

III. Z ORZECZNICTWA

Arkadiusz Jaworski*

Etyka administracji publicznej a funkcja edukacyjna sądów administracyjnych – glosa częściowo krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3869/21

Public administration ethics and the educational function of administrative courts – a partially critical commentary to the judgment of the Supreme Administrative Court of July 15, 2021, file ref. III OSK 3869/21

Abstract. This gloss discusses two, at first glance imperceptible, problems that are concentrated in the ruling analyzed. The first of these is the practical application of ethical principles by public administration bodies. In the case being commented on – submitting an application for a school scholarship beyond the statutory deadline – the public administration authorities not only failed to fulfill their obligations related to the fair consideration of the case, but also to provide protection to a family in a difficult life situation. Such protection is guaranteed not only by statutes, including the Code of Administrative Procedure, but also by the Constitution of the Republic of Poland and international agreements binding on Poland.

The Supreme Administrative Court's judgment focused primarily on the analysis of the provisions of the Education System Act, without paying much attention to the above-mentioned problem of standards that should guide public administration. In the author's opinion, such a way of considering the case, which ignores the broader context of the primary causes of the entire problem,

* The John Paul II Catholic University of Lublin, Poland | Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0009-0008-8385-4971>, e-mail: arek.jaw@op.pl.

should be considered as a serious omission. In the light of the fundamental role of the courts in protecting the fundamental rights of the individual, as well as the influence of case law on shaping the legal culture of public authorities and society, the duty of the court – especially the court of last instance – is to provide a detailed explanation of all doubts that have arisen in a given case and a comprehensive justification of the reasons for a given decision. The goal that the court should strive for is not only to uphold and promote certain standards or maintain the uniformity of case law, but also to ensure that both the parties and all other recipients of the judgment have no or the least possible doubts as to the correctness of the judgment. All this significantly affects the authority of the judiciary and the trust of citizens in it, and thus to some extent, also their faith in the entire public authority in Poland.

Keywords: administrative courts – public administration – ethics – family rights – axiology

Wprowadzenie

Głosowane orzeczenie to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 lipca 2021 r.¹, w którym oddalił on skargę kasacyjną na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Łodzi z 29 września 2020 r.², uchylający decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Łodzi, w przedmiocie odmowy przyznania stypendium szkolnego. NSA rozpatrywał sprawę przede wszystkim w zakresie obowiązku organu do zbadania, czy w danej sytuacji zachodzi przypadek uzasadniony, dopuszczający przekroczenie terminu do złożenia wniosku o stypendium, a także czy organ powinien niezależnie od tego rozważyć nadanie stypendium z urzędu. Rozważania podjęte w niniejszej glosie skupiają się na niewystarczająco poruszonych przez Sąd kwestiach, tj. nad naruszeniem przez organy administracyjne zasad etyki zawodowej oraz nad wystąpieniem w świetle prawa przesłanek do stwierdzenia zaistnienia uzasadnionego przypadku lub do nadania stypendium z urzędu. NSA powinien dogłębniej omówić tę sprawę w uzasadnieniu do wyroku, przede wszystkim ze względu na fundamentalną rolę sądów w kształtowaniu kultury prawnej władzy publicznej i społeczeństwa oraz ochronę praw jednostki.

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 VII 2021 r., sygn. akt III OSK 3869/21, LEX nr 3206906.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Łodzi z 29 IX 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 141/20, LEX nr 3062634.

1. Stan faktyczny

Skarżąca złożyła w dniu 25 października 2019 r. wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego dla córki (uczennicy szkoły branżowej I stopnia) oraz syna (ucznia zespołu szkolno-przedszkolnego). Do wniosku dołączyła oświadczenie, w którym uzasadniła późne złożenie wniosku opieką sprawowaną nad swoją matką, niezdolną do samodzielnej egzystencji oraz posiadającą oświadczenie o niepełnosprawności psychicznej i ruchowej. Zgodnie z art. 90n ust. 6 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³ wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego. Jednocześnie zgodnie z art. 90n ust. 7 u.s.o. wniosek może zostać złożony po upływie tego terminu w uzasadnionych przypadkach.

Prezydent Miasta Łodzi decyzją z listopada 2019 r. odmówił przyznania stypendium, wskazując w uzasadnieniu, że ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika, aby zostały spełnione przesłanki art. 90n ust. 7 u.s.o. W odpowiedzi skarżąca złożyła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi. Organ II instancji utrzymał w mocy wspomnianą decyzję, argumentując, że termin do złożenia wniosku o przyznanie stypendium z art. 90n ust. 6 u.s.o. jako przepis prawa materialnego nie podlega przywróceniu. Kolegium nie uznało również, aby konieczność opieki nad matką była uzasadnionym przypadkiem, uprawniającym w świetle art. 90n ust. 7 u.s.o. do złożenia wniosku po terminie. W ocenie organu niepełnosprawność matki, która powstała w listopadzie 2018 r. nie jest „[z]darzeniem nagłym i nie stanowi uzasadnionej przeszkody do terminowego złożenia dokumentów zwłaszcza, że strona korzystała już z tej formy pomocy i była lub powinna była wiedzieć, w jakim terminie należy złożyć wniosek o przyznanie stypendium”, a także zwrócił uwagę, że wniosek o przyznanie świadczenia można złożyć także za pośrednictwem poczty przez osobę trzecią.

Skarżąca złożyła skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który wyrokiem z 29 września 2020 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Łodzi. Sąd, potwierdzając nieprzywracalność terminu określonego art. 90n ust. 6 u.s.o., uznał jednocześnie winę organu I instancji, wyrażającą się w braku poparcia decyzji żadnymi konkretnymi przesłankami, w tym

³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2230 ze zm., dalej „u.s.o.”.

