

KAROL SZCZUREK

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: karol.szczurek@uwr.edu.pl

Artykuł 145a § 1 ustawy — Prawo
o postępowaniu
przed sądami administracyjnymi*
jako podstawa do wydania wyroku
przesądającego merytorycznie o sposobie
rozstrzygnięcia lub załatwienia
sprawy administracyjnej

Przesłanki stosowania

Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ dodano do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² art. 145a, uprawniający wojewódzkie sądy administracyjne do wydawania wyroków determinujących merytoryczny sposób rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy administracyjnej przez organ.

Zgodnie z treścią art. 145a § 1 p.p.s.a. w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a., jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub posta-

* Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)

¹ Dz.U. poz. 658 ze zm. — dalej jako: ustawa nowelizująca.

² Dalej jako: p.p.s.a.

nowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. Tym samym w sytuacji, kiedy wojewódzki sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, uchyla zaskarżony akt w całości albo w części wobec stwierdzenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy albo stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego³ lub w innych przepisach, jest władny na mocy art. 145a § 1 p.p.s.a. w sentencji wyroku zobowiązać organ do wydania decyzji lub postanowienia o konkretnej treści rozstrzygnięcia. Nadto sąd, zobowiązując organ do wydania przedmiotowego aktu, określa termin, w jakim winno to nastąpić. Dopuszczalność wydania przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku w trybie art. 145a § 1 p.p.s.a., poza wskazaną wyżej koniecznością zaistnienia przypadku określonego w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a., jest uzależniona od spełnienia jeszcze dwóch przesłanek. Po pierwsze wyrok taki może zostać wydany, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, po drugie — jeżeli rozstrzygnięcie nie jest pozostawione uznaniu organu.

Ograniczenie możliwości wydania wyroku w trybie art. 145a § 1 p.p.s.a. wyłącznie do przypadków kwalifikowanego naruszenia prawa materialnego, stanowiących podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, oraz przypadków niekwalifikowanego naruszenia prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy i uzasadniającego uchylenie decyzji lub postanowienia zasługuje na aprobatę. W sytuacji uchybień o charakterze procesowym, to znaczy przypadków określonych w art. 145 § 1 pkt. 1 lit. b i c p.p.s.a., nie sposób przyjąć dopuszczalności wskazania sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia na etapie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Wskazać należy, iż naruszenie przepisów postępowania w toku wydawania decyzji lub postanowienia rodzi wątpliwości co do prawidłowości dokonania subsumcji zastosowanych norm prawnych do stanu faktycznego sprawy⁴. Nadto naruszenia przepisów postępowania mogą uzasadniać wątpliwości co do prawidłowości ustalenia stanu faktycznego sprawy. W skrajnych przypadkach naruszenia prawa procesowego mogą w ogóle uniemożliwić dokonanie kontroli prawidłowości rekonstrukcji stanu faktycznego lub zastosowania przepisów prawa materialnego. W konsekwencji jedynym dopuszczalnym rozstrzygnięciem jest uchylenie decyzji lub postanowienia z przedstawieniem w uzasadnieniu wyroku wiążącej oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania organu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania (art. 153 p.p.s.a.).

Jednoznaczne brzmienie art. 145a § 1 p.p.s.a. wyklucza możliwość wydania wyroku w tym trybie, jeżeli uchylenie decyzji następuje na skutek okoliczności

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 445.

wskazanych w art. 145 § 1 pkt. 1 lit. b i c p.p.s.a. Orzeczenie przy zastosowaniu art. 145a § 1 p.p.s.a. należy uznać za niedopuszczalne również w sytuacji, gdy decyzja lub postanowienie, obok wad materialnoprawnych wskazanych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a., są obarczone wadami o charakterze procesowym, uzasadniającymi zastosowanie środka ich wzruszenia (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i c p.p.s.a.)⁵. Wydaje się jednak, iż należy dopuścić możliwość zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. w sytuacji, kiedy decyzja bądź postanowienie, obok wad materialnoprawnych uzasadniających zastosowanie sankcji nieważności bądź wzruszalności, są obarczone wadami procesowymi, które samoistnie nie stanowiłyby podstawy do ich wzruszenia przez sąd administracyjny dokonujący ich kontroli.

Przesłanką ocenną, a w konsekwencji mogącą stwarzać wątpliwości interpretacyjne, jest przesłanka dopuszczająca stosowanie art. 145a § 1 p.p.s.a. w sytuacji, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy. W doktrynie wskazuje się, iż uzasadnione okoliczności należy odnieść w pierwszym rzędzie do okoliczności faktycznych spraw administracyjnych. Tylko w sytuacji prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy przez organ prowadzący postępowanie administracyjne, w sposób nie budzący wątpliwości co do okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, jest możliwe dokonywanie konkretyzacji norm wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego⁶. Wątpliwości nie powinien nastroić również stan prawny sprawy⁷.

W dalszej kolejności przy próbie charakterystyki przedmiotowej przesłanki należy odwołać się do *ratio legis* wprowadzenia do ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi art. 145a § 1. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej wskazano, że wyposażenie wojewódzkich sądów administracyjnych w uprawnienia do merytorycznego orzekania ma na celu realizację zasady ekonomiki procesowej (szybkości i efektywności postępowania) poprzez znaczne przyspieszenie uzyskania przez stronę rozstrzygnięcia merytorycznego. Ponadto wprowadzenie przedmiotowej zmiany ma stanowić remedium na zdarzające się nierzadko sytuacje, w których organ administracji publicznej rozpoznający sprawę ponownie nie uwzględnił oceny prawnej i wskazań co do sposobu postępowania w sprawie, zawartych w orzeczeniu sądu administracyjnego uchylającego decyzję lub postanowienie⁸.

W konsekwencji uznać należy, iż wojewódzki sąd administracyjny, dokonując oceny okoliczności sprawy pod kątem zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a., w każdym przypadku powinien rozważyć zasadność zobowiązania organu do

⁵ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 294.

⁶ B. Adamiak, *op. cit.* s. 445.

⁷ Por. S. Babiarz, K. Aromiński, *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, s. 160.

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 1633/VII kadencja.

wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia z punktu widzenia ochrony jednostki, to znaczy możliwości znacznego przyspieszenia uzyskania przez skarżącego (stronę postępowania administracyjnego) prawidłowego, merytorycznego rozstrzygnięcia. Jeżeli sąd administracyjny w wyniku przeprowadzenia stosownej oceny w konkretnej sprawie uzna, że wydanie wyroku z zastosowaniem art. 145a § 1 p.p.s.a. przyczyni się do pełniejszego zabezpieczenia interesu prawnego skarżącego, jest zobligowany, uchylając decyzję na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia.

Również w sytuacji, kiedy organ (którego decyzja bądź postanowienie jest przedmiotem kontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego) nie stosuje się do wiążącej oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania, zawartych w wyrokach sądu uchylających wcześniejsze decyzje lub postanowienia, uznać należy, iż zastosowanie art. 145a § 1 p.p.s.a. jest uzasadnione okolicznościami sprawy. Sytuacja niewykonywania przez organy wyroków sądów administracyjnych, skutkująca faktem często kilkukrotnego powracania tej samej sprawy do rozpoznania przez sąd administracyjny, stanowiła szczególny asumpt do wprowadzenia analizowanego przepisu. Nie można również zapomnieć, że — właśnie z racji uwzględniania postulatów szybkości i efektywności postępowania — nierzadko rodzi się konieczność przecięcia sytuacji, w której organ nie realizuje wskazań sądu zawartych we wcześniejszych wyrokach, co prowadzi do znacznego wydłużenia w czasie uzyskania przez stronę prawidłowego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Tym samym analizowana regulacja, umożliwiając sądowi administracyjnemu zobowiązanie organu do wydania decyzji lub postanowienia o konkretnej treści, w określonym terminie, stanowi dodatkową gwarancję realizacji postulatu prostoty, szybkości i efektywności postępowania sądownoadministracyjnego. Przekłada się to również na pełniejszą i szerszą ochronę słusznego interesu jednostki w ramach postępowania sądownoadministracyjnego poprzez przyspieszenie załatwienia lub rozstrzygnięcia sprawy. Dlatego też uznać należy, że art. 145a § 1 p.p.s.a. powinien znaleźć możliwie najszersze zastosowanie w tych sprawach, w których organy nie wykonują w sposób należyty wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych.

Biorąc pod uwagę ocenny charakter omawianej przesłanki, zasadnym wydaje się uznanie, iż wojewódzki sąd administracyjny, stosując środek uchylecia decyzji lub postanowienia z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub stosując sankcję nieważności decyzji, w każdej sytuacji jest zobowiązany rozważyć, czy okoliczności sprawy uzasadniają zastosowanie przepisu art. 145a § 1 p.p.s.a.⁹

⁹ *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 602–603.

Ostatnią przesłanką warunkującą dopuszczalność zobowiązania przez sąd organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia o zdeterminowanej wyrokiem treści jest wymóg, aby rozstrzygnięcie nie było pozostawione uznaniu organu. Przyjąć należy, iż chodzi tu o uznanie administracyjne występujące w przypadkach, kiedy normy administracyjnego prawa materialnego pozostawiają organowi orzekającemu określoną swobodę decyzyjną. Oznacza to, że w określonym stanie faktycznym organ co do zasady może ukształtować rozstrzygnięcie wedle własnego uznania pod warunkiem, iż takie załatwienie sprawy będzie mieścić się w granicach przyznanego mu w stosowanych przepisach luzu decyzyjnego¹⁰. Ustawodawca świadomie dopuszcza możliwość uznania administracyjnego, mając na względzie, iż w pewnych rodzajach spraw, dla prawidłowego ukształtowania praw lub obowiązków, niezbędne może być odwołanie się do oceny celowości lub słuszności określonego rozstrzygnięcia.

Treść przedmiotowej przesłanki dopuszczalności orzeczenia w trybie art. 145a § 1 p.p.s.a. nawiązuje do przyjętego kryterium kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne, to znaczy legalności działania. Wobec przyjętego kryterium sądy administracyjne nie są uprawnione do oceny celowości czy słuszności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy. W konsekwencji decyzje uznaniowe są poddane kontroli sądu administracyjnego włącznie z treścią samego rozstrzygnięcia, jednakże w przypadku zastosowania środka uchylecia bądź stwierdzenia nieważności takiej decyzji sąd nie jest uprawniony do wskazania sposobu załatwienia lub rozstrzygnięcia takiej sprawy, a to właśnie wobec konieczności odwołania się w tym celu do kryteriów słuszności i celowości przyjętego sposobu rozstrzygnięcia, znajdujących się poza zakresem kontroli sądów administracyjnych¹¹.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w przypadku wydania przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku uwzględniającego skargę, przy zastosowaniu środków z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a. oraz ustaleniu, iż w sprawie zachodzą przesłanki zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, sąd stosownie do treści przepisu art. 145a § 1 p.p.s.a. jest zobligowany do zawarcia w sentencji wyroku przedmiotowego zobowiązania wraz ze wskazaniem sposobu załatwienia lub rozstrzygnięcia sprawy. Użycie przez ustawodawcę w treści analizowanego przepisu zwrotu „w przypadku, o którym mowa [...] sąd zobowiązuje organ...” nie pozwala bowiem na przyjęcie, iż po ustaleniu istnienia przesłanek z art. 145a § 1 sąd może wydać wyrok z pominięciem zastosowania powołanego przepisu, a w konsekwencji bez zobowiązania organu do wydania decyzji (postanowienia) i wskazania sposobu załatwienia lub rozstrzygnięcia sprawy.

Podnieść należy, iż wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, wydawany w trybie art. 145a § 1 p.p.s.a. ma pośrednio merytoryczny charakter w tym zna-

¹⁰ Zob. szerzej T. Woś, *op. cit.*, s. 295 n.

¹¹ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 445.

czeniu, że nie zastępuje on decyzji administracyjnej lub postanowienia wydanego przez właściwy organ. Sentencja takiego wyroku wprost określa sposób załatwienia lub rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na przykład poprzez wskazanie treści rozstrzygnięcia, jakie organ winien zawrzeć w decyzji oraz termin, w jakim decyzja ta ma zostać wydana. Skarżący (strona postępowania administracyjnego) już na etapie wydania orzeczenia sądu administracyjnego uzyska zatem wiedzę o sposobie rozstrzygnięcia dotyczącej go sprawy administracyjnej. W żadnym wypadku jednak wyrok sądu administracyjnego, wydany w trybie art. 145a § 1 p.p.s.a., nie może zastąpić aktu administracyjnego w postaci decyzji lub postanowienia. Tym samym do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej dochodzi dopiero na skutek wydania decyzji (postanowienia) przez właściwy organ, o treści i w terminie określonych w sentencji wyroku sądowego¹².

W przeciwieństwie do wyroku wydawanego z zastosowaniem art. 145a § 1 p.p.s.a. klasyczny wyrok kasatoryjny wojewódzkiego sądu administracyjnego w swojej sentencji zawiera wyłącznie określenie zastosowanego względem decyzji środka, to znaczy środka jej uchylecia ze względu na wadę skutkującą wzruszalnością lub stwierdzeniem nieważności w przypadku, gdy decyzja, z uwagi na kwalifikowane wady materialnoprawne, obarczona jest sankcją nieważności. W treści uzasadnienia wyroku kasatoryjnego sąd wskazuje wytyczne zawierające ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania, które wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia (art. 153 p.p.s.a.). Przedmiotowe wytyczne nie mogą jednak wprost wskazywać sposobu załatwienia bądź wiążąco determinować treści rozstrzygnięcia sprawy.

Artykuł 145a § 1 p.p.s.a. w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych

Analizowany przepis art. 145a § 1 p.p.s.a. wszedł w życie z dniem 15 sierpnia 2015 roku. Zgodnie z art. 2 ustawy nowelizującej przepis art. 145a stosuje się również do postępowań wszczętych przed jego wejściem w życie. Po przeszło półrocznym okresie obowiązywania komentowanej regulacji stwierdzić należy, iż sądy administracyjne nie orzekają w przedmiocie zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia. Pomimo iż skarżący niejednokrotnie wnioskuje o wydanie wyroku w trybie art. 145a § 1 p.p.s.a., to dotychczasowe orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych podchodzi z wielką rezerwą do kwestii dopuszczalności wydania wyroku w oparciu o powołany przepis.

¹² T. Woś, *op. cit.*, s. 295.

Kwestia dopuszczalności zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. jest rozważana praktycznie wyłącznie w sytuacjach, kiedy podstawą uchylenia decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny jest naruszenie prawa procesowego (art. 145 § 1 pkt 1 lit b i c p.p.s.a.), a zatem wtedy, kiedy wydanie orzeczenia w trybie powołanego przepisu jest w sposób oczywisty niedopuszczalne¹³.

Treść uzasadnień poszczególnych wyroków sądów administracyjnych może wskazywać na fakt, iż w praktyce orzeczniczej błędnie pojmuje się przesłankę „uzasadnionych okoliczności sprawy” poprzez przyjmowanie, iż owe okoliczności mogą dotyczyć wyłącznie sytuacji, w których organy nie stosują się do wytycznych zawartych we wcześniejszych orzeczeniach sądu¹⁴. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: „Wskazując konkretne wytyczne dla organu do wykonania przy ponownym rozpoznaniu sprawy, Sąd nie skorzystał z wnioskowanej przez Prokuratora możliwości zastosowania w treści wyroku art. 145a p.p.s.a. (zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie decyzji ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy), ponieważ w okolicznościach tej sprawy Prezydent przyjął do wiadomości treść cytowanej wyżej uchwały NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. i od kwietnia 2015 r. stosuje ją w praktyce. Nie ma więc potrzeby powyższego zobowiązania nakładać na organ, którego wykonanie podlegałoby późniejszej kontroli przez Sąd (art. 145a § 2 i § 3 p.p.s.a.)”¹⁵. Z przytoczonego fragmentu uzasadnienia wyroku jednoznacznie wynika, iż sąd pozostaje na stanowisku, że w sytuacji, kiedy organ generalnie w sposób prawidłowy kształtuje rozstrzygnięcia w poszczególnych sprawach administracyjnych, nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. Przedmiotowe stanowisko, w kontekście uwag poczynionych powyżej, w ramach charakterystyki przesłanek stosowania analizowanej regulacji należy uznać za błędne, a dokonane przez sąd rozważania za dalece niewystarczające dla prawidłowej oceny konieczności zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. W przedmiotowej sprawie całkowicie poza rozważaniem sądu pozostał aspekt przyspieszenia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a w konsekwencji pełniejszej realizacji interesów strony postępowania poprzez wydanie wyroku zobowiązującego organ do wydania decyzji w określonym terminie, ze wskazaniem wiążącej organ treści rozstrzygnięcia. Tym bardziej, że w przedmiotowej sprawie okoliczności faktyczne i prawne nie budziły żadnych wątpliwości. Znalazło to nawet wyraz w wytycznych sądu, które sprowadziły się do stwierdzenia, iż „w tym zakresie organ ponownie rozpoznając sprawę winien przyznać stronie dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki

¹³ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2015 r., II SA/Go 470/15, LEX nr 1944985; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 listopada 2015 r., II SA/Go 409/15, LEX nr 1937341.

¹⁴ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 sierpnia 2015 r., I SA/Wr 1004/15, LEX nr 1815269.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., VIII SA/Wa 527/15, LEX nr 1941575.

nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w kwocie po 400 zł miesięcznie na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu w dniu [...] grudnia 2012 r., tj. dla Z. oraz I. rodzeństwa P., jeżeli spełnione zostały pozostałe kryteria warunkujące jego przyznanie”¹⁶. Wszechstronna ocena okoliczności niniejszej sprawy, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż dotyczyła ona nabycia przez stronę prawa do świadczenia rodzinnego, mogłaby przesądzić o konieczności zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. i zobowiązania organu do wydania stosownej decyzji w określonym przez sąd terminie.

Powyższy pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jest reprezentatywny dla aktualnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie stosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. Podnieść również należy, iż wielokrotnie sądy administracyjne, uchylając decyzję na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a., w ogóle nie dokonują oceny zasadności zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a.¹⁷ pomimo że, jak wskazano w prowadzonych rozważaniach, w przypadku stwierdzenia, iż zachodzą przesłanki z powołanego przepisu, sąd jest zobligowany wydać wyrok zobowiązujący organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia lub rozstrzygnięcia sprawy. Tak więc ocena taka powinna być dokonywana przez sąd w każdym wypadku zastosowania środka z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a.

W kontekście powyższego, przyjmując, iż to na sądzie administracyjnym, w ramach rozpoznania sprawy, spoczywa ciężar rozważenia zasadności zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a., należy odnieść się krytycznie do pojawiającego się w niektórych orzeczeniach poglądu, jakoby to skarżący domagający się wydania wyroku w oparciu o powołany przepis był zobowiązany do przedstawienia okoliczności uzasadniających wydanie wyroku w tym trybie¹⁸. Zawsze bowiem to sąd jest zobligowany ustalić ewentualność istnienia przesłanek do wydania wyroku z zastosowaniem art. 145a § 1 p.p.s.a. i dokonać ich oceny.

Formułując postulaty *de lege lata*, w oparciu o analizę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych od czasu wejścia w życie art. 145a § 1 p.p.s.a., należy szczególnie podkreślić potrzebę dalece bardziej wszechstronnej oceny przesłanki „uzasadnionych okoliczności sprawy”. Jak już bowiem podnoszono, nie obejmuje ona wyłącznie aspektów związanych ze stosowaniem

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 lutego 2016 r., III SA/Kr 1405/15, CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 lutego 2016 r., II SA/OI 1178/15, CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. (dostęp: 3.03.2016).

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 października 2015 r., I SA/Kr 1045/15, LEX nr 1938972; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2015 r., VI SA/Wa 1061/15, LEX nr 1802425; por. również: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2015 r., VIII SA/Wa 367/15, LEX nr 1941555.

się organu do wytycznych zawartych w wyroku sądu, tudzież do sytuacji związanych z przewlekłością prowadzonych postępowań, ale odnosi się również do szeroko pojmowanego interesu jednostki — strony postępowania administracyjnego — w jak najszybszym uzyskaniu rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym, czemu przepis art. 145a § 1 p.p.s.a. ma służyć. W przeciwnym wypadku wobec nieostrości kryterium, jakim jest odwołanie się do uzasadnionych okoliczności sprawy, istnieje realna obawa, że przepis ten pozostanie jedynie martwą regulacją¹⁹. Niezmiernie istotne jest również wypracowanie jednolitej praktyki orzeczniczej w zakresie obligatoryjnego przeprowadzania przez sąd z urzędu oceny istnienia przesłanek dla zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. w sytuacji, gdy sąd, uwzględniając skargę, stosuje środek uchylenia decyzji z art. 145 § 1 pkt 1 lit a p.p.s.a., bądź stwierdza jej nieważność. Niewątpliwie istotny wpływ na dalsze kształtowanie się praktyki orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych będzie mieć orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wątpliwości w zakresie zgodności art. 145a § 1 z art. 10 i 184 Konstytucji RP

Analizując regulację art. 145a § 1 p.p.s.a., nie sposób pominąć wątpliwości co do zgodności wprowadzonych zmian do ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z Konstytucją RP. Wątpliwości takie pojawiły się już na etapie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim nowelizacja ta wyposaży sądy administracyjne w możliwość orzekania merytorycznego²⁰. Wskazać przy tym należy, że regulacja art. 145a § 1 znowelizowanej ustawy co prawda przyznaje wojewódzkim sądom administracyjnym kompetencję do merytorycznego determinowania treści rozstrzygnięć spraw administracyjnych, jednakże nie jest rozwiązaniem tak daleko idącym, jak na przykład przyjęte w przepisach art. 145 § 3 i art. 145a § 3 p.p.s.a., w przypadku których wyrok sądu zastępuje akt administracyjny, to znaczy decyzję lub postanowienie.

¹⁹ Por. J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 475; *Prawo o postępowaniu...*, s. 603.

²⁰ Por. M. Chmaj, *Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, druk sejmowy nr 1633; B. Szmulik, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, druk sejmowy nr 1633; M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, druk sejmowy nr 1633.

W dyskusji nad planowanymi zmianami do ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zarysowało się stanowisko, wedle którego wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje do merytorycznego orzekania narusza wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasadę podziału i równoważenia się władz publicznych, jak również godzi w przyjętą w art. 184 Konstytucji RP zasadę sądowej kontroli działalności administracji publicznej. W uzasadnieniu przedmiotowego stanowiska wskazywano przede wszystkim, iż merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne spowoduje przejęcie przez władzę sądowniczą kompetencji należących do władzy wykonawczej. Miałoby to spowodować zachwianie mechanizmu wzajemnego równoważenia się i powściągnięcia władz publicznych. Ponadto podnoszono, iż zgodnie z art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne wykonują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę administracji publicznej w oparciu o kryterium legalności działania tejże administracji. Fakt takiego ukształtowania roli sądownictwa administracyjnego w opinii przeciwników nowelizacji miałyby przemawiać za niedopuszczalnością władczej ingerencji merytorycznej w treść rozstrzygnięć organów administracji, albowiem prowadziłyby to do przerodzenia się kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny w nadzór sądu nad organami administracji publicznej²¹.

W nawiązaniu do powyższych wątpliwości grupa posłów na Sejm VII kadencji skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP art. 145 § 3, art. 145a, art. 188 i art. 193 p.p.s.a. a w brzmieniu nadanym im na mocy ustawy nowelizującej. Jako wzorce kontroli wskazano powołane wyżej art. 10 i 184 Konstytucji RP²². Prokurator Generalny w zajęтым stanowisku poparł twierdzenia wniosku grupy posłów na Sejm VII kadencji, wskazując między innymi, że art. 145a p.p.s.a. jest niezgodny z art. 10 Konstytucji RP²³. Aktualnie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z zakończeniem się kadencji Sejmu i Senatu, na mocy postanowienia z dnia 8 grudnia 2015 r. uległo zawieszeniu na okres sześciu miesięcy²⁴. Postępowanie to zostanie podjęte przez Trybunał Konstytucyjny, jeżeli w okresie jego za-

²¹ *Ibidem*.

²² Por. szerzej Wniosek z dnia 27 lipca 2015 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów art. 145 § 3, art. 145a, art. 188 i art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) wprowadzonych odpowiednio przepisem art. 1 pkt 37, pkt 38, pkt 55 oraz pkt 56 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015r. o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658), Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, <http://ipo.tribunal.gov.pl>. (dostęp: 4.03.2016).

²³ Por. szerzej Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 9 listopada 2015 r. do sprawy K 22/15, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, <http://ipo.tribunal.gov.pl>. (dostęp: 4.03.2016).

²⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2015 r., K 22/15, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, <http://iop.tribunal.gov.pl>. (dostęp: 4.03.2016).

wieszenia wniosek grupy posłów lub senatorów uzyska poparcie odpowiednio 50 posłów lub 30 senatorów kolejnej kadencji Sejmu i Senatu.

Dogłębna analiza problematyki konstytucyjności orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne w ramach przyjętego w Polsce modelu sądownictwa administracyjnego wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Konieczne jest jednak krótkie odniesienie się do oceny przedstawionego problemu.

Analizę należy rozpocząć od rozważenia problemu dopuszczalności ingerencji sądu administracyjnego w rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Jak już wskazano wcześniej, art. 184 Konstytucji RP stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Odwołując się do pojęcia kontroli, wskazać należy, że nie ma ona swojej definicji legalnej. Przez ustawodawcę pojęcie kontroli jest przywoływane w sposób powodujący prawną wieloznