

Marek Szydło

Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹

Legal opinion on a bill to amend the Act – Law on Proceedings before Administrative Courts (Sejm Paper no. 1633): According to the author, the proposed amendment requires further legislative changes. Introduction of an extended possibility for administrative courts to adjudicate on merits of the case does not violate Article 184 first sentence of the Constitution and is an evidence of a more comprehensive implementation of the constitutional right to a trial (Article 45 (1) of the Constitution). In the authors view, the technical and legal premises of adjudicating by administrative court (provided for in the new Article 145a and in currently existing Article. 154 §2 of the Act should be made uniform in a reforming way. He expresses concern that an assessment requirement (referring to the “nature of the case”) contained in would not encourage administrative courts to issue decisions on merits of the case. Moreover, the author points out that the phrase “circumstances of the case” should be clarified.

Keywords: Constitution | administrative proceedings | bill | judiciary

Słowa kluczowe: Konstytucja | postępowanie administracyjne | projekt ustawy | sądownictwo

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, ekspert ds. legislacji BAS; m.szydlo@prawo.uni.wroc.pl.

Ogólna charakterystyka projektowanych zmian

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 1633; dalej: projekt) zmierza do wprowadzenia w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) określonych zmian legislacyjnych motywowanych koniecznością dalszego usprawniania przez państwo oraz czynienia bardziej efektywną sądowej kon-

¹ Opinia sporządzona 21 października 2013 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk sejmowy nr 1633/VII kad.); BAS-WAL-2329/13(1).

troli wykonywania administracji publicznej, przy jednoczesnej daleko idącej ochronie praw podstawowych jednostek. Projektodawcy wychodzą z założenia, że państwo powinno stale doskonalić system sądowej kontroli administracji publicznej, pogłębiając realizację takich wartości, jak praworządność w działaniu administracji, a także skuteczność i sprawność sądowej kontroli w tym zakresie. W tym sensie projekt, na podstawie doświadczenia z praktycznego funkcjonowania sądownictwa administracyjnego na przestrzeni ostatnich lat, a także przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w sprawach związanych z postępowaniem przed sądami administracyjnymi, stara się sprostać tego rodzaju społecznym oczekiwaniom, odnoszącym się do coraz lepszego funkcjonowania sądownictwa administracyjnego.

Wśród najważniejszych zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jakie są przewidziane w projekcie, należałoby w szczególności wymienić następujące z nich: zmiany w zakresie określenia zachowań (tj. aktów, czynności i bezczynności) administracji publicznej poddanych sądowej kontroli (art. 3 § 2 p.p.s.a.); rozszerzenie zakresu orzeczeń, które mogą być przez sądy administracyjne wydawane na posiedzeniach niejawnych (art. 15 § 2, art. 22 § 4 i 5, art. 33 § 1b i 2, art. 79 § 1, art. 112, art. 145a § 2, art. 155 § 3, art. 157 § 1a p.p.s.a.); zmiany w określeniu przesłanki wyłączenia sędziego (art. 18 pkt 6a p.p.s.a.); rozszerzenie uprawnień orzeczniczych referendarzy sądowych (art. 30 § 2, art. 49 § 4, art. 79 § 4, art. 128 § 2, art. 234 § 4 p.p.s.a.); wprowadzenie możliwości zawiadamiania stron o wniesieniu skargi i możliwości złożenia wniosku o przystąpienie do postępowania sądowniczoadministracyjnego przez obwieszczenie, w przypadku skarg na akty podejmowane w postępowaniach z udziałem znacznej liczby stron, prowadzonych na podstawie ustaw specjalnych (art. 33 p.p.s.a.); wprowadzenie konstrukcji umożliwiającej rozpoznanie przez sąd skargi, mimo uchybienia terminu do wezwania organu administracyjnego do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3 p.p.s.a.); wydłużenie terminu danego organowi administracji, którego akt, czynność lub bezczynność zostały zaskarżone, na przekazanie sądowi akt sprawy oraz odpowiedzi na skargę, a także skrócenie terminu na uwzględnienie skargi przez organ w ramach tzw. samokontroli (art. 54 § 2 i 3 p.p.s.a.); rozszerzenie zakresu spraw, które mogą być rozpoznawane w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 3 i 4 p.p.s.a.); rozszerzenie do trzech sędziów (w miejsce dotychczas jednego sędziego) składu sądu rozpoznającego na posiedzeniu niejawnym sprawy w trybie uproszczonym (art. 120 p.p.s.a.); wyartykułowanie w sposób wyraźny możliwości zawieszenia z urzędu postępowania przez sąd, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku toczącego się postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.); przydanie wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu kompetencji do umorzenia postępowania administracyjnego (art. 145 § 3 p.p.s.a.); wyposażenie wojewódzkiego

sądu administracyjnego w uprawnienia do merytorycznego orzekania w przypadku kontroli decyzji i postanowień administracyjnych (art. 145a p.p.s.a.); wprowadzenie uprawnień samokontrolnych sądu administracyjnego pierwszej instancji umożliwiających uwzględnianie skarg kasacyjnych (art. 179 § 2 p.p.s.a.); zniesienie możliwości stwierdzenia prawomocności orzeczeń przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 169 p.p.s.a.); zwiększenie zakresu orzekania reformatoryjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 188 p.p.s.a.); wprowadzenie obowiązku zamieszczania przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną oceny zarzutów skargi kasacyjnej (art. 193 p.p.s.a.); poszerzenie katalogu zwolnień z obowiązku uiszczania opłat sądowych (art. 239 p.p.s.a.); wprowadzenie określonego wyjątku od bezwzględnej obecnie reguły, że niedopuszczalne jest dalsze wznowienie postępowania zakończony prawomocnym orzeczeniem wydanym na skutek skargi o wznowienie postępowania (art. 285 p.p.s.a.).

Obok tego rodzaju istotnych zmian merytorycznych projekt przewiduje też dokonanie w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi licznych zmian czysto formalnych i redakcyjnych, naprawiających pewne dostrzeżone uchybienia technicznolegislacyjne lub też wprowadzających większą przejrzystość tekstu prawnego (np. wprowadzenie wyliczeń w punktach numerowanych kolejnymi cyframi w miejsce stosowanych obecnie wyliczeń w tekście ciągłym).

Uwagi na temat rozszerzenia kompetencji sądu administracyjnego do orzekania merytorycznego

Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych w świetle modelu sądownictwa administracyjnego przyjętego w Konstytucji RP

Przyjęty obecnie w Polsce i konstytucyjnie zakotwiczony model sądownictwa administracyjnego jest modelem tradycyjnym (sięgającym swoimi prawnopolitycznymi korzeniami jeszcze XIX wieku), w zakresie którego sąd bada tylko legalność, a nie celowość działania administracji, orzeka kasatoryjnie, nie zaś merytorycznie, sprawując przy tym kontrolę, a nie nadzór nad działalnością administracji². W tym kontekście art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że: *Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej*. Jak stwierdza się w doktrynie, powyższy przepis Konstytucji RP oznacza, że sądy administracyjne powinny badać działalność administracji publicznej co do jej zgodności z prawem. Przy czym to sprawowanie kontroli działalności

² J. Jendrośka, J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2007, s. 393.

organów administracji publicznej z prawem nie powinno przybierać postaci orzeczeń merytorycznych, które by zastępowały orzeczenia podmiotów kontrolowanych. Nie taka jest bowiem, jak się zauważa, funkcja kontroli. Żadna kontrola, w tym też kontrola sądowa, nie może prowadzić do zastępowania działań tych podmiotów (organów), które są owej kontroli poddane. Gdyby, hipotetycznie, wprowadzone zostały rozwiązania ustawowe pozwalające sądom administracyjnym na orzekanie merytoryczne, wówczas pojawiłoby się niebezpieczeństwo unikania przez organy administracji wydawania rozstrzygnięć w sprawach skomplikowanych, gdyż organy administracji mogłyby oczekiwać, że zostaną one w tym wyręczone przez sądy administracyjne. W takim układzie następowałyby także – jak się zauważa – zmiana funkcji sądu administracyjnego, który z kontrolera legalności administracji stawałby się w istocie administratorem. Dlatego też w aktualnym stanie konstytucyjnym należy – w myśl wypowiedzianych w doktrynie poglądów – zaaprobować twierdzenie, że sąd administracyjny nie jest powołany do bezpośredniej ingerencji w samo administrowanie. Inaczej mówiąc, sąd administracyjny nie może i nie powinien rozstrzygać spraw administracyjnych co do ich istoty i nie może wydawać finalnych rozstrzygnięć w sprawach administracyjnych. Gdyby sąd administracyjny tak czynił, wówczas substytuowałby organy administracji w wykonywaniu ich funkcji państwowych. To, że w świetle art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji sądy administracyjne mają sprawować „kontrolę” działalności administracji publicznej oznacza, iż sądy te powinny mieć w świetle prawa kompetencję jedynie do wyeliminowania danego aktu administracji niezgodnego z prawem, nie zaś kompetencję do zastąpienia aktu wadliwego nowym aktem. Tego rodzaju „podwójna administracja” byłaby – jak się twierdzi – niekonstytucyjna³.

Jakkolwiek panuje dość powszechne przekonanie, że sądy administracyjne w Polsce – właśnie z uwagi na treść art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji – orzekają tylko kasatoryjnie, a nie merytorycznie i kierują się tylko kryterium zgodności z prawem, nie zaś kryterium celowościowym (*sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sąd nie dokonuje więc kontroli aktów lub czynności pod względem słuszności i nie orzeka merytorycznie*⁴), to jednak w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi istnieją *de lege lata* pewne, dość wąsko zakreślone, sytuacje, w których sąd ad-

³ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 405, wraz ze wskazaną tam literaturą.

⁴ Postanowienie TK z 23 września 2009 r., sygn. akt P 81/08, OTK-A ZU 2009, nr 8, poz. 130.

ministracyjny może wydać wyrok zawierający rozstrzygnięcie merytoryczne. Po pierwsze, sąd administracyjny może orzekać merytorycznie w sprawach skarg na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (inne niż decyzje administracyjne i określone postanowienia), kiedy to sąd uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności. W takim przypadku sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa (art. 146 § 2 p.p.s.a.). Po drugie, w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę dotyczącą tego przedmiotu, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Wówczas sąd może też orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (art. 154 p.p.s.a.). W tym drugim przypadku, podobnie jak w opisanym wyżej pierwszym, uprawnienie orzecznicze sądu do orzekania merytorycznego może być zrealizowane przez dany sąd w sposób fakultatywny (tj. w zależności od uznania sądu) i tylko w sprawach ze skarg na akty lub czynności określone w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁵

W tym kontekście w doktrynie wypowiada się poglądy, że unormowane obecnie w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sytuacje, w których dopuszczalne jest wyjątkowe orzekanie przez sąd administracyjny zamiast administracji, są rozwiązaniami prawnymi w pełni wystarczającymi. Jak się zauważa: *Dalsze rozszerzanie kompetencji sądowych w kierunku merytorycznego załatwiania spraw, a więc w swej istocie prowadzące do wkroczenia przez wymiar sprawiedliwości w samą istotę administrowania, mogłoby prowadzić do zatarcia różnicy między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą i bardzo niebezpiecznego upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo należy wskazać, że sędziowie dziś, a będzie przecież tak w przyszłości, nie są i nie mogą być administratorami. W tych krajach, gdzie taki typ orzecznictwa występuje w systemie organów orzekających, funkcjonują nie sędziowie, a członkowie trybunałów orzekających (administracyjnych), lub też sądy administracyjne prowadzą w pełni samodzielne postępowanie wyjaśniające przy bardzo szerokim*

⁵ Por. uchwała siedmiu sędziów NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 21; wyroki WSA w Warszawie z: 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 638/10; 7 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 334/13; a także T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 562; B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 330.

wykorzystaniu instytucji biegłych, co w znaczący sposób wydłuża i czyni droższym proces sądownoadministracyjny. Z tych względów przyjęto utrzymanie jako podstawy badania przez sądownictwo administracyjne funkcjonowania administracji kryterium legalności działania⁶.

Szanując te poglądy doktryny, które uznają niekonstytucyjność wyposażania sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania merytorycznego, oraz że orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne przewidziane obecnie w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi osiągnęło już swoje konstytucyjne (maksymalne) granice, należy wskazać, iż nie jest to jedynie możliwa wykładnia (interpretacja), jeśli chodzi o postanowienia Konstytucji RP. W przekonaniu autora niniejszej opinii o wiele bardziej przekonujące są argumenty na rzecz tezy, że Konstytucja RP wcale nie zakazuje ustawodawcy wyposażania sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania merytorycznego. Co więcej, można by wręcz twierdzić, że przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do znacznie szerszego niż obecnie orzekania reformatorycznego o wiele lepiej realizowałoby określone normy konstytucyjne, w szczególności zaś te mówiące o prawie jednostek do sądu.

Wspomniano już wyżej o tym, że wypowiedzane w doktrynie twierdzenia o konstytucyjnym zakazie upoważniania sądów administracyjnych do orzekania reformatorycznego opierają się przede wszystkim na literalnym brzmieniu art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji, stanowiącego, że: *Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej*. Skoro zaś – jak się twierdzi – sądy administracyjne sprawują nad działalnością administracji publicznej „kontrolę”, to znaczy, że nie sprawują nad tą administracją nadzoru i w związku z tym nie mogą same wydawać orzeczeń zastępujących orzeczenia merytoryczne administracji. Tymczasem tego rodzaju argument nie jest bynajmniej nie do podważenia. Przede wszystkim należy zauważyć, że określone pojęcia, którymi posługuje się Konstytucja, mogą uzyskiwać na gruncie jej przepisów znaczenie swoiste, odbiegające od znaczenia nadawanego tym pojęciom na gruncie innych aktów normatywnych lub w innych dziedzinach prawa, w tym w dziedzinach, z których te pojęcia się wywodzą⁷. Wynikałoby z tego, że nawet gdyby pojęcie „kontroli” na gruncie ustawodawstwa zwykłego i/lub w poglądach doktryny prawa administracyjnego oznaczało jedynie proces sprawdzania czy też identyfikowania pewnych zjawisk lub stanów rzeczy, czy też proces ustalania różnic między stanem faktycznym a stanem pożądanym, bez możliwości władczej ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego,

⁶ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności*, *op. cit.*, s. 405.

⁷ Zob. np. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73.

to i tak nie wykluczałoby to wcale *a priori* przyjęcia stanowiska interpretacyjnego, zgodnie z którym na potrzeby przepisów Konstytucji (w tym na potrzeby art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji) pojęcie „kontroli” należy rozumieć znacznie szerzej, jako mogące obejmować również, przynajmniej potencjalnie, możliwość władczego wkraczania w działania podmiotu poddanego kontroli. Przy czym zasadność takiego szerszego rozumienia występującego w art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji pojęcia „kontroli” wzmacnia okoliczność, że pojęcie „kontroli” nawet w doktrynie prawa administracyjnego nie jest jednolicie rozumiane i wcale nie wszyscy zajmujący się tym problemem administratywności skłonni są bez zastrzeżeń twierdzić, iż „kontrola” nie obejmuje w ogóle możliwości władczego wkraczania w działalność kontrolowanego podmiotu. Przeciwnie, nierzadkie są głosy stwierdzające, że pojęcie kontroli implikuje w swojej treści także możliwość władczej korekty zachowań podmiotów kontrolowanych i w szczególności, jeżeli podmiot kontrolujący nie jest organem organizacyjnie zwierzchnim wobec podmiotu kontrolowanego, to nazywanie takiej korekty „kontrolą” nie jest wcale nieprawidłowe, gdyż dopiero w ramach stosunku organizacyjnego podporządkowania tego rodzaju korekta musiałaby zostać nazwana „nadzorem”, będącym kwalifikowaną formą kontroli⁸. Ponieważ sądy administracyjne z całą pewnością nie są organami organizacyjnie zwierzchnimi nad organami administracji, ewentualne władcze wkraczanie przez te sądy w działania organów administracji wcale nie musi być konieczne nazywane „nadzorem”, lecz równie dobrze można to zjawisko objąć pojęciem „kontroli”, nawet jeżeli będzie to kontrola w pewnym sensie szczególna, nie zaś kontrola „czysta”. W każdym razie raz jeszcze należy podkreślić, że „kontrola” w rozumieniu przyjętym na gruncie art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji ma znaczenie swoiste i zupełnie dobrze może mieścić w swojej treści także możliwość władczego wkraczania oraz korygowania zachowań podmiotu kontrolowanego. Użycie przez ustawodawcę tego pojęcia wcale nie zamyka ustawodawcy zwykłej drogi do przydawania sądom administracyjnym kompetencji do orzekania merytorycznego w miejsce (czy też zamiast) organu administracji, o ile tego rodzaju orzekanie sądownoadministracyjne jest następstwem weryfikacji przez sąd administracyjny prawidłowości działania organu administracji i następuje w ramach sprawowania przez sąd wymiaru sprawiedliwości.

Gdybyśmy nawet przyjęli – wbrew temu, o czym była mowa wyżej – że pojęcie „kontroli” w żadnym wypadku nie obejmuje swoim zakresem treściowym (i nie może obejmować) możliwości władczej korekty zachowań podmiotu poddanego kontroli i oznacza tylko i wyłącznie działalność polegającą na sprawdzaniu, rozeznawaniu czy też ustalaniu przez podmiot kontrolujący pewnego stanu faktycznego, to nie ma żadnego sensownego powodu, by twier-

⁸ J. Boć, *Kontrola prawna administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2007, s. 376 i n.

dzić, że na gruncie art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji kompetencje judykacyjne sądów administracyjnych muszą się tylko i wyłącznie do tego rodzaju kontroli (tak właśnie wąsko pojmowanej) ograniczać. W świetle art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji sądy administracyjne rzeczywiście muszą „kontrolować” działalność administracji publicznej, ale nie oznacza to wcale, że sądom tym jest zakazane czynienie czegokolwiek więcej, czy też czegoś innego niż tylko kontrola. Jak się wydaje, zbyt pospieszne i merytorycznie nie do końca przekonujące jest wyciąganie na podstawie treści art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji wniosku interpretacyjnego *a contrario*, a więc posługiwanie się wnioskowaniem na zasadzie przeciwieństwa (tzn. skoro „kontrola”, to już nie „nadzór”). Na podstawie treści art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji również merytorycznie uzasadniony jest wniosek, że „kontrola” działalności administracji publicznej – nawet jeżeli rozumiana bardzo wąsko czy też niejako klasycznie, jako kontrola „czysta” – jest tylko pewnym obowiązkowym i niedającym się pominąć obszarem działalności sądów administracyjnych, ale nie obszarem jedynie możliwym i jedynie dopuszczalnym. Jakkolwiek w świetle art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji sądy administracyjne rzeczywiście muszą „kontrolować” działalność administracji publicznej, to jednak nie oznacza to, że tylko do owej kontroli działalność judykacyjna sądów administracyjnych musi się ograniczać. Przeciwnie, ustawodawca jest w pełni legitymowany do tego, by przydać sądom administracyjnym inne jeszcze kompetencje orzekające, wychodzące w omawianym zakresie poza samą tylko czystą kontrolę, zwłaszcza jeżeli ustawodawca dojdzie do wniosku, że byłoby to merytorycznie uzasadnione z uwagi na konieczność pełniejszej realizacji określonych aksjologicznych wartości chronionych przez przepisy Konstytucji.

Wartością aksjologiczną Konstytucji, która w szczególny sposób uzasadniałaby ewentualne szersze przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do orzekania merytorycznego (reformatorycznego), jest zwłaszcza konieczność daleko idącej realizacji praw podstawowych jednostek, w tym w szczególności prawa jednostek do sądu. Sam art. 184 Konstytucji jest, co prawda, przepisem o charakterze ustrojowo-kompetencyjnym, nienormującym wolności, praw ani obowiązków konstytucyjnych jednostki⁹. Nie oznacza to jednak, że przepis ten powinien funkcjonować w całkowitym oderwaniu od treści prawno podstawowych Konstytucji RP i że musi on być rozpatrywany oraz interpretowany tylko i wyłącznie w płaszczyźnie ustrojowo-kompetencyjnej. Wszystkie przecieź postanowienia Konstytucji tworzą określoną systemowo-logiczną całość i muszą być interpretowane we wzajemnym ze sobą związku, nie zaś w oderwaniu od siebie (zdaniem TK: *wszystkie postanowienia Konstytucji muszą być*

⁹ Por. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02, OTK-A ZU 2002, nr 4, poz. 53; 15 października 2008 r., sygn. akt SK 33/06, OTK-A ZU 2008, nr 8, poz. 147.

rozumiane i stosowane w sposób integralny, z uwzględnieniem ich wewnętrznej hierarchii¹⁰). Ten wzajemny związek poszczególnych przepisów Konstytucji uzasadnia taki oto sposób interpretacji jej postanowień, że przepisy ustrojowo-kompetencyjne ustawy zasadniczej należy interpretować m.in. przez pryzmat jej przepisów mówiących o prawach i wolnościach jednostek (interpretowanie treści i zakresu norm kompetencyjnych przez pryzmat określonych aksjologicznych założeń tkwiących u podstaw tychże kompetencyjnych norm jest zresztą pewną ogólną regułą wykładni przepisów prawa¹¹). Dlatego też w oczywisty sposób również art. 184 Konstytucji, jako zawierający normę ustrojowo-kompetencyjną, powinien być interpretowany w świetle podstawowych zasad Konstytucji RP, w tym w szczególności w świetle zasad mówiących o prawach i wolnościach jednostek. Celem takiego zabiegu interpretacyjnego jest zaś to, aby wspomniane konstytucyjne prawa i wolności jednostek były konsekwentnie i w jak najszerszym zakresie realizowane oraz rozwijane.

W omawianym przypadku nie ulega wątpliwości, że norma zawarta w art. 184 Konstytucji powinna być odczytywana w świetle (i przez pryzmat) prawa jednostek do sądu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jest przy tym rzeczą niezwykle znamionną, że Trybunał Konstytucyjny nieraz miał okazję do badania, czy określone rozwiązania ustawowe odnoszące się do różnych aspektów postępowania przed sądami administracyjnymi – a będące przejawem i realizujące wymóg „kontroli działalności administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji – są równocześnie zgodne z wypowiedzianym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem jednostek do sądu¹². Rozpatrując treść art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji we wzajemnym aksjologicznym związku z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, można dojść do wniosku, że wcale nie jest rzeczą wystarczającą, iż ustawodawca stworzy możliwość (jakiegokolwiek) sądowej kontroli administracji przez sądy administracyjne. Rozwiązania ustawowe w tym zakresie powinny bowiem spełniać równocześnie w możliwie najwyższym stopniu konstytucyjne standardy prawa jednostek do sądu.

Te konstytucyjne standardy prawa jednostek do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie są co prawda takie, że bezwzględnie nakazują one ustawodawcy stworzenie takich sądów administracyjnych, które będą orzekały merytorycznie (reformatoryjnie). Tak z całą pewnością nie jest. W rezultacie, nie jest więc tak, że obowiązujące *de lege lata* rozwiązania ustawowe, niedające

¹⁰ Wyrok TK z 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK ZU 1998, nr 5, poz. 64, pkt III.2; a także z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, OTK-A ZU 2003, nr 8, poz. 82, pkt IV.3.

¹¹ Zob. np. L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 256–257.

¹² Zob. np. wyrok TK z 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05, OTK-A ZU 2006, nr 8, poz. 108.

sądom administracyjnym zbyt szeroki możliwości orzekania merytorycznego, są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji i naruszają prawo jednostek do sądu. Z drugiej jednak strony należy wyraźnie stwierdzić, że zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo jednostek do sądu z pewnością dostatecznie upoważnia i wystarczająco konstytucyjnie legitymuje ustawodawcę zwykłego do tego, by wprowadził rozwiązania ustawowe przewidujące możliwość znacznie szerszego orzekania przez sądy administracyjne w sposób merytoryczny (reformatoryjny). Skoro bowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że każdy ma prawo do „rozpatrzenia” jego „sprawy” przez właściwy sąd, to nie ulega wątpliwości, że niejako najwyższą formą czy też najdalej idącym przejawem „rozpatrzenia sprawy” jednostki przez sąd administracyjny jest uzyskanie przez jednostkę w sądzie rozstrzygnięcia co do meritum sprawy administracyjnej, tak aby jednostka ta nie musiała ponownie zwracać się o takie rozstrzygnięcie do organu administracji. Dzięki temu jednostka oszczędza swój czas, uzyskuje od autorytetu sądownoadministracyjnego interesującą ją konkretyzację prawa materialnego i oddala od siebie ryzyko, że organ administracji, orzekając ponownie w jej sprawie, znowu wyda orzeczenie nieprawidłowe lub nie wyda go wcale. Wprowadzenie przez ustawodawcę zwykłego takiej właśnie możliwości orzekania przez sąd administracyjny w sposób merytoryczny stanowiłoby przejaw dalszego rozwijania oraz jeszcze pełniejszego gwarantowania przez ustawodawcę zwykłego konstytucyjnego prawa jednostek do sądu. Patrzenie na sądową kontrolę działalności administracji publicznej przez pryzmat prawa jednostek do sądu całkowicie zmienia perspektywę i punkt ciężkości interpretacji art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji, gdyż, jeśli z punktu widzenia czysto ustrojowego najważniejsze jest to, by sąd rozliczył organ administracji i by organ administracji był w określonym zakresie sądowno odpowiedzialny, to już z punktu widzenia poszczególnych jednostek ważna jest nie tyle sądowa rozliczalność organu administracji, ile raczej uzyskanie przez jednostkę definitywnego rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej, dotyczącej bezpośrednio interesów tej jednostki. Chociaż więc art. 45 ust. 1 Konstytucji nie nakazuje ustawodawcy (i nie wymusza na nim) wprowadzania modelu sądownictwa administracyjnego orzekającego merytorycznie (reformatoryjnie), to jednak wolno stwierdzić, że przepis ten takie ewentualne działania ustawodawcy dostatecznie legitymuje i usprawiedliwia (w tym kontekście bardzo znamienne jest stwierdzenie wypowiedziane przez Naczelny Sąd Administracyjny, głoszące, że: *trzeba mieć na względzie nadrzędność prawa strony do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), którego prawidłowa realizacja następuje wówczas, gdy ochrona sądowa jest rzeczywista, tj. merytoryczna, a nie czysto formalna*¹³; aczkolwiek stwierdzenie to nie odnosiło się bezpośrednio do interesującej nas w tym miejscu problematyki orzekania przez sądy administracyjne w sposób reformatoryjny).

¹³ Wyrok NSA z 25 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1221/10.

Można zatem powiedzieć, że treści prawno podstawowe zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji powinny z całą pewnością wpływać na wykładnię pojęcia „kontrola działalności administracji publicznej”, zamieszczonego w art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. Kontrola działalności administracji publicznej musi być co najmniej tak daleko idąca, by zagwarantować jednostkom prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, przy czym nie ma konstytucyjnych przeszkód ku temu, by wzmiankowana sądowa kontrola działań administracji wychodziła poza minimalny standard konstytucyjnego prawa jednostek do sądu. Nakaz stałego poszerzania i rozwijania praw jednostek, w tym prawa do sądu, może być tą konstytucyjną wartością, na którą ustawodawca może się powołać przy wprowadzaniu rozwiązań legislacyjnych wyposażających sądy administracyjne w uprawnienie do wydawania w szerszym niż dotychczas zakresie orzeczeń merytorycznych. W przekonaniu autora niniejszej opinii takie postępowanie ustawodawcy nie będzie mogło być konstytucyjnie zakwestionowane (choć oczywiście jest prawdą, że konstytucyjne prawo jednostek do sądu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać pewnym ograniczeniom¹⁴).

Należy ponadto uznać, że przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do orzekania reformatoryjnego nie musi koniecznie pozostawać w konflikcie z konstytucyjną zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji). Niektórzy przedstawiciele doktryny skłonni są co prawda upatrywać w konstytucyjnej zasadzie podziału władzy nieprzewycięzalną przeszkodę dla wyposażenia sądów administracyjnych w uprawnienia do orzekania merytorycznego. W tym zakresie argumentuje się, że prowadzenie polityki administracyjnej należy do właściwości organów władzy wykonawczej i nie może być w świetle zasady trójpodziału władzy realizowane przez sądy, w tym przez sądy administracyjne. Respektowanie przypisanego przez Konstytucję każdej władzy zakresu kompetencji oznacza – zgodnie z tymi poglądami – że sądy administracyjne, ale także sądy powszechne, nie mogą rozstrzygać spraw administracyjnych, przekształcając się w swoistych administratorów¹⁵.

Jednakże, odpowiadając na powyższe zastrzeżenia, należy przede wszystkim zauważyć, że orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne może potencjalnie przybierać bardzo różny charakter i mieć różny zakres. Nie wszystkie bynajmniej przejawy reformatoryjnego orzekania przez te sądy należałoby oceniać

¹⁴ Zob. np. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109.

¹⁵ Zob. np. M. Błachut, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, M. Błachucki, T. Górczyńska (red.), Warszawa 2011, s. 156–157; M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, M. Błachucki, T. Górczyńska (red.), Warszawa 2011, s. 24.

jako naruszające konstytucyjną zasadę podziału władzy. Bardziej uzasadnione wydaje się tu podejście nieco bardziej zniuansowane, uwzględniające fakt, że czymś zupełnie odmiennym jakościowo jest, z jednej strony, orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne całkowicie w zastępstwie organów administracji i bez związku z wcześniejszą aktywnością tych organów oraz, z drugiej strony, orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne jedynie w sposób wtórny oraz subsydiarny i tylko w ramach kontroli działalności administracji publicznej.

Należy ponadto pamiętać, że konstytucyjna zasada podziału władzy, tak jak jest ona interpretowana przez Trybunał Konstytucyjny, nie oznacza wcale pełnej separacji poszczególnych władz od siebie oraz całkowitego i bezwzględnego zakazu nachodzenia tych władz na siebie i wzajemnego przejmowania, przynajmniej do pewnego stopnia, swoich kompetencji. Przede wszystkim każda władza powinna mieć instrumenty umożliwiające jej hamowanie i powstrzymywanie pozostałych władz. Siłą rzeczy wiąże się to z ingerencją w kompetencje tychże pozostałych władz. Rzecz jedynie w tym, by ustawodawca, kształtując relacje między poszczególnymi władzami, nie doprowadzał przy tym do naruszenia „istotnego zakresu” danej władzy, czyli pewnego minimum kompetencyjnego stanowiącego o zachowaniu istoty danej władzy¹⁶.

Z całą pewnością o naruszeniu wspomnianej wyżej istoty władzy wykonawczej oraz istoty władzy sądowniczej można by mówić wówczas, gdyby sąd administracyjny mógł orzekać całkowicie za administrację publiczną, bez związku z jej wcześniejszą aktywnością w danej sprawie i gdyby przejął realizowanie polityki administracyjnej. Z perspektywy konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy zupełnie jednak inaczej należałoby oceniać sytuację, w której sąd administracyjny byłby uprawniony do jedynie wtórnego i subsydiarnego orzekania za administrację publiczną, a więc, gdyby sąd ten miał kompetencję do wydania orzeczenia merytorycznego tylko w razie uprzedniego podjęcia przez organ administracji działań niezgodnych z prawem, w szczególności zaś naruszających prawo materialne. Orzekanie merytoryczne przez sąd administracyjny, realizowane tylko wówczas, gdy organ administracji podjął uprzednio w danej sprawie pewne akty lub czynności w sposób naruszający prawo materialne, może być uznane za przejaw kontroli działania administracji publicznej oraz za aktywność judykacyjną sądu, mającą na celu naprawienie skutków bezprawnych zachowań władzy wykonawczej.

W szczególności warto tu zauważyć, że zgodnie z przeważającymi poglądami doktryny istotą jurysdykcji administracyjnej wykonywanej przez orga-

¹⁶ Zob. np. orzeczenia TK z: 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94, OTK 1994, cz. II, s. 91; 22 listopada 1995 r., sygn. akt K 19/95, OTK 1995, cz. II, s. 150–151; wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41; 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, OTK-A ZU 2004, nr 2, poz. 8; 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04, OTK-A ZU 2005, nr 10, poz. 119.

ny administracji jest to, że jurysdykcja ta jest wykonywana przede wszystkim z urzędu, i nawet w wypadku postępowań wszczynanych na wniosek strony twierdzi się, iż wniosek ten jest tylko pozytywną przesłanką postępowania i dopełnieniem podstawy faktycznej stosunku administracyjnoprawnego, samo postępowanie zaś jest i tak wówczas wszczynane *ex lege*. Innymi słowy, sprawy załatwiane przez organy administracji są przede wszystkim sprawami tej administracji, która realizuje przez to swoje cele (zadania), a nie tylko sprawą stron postępowania¹⁷. Gdyby sądy administracyjne, będąc upoważnione do orzekania reformatoryjnego, były równocześnie tak właśnie wobec spraw administracyjnych ustawowo ukierunkowane, że orzekałyby w nich z urzędu i realizowały przez to swoją politykę administracyjną, to wówczas w oczywisty sposób doszłoby do przejęcia przez te sądy istoty władzy wykonawczej (w rozumieniu przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego). Jeżeli jednak sąd administracyjny orzeka merytorycznie w danej sprawie wyłącznie subsydiarnie, tj. w razie uprzedniego podjęcia przez organ administracji określonych działań naruszających prawo materialne, i jeżeli sąd administracyjny czyni to tylko na wyraźny wniosek strony, wówczas do naruszenia przez sąd wzmiankowanej wyżej istoty władzy wykonawczej nie dochodzi, zwłaszcza jeśli sąd administracyjny nie jest uprawniony do orzekania merytorycznego w sprawach uznaniowych i jest mu to wolno czynić tylko wtedy, gdy organ administracji miał prawny obowiązek dokonać określonego aktu lub czynności, lecz się z tego obowiązku nie wywiązał lub wywiązał się nieprawidłowo. Orzekanie merytoryczne przez sąd administracyjny w takiej właśnie sytuacji może być traktowane jako daleko idąca kontrola działań administracji przez sąd oraz jako urzeczywistnianie konstytucyjnego prawa jednostki do ochrony sądowej. Nie sposób przy tym nie zauważyć, że różnego rodzaju teoretyczne konstrukcje ustrojowe, w tym nawet tak fundamentalna jak zasada podziału władzy, nie mogą być traktowane – w państwie mającym służyć dobru obywateli – jako przeszkoda w urzeczywistnianiu praw jednostek do uzyskania ochrony sądowej, w tym ochrony polegającej na uwolnieniu mocy wiążącej normy materialnego prawa administracyjnego, której to mocy wiążącej nie uwolnił uprzednio prawidłowo, mimo takiego prawnego obowiązku, organ administracji.

Rozszerzenie kompetencji sądów administracyjnych do merytorycznego orzekania przewidziane w projektowanym art. 145a p.p.s.a.

Projekt przewiduje rozszerzenie katalogu sytuacji, w których sądy administracyjne będą uprawnione do wydawania orzeczeń merytorycznych (reforma-

¹⁷ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 111–112, 123; J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego* [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 196–197.

toryjnych). Rozszerzenie takie przewidziane jest przede wszystkim w projektowanym art. 145a p.p.s.a. Zgodnie z treścią tego przepisu sąd administracyjny będzie mógł orzekać merytorycznie w razie kumulatywnego zaistnienia następujących przesłanek: a) sąd rozpatrywał najpierw skargę na decyzję lub postanowienie i skargę tę uwzględnił, czyniąc to albo przez uchylenie decyzji lub postanowienia w całości albo w części w wypadku stwierdzenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, albo też przez stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodziły przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach; b) wydając rozstrzygnięcie określone wyżej w punkcie a, sąd zobowiązał równocześnie organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu; c) decyzja lub postanowienie, do których wydania sąd zobowiązał organ administracji, nie zostały w określonym przez sąd terminie wydane i w związku z tym strona wniosła skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku.