niewyjaśnieniu w pełni stanu faktycznego sprawy oraz niezbadaniu, czy pomimo złożenia wniosku po upływie terminu wnioski ten nie powinien być rozpatrzony merytorycznie. Sąd przeprowadził również wykładnię „uzasadnionego przypadku”, zbliżając go znaczeniowo do zwrotu „wyjątkowego przypadku” – przypadku przez stronę niezawinionego i niezależnego od niego oraz w którym stronie nie można zarzucić niedbalstwa. W ocenie Sądu, dopiero organ II instancji podjął się oceny przesłanek uprawniających do przekroczenia terminu, jednakże w sposób „autorytarny” uznał on, że nie zostały one spełnione. Sąd przytoczył w tym miejscu uzasadnienie odwołania skarżącej do organu II instancji, w którym wskazała ona, że jest matką samotnie wychowującą dzieci, w trudnej sytuacji materialnej – tylko w weekendy ma możliwość chodzenia na dwie godziny do pracy, aby mieć ubezpieczenie dla dzieci, jej matka zaś zostaje wówczas pod opieką koleżanki. Z kolei w tygodniu nie ma możliwości załatwienia czegokolwiek, albowiem nie ma z kim zostawić matki i nie chce zostawiać jej pod opieką swoich dzieci. Dodatkowo na terminie rozprawy wskazała, że stan zdrowia jej matki we wrześniu 2019 r. bardzo się pogorszył, a niepełnosprawność członka rodziny trwająca od 2018 r. nie musi oznaczać, iż opieka nad taką osobą przebiega przez wszystkie miesiące jednakowo oraz że można tę opiekę zaplanować w określonych ramach czasowych i zabezpieczyć przy okazji czas na wypełnianie innych obowiązków, zwłaszcza gdy zachodzi jeszcze konieczność sprawowania stałej opieki nad dziećmi. Sąd wskazał również błąd organów obydwu instancji polegający na pominięciu przepisów art. 90n ust. 3 u.s.o., które stanowią, że świadczenia pomocy o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu. Wskazał również, iż organy poprzez brak przeprowadzenia jakichkolwiek głębszych rozważań w zakresie zarówno uznania omawianego stanu faktycznego za uzasadniony przypadek, jak i nadania stypendium z urzędu naruszyły art. 7, art. 8 § 1, art. 9, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, a także art. 90n ust. 3 w zw. z art. 90d ust. 1 i ust. 7 u.s.o.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło skargę kasacyjną od wyroku WSA. W opinii organu skarżącego – wbrew twierdzeniu sądu I instancji obydwie instancje administracyjne podjęły decyzje w sprawie przyznania świadczenia wyłącznie na podstawie prawidłowo zgromadzonego materiału dowodowego, który był wystarczający do

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm., dalej „k.p.a.”.

wydania zgodnej z prawem decyzji. Według organu odwoławczego sąd I instancji nie wyjaśnił, dlaczego długoletnia choroba matki skarżącej miałaby być zdarzeniem uzasadniającym przywrócenie wniosku prawie półtora miesiąca po upływie terminu, jako że nie jest to zdarzenie niespodziewane i nagłe. Organ nie zgodził się nadto z dokonaną przez sąd I instancji wykładnią art. 90n ust. 3 u.s.o., gdyż w ocenie organu skutkuje ona wprowadzeniem kolejnego, kwalifikowanego trybu przyznania świadczeń w ramach tego samego postępowania.

2. Wyrok

Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym oddalił skargę kasacyjną w całości, w pełni podzielając stanowisko sądu I instancji. Potwierdził m.in. wykładnię, że z przepisu art. 90n ust. 7 u.s.o. nie wynika, aby jego zastosowanie miało miejsce na wniosek strony, a tym samym – organ ma obowiązek sprawdzenia z urzędu, czy w określonej sprawie zachodzi przypadek uzasadniony. Ponadto w opinii NSA z uzasadnienia sądu I instancji wynika jednoznacznie, iż stwierdzenie przesłanki negatywnej, o której mowa w art. 90n ust. 6 u.s.o., a następnie stwierdzenie przesłanki negatywnej, o której mowa w art. 90n ust. 7 u.s.o., nie oznacza, że w tym samym postępowaniu wszczętym na wniosek będzie możliwe przyznanie świadczenia z urzędu na podstawie art. 90n ust. 3 u.s.o; zachodzić będzie wówczas konieczność wszczęcia nowego postępowania administracyjnego. NSA wskazał również, że wnioskodawczyni zgodnie z prawem wskazała i uprawdopodobniła okoliczności stanowiące uzasadnioną przyczynę do przekroczenia terminu, natomiast organ nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, ukierunkowanego na zbadanie okoliczności faktycznych podnoszonych przez stronę, choć powinien. NSA przeprowadził również analizę art. 90n ust. 7 u.s.o., dzieląc stanowisko sądu I instancji na temat obowiązku zbadania z urzędu okoliczności dotyczących „uzasadnionego przypadku”.

3. Ocena wyroku

W zakresie m.in. obowiązku organu do sprawdzenia wystąpienia przesłanek „uzasadnionego przypadku” wypada podać, iż pod tym względem głosowane rozstrzygnięcie jest zgodne z dotychczasową linią

orzecznicą NSA, potwierdzoną chociażby w wyroku z 16 czerwca 2020 r.⁵, przytoczonym przez sąd I instancji.

Główna wątpliwość, jaka tu się pojawia, wiąże się jedynie z niewystarczającym odniesieniem się NSA do kwestii, dlaczego organ powinien rozważyć zakwalifikowanie omawianego stanu faktycznego pod pojęcie „uzasadnionego przypadku” lub rozważyć możliwość nadania stypendium z urzędu. W świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego organ powinien bowiem wydać decyzję korzystną dla skarżącej, na co wskazuje trudna sytuacja życiowa jej oraz jej dzieci oraz przysługująca im z tego powodu ochrona. Z kolei NSA powinien dokładnie wyłożyć te racje organowi w uzasadnieniu, w celu m.in. wypełnienia dydaktycznej roli orzeczeń sądowych.

Problemem, który leżał u podstaw całej sprawy, był przede wszystkim błędny sposób rozpatrywania sprawy przez organy administracyjne. Zdecydowanie nie zrozumiały one powagi problemu, jaką jest trudna sytuacja skarżącej, a także, jakie w świetle prawa powinna uzyskać wsparcie ze strony władzy publicznej. To niezrozumienie zostało wyrażone chociażby w skardze kasacyjnej w zarzucie 1b dotyczącym naruszenia prawa materialnego: „[a]rt. 90n ust. 3 w zw. z art. 90d ust. 1 i ust. 7 ustawy o systemie oświaty przez błędną wykładnię polegającą na wyjściu poza granice uznania administracyjnego organów I i II instancji, co w konsekwencji doprowadziło do uchylecia zaskarżonych decyzji”. Tak jak powyżej wskazano, w opinii organu sąd I instancji nie wyjaśnił, dlaczego długoletnia choroba matki skarżącej miałyby być zdarzeniem uzasadniającym przywrócenie terminu do złożenia wniosku prawie półtora miesiąca po jego upływie. Przypomnijmy, iż skarżąca była matką samotnie wychowującą dzieci, opiekującą się również własną matką – posiadającą orzeczenie o niepełnosprawności i niezdolną do samodzielnej egzystencji. Wskutek potrzeby całodobowej opieki nad trzema osobami skarżąca mogła sobie pozwolić na pracę tylko w weekendy, w celu otrzymywania ubezpieczenia na swoje dzieci. Ponadto we wrześniu 2019 r., kiedy upływał termin złożenia wniosku o świadczenie, doszło do znaczącego pogorszenia się stanu zdrowia matki oskarżonej. Podkreślenie przez sąd I instancji analogii „uzasadnionego przypadku” do „wyjątkowego przypadku” i braku winy strony w powstaniu przeszkody w chwili jego wystąpienia ma tutaj niebagatelne znaczenie. Sądy

⁵ Wyrok NSA z 16 VI 2020 r., sygn. akt I OSK 1987/19, LEX nr 3035693.

obydwu instancji nie zasygnalizowały bowiem choćby minimum winy skarżącej w przekroczeniu przez nią terminu⁶.

Rację należy tu przyznać organowi II instancji, że WSA nie wyjaśnił dokładniej, dlaczego omawiany stan faktyczny przemawia za uznaniem go za „uzasadniony przypadek”. Sąd I instancji ograniczył się jedynie do stwierdzenia „autorytarnego” uznania stanu faktycznego za nieuzasadniający przekroczenie terminu, a także przytoczenia argumentów skarżącej dotyczących jej sytuacji rodzinnej. Zarzut ten jest jednak mimo wszystko bezzasadny. Sąd I instancji prawidłowo przytoczył wszystkie najważniejsze elementy sprawy, a w kwestii „uzasadnionego przypadku” mógł uznać, iż samo przytoczenie skomplikowanej sytuacji skarżącej wystarczy zarówno do spełnienia wymogów uzasadnienia z art. 141 § 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷, co potwierdził NSA w głosowanym wyroku, jak i do przekonania do tej racji organu skarżącego.

Jednakże sama prawidłowość uzasadnienia nie likwiduje problemu uznania go przez organ skarżący za niewystarczające. Wątpliwości organu II instancji dotyczące postępowania w stosunku do skarżącej nadal nie zostały po wyroku I instancji rozwiązane i był on gotowy powołać się na nie w skardze kasacyjnej. Warto zaznaczyć, że organ skarżący posiadał informacje o wskazanych przed sądem I instancji okolicznościach, tj. niemożności pozostawienia przez skarżącą w ciągu tygodnia swojej matki samej i o pogorszeniu się jej stanu we wrześniu 2019 r., jednak i one nie były dla niego przekonujące.

Analiza sprawy skłania do postawienia fundamentalnego pytania – jaką aksjologią kierowały się w postępowaniu organy obydwu instancji, skoro nie tylko nie rozważały możliwości wsparcia skarżącej, ale nawet w dalszym ciągu kwestionowały w ogóle takie rozwiązanie? Doszło bowiem do irracjonalnej wręcz sytuacji, w której skarżąca musiała wyjaśniać organowi II instancji przed sądem I instancji tak podstawowe z punktu widzenia życiowego sprawy, jak to, że opieka nad osobą z niepełnosprawnością nie jest sprawą prostą, czego nie ułatwia potrzeba stałej, jednoosobowej opieki nad dwójką niepełnoletnich dzieci. Organu obydwu instancji w niniejszej sprawie bez wątpienia uchybiły licznym przepisom prawa powszechnie obowiązującego, zapewniającym

⁶ Co z kolei zostało stwierdzone w sprawie I OSK 1987/19, o czym więcej poniżej.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1634 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

ochronę osobom znajdującym się w sytuacji analogicznej do sytuacji skarżącej i jej rodziny.

1. Należy najpierw rozważyć, czy sytuacja dzieci skarżącej wypełniała przesłanki wymagane do uzyskania stypendium, wskazane w ustawie o systemie oświaty. W świetle art. 90d ust.1 u.s.o. „[s]typendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, z zastrzeżeniem ust. 12”. Powyższy stan faktyczny zdecydowanie wskazuje na spełnianie nie tylko przesłanek ogólnych, lecz także i dwóch szczególnych (niepełnosprawność w rodzinie i niepełność rodziny)⁸. W przytaczanym wcześniej wyroku NSA z 16 czerwca 2020 r. (sygn. akt I OSK 1987/19) wskazał on, że jeżeli organ ustali, że w konkretnym przypadku spełnione są ustawowe warunki kwalifikujące do przyznania pomocy, mimo że wnioskodawca uchybił terminowi do złożenia wniosku o przyznanie stypendium szkolnego, to mając na uwadze treść art. 90n ust. 3 u.s.o., winien zbadać możliwość przyznania pomocy z urzędu. Przyznanie stypendium mogłoby znacząco przyczynić się do poprawienia sytuacji materialnej rodziny skarżącej, w tym przede wszystkim zaspokoić wszelkie kwestie związane z edukacją jej dzieci. Faktem jest bowiem, że konstytucyjna zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych niestety często nie ma przełożenia na rzeczywistość⁹. Takie wsparcie

⁸ Nie spełniono tu z kolei np. przesłanki wielodzietności, która występuje przy co najmniej trójce dzieci; por. art. 4 pkt 43 Ustawy z dnia 14 XII 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 900 ze zm.).

⁹ Należy zwrócić uwagę na pogłębiającą się przepaść w szansach edukacyjnych pomiędzy dziećmi pochodzącymi z rodzin w kryzysie ubóstwa a pozostałymi uczniami. Jednym z czynników jest kwestia posiadania lub nieposiadania wystarczającej ilości środków na opłacenie korepetycji i zajęć dodatkowych, pozwalających na nadrobienie przez ucznia braków w nauce. P. Marczewski, *Skutki ukrytej prywatyzacji w polskiej szkole*, Fundacja im. Stefana Batorego, 24 I 2024, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/skutki-ukrytej-prywatyzacji-w-polskiej-szkole (dostęp: 8 II 2024); Nie bez znaczenia pozostaje również systemowy problem nakładanych przez szkoły na uczniów i ich rodziców dodatkowych opłat, których nieuiszczenie niejednokrotnie wiąże się z negatywną reakcją władz placówki. W 2022 r. 66,7% badanych uczniów wskazało, że musi ponosić koszty ksero albo uiszczać inne opłaty, których się od nich wymaga. Równocześnie 32,4% ankietowanych wskazało, iż składka na radę rodziców w ich szkole jest obowiązkowa, wbrew

stanowiłoby również wypełnienie wskazanych przez ustawodawcę celów stypendium z art. 90b u.s.o., tj. zmniejszenie różnic w dostępie do edukacji, umożliwienie pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia, a także wspieranie edukacji uczniów zdolnych.

