasad prawa”, to w niniejszym artykule warto przytoczyć definicję Marzeny Kordeli, która ujmuje owe zasady jako „normy prawne, które nakazują (zakazują) realizowanie określonej wartości”¹⁶. Zasady „wyrażają” wartości, „chronią” wartości albo formułują wartości, którym prawo ma służyć¹⁷.

Choć doktryna prawnicza oraz sądy i trybunały dekodują ustanowione przez ustawodawcę normy-zasady i kwalifikują dany normatywnie pożądaný stan rzeczy jako wartość prawnie chronioną¹⁸, to proces ten stanowi wyzwanie dla podmiotów stosujących prawo, ponieważ zasady prawa pozostają niedookreślone w swojej treści, a w większości przypadków nie jest jasne, czy dana zasada prawa wyraża stan normatywnie pożądaný (wartość materialna), czy jest np. środkiem do realizacji owego stanu normatywnie pożądanego (wartość instrumentalna)¹⁹.

Pojęcie wartości w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁰

Jak trafnie zauważa Mariusz Oleś: „Gdy mówi się o wartościach w nauce prawa, a w szczególności w obrębie poszczególnych dogmatyk prawniczych, często pojmuje się je intuicyjnie, bez bliższej analizy tej kategorii pojęciowej w sensie ontologicz-

¹⁵ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 258–270.

¹⁶ M. Kordela, *Zasady...*, s. 102.

¹⁷ Ibidem, s. 122–123. O wyjątkowości relacji między zasadami prawa a wartościami świadczy także charakterystyczna zależność semantyczna. Ibidem, s. 128.

¹⁸ Ibidem, s. 124–127.

¹⁹ M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 140–157.

²⁰ Do przygotowania poniższej analizy posłużono się analizą orzecznictwa sądów administracyjnych od początku powołania ich funkcjonowania, tj. od 1 września 1980 r. W artykule przytoczono najnowsze orzecznictwo, które jednak powieli stanowiska wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach.

nym²¹. Niemniej zdekodowanie terminu „wartość” i określenie znaczenia, w jakim został on użyty, jest konieczne, gdyż każde ze znaczeń odnosi się do innej sfery, a użycie danego znaczenia ma różną wagę dla uzasadnienia orzeczenia.

Polskie sądy administracyjne posługują się pojęciem wartości we właściwych sobie, następujących czterech znaczeniach:

- 1) wartość w sensie ekonomicznym,
- 2) wartość w odwołaniu do innych systemów ocen (systemów pozaekonomicznych),
- 3) wartość dowodowa,
- 4) wartość w sensie odnoszącym się do systemu ocen prawodawcy.

Zestawiając powyższe użycia z czterema podstawowymi znaczeniami słownikowymi terminu „wartość” przedstawionymi na początku artykułu, punkt 1 koresponduje ze znaczeniem w sensie określonej sumy pieniężnej, punkty 2 i 3 – ze znaczeniem odwołującym się zalet i cech danego bytu, natomiast punkt 4 przedstawia pojęcie „wartości” w sposób specyficzny dla prawa, gdzie normatywnie pożądane „zjawiska, stosunki, cechy, zachowania itp.”²² zostają przez doktrynę czy orzecznictwo zakwalifikowane jako wartości²³. Tak ujęte wartości ze względu na ich normatywne ujęcie czyni je wartościami prawnie chronionymi.

Wartość w sensie ekonomicznym

W tym ujęciu wartość odpowiada określonej sumie pieniężnej, ma swój materialny substrat, np. wartość przedmiotu zaskarżenia²⁴, wartość transakcji²⁵, wartość niepodzielnych zysków²⁶, wartość nieruchomości²⁷, wartość nominalna i wartość realna przedmiotu aportu²⁸, wartość celna towarów²⁹, wartość służebności³⁰, wartość poniesionych nakładów³¹, wartość jednorazowej wygranej³², wartość określo-

²¹ M. Oleś, *Wartości* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

²² M. Kordela, *Zasady...*, s. 124.

²³ Ibidem. Przykładowy katalog wartości w prawie: ibidem, s. 124–127.

²⁴ Postanowienie NSA z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt I FZ 284/14, LEX nr 1506876.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II FSK 1222/18, LEX nr 3081477.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2012 r., sygn. akt I SA/Wr 208/12, LEX nr 1211355.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2745/12, LEX nr 1481899; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt I SA/Łd 266/19, LEX nr 2696172.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Wa 1273/14, LEX nr 1668409.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 57/17, LEX nr 2644912.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II FSK 2959/11, LEX nr 1430108.

³¹ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt II FSK 2549/13, LEX nr 1928204.

³² Wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r., sygn. akt II GSK 2981/17, LEX nr 3031321.

na³³, wartość otrzymanych świadczeń³⁴. Sądy administracyjne w sprawach gospodarczych rozszerzają rozumienie wartości ekonomicznej na byty niemające same w sobie wartości ekonomicznej, ale użyte w odpowiedni sposób mogą przyczynić się do zysku, np. wartość handlowa informacji³⁵, tajemnica przedsiębiorcy jako wartość gospodarcza³⁶. Należy zwrócić uwagę, że pojęcie wartości w ujęciu ekonomicznym najczęściej będzie towarzyszyć orzecznictwu wydanemu w sprawach przede wszystkim z zakresu prawa podatkowego i w mniejszym stopniu z zakresu prawa gospodarczego. Wyraźne jest więc odniesienie do instytucji typowych dla prawa cywilnego czy handlowego, których zaistnienie wiąże się z powstaniem obowiązku podatkowego. Właśnie w znaczeniu ekonomicznym termin „wartość” jest najczęściej używany w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wartość w odwołaniu do innych systemów ocen (systemów pozaekonomicznych)

W tym przypadku termin „wartość” odnosi się do niemierzalnej i abstrakcyjnej wartości danego obiektu. Owa wartość odwołuje się do innych systemów ocen, które wyznaczają mniej czy bardziej precyzyjne kryteria pozwalające ją określić. Sądy administracyjne w orzecznictwie powołują się na: wartość zabytkową³⁷, wartość historyczną³⁸, wartość artystyczną³⁹, wartość naukową⁴⁰, wartość użytkową⁴¹ etc. Posługiwanie się jednak wartościami w takim ujęciu stwarza problem arbitralności ocen. O ile wartość w sensie ekonomicznym jest mierzalna, o tyle wartość naukowa, artystyczna, historyczna czy zabytkowa może opierać się na odczuciach jakiejś grupy osób czy indywidualnych preferencjach.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wa 2703/11, LEX nr 1264315.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt II FSK 1828/11, LEX nr 1315617.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., sygn. akt III OSK 596/21, LEX nr 3227720.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 553/15, LEX nr 2148492; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 940/19, LEX nr 3027861.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 632/18, LEX nr 2825323.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2432/18, LEX nr 3044126.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1985/17, LEX nr 2514216.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 651/21, LEX nr 3339246.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1130/19, LEX nr 3393102.

Wartość dowodowa

W tym ujęciu wartość określa moc poszczególnych dowodów⁴² dla wyjaśnienia stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym⁴³, sądowoadministracyjnym⁴⁴ czy podatkowym⁴⁵. Sądy administracyjne posługują się terminem „wartość” zawsze w odniesieniu do mocy dowodowej konkretnego dowodu, np. wartość dowodowa dokumentów urzędowych⁴⁶, wartość dowodowa kopii dokumentu urzędowego⁴⁷, wartość dowodowa nieczytelnych dokumentów⁴⁸, wartość dowodowa opinii biegłego⁴⁹, wartość dowodowa operatu szacunkowego⁵⁰, wartość dowodowa protokołu kontroli⁵¹, ograniczona wartość zeznań strony⁵².

Wartość w sensie odnoszącym się do systemu ocen prawodawcy

To ujęcie wartości jest najmniej uchwytnie w orzecznictwie, po pierwsze, ze względu na znikome używanie w tym kontekście słowa „wartość”, po drugie, ze względu na rzadko wyraźne artykułowanie wartości. Sądy administracyjne wzmiankują o wartościach m.in. przez przytaczanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego⁵³, który często w orzecznictwie posługuje się terminem „wartość” w odniesieniu do systemu ocen prawodawcy, używając przy tym głównie terminu „wartość konstytucyjna⁵⁴”, które to sformułowanie można odnaleźć w orzecznictwie sądów

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wa 1733/14, LEX nr 1745529; wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt I FSK 1803/17, LEX nr 3030838.

⁴³ Art. 75–88a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000)

⁴⁴ Art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 329).

⁴⁵ Art. 191 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540).

⁴⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt III SA/Gl 85/16, LEX nr 2136833.

⁴⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 950/21, LEX nr 3294848.

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 1181/19, LEX nr 2804071.

⁴⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Lu 890/17, LEX nr 2433901.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2659/19, LEX nr 3058554.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 22 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2681/19, LEX nr 3036857.

⁵² Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Op 390/12, LEX nr 1233551.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II OSK 541/20, LEX nr 3200153.

⁵⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK 1997/2/19.

administracyjnych⁵⁵. Inne używane sformułowanie w orzecznictwie to „wartości prawnie chronione”⁵⁶, pełniące analogiczną rolę jak „wartości konstytucyjne”, z tym że te pierwsze mogą być wyrażone także w akcie o randze podkonstytucyjnej⁵⁷. Nie sposób pominąć faktu, że termin „wartości prawnie chronione” bywa przez sądy używany także w rozumieniu „wartości w odwołaniu do innych systemów ocen (systemów pozaekonomicznych)”⁵⁸.

W orzecznictwie sądów administracyjnych częściej występują wartości przywołane pod postacią zasad prawa. Jak już wcześniej wspomniano, „zasady »wyrażają« wartości, »chronią« wartości albo formułują wartości, którym prawo ma służyć”⁵⁹. Choć i w tym ujęciu sądy administracyjne częściej powołują się na konstytucyjne zasady prawa (np. zasada demokratycznego państwa prawa⁶⁰, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada pewności prawa⁶¹, zasada niedziałania prawa wstecz⁶², zasada równości wobec prawa⁶³, zasada ochrony praw nabytych⁶⁴, zasada pierwszeństwa prawa unijnego⁶⁵, zasada dwuinstancyjności postępowania⁶⁶) aniżeli na zasady typowe dla postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego czy podatkowego, np. zasada trwałości decyzji⁶⁷, zasada zupełności materiału dowodowego⁶⁸, zasada szybkości postępowania⁶⁹, zasada prawa

⁵⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 845/18, LEX nr 2614878.

⁵⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2822/19, LEX nr 3091123; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 2938/21, LEX nr 3151180; wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt II GSK 63/18, LEX nr 3071304; wyrok NSA z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt II GSK 620/18, LEX nr 3158902.

⁵⁷ Sądy administracyjne używają także podobnego określenia „interes prawnie chroniony” lub „uprawnienie prawnie chronione”. Zob. postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1702/06, LEX nr 927583.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ M. Kordela, *Zasady...*, s. 122–123.

⁶⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt IV SAB/GI 153/18, LEX nr 2574177.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2022 r., sygn. akt I SA/Wa 1388/21, LEX nr 3352281.

⁶² Wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16, LEX nr 2168684.

⁶³ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II GSK 2993/14, LEX nr 2083261.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 31 marca 2016 r., sygn. akt II FSK 90/14, LEX nr 2036818.

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II GSK 1600/17, LEX nr 2745319.

⁶⁶ Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 238/13, LEX nr 1504883.

⁶⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 181/17, LEX nr 2284446.

⁶⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Ke 608/17, LEX nr 2455917.

⁶⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt III SAB/Wr 12/20, LEX nr 3025663.

do informacji⁷⁰, zasada autonomii prawa podatkowego⁷¹. Co ciekawe, w orzecznictwie sądów administracyjnych można także odnaleźć powołania na zasady prawa rzymskiego⁷². Ma to jednak raczej charakter uwag na marginesie, które nie wzbogacają merytorycznie uzasadnienia, a jedynie przyjmują postać historycznoprawnej ciekawostki i sądy powinny unikać tego typu uwag w uzasadnieniu. Wszakże norma prawna czy zasada nie nabiera większej mocy prawnej przez to, że była już respektowana w czasach rzymskich.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nie każde użycie terminu „zasada” będzie użyte w rozumieniu zasad prawa – norm-zasad. Może bowiem być synonimem zbioru norm-reguł prawa procesowego, niebędących nośnikiem wartości w takim samym stopniu⁷³, np. zasady obliczania dochodu na potrzeby ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego⁷⁴, zasady przyznawania prawa pomocy⁷⁵, zasady składania przez stronę dodatkowego oświadczenia oraz dokumentów⁷⁶. Co znamienne, takie przywołanie terminu „zasada” zwykle jest stosowane w liczbie mnogiej – zasady. Można odnaleźć nieliczne przypadki użycia terminu „zasada” w odniesieniu do pojedynczej normy-reguły, np. odstępstwo od zasady związania wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny⁷⁷.