Jeżeli określone wyżej przesłanki są łącznie spełnione, wówczas sąd administracyjny będzie miał kompetencję do wydania orzeczenia (merytorycznego, reformatorskiego) w tej sprawie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy.

Z lektury projektowanego art. 145a p.p.s.a. wynika, że sąd administracyjny będzie miał kompetencję do orzekania merytorycznego w sprawach skarg na takie decyzje administracyjne lub postanowienia, które nie mają charakteru aktów administracyjnych uznaniowych (przy założeniu, że decyzje lub postanowienia uznaniowe to takie, w wypadku których stwierdzenie występowania okoliczności odpowiadających takiej lub innej kierunkowej dyrektywie wyboru może, lecz nie musi, prowadzić do rozstrzygnięcia pozytywnego dla wnioskodawcy; w przypadku takich aktów istnieje zatem możliwość negatywnego dla strony rozstrzygnięcia nawet przy ustaleniu istnienia słusznego interesu strony¹⁸) i które to decyzje lub postanowienia zostały uchylone przez sąd administracyjny z uwagi na ich określone wady materialnoprawne: czy to stypizowane w art. 156 k.p.a., czy też wynikające z naruszenia właściwego w danej sprawie prawa materialnego. Jeżeli po uchyleniu przez sąd administracyjny wspomnianej wyżej decyzji lub postanowienia, organ administracji nie wyda we wskazanym przez sąd terminie decyzji lub postanowienia, których sposób wydania lub treść sąd określił w wydanym wcześniej wyroku uchylającym, wówczas strona będzie mogła zażądać wydania od sądu administracyjnego wyroku merytorycznego, stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd będzie miał obowiązek takie orzeczenie merytoryczne wydać, ale tylko wtedy, gdy „pozwalają na to okoliczności sprawy”.

¹⁸ Zob. np. wyroki NSA z: 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1016/11; 29 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 430/12.

Warto zauważyć, że jakkolwiek projektowany art. 145a p.p.s.a. rzeczywiście przewiduje możliwość wydawania przez sąd administracyjny orzeczeń merytorycznych (tzn. w tym sensie merytorycznych, że rozstrzygających sprawę administracyjną co do jej istoty i niepolegających na samym jedynie uchyleniu decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji), to jednak przepis ten w niczym nie zmieni obowiązującej *de lege lata* reguły, zgodnie z którą sąd administracyjny kontroluje działalność administracji jedynie pod względem kryterium legalności, tj. zgodności z prawem. Na gruncie projektowanego art. 145a p.p.s.a. sąd administracyjny nadal zatem nie będzie mógł orzekać merytorycznie (reformatorycznie), kierując się kryterium celowościowym (słusznościowym). Trzeba bowiem pamiętać, że w projektowanym przepisie wyraźnie wyklucza się możliwość wydawania przez sądy administracyjne orzeczeń reformatoryjnych w wypadku skarg na decyzje lub postanowienia wydane przez organy administracji w ramach uznania administracyjnego (a więc wydane w ramach takiej postaci władzy dyskrecjonalnej organów administracji, która polega na dokonywaniu przez te organy wyborów treści rozstrzygnięcia przy kierowaniu się przez organ administracji kryteriami celowościowymi), w efekcie czego możliwość wydawania przez sądy administracyjne takich reformatoryjnych orzeczeń będzie istniała jedynie w razie skarg na decyzje lub postanowienia związane. Inaczej mówiąc, na podstawie projektowanego art. 145a p.p.s.a. sądy administracyjne będą kontrolowały ewentualnie tylko to, czy w danym stanie faktycznym organ administracji wykonał swój wynikający z przepisów prawa obowiązek wydania decyzji lub postanowienia, stwierdzającego (w ustalonym stanie faktycznym) istnienie lub nieistnienie określonego uprawnienia lub obowiązku. Skoro zaś orzeczenie merytoryczne sądu administracyjnego, wydane na podstawie projektowanego art. 145a p.p.s.a., będzie ograniczało się jedynie do deklaratoryjnego stwierdzenia istnienia albo nieistnienia uprawnienia lub obowiązku i skoro takie orzeczenie merytoryczne nie będzie mogło być wydane w przypadku skarg na decyzje lub postanowienia uznaniowe, to tym samym w pełni zasadny jest wniosek, że wydając takie orzeczenia merytoryczne, sądy administracyjne nadal będą się kierowały tylko i wyłącznie kryterium legalności (mówiąc konkretniej: sądy administracyjne będą weryfikowały tylko to, czy w ustalonym stanie faktycznym organ administracji prawidłowo zastosował prawo, stwierdzając istnienie lub nieistnienie określonego uprawnienia lub obowiązku), nie mając możliwości wydawania orzeczeń merytorycznych motywowanych względami celowościowymi. O orzekaniu przez sądy administracyjne merytorycznie przy kierowaniu się kryterium celowościowym można by natomiast mówić dopiero wtedy, gdyby sądy administracyjne były uprawnione do orzekania merytorycznego w przypadku skarg na decyzje lub postanowienia wydawane przez organy administracji w ramach uznania administracyjnego. W tych ostatnich przypadkach sądy administracyjne musiałyby bowiem weryfikować określone wybory dokonane

przez organy administracji motywowane względami celowościowymi (słusnościowymi) i byłyby przy tym kompetentne, by te wybory organów administracji zastępować wyborami własnymi. Takiej wszakże kompetencji sądom administracyjnym projektowany art. 145a p.p.s.a. nie przyznaje.

Należy uznać, że kompetencja sądu administracyjnego do orzekania merytorycznego jest w projektowanym art. 145a p.p.s.a. zakreślona stosunkowo wąsko. Przejawem takiego właśnie zakreślenia możliwości wydawania przez sądy administracyjne orzeczeń reformatoryjnych jest, na gruncie projektowanego art. 145a p.p.s.a., nie tylko wspomniane już wyżej wykluczenie dopuszczalności kierowania się przez sądy administracyjne przy wydawaniu orzeczeń reformatoryjnych kryteriami celowościowymi, ale także brzmienie (treść) innych ustawowych przesłanek uruchamiających omawianą tutaj kompetencję sądu (zob. uwagi niżej). Przy czym sam fakt tak wąskiego zakreślenia kompetencji sądu administracyjnego do orzekania merytorycznego nie jest oczywiście żadnym zarzutem pod adresem projektodawcy (ustawodawcy), jako że ustawodawca, działając w zakresie swobody danej mu przez art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji, jest upoważniony do samodzielnego i stosunkowo swobodnego kształtowania granic kontroli administracji przez sądy administracyjne. Dopuszczalność merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, przewidziana w projektowanym art. 145a p.p.s.a., w sprawach skarg na decyzje i postanowienia jest oczywiście i tak dużym przełomem w systemie polskiego sądownictwa administracyjnego, który da sądom niedostępne im wcześniej możliwości judykacyjne. Trzeba wszakże obiektywnie zauważyć, że wydawanie przez sądy administracyjne orzeczeń merytorycznych (reformatoryjnych) będzie na gruncie projektowanego art. 145a p.p.s.a. wchodziło w grę w stosunkowo ograniczonej liczbie przypadków i wolno chyba wyrazić przypuszczenie, że w praktyce nie będzie to zbyt częste. Przypuszczenie takie wzmacnia w szczególności fakt, że w projektowanym przepisie przy określaniu przesłanek aktualizujących kompetencję sądu administracyjnego do orzekania merytorycznego dwukrotnie posłużono się przesłanką ocenną, polegającą na odwołaniu się do „okoliczności sprawy”. Mianowicie, sąd administracyjny będzie miał obowiązek zobowiązać organ administracji do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie – co z kolei będzie warunkiem wstępnym do zaktualizowania się kompetencji sądu do orzekania następnie co do meritum sprawy administracyjnej – tylko wtedy, gdy będzie to „uzasadnione okolicznościami sprawy” (projektowany art. 145a § 1 p.p.s.a.); ponadto orzeczenie merytoryczne sądu, stwierdzające istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, będzie musiało być przez sąd administracyjny wydane tylko wtedy, „jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy” (projektowany art. 145a § 3 zdanie drugie p.p.s.a.). Należy przy tym uznać, że te „okoliczności sprawy”, o których jest mowa w projektowanym przepisie, oznaczają okoliczności zarówno o cha-

rakterze faktycznym, jak też prawnym. Ta przesłanka ocenna, polegająca na odwołaniu się do „okoliczności sprawy”, może skłaniać sądy administracyjne do niekorzystania zbyt często z możliwości przewidzianych w projektowanym art. 145a p.p.s.a., tj. z możliwości zobowiązania organów administracji do wydania decyzji lub postanowienia w określony sposób lub o określonej treści oraz z możliwości orzekania merytorycznego, tym bardziej że brzmienie omawianej tutaj przesłanki ocennej jest takie, iż pozwala ona sądom administracyjnym – które będą stały przed dylematem, czy skorzystać z możliwości danych im przez projektowany art. 145a p.p.s.a. – na całkowicie bierną postawę (tj. na całkowicie bierne zachowywanie się) wobec wspomnianych w projektowanym przepisie „okoliczności sprawy”. Mianowicie, z lektury tego projektowanego przepisu wynika, że sąd administracyjny będzie całkowicie od wzmiankowanych tam „okoliczności sprawy” uzależniony i nie będzie wcale musiał czynić niczego, by te „okoliczności sprawy” wyjaśnić, lub by tak na te „okoliczności sprawy” wpłynąć, aby zaktualizować w danym przypadku swoją kompetencję do wydania rozstrzygnięć przewidzianych w projektowanym art. 145a p.p.s.a. Jeżeli zatem wzmiankowane w projektowanym art. 145a p.p.s.a. „okoliczności sprawy” będą to uzasadniały, wówczas sąd rzeczywiście będzie miał obowiązek wydania rozstrzygnięć przewidzianych w omawianym przepisie, ale równocześnie trzeba zauważyć, że przepis ten w żaden sposób nie zobowiązuje sądu administracyjnego do tego, by wobec tych „okoliczności sprawy” sąd administracyjny zachowywał się aktywnie, czyniąc wszystko, co w jego mocy, aby te okoliczności wyjaśnić lub też je wręcz odpowiednio ukształtować. W rezultacie owe wspomniane w projektowanym art. 145a p.p.s.a. „okoliczności sprawy” mogą być przez sądy administracyjne traktowane jako wygodne usprawiedliwienie do tego, by unikać wydawania przewidzianych w tym przepisie rozstrzygnięć, w tym rozstrzygnięć co do meritum sprawy administracyjnej. Tego rodzaju – chyba jednak niepożądana – bierność sądów administracyjnych może być szczególnie widoczna w przypadkach, gdy przepis prawa materialnego zobowiązuje organ administracji do wydania decyzji o określonej treści w razie zaistnienia wskazanych w tym przepisie przesłanek. W takich przypadkach sądy administracyjne będą pod rządami projektowanego art. 145a p.p.s.a. zobowiązane do wydania przewidzianych w tym ostatnim przepisie rozstrzygnięć (czyli również rozstrzygnięć merytorycznych) tylko wtedy, gdy będą miały pewność, że w rzeczywistości społecznej faktycznie zaistniały przesłanki wskazane we właściwym przepisie prawa materialnego. Rzecz jednak w tym, że projektowany art. 145a p.p.s.a. w żaden sposób nie obliguje ani też nawet nie zachęca sądów administracyjnych do tego, by podejmowały one konkretne czynności dowodowe, mające w swoim założeniu ustalić, czy wzmiankowane przesłanki określone w prawie materialnym (relevantnym w danej sprawie administracyjnej) rzeczywiście zaistniały, a więc, że w rezultacie „okoliczności sprawy” uzasadniają podjęcie przewidzianych w projektowanym art. 145a

p.p.s.a. rozstrzygnięć. Sądy administracyjne, nie mając w świetle projektowanego art. 145a p.p.s.a. prawnego obowiązku wzmiankowanych w tym przepisie „okoliczności sprawy” wyjaśnić ani też nie mając nawet obowiązku podjęcia jakichkolwiek działań (starań) w tym kierunku, mogą zachowywać się – jak należy się obawiać – raczej biernie i stosunkowo łatwo rezygnować z możliwości wydawania merytorycznych rozstrzygnięć przewidzianych w projektowanym art. 145a p.p.s.a.

To, że wyrażona powyżej obawa nie jest tylko hipotetyczna (czy też na wyrost) zdaje się być potwierdzane dotychczasową praktyką stosowania przez sądy art. 154 § 2 p.p.s.a., czyli przepisu, który już *de lege lata* umożliwia sądom administracyjnym orzekanie merytoryczne w sprawach skarg na akty lub czynności inne niż decyzje lub postanowienia, i który to przepis również posługuje się określonymi przesłankami ocennymi, podobnymi do przewidzianej w projektowanym art. 145a p.p.s.a. przesłanki ocennej, odwołującej się do „okoliczności sprawy”. Otóż dotychczasowa praktyka stosowania przez sądy art. 154 § 2 p.p.s.a. pokazuje, że sądy decydowały się na orzekanie merytoryczne na podstawie tego przepisu w bardzo małej liczbie przypadków, uzasadniając to zwłaszcza tym, iż nie pozwalają im na to okoliczności stanu faktycznego lub prawnego sprawy administracyjnej.

Notabene na gruncie obecnego art. 154 § 2 p.p.s.a. te przesłanki ocenne (tj. przesłanki o charakterze wartościującym), których zaistnienie uruchamia kompetencję sądu administracyjnego do orzekania merytorycznego, są jeszcze bardziej rozbudowane, niż to przewiduje projektowany art. 145a p.p.s.a. Mianowicie, na gruncie art. 154 § 2 p.p.s.a. kompetencja sądu administracyjnego do orzekania merytorycznego warunkowana jest tym, by pozwalał na to „charakter sprawy” oraz „niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego”. Ponadto orzekanie merytoryczne przez sąd na podstawie art. 154 § 2 p.p.s.a. jest całkowicie fakultatywne, podczas gdy na gruncie projektowanego art. 145a p.p.s.a. orzekanie to będzie obowiązkiem sądu, o ile rzecz jasna zaistnieją stosowne przesłanki, w tym wspomniana już wyżej przesłanka ocenna związana z „okolicznościami sprawy”. W związku z powyższym nasuwa się uwaga *de lege ferenda*, że ustawodawca powinien ujednotwić niektóre z omówionych wyżej i przewidzianych w art. 154 § 2 p.p.s.a. oraz w projektowanym art. 145a p.p.s.a. przesłanek merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Mówiąc konkretniej, również na gruncie art. 154 § 2 p.p.s.a. orzekanie merytoryczne przez sąd powinno być (*de lege ferenda*) jego obowiązkiem (w razie rzecz jasna zaistnienia stosownych ustawowych przesłanek), przy czym w zupełności wystarczy, jeżeli występujące w tym przepisie dwie przesłanki ocenne (tj. „charakter sprawy” oraz „niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego”) zostaną zredukowane do jednej, polegającej na odwołaniu się do „okoliczności sprawy”, tak jak to przewiduje się w projektowanym art. 145a p.p.s.a. Nie ma bowiem

żadnego sensownego powodu, by te ustawowe przesłanki orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne były na gruncie projektowanego art. 145a p.p.s.a. oraz obecnego art. 154 § 2 p.p.s.a. treściowo odmienne. Ujednoczenie omawianych przesłanek pozwoli sądom administracyjnym na wypracowanie w miarę jednolitej i spójnej praktyki orzeczniczej dotyczącej progowych warunków, których spełnienie jest konieczne, by sąd administracyjny mógł wydać orzeczenie merytoryczne (reformatoryjne).

Zamieszczenie w projektowanym art. 145a p.p.s.a. jednej tylko ocennej przesłanki orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne (zamiast dwóch ocennych przesłanek, tak jak to ma miejsce obecnie w art. 154 § 2 p.p.s.a.) jest oczywiście zasługującym na pozytywną ocenę progresem. Jednakże w świetle tego, co powiedziano wcześniej, można by rekomendować ustawodawcy uchylenie jeszcze jednego kroku naprzód w kierunku urealnienia wydawania przez sądy administracyjne orzeczeń merytorycznych. Krok ten mógłby mianowicie polegać na wyraźnym zobowiązaniu w projektowanym art. 145a p.p.s.a. sądów administracyjnych do tego, by te czyniły wszystko, co jest realnie w ich mocy, by wzmiankowane w tym projektowanym przepisie „okoliczności sprawy” wyjaśnić lub ustalić. Tego rodzaju obowiązek sądów administracyjnych można by zapisać w zdaniu drugim projektowanego art. 145a § 1 p.p.s.a. oraz w zdaniu trzecim projektowanego art. 145a § 3 p.p.s.a. (np. „Sąd, w miarę posiadanych możliwości, powinien dążyć do należytego wyjaśnienia lub ustalenia okoliczności sprawy”). Wyraźne zapisanie w projektowanym art. 145a p.p.s.a. takiego właśnie obowiązku sądu administracyjnego uczyniłoby perspektywę wydawania przez sądy administracyjne orzeczeń reformatoryjnych bardziej realną.

Na gruncie projektowanego art. 145a § 3 p.p.s.a. kompetencja sądu administracyjnego do wydania orzeczenia merytorycznego aktualizuje się dopiero wtedy, gdy organ administracji we wskazanym uprzednio przez sąd administracyjny terminie nie wydał decyzji lub postanowienia, których treść lub sposób wydawania określił uprzednio sąd administracyjny w wydanym wcześniej wyroku uchylającym (kasatoryjnym). W świetle projektowanego art. 145a § 3 p.p.s.a. sąd administracyjny nie będzie natomiast miał prawnej możliwości wydania orzeczenia merytorycznego (reformatoryjnego), jeżeli organ administracji we wskazanym uprzednio przez sąd administracyjny terminie co prawda decyzję lub postanowienie wyda, ale uczyni to w sposób odbiegający od sposobu załatwienia sprawy wskazanego wcześniej przez sąd administracyjny lub też nie nada tej decyzji lub postanowieniu takiej treści, jaką sąd administracyjny uprzednio w swoim wyroku uchylającym wskazał. Niemożność wydania przez sąd administracyjny w tych ostatnio określonych przypadkach orzeczenia reformatoryjnego może sprawić, że w razie złej woli, obstrukcji lub choćby tylko nieumyślnych błędów organów administracji przy wydawaniu decyzji lub postanowień określonych w projektowanym art. 145a § 1 p.p.s.a. załatwienie danej sprawy administracyjnej w sposób w pełni zgodny z prawem

materialnym oraz bez narażenia danej decyzji lub postanowienia na zarzut nieważności może się znacznie przeciągać (oddalać) w czasie, przy czym strona nie będzie wówczas miała możliwości złożyć do sądu skargi z żądaniem wydania orzeczenia reformatoryjnego (będzie ona mogła jedynie złożyć skargę na decyzję lub postanowienie organu na zasadach ogólnych), z kolei zaś sąd administracyjny nie będzie mógł wtedy wydać ani orzeczenia reformatoryjnego, ani też wymierzyć organowi administracji grzywny lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej (sąd administracyjny nie będzie mógł zatem wydać orzeczeń przewidzianych w projektowanym art. 145a § 3 p.p.s.a.). Skoro już projektodawca decyduje się na to, by w określonych przypadkach upoważnić sąd administracyjny do wskazywania organowi administracji sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, z zagrożeniem, że w razie niewydania przez organ w określonym przez sąd terminie takiej decyzji lub postanowienia sąd administracyjny może na wniosek strony orzec merytorycznie, to analogiczne możliwości orzekania przez sąd merytorycznie powinny być stworzone również na wypadek, gdy organ administracji wskazaną przez sąd decyzję lub postanowienie wyda, ale uczyni to w sposób odbiegający lub nada im treść odbiegającą od wskazań sądu administracyjnego. Bez wątplenia zdyscyplinuje to organy administracji w kierunku bardziej prawidłowego stosowania prawa materialnego oraz da jednostkom do dyspozycji konkretne środki prawne umożliwiające im spowodowanie w postępowaniu przed sądem prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

W obecnym art. 154 p.p.s.a., a więc w tej jednostce redakcyjnej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w której przewiduje się *de lege lata* możliwość wydawania przez sądy administracyjne orzeczeń merytorycznych (w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności), znajduje się przepis, zgodnie z którym wykonanie przez organ wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu przez stronę skargi (chodzi mianowicie o skargę, której załatwienie mogłoby prowadzić do wydania przez sąd orzeczenia merytorycznego – art. 154 § 1 p.p.s.a.) nie stanowi podstawy do umorzenia przez sąd postępowania lub oddalenia skargi (zob. art. 154 § 3 p.p.s.a.). Tego rodzaju przepis zapobiega swego rodzaju bezkarności organu administracji na wypadek bezczynności lub zbyt opieszałego działania, jako że wykonanie przez organ wyroku sądu administracyjnego lub załatwienie sprawy już po wniesieniu przez stronę skargi na bezczynne lub opieszałe działanie organu nie pozbawia sądu administracyjnego kompetencji do wymierzenia danemu organowi grzywny. Tymczasem tego rodzaju pożądanego przepisu, jak ten zawarty w art. 154 § 3 p.p.s.a., całkowicie brak jest w projektowanym art. 145a p.p.s.a. Jak się przy tym wydaje, w projektowanym art. 145a p.p.s.a. przepis o treści odpowiadającej obecnemu

art. 154 § 3 p.p.s.a. powinien się jak najbardziej znaleźć. Dzięki temu sąd administracyjny mógłby orzekać merytorycznie i/lub wymierzyć organowi grzywnę także wtedy, gdyby organ wykonał prawidłowo wyrok sądu administracyjnego (w sprawie ze skargi na decyzję lub postanowienie) już po wniesieniu przez stronę skargi, o której mowa w projektowanym art. 145a § 3 p.p.s.a.