Dla podsumowania tego punktu warto przytoczyć szczegółowe okoliczności wydania wspomnianego wcześniej wyroku NSA o sygnaturze akt I OSK 1987/19. W tamtym stanie faktycznym w opinii NSA organy administracji zasadnie uznały, iż skarżąca zawiniła uchybieniu terminu do złożenia wniosku, tym samym nie jest możliwe zakwalifikowanie jej sytuacji jako uzasadnionego przypadku z art. 90n ust. 7 u.s.o. Wskazywał na to np. brak dokumentów potwierdzających wizyty lekarskie, mające według skarżącej uniemożliwić jej złożenie wniosku, czy powoływanie się przez nią na fakt zmiany siedziby Wydziału Edukacji Urzędu Miasta, która to zmiana nastąpiła jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w jej sprawie¹⁰. Jednocześnie uznał za całkowicie błędne pozbawienie skarżącej pomocy tylko z tej przyczyny. Wskazał, że sytuacja rodzinna skarżącej spełnia liczne przesłanki z art. 90d ust. 1 u.s.o., jak np. wielodzietność (samodzielne wychowywanie czwórki dzieci) czy bezrobocie, co tym samym powinno skłonić organy do rozważenia przyznania stypendium z urzędu.

2. Sposób prawidłowego postępowania organu wskazują przede wszystkim przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd I instancji (przy poparciu tego stanowiska przez NSA) słusznie wskazał niedopełnienie przez organy I i II instancji obowiązków ciążących na nich w świetle art. 7, art. 8 § 1, art. 9, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a., poprzez brak rozważenia zarówno, czy jest to uzasadniony przypadek,

art. 84 ust. 6 Ustawy z dnia 14 XII 2016 – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 900 ze zm.); P. Andrychowicz, Ł. Korzeniowski, F. Oszczyk, N. Superson, *Prawa ucznia w Polsce. Świadomość. Naruszenia. Reakcje*, w: *Prawa ucznia w Polsce. Raport z badań*, pod red. Ł. Korzeniowskiego, Stowarzyszenie Umarłych Statutów, Kraków 2023, s. 94–95.

¹⁰ Na marginesie tego fragmentu orzeczenia sygn. akt I OSK 1987/19 i orzeczenia sądu I instancji w tej sprawie (wyrok WSA w Łodzi z 4 IV 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 95/19, LEX nr 2705227) – o ile większość argumentów przytoczonych przez obydwa sądy było trafnych, o tyle WSA przy milczącej aprobacie NSA błędnie uznał za jedno z zarzuteń skarżącej niewykazanie, że przy składaniu wniosków nie mogła np. skorzystać z pomocy osób trzecich czy złożyć wniosek w urzędzie pocztowym lub drogą elektroniczną. Jednocześnie słusznie nie powtórzono tego zarzutu w głosowanym orzeczeniu i orzeczeniu sądu I instancji sygn. akt III SA/Łd 141/20. Za taką oceną przemawia wykładnia art. 9 k.p.a., o czym poniżej.

a także czy istnieje przesłanka do przyznania stypendium z urzędu. Aksjologiczna specyfika problemu wymaga głębszej analizy trzech pierwszych wymienionych przepisów, należących do grupy przepisów ogólnych k.p.a.

Art. 7 k.p.a. nakazuje posiadanie na względzie obok interesu społecznego również „słusznego interesu obywateli”. P. Przybysz zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem NSA słuszny interes strony powinien być uwzględniony przez organ administracji aż do granic kolizji z interesem społecznym. Jednocześnie w przypadku jej wystąpienia, obowiązkiem organu jest wyważenie tych dwóch interesów, nie zaś automatyczne przyznanie pierwszeństwa interesowi społecznemu¹¹. W omawianym stanie faktycznym przy analizie przesłanek wystąpienia uzasadnionego przypadku lub przyznania stypendium z urzędu organy nie wykazały żadnej przesłanki istnienia ważnego interesu społecznego, a tym bardziej nie przedstawiły żadnych argumentów, dlaczego rzekomy interes społeczny miałby w tej sprawie mieć pierwszeństwo.

Art. 8 § 1 k.p.a. nakazuje prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. J. Chmielewski wskazuje, że zasada wyrażona w art. 8 k.p.a. ogranicza swobodę uznania administracyjnego na równi z zasadami art. 7 k.p.a., a zarzut dowolności rozstrzygnięcia może zostać postawiony przy niedokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego, jak również niejednoznacznym wskazaniu przyczyn podjęcia takiego, a nie innego rozstrzygnięcia¹². Sądy obydwu instancji stwierdziły wystąpienie w niniejszej sprawie obu naruszeń.

Z kolei art. 9 k.p.a. nakazuje czuwanie nad tym, by strony postępowania nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, oraz udzielanie im w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Organ nie poinformował skarżącej m.in. o możliwości przyznania stypendium z urzędu, co wskazał w niniejszej sprawie sąd I instancji. Ponadto należałoby stwierdzić, że uchybienie nastąpiło również w zakresie obwinienia skarżącej o niewykorzystanie innych metod złożenia wniosku. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że art. 9 k.p.a. łagodzi – a według niektórych nawet wyłącza całkowicie – zasadę *ignorantia iuris nocet*, zwłaszcza w stosunku do stron postępowania. To złagodzenie/

¹¹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

¹² J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 364–365.

wyłączenie jest stopniowalne, tj. większej znajomości prawa wymaga się od osób np. prowadzących działalność zawodową w określonej dziedzinie niż od osób jej nieprowadzących¹³. W analizowanej sprawie organ II instancji uznał, iż „[o]koliczność podnoszona przez stronę w odwołaniu, że sprawuje opiekę nad matką, pozostaje bez wpływu na wynik sprawy, bowiem wnioszek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendium szkolnego można złożyć także za pośrednictwem poczty przez osobę trzecią”. W omawianej sytuacji życiowej skarżącej irracjonalne byłoby wymaganie od niej szczegółowej znajomości prawa administracyjnego, chociażby w zakresie dostępnych dróg składania wniosków. Ponadto mnogość trudnych spraw mogła spowodować zwyczajne zapomnienie przez skarżącą o upływającym terminie, który to błąd mogła naprawić dopiero po polepszeniu się stanu jej matki. Organ, prawidłowo stosując przepisy k.p.a., nie powinien wykorzystywać usprawiedliwionej niewiedzy skarżącej przeciwko niej, lecz jedynie wskazać możliwość składania wniosku przez osobę trzecią za pośrednictwem poczty i zachęcić do skorzystania z niej w przyszłości.

3. Fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia, jakie powinno zostać wydane przez organy w niniejszej sprawie, mają uregulowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. W doktrynie wielokrotnie wyrażono pogląd, według którego granice uznania administracyjnego, podobnie jak przepisy ustaw zwykłych (formalnych oraz materialnych), określają normy i wartości ustawy zasadniczej, w tym także zasady pochodne wywodzone z innych przewodnich reguł konstytucyjnych¹⁵. Uznanie omawianego stanu faktycznego za przypadek wymagający ze strony organów szczególnego traktowania, nakazuje art. 71 ust. 2 zd. 2 Konstytucji: „[r]odziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Niewątpliwie wystąpiła tutaj trudna sytuacja materialna rodziny – skarżąca jest jej jedynym żywicielem, a praca weekendowa pozwala na zapewnienie bliskim jedynie minimum egzystencji. Należy również potwierdzić jej trudną sytuację społeczną – w opinii Trybunału Konstytucyjnego (TK) przesłankami

¹³ P. Przybysz, op. cit.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

¹⁵ J. Chmielewski, op. cit., s. 358–359, 365.

do jej wystąpienia jest nienaturalny, zachwiany stan osobowy rodziny oraz zakłócenia w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny¹⁶. W omawianej sprawie przesłanki te spełniają wspomniany brak osoby ojca, a także znaczny stopień niepełnosprawności i niezdolność do samodzielnej egzystencji matki skarżącej, które z przyczyn niezależnych od niej uniemożliwiają wypełnianie roli społecznej matki i babci¹⁷. Należy stwierdzić również spełnienie jednej z przesłanek szczególnych, tj. niepełności rodziny (wspomniany brak ojca).

W kwestii „szczególnej pomocy” orzecznictwo TK wprost wskazuje, że oznacza ona „[k]onieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o «zwykłej» intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Posłużenie się w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego wspomagania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują. W tym sensie ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji oznaczać ma wyraźne podwyższenie tego standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom (por. art. 18 Konstytucji)”¹⁸. Zdecydowanie należy uznać potencjalne nadanie stypendium z urzędu (lub przywrócenie przekroczonego terminu) za preferencyjne potraktowanie skarżącej, które przyczyniłoby się do stabilizacji finansowej rodziny skarżącej i pozwoliło na przywrócenie jej prawidłowego funkcjonowania¹⁹.

4. W omawianym kontekście swoje zastosowanie mają również wiążące Polskę umowy międzynarodowe, na czele z Kartą Praw Podstawowych

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 18 XI 2014 r., sygn. akt SK 7/11, OTK-A 2014, nr 10, poz. 112; W. Borysiak, *Art. 71, w: Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1-86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, teza VII B 2, LEX/el.

¹⁷ Orzecznictwo TK zwraca również uwagę, że omawianego przepisu nie należy interpretować dosłownie, a przesłanki trudnej sytuacji materialnej i trudnej sytuacji społecznej nie muszą być spełnione łącznie. Wyrok TK z 18 XI 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

¹⁸ Ibidem; W. Borysiak, op. cit.

¹⁹ Przepis art. 71 ust. 2 zd. 2 został przywołany również w przytoczonym wcześniej wyroku NSA z 16 VI 2020 r. (sygn. akt I OSK 1987/19).

UE²⁰. Już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 listopada 2011 r. zwrócił uwagę na istotną rolę KPP w wyznaczeniu wysokiego poziomu ochrony praw człowieka w UE²¹. Jednocześnie należy zaznaczyć, że sama Karta w art. 51 ust. 1 stanowi, że wiąże państwa członkowskie wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, natomiast Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł, że nie jest władny oceniać zgodności z Kartą przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa unijnego²². W podobnym tonie wypowiedział się NSA, według którego „[z]arzut naruszenia postanowień tej Karty może być podnoszony tylko w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie lub powinny mieć zastosowanie inne niż Karta przepisy prawa Unii Europejskiej”²³. N. Półtorak wskazuje, że KPP powinna być uruchamiana subsydiarnie w stosunku do krajowych standardów ochrony praw podstawowych, gdy te są odpowiednie, nie stanowią zagrożenia dla standardu Karty ani dla wykonywania zobowiązań państw członkowskich²⁴. Brak bezpośredniego związku niniejszej sprawy z prawem wspólnotowym nie wyklucza jednocześnie innego standardu, jakim jest obowiązek prounijnej wykładni. A. Wróbel wskazuje, że stosowanie prawa UE w rozumieniu omawianego przepisu obejmuje nakaz wykładni prawa wewnętrznego zgodnie z przepisami prawa Unii. W związku z tym sądy krajowe w granicach ich właściwości są obowiązane, o ile jest to możliwe, do wykładni prawa wewnętrznego zgodnie z przepisami Karty²⁵. Warunkiem stawianym przez doktrynę jest wyraźne zaznaczenie jedynie pomocniczej roli interpretacyjnej Karty w przypadku, gdy w danej sprawie nie mają bezpośrednio zastosowania przepisy art. 51 ust. 1 KPP²⁶. W niniejszej sprawie, dotyczącej ochrony praw społecznych, ogromne znaczenie ma tzw. Deklaracja nr 62, w której Polska oświadczyła, że ze względu na dziedzictwo ruchu „Solidarności” „[w]

²⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE.C. 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.), dalej „KPP”.

²¹ Wyrok TK z 16 XI 2011 r., sygn. akt SK 45/09, OTK-A 2011, nr 9, poz. 97.

²² Postanowienie TSUE z 7 IX 2017 r., C-177/17 pkt 18; A. Wróbel, *Art. 51, w: Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2020, LEX/el.

²³ Postanowienie NSA z 22 VIII 2014 r., sygn. akt II ONP 4/14, LEX nr 1584120; M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 2, s. 21.

²⁴ N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 26; M. Wróblewski, op. cit.

²⁵ A. Wróbel, *Art. 51...*

²⁶ M. Wróblewski, op. cit., s. 19.

pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”²⁷.

Za szczególnym charakterem omawianego przypadku przemawiają uregulowania art. 34 ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 1 KPP. Art. 34 ust. 3 stanowi o wsparciu Unii dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa. Zgodnie z jego szerokim zakresem podmiotowym system krajowy powinien przyznawać świadczenia każdemu, kto spełnia wymogi określone ustawodawstwem wewnętrznym²⁸. Jak wyżej wykazano, omawiana sytuacja rodzinna skarżącej zdecydowanie spełnia zarówno ogólne, jak i szczególne przesłanki uzyskania przez jej dzieci stypendium szkolnego, określone w art. 90d ust. 1 u.s.o., a jedynym powodem nieprzyznania było w praktyce dowolne uznanie organu. Tym samym nieprzyznanie tego świadczenia w omawianym stanie faktycznym można uznać za stojące w jawnej sprzeczności z art. 34 ust. 3 KPP. Z kolei art. 33 ust. 1 KPP stanowi ogólną normę o korzystaniu przez rodzinę z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek stworzenia i utrzymania warunków do pełnego i prawidłowego rozwoju rodziny²⁹.

5. W omawianym stanie faktycznym zastosowanie mają również przepisy Europejskiej Karty Społecznej³⁰. Mimo iż jest ona aktem chroniącym system praw człowieka w ramach Rady Europy, od wielu lat stanowi ważny element również systemu prawa unijnego; wzorowano na niej m.in. przepisy przytoczonej wcześniej Karty Praw Podstawowych. Polska za wiążące uznaje 58 z 82 artykułów EKS, przy czym są to przepisy w wersji oryginalnej, ze względu na brak ratyfikacji przez

²⁷ Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Dz. Urz. UE z dnia 7 VI 2016, C 202/358, s. 358. Należy w tym miejscu podkreślić, iż doktryna i orzecznictwo wprost podkreślają brak praktycznego znaczenia Protokołu nr 30, tzw. Protokołu polsko-brytyjskiego. Por. A. Wróbel, *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, w: idem, *Karta Praw Podstawowych UE*; A. Wróbel, *Tytuł IV – Solidarność*, w: idem, *Karta Praw...*

²⁸ L. Mitrus, *Art. 34*, w: A. Wróbel, *Karta Praw...*

²⁹ Idem, *Art. 33*, w: A. Wróbel, *Karta Praw...*

³⁰ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 X 1961 r. (Dz.U. 1999 Nr 8, poz. 67 ze zm.), dalej „EKS”.

Polskę Zrewidowanej Karty Społecznej³¹. W omawianym stanie faktycznym zastosowanie mają dwa artykuły EKS, którymi Polska związana jest w całości: art. 16, gwarantujący ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego m.in. poprzez świadczenia społeczne i rodzinne, oraz art. 17, zobowiązujący strony Karty do podejmowania wszelkich koniecznych i odpowiednich środków w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej.

Powyższa analiza wskazuje, że w analizowanej sprawie polski organ administracji w świetle wiążącego go prawa krajowego i międzynarodowego powinien wydać decyzję z korzyścią dla skarżącej, tj. uznać omawiany stan faktyczny za uzasadniony przypadek do przekroczenia terminu w świetle art. 90n ust. 7 u.s.o. lub przyznać stypendium z urzędu na podstawie art. 90n ust. 3 u.s.o. Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, iż omawiany problem jest problemem przede wszystkim natury aksjologicznej. Racją jest, że specyfika codziennej pracy urzędu nie wymaga szczegółowej znajomości problematyki prawa konstytucyjnego czy międzynarodowego. Jednocześnie od każdego pracownika administracji publicznej powinno być wymagane przestrzeganie podstawowych zasad etyki zawodowej, nie tylko tych wskazanych przez prawodawcę, ale również tych, które powinny wynikać z wewnętrznego systemu wartości każdego urzędnika. Do tych zasad należą nie tylko zasady praworządności czy bezstronności, ale również zasada profesjonalizmu, nakazująca m.in. uprzejmość i życzliwość w stosunku do obywatela, dla którego dana sprawa może być sprawą najwyższej wagi³². Celnym jest stwierdzenie M. Giełdy w kontekście zasady subsydiarności: „[t]am, gdzie jednostka może sama zadbać o siebie i swoje sprawy, administracja publiczna nie powinna wkraczać, natomiast gdy jednostka staje się bezradna lub wręcz bezsilna, administracja publiczna ma obowiązek pomóc”³³.

Szansę na uniknięcie podobnych scenariuszy w przyszłości dawałoby odpowiednie pouczenie, udzielone organowi przez NSA w głosowanym orzeczeniu. NSA nie rozwinął bowiem w wystarczającym stopniu

³¹ M. Tomaszewska, *Miejsce i znaczenie Europejskiej Karty Społecznej w systemie prawa Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 224.

³² I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 239–240.

³³ M. Giełda, *Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, CXI, s. 55–56.

argumentacji, uzasadniając, dlaczego WSA miał rację np. w stwierdzeniu naruszenia przez organy przepisów k.p.a. Sam sąd I instancji ograniczył się w tej kwestii jedynie do zwięzłego stwierdzenia: „[w] uzasadnieniach decyzji organów obu instancji brak jest rozważań w tym zakresie, co dowodzi, że organy nie rozważały w ogóle możliwości przyznania z urzędu tego świadczenia. Stanowi to naruszenie art. 7, art. 8 § 1, art. 9, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 90n ust. 3 w związku z art. 90d ust. 1 i ust. 7 ustawy o systemie oświaty mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy”, jednak, jak wyżej wspomniano, było to uzasadnione. Jednocześnie w sytuacji, gdy organ skarżący wprost wskazuje w skardze kasacyjnej, iż nie zgadza się ze stwierdzeniem tych naruszeń, obowiązkiem NSA przy oddaleniu skargi było dogłębne uzasadnienie racji stojących za poparciem stanowiska WSA. Ponadto w odpowiedzi na dalsze kwestionowanie „wyjątkowości” sytuacji skarżącej powinien wykazać, że sposób postępowania organów naruszył również przepisy aktów wyższego rzędu, i odpowiedzieć na wątpliwość organu, dlaczego interes prywatny we wskazanym stanie faktycznym podlega szczególnej ochronie ze strony władz publicznych.

Rozważając ten problem, należy najpierw podkreślić, że dokładniejsze wyjaśnienie tej kwestii mieściłoby się w granicach rozpoznania skargi kasacyjnej zgodnie z art. 183 § 1. p.p.s.a., poprzez jedynie głębsze odniesienie się do przedstawionych przez organ skarżący zarzutów³⁴. Dotyczyłoby to przede wszystkim odpowiedzi na zarzut IIc, w którym organ skarżący zarzucił sądowi I instancji naruszenie „[a]rt. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a. przez błędne przyjęcie, że normy te zostały naruszone w stopniu uzasadniającym uchylenie decyzji ostatecznej, bowiem materiał dowodowy jest pełny i zebrany w sposób prawidłowy, jak i dokonano jego prawidłowej oceny, co znalazło swój wyraz w uzasadnieniach podjętych decyzji, zaś istota sprowadza się do wykładni norm prawa materialnego”, przy czym w szczególności dotyczyłoby to zarzutu naruszenia art. 7 k.p.a. NSA w odpowiedzi na ten zarzut skupił się prawie wyłącznie na analizie przepisów ustawy o systemie oświaty, w zakresie przepisów k.p.a. przytaczając jedynie argumentację sądu I instancji w kwestii art. 80 k.p.a. NSA mógł również odnieść się do uzasadnienia skargi kasacyjnej³⁵,

³⁴ H. Knysiak-Sudyka, *Art. 183*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, LEX/el.

³⁵ W sprawie możliwości odwoływania się przez NSA oprócz petitum również do uzasadnienia skargi kasacyjnej zob. B. Dauter, *Art. 183*, w: A. Kabat, M. Niezgodka-Medek,

w którym organ zarzucił sądowi I instancji, że „[d]okonując wykładni art. 90n ust. 7 u.s.o. nie wyjaśnił, dlaczego długoletnia choroba matki skarżącej miałyby być zdarzeniem uzasadniającym przywrócenie wniosku prawie półtora miesiąca po upływie terminu. Nie jest to bowiem, w ocenie organu, zdarzenie nagłe, niespodziewane, uniemożliwiające złożenie wniosku w terminie”.

NSA powinien dbać o bogactwo argumentacyjne swoich orzeczeń, przede wszystkim ze względu na sposób oddziaływania orzeczeń sądowych w przestrzeni publicznej. Sądy poprzez sprawowanie wymiaru sprawiedliwości pełnią bowiem jednocześnie swego rodzaju funkcję edukacyjną, a każde rozstrzygnięcie powinno przyczyniać się w pewnym stopniu do budowy autorytetu polskiego sądownictwa. B. Dauter zwraca uwagę na walor edukacyjno-dydaktyczny prawidłowo sporządzonego uzasadnienia do orzeczenia, które skierowane jest zarówno do stron postępowania, jak i do nieograniczonego kręgu podmiotów zainteresowanych przesłaniem niesionym przez treść tego uzasadnienia. W tym kręgu podmiotów mogą znajdować się inne sądy, organy administracji publicznej, przedstawiciele doktryny, ale również i zwykli obywatele. W jego opinii im wyższy poziom uzasadnień i bardziej przekonująca argumentacja, tym lepiej wpływają one na kulturę prawną obywateli, a – co warto zauważyć – również organów władzy publicznej. Orzeczenia oparte jedynie na wykładni językowej i odwołaniu do orzecznictwa mogą być postrzegane negatywnie, ze względu na nieuwzględnianie pozaprawnych okoliczności danej sprawy. To, czy sąd zastosował wyłącznie rutynową interpretację czy jest to z kolei dogłębna i wszechstronna argumentacja z użyciem całego instrumentarium prawnego (zastosowanej wykładni, odwołania do zasad ogólnych, dogmatyki), ma również ważny aspekt edukacyjny np. dla młodych adeptów prawa³⁶. Stanowisko to uzupełnia opinia J. Zimmermanna, według którego to, czy sąd administracyjny realizuje wartości zasadnicze (takie jak praworządność czy ochrona praw obywatelskich) czy poprzestaje jedynie na odniesieniu się do wartości „powierzchnowych, drugorzędnych”, ma fundamentalne znaczenie dla skuteczności orzeczeń tego sądu. Do takich skutków należy m.in. wpływ na poprawę jakości działań administracji publicznej i stosowania prawa, pogłębianie praworządności i jej

B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

³⁶ B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023, s. 450.

poczucia w społeczeństwie, czy także poprawa jakości samego prawa³⁷. W kontekście tego ostatniego warto przytoczyć zdanie A. Gomułowicza, który zaznacza, że sędziowie odpowiadają za sposób, w jaki prawo zostanie użyte, nadając mu sens. Tym samym, przy rozważaniu natury prawa sędziowie nie mogą pomijać wartości aksjologicznych także i dlatego, że istota prawa wymaga odwołania się do jego szczególnej funkcji, tj. do funkcji społecznej³⁸. K. Pędowski wskazywał, że każda sprawa rozpatrywana przez sąd, wymaga szczególnego zaangażowania, niezależnie od stopnia skomplikowania: „Działalność sądu ważna jest nie tylko w sprawach mających wielkie znaczenie. Również te drobne sprawy, spory sąsiedzkie, nieporozumienia ludzkie powinny być przez sąd traktowane z całą powagą. Wymiar sprawiedliwości właśnie w tych drobnych sprawach kształtuje obyczaje społeczne”³⁹.

Ważne jest zwrócenie uwagi również na specyfikę sądownictwa administracyjnego. B. Adamiak i J. Borkowski podkreślają, że prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych cechują się innym zasięgiem oddziaływania niż orzeczenia sądów powszechnych. Te rozstrzygnięcia nie stanowią jedynie wyniku rozpoznania sprawy jednostkowej, ale są wykorzystywane zarówno przez organy administracji publicznej do kształtowania założeń polityki administracyjnej, jak i przez samych adresatów tej polityki, gdy poszukują w tych orzeczeniach poparcia swoich racji⁴⁰. Orzeczenia NSA, jako sądu administracyjnego najwyższej instancji, mają pod tym względem szczególne znaczenie, przede wszystkim ze względu na ich ostateczność. Brak możliwości zastosowania środków odwoławczych od wyroków NSA w świetle p.p.s.a.⁴¹ tym bardziej powinien skłonić sąd do wyczerpującego uzasadnienia wydanego wyroku, aby rozwiązać wszelkie wątpliwości, jakie pojawiły się lub mogłyby pojawić się w kontekście danej sprawy. Stanowiłoby to również element ochrony zaufania do władzy publicznej, którą władza sądownicza reprezentuje na równi z pozostałymi władzami. Doktryna i orzecznictwo wskazują, iż wyczerpujące i staranne uzasadnienie rozstrzygnięcia sądowego jest wyrazem pełnej realizacji zasady zaufania. Rozstrzygnięcie to musi być

³⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 298–301.

³⁸ A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 73–75.

³⁹ K. Pędowski, *Jeszcze o wychowawczej roli wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 1988, nr 32(8–9), s. 117.

⁴⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020, s. 71.

⁴¹ Postanowienie NSA z 18 X 2011 r., sygn. akt II GZ 358/10, LEX nr 2347245.

tak przedstawione, aby uczestnicy postępowania mieli jak najmniejsze wątpliwości, że jest to rozstrzygnięcie najsluszniejsze z możliwych⁴².

Nie bez znaczenia pozostaje również rozszerzanie uzasadnienia o odniesienie się do zasad ogólnych prawa. Problemem dostrzeganym w doktrynie jest rzadkie odnoszenie się przez sędziów sądów administracyjnych do uregulowań konstytucyjnych oraz prawa wspólnotowego, a także odwoływania się do społecznego celu prawa czy też specyfiki otoczenia społeczno-gospodarczego⁴³. Również i w omawianej sprawie żaden z sądów obydwu instancji nie dokonał takiego bezpośredniego zastosowania wspomnianych regulacji. A. Chmielarz-Grochal podkreśla ważną rolę stosowania Konstytucji przez sądy administracyjne w kształtowaniu świadomości konstytucyjnej społeczeństwa. Stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne przyczynia się również do budowania przez nich własnej tożsamości konstytucyjnej, która jest wyrazem podejścia sądów do konstytucji jako aktu nadrzędnego w systemie prawa i znajdującego bezpośrednie zastosowanie w praktyce⁴⁴. Z kolei stosowanie wykładni pronunijnej, przepisów aktów unijnych czy aktów Rady Europy, zwłaszcza w kontekście praw podstawowych, jest działaniem sprzyjającym integracji systemów prawa polskiego i europejskiego oraz wypracowywaniu europejskiego konsensusu konstytucyjnego, tj. zapobieganiu sprzeczności interpretacyjnej między sądami krajowymi a TSUE oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka⁴⁵.

Na koniec należy podkreślić fundamentalne znaczenie jednolitości orzecznictwa. Jej funkcją jest m.in. możliwość, aby strony postępowania mogły co do zasady przewidzieć, w którym kierunku skieruje się treść rozstrzygnięcia⁴⁶. W omawianym uzasadnieniu NSA nie odniósł się do wspomnianego powyżej i wydanego w analogicznej sprawie wyroku NSA z 16 czerwca 2020 (sygn. akt I OSK 1987/19), a sąd I instancji przytoczył je tylko w zakresie wykładni art. 90n ust. 3 u.s.o. Orzeczenie to jest o tyle istotne, że NSA przywołał w nim przytaczaną powyżej regulację z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Przytoczenie tamtego rozstrzygnięcia

⁴² M. Sawczuk, *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 165–166.

⁴³ B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, op. cit., s. 444.

⁴⁴ A. Chmielarz-Grochal, *O możliwości kształtowania świadomości konstytucyjnej przez sądy administracyjne*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2(31), s. 25–27.

⁴⁵ J. Barcik, *Wielopoziomowy konstytucjonalizm Unii Europejskiej a stosowanie praw podstawowych*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 46–48.

⁴⁶ B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, op. cit., s. 449.

w głosowanym wyroku w większym zakresie, niż to zostało rzeczywiście uczynione, byłoby wskazaniem, że odwołanie w tej materii do wartości konstytucyjnych nie jest jednorazowym stanowiskiem Sądu, lecz stałym elementem orzecnictwa. Regularne przytaczanie pewnych argumentacji może mieć również charakter dydaktyczny, ze względu na konieczność stałego utrwalania ich w świadomości odbiorców. Przykładem potwierdzającym tę tezę jest fakt, że w obydwu sprawach, zarówno tej rozpatrywanej w głosowanym orzeczeniu, jak i we wspominanej powyżej sprawie o sygn. akt I OSK 1987/19, podmiotem składającym skargę kasacyjną był ten sam organ – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, które dwukrotnie podniosło ten sam zarzut o naruszeniu przez sąd I instancji prawa materialnego „[p]oprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż w toku postępowania wszczętego na wniosek strony istnieje możliwość przyznania stypendium szkolnego z urzędu”.

Podsumowując, NSA w niniejszej sprawie mimo prawidłowego rozpatrzenia jej meritum i poparcia słusznych racji skarżącej nie dopilnował swojej powinności w zakresie przypomnienia organom ich obowiązków oraz odpowiedniego uargumentowania przesłanek stojących za wydanym rozstrzygnięciem. Obowiązki organu, skupiające się przede wszystkim na udzieleniu pomocy rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji, wynikały z regulacji zarówno ustawowych, jak i konstytucyjnych czy międzynarodowych, które sąd powinien przytoczyć. Jest to niezwykle ważne ze względu na autorytet sądów oraz ich fundamentalną rolę w utrwalaniu prawidłowych praktyk administracji publicznej oraz budowie kultury prawnej społeczeństwa. Odbiorcami rozstrzygnięć sądów, zwłaszcza sądów administracyjnych, są bowiem nie tylko strony procesowe, ale również pozostałe sądy i organy administracji publicznej, dla których dogłębnie uzasadnione orzeczenie może być cennym drogowskazem w przyszłym rozstrzyganiu spraw. Również i bezpośrednio sami obywatele mogą w takich orzeczeniach szukać szans na ochronę swoich praw, gdy w sytuacjach takich, jak ta skarżącej, organy administracji potrzebują pouczenia o swych własnych obowiązkach.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020.
- Andrychowicz P., Korzeniowski Ł., Oszczyk F., Superson N., *Prawa ucznia w Polsce. Świadomość. Naruszenia. Reakcje*, w: *Prawa ucznia w Polsce. Raport z badań*, pod

- red. Ł. Korzeniowskiego, *Stowarzyszenie Umarłych Statutów*, Kraków 2023, s. 37–107.
- Barcik J., *Wielopoziomowy konstytucjonalizm Unii Europejskiej a stosowanie praw podstawowych*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 35–51.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Borysiak W., *Art. 71*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, LEX/el.
- Chmielarz-Grochal A., *O możliwości kształtowania świadomości konstytucyjnej przez sądy administracyjne*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2(31), s. 22–42.
- Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Dauter B., *Art. 183*, w: A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Dauter B., Dauter-Kozłowska A., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023.
- Giełda M., *Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, CXI, s. 45–61.
- Gomułowicz A., *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008.
- Knysiak-Sudyka H., *Art. 183*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2018, LEX/el.
- Marczewski P., *Skutki ukrytej prywatyzacji w polskiej szkole*, Fundacja Batorego, 24 I 2024, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/skutki-ukrytej-prywatyzacji-w-polskiej-szkole/ (dostęp: 8 II 2024).
- Mitrus L., *Art. 33*, w: A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Mitrus L., *Art. 34*, w: A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Pędowski K., *Jeszcze o wychowawczej roli wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 1988, nr 32(8–9), s. 115–121.
- Półtorak N., *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 17–28.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Sawczuk M., *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 155–172.
- Tomaszewska M., *Miejsce i znaczenie Europejskiej Karty Społecznej w systemie prawa Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 221–228.
- Wróbel A., *Art. 51*, w: *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2020, LEX/el.
- Wróbel A., *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, w: A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Wróbel A., *Tytuł IV – Solidarność*, w: A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Wróblewski M., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 2, s. 17–23.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.