Przywoływane przez sądy administracyjne wartości pod postacią zasad prawa, podobnie jak wskazywanie na wartości wprost, stanowi rzadki zabieg w praktyce orzeczniczej. Wyraźne artykułowanie w uzasadnieniu podstaw aksjologicznych orzeczenia jest sporadyczne. Warto podkreślić, że analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, iż sądy administracyjne powściągliwie używają terminu „wartość” czy „zasada” w kontekście wartości. A jeśli już się nimi posługują, to w większości przypadków brakuje rozwinięcia, co sąd rozumie przez tę wartość oraz jaka jest jej wykładnia.

⁷⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt IV SAB/GI 248/18, LEX nr 2641733.

⁷¹ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt I FSK 390/14, LEX nr 1783228.

⁷² Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 11 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 295/20, LEX nr 3067827.

⁷³ O ile zasady prawa (normy-zasady) ze swej istoty wyrażają wartości, o tyle pozostałe normy (normy-reguły), jak każda norma ustanowiona dla ochrony jakiejś wartości, nie wyrażają ich jednak w taki sposób i w takim stopniu jak normy-zasady, choć pozwalają również rekonstruować system ocen prawodawcy.

⁷⁴ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 465/15, LEX nr 1749359.

⁷⁵ Postanowienie NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OZ 757/14, LEX nr 1542106.

⁷⁶ Postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt II FZ 29/13, LEX nr 1274290.

⁷⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt I SA/Gd 1670/16, LEX nr 2247833. Zob. też art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przepis prawny jako podstawa uzasadnienia orzeczenia

Z analizy orzecznictwa wynika, że preferowaną przez sądy administracyjne metodą sporządzania uzasadnień jest wyraźne wskazywanie podstaw prawnych poprzez odwołanie się do konkretnych przepisów. Rzadko można odnaleźć fragmenty uzasadnień przywołujące wyraźne podstawy aksjologiczne rozstrzygnięcia czy aksjologię uwzględnioną przy orzekaniu. Takie uchylanie się od „nasączenia aksjologicznego” uzasadnień należy jednak uznać za słuszne. Dzięki temu w uzasadnieniu znajduje się to, co istotne, czyli stan faktyczny oraz stan prawny pod postacią konkretnych przepisów odnoszących się do stanu faktycznego. Tworzenie rozbudowanych rozważań aksjologicznych przy rozpatrywaniu każdej sprawy mogłoby doprowadzić do rozbieżności w orzecznictwie. Stąd właściwe jest powściągliwe uzewnętrznianie warstwy aksjologicznej uzasadnienia. Wszakże przytoczenie przepisu prawnego i zawartej w nim normy prawnej pozwala czytelnikowi samodzielnie zdekodować zawartą w nim warstwę aksjologiczną. Za słusznością powściągliwości aksjologicznej w uzasadnieniu przemawia także argument prakseologiczny, czyli ekonomia pracy sędziego. Odstąpienie od tej praktyki może mieć miejsce wtedy, gdy warstwa aksjologiczna przepisów prawa, a nie ich literalne brzmienie decyduje o kierunku rozstrzygnięcia. Podobnie gdy któryś z zarzutów skargi, skargi kasacyjnej bądź odpowiedź organu administracji publicznej powołuje się wprost na jakąś wartość czy zasadę prawa⁷⁸ i w związku z powstaniem sporu między stronami o ich interpretację konieczne jest dokonanie ich wykładni przez sąd. Wyraźne przytoczenie wartości oraz ich dokładne objaśnienie bezwzględnie powinno nastąpić wtedy, gdy sąd w oparciu o wartości przypisywane ustawodawcy dokonuje korekty nieadekwatnego brzmienia przepisów.

Należy jednak odeprzeć ewentualny zarzut, który można by nieopatrzenie sformułować na podstawie tego wywodu, że sądy administracyjne w procesie wykładni prawa nie przypisują normie prawnej możliwie silnego uzasadnienia w systemie ocen przypisywanemu ustawodawcy⁷⁹. Fakt niereferowania w uzasadnieniu całego procesu wykładni przepisów prawa nie oznacza pominięcia wykładni funkcjonalnej przez sąd przy orzekaniu, choć dodanie do uzasadnienia wyraźnego odniesienia do wartości niewątpliwie wzmacnia stanowisko sądu oraz czyni je bardziej czytelnym i zrozumiałym dla zwykłego obywatela. Natomiast pominięcie namysłu aksjologicznego przed wydaniem orzeczenia należy uznać za rażący błąd wykładni i przykład nierzetelności w pracy sądu.

⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 487/19, LEX nr 3047265.

⁷⁹ Autor posługuje się derywacyjną koncepcją wykładni prawa Zygmunta Ziemińskiego i Macieja Zielińskiego.

Wnioski końcowe

Termin „wartość” nawet w codziennym użyciu ma charakter wieloznaczny, a w języku prawniczym używanym przez sądy administracyjne otrzymał nowe znaczenia na użytek orzeczniczy. Analiza materiału źródłowego pozwala stwierdzić, że:

1) w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje użycie terminu „wartość” w znaczeniu ekonomicznym, a w mniejszym stopniu w odwołaniu do innych systemów ocen (systemów pozaekonomicznych);

2) sądy administracyjne rzadko wskazują w uzasadnieniu orzeczenia aksjologiczne podstawy rozstrzygnięcia;

3) sądy administracyjne preferują powoływanie się na konkretny przepis zawierający w sobie daną wartość czy zasadę prawa niż wskazywanie konkretnej wartości czy zasady prawa i opisywanie jej wykładni;

4) powyższe twierdzenia nie uprawniają do wniosku, że sądy administracyjne nie uwzględniają wartości przypisywanych ustawodawcy w procesie stosowania prawa;

5) sądy administracyjne używają określenia „zasada” w znaczeniu norm-reguł w odniesieniu do zbioru norm prawa procesowego, co jest odmiennym znaczeniem od przyjętego rozumienia terminu „zasada” jako normy-zasady.

Zaskakująca jest jednak powściągliwość sądów administracyjnych w uwypuklaniu wartości (w sensie odnoszącym się do systemu ocen prawodawcy) w uzasadnieniach rozstrzygnięć. Ekonomia pracy sędziego oraz wartość, jaką jest szybkość postępowania, przemawiają za tym, aby w sprawach typowych, prostych, powtarzalnych sądy nie sporządzały nadmiernie rozbudowanych uzasadnień poprzez tłumaczenie zagadnień klarownych. Niemniej w dokonanej analizie orzecznictwa można było zauważyć, że uzasadnienia rozstrzygnięć przy złożonych zagadnieniach prawnych, choć zawierały objaśnienia zastosowanych przepisów, nie wskazywały na ich warstwę aksjologiczną. Zaakcentowanie wartości nie tylko wzmocniłoby stanowisko sądu, ale przy złożonych zagadnieniach prawnych usuwałoby także wątpliwości i rozbieżności interpretacyjne, których bez odwołania się do wykładni funkcjonalnej, czyli do wartości ustawodawcy, nie sposób usunąć. Tym samym przy ewentualnym zastosowaniu środka zaskarżenia sąd wyższej instancji będzie mógł bez problemu odtworzyć tok myślenia sądu niższej instancji. Brak wskazania w uzasadnieniu w sprawach złożonych na warstwę aksjologiczną naraża sąd na nie zawsze zasadny zarzut pominięcia namysłu aksjologicznego (zastosowania wykładni funkcjonalnej) przed wydaniem orzeczenia.

BIBLIOGRAFIA**Akty prawne**

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r., poz. 1540).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r., poz. 329).
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK 1997/2/19.
- Postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1702/06, LEX nr 927583.
- Postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt II FZ 29/13, LEX nr 1274290.
- Postanowienie NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OZ 757/14, LEX nr 1542106.
- Postanowienie NSA z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt I FZ 284/14, LEX nr 1506876.
- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt II FSK 1828/11, LEX nr 1315617.
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II FSK 2959/11, LEX nr 1430108.
- Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2745/12, LEX nr 1481899.
- Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt I FSK 390/14, LEX nr 1783228.
- Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt II FSK 2549/13, LEX nr 1928204.
- Wyrok NSA z dnia 31 marca 2016 r., sygn. akt II FSK 90/14, LEX nr 2036818.
- Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II GSK 2993/14, LEX nr 2083261.
- Wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16, LEX nr 2168684.
- Wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 57/17, LEX nr 2644912.
- Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II GSK 1600/17, LEX nr 2745319.
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt I FSK 1803/17, LEX nr 3030838.
- Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 632/18, LEX nr 2825323.
- Wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r., sygn. akt II GSK 2981/17, LEX nr 3031321.
- Wyrok NSA z dnia 22 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2681/19, LEX nr 3036857.
- Wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 487/19, LEX nr 3047265.
- Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2659/19, LEX nr 3058554.
- Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt II GSK 63/18, LEX nr 3071304.
- Wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II FSK 1222/18, LEX nr 3081477.
- Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 2938/21, LEX nr 3151180.
- Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II OSK 541/20, LEX nr 3200153.
- Wyrok NSA z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt II GSK 620/18, LEX nr 3158902.
- Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., sygn. akt III OSK 596/21, LEX nr 3227720.
- Wyrok NSA z dnia 18 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1130/19, LEX nr 3393102.
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 11 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 295/20, LEX nr 3067827.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2012 r., sygn. akt I SA/Wr 208/12, LEX nr 1211355.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wa 2703/11, LEX nr 1264315.

- Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Op 390/12, LEX nr 1233551.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 238/13, LEX nr 1504883.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Wa 1273/14, LEX nr 1668409.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wa 1733/14, LEX nr 1745529.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 465/15, LEX nr 1749359.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 553/15, LEX nr 2148492.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt III SA/Gl 85/16, LEX nr 2136833.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt I SA/Gd 1670/16, LEX nr 2247833.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 181/17, LEX nr 2284446.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Lu 890/17, LEX nr 2433901.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Ke 608/17, LEX nr 2455917.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1985/17, LEX nr 2514216.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt IV SAB/Gl 153/18, LEX nr 2574177.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 845/18, LEX nr 2614878.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt IV SAB/Gl 248/18, LEX nr 2641733.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2432/18, LEX nr 3044126.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt I SA/Łd 266/19, LEX nr 2696172.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 1181/19, LEX nr 2804071.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt III SAB/Wr 12/20, LEX nr 3025663.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 940/19, LEX nr 3027861.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2822/19, LEX nr 3091123.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 950/21, LEX nr 3294848.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2022 r., sygn. akt I SA/Wa 1388/21, LEX nr 3352281.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 651/21, LEX nr 3339246.

Literatura

- Arct M., *Słownik ilustrowany języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1995.
- Bańko M. (red.), *Inny słownik języka polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 2000.
- Czeżowski T., *Filozofia na rozdrożu (Analizy metodologiczne)*, Warszawa 1965.
- Czeżowski T., *O przedmiocie aksjologii* [w:] P.J. Smoczyński (red.), *Pisma z etyki i teorii wartości*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989.
- Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. IV: R–T, Warszawa 2018.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Ingarden R., *Książeczka o człowieku* [w:] J. Cabaj, Z.J. Czarnecki, H. Jakuszko, J. Dybel (red.), *Świat, człowiek i wartości. Wybór tekstów filozoficznych*, Warszawa 1988.
- Kominek P., *Wartości publiczne w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 1.
- Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Oleś M., *Wartości* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Petrażycki L., *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 2002.
- Smoczyński P.J. (red.), *Pisma z etyki i teorii wartości*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1995.
- Zdanowicz A. i in., *Słownik języka polskiego. Część II*, Wilno 1861.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

THE NOTION OF VALUE IN THE JUDICIAL DECISIONS OF ADMINISTRATIVE COURTS

Abstract

Administrative courts use the term “value” in their justifications of judgments. This concept has at least four separate meanings in the sphere of the natural language. In the legal language, it is used in judicial decisions and it consequently acquired new meanings for use in judicial practice. The purpose of this article is to present the results of the analysis of the judicial decisions of administrative courts in terms of using the term “value” and the meanings assigned to it. The article presents dictionary definitions of the discussed term, its theoretical and legal aspects, i.e. the relationships of values-evaluation, values-principle as well as four meanings of the term “value” which are used in the judicial decisions of admin-

istrative courts, i.e. value in the economic sense, value in relation to other evaluation systems (except the economic one), evidential value, and value in the meaning related to the legislator's evaluation system. The conclusions concern the axiological layer of the justifications of the judicial decisions as well as administrative courts adducing to the values assigned to the legislator in the judicial decisions.

Keywords: values, principles of law, axiology of law, judicial decisions of administrative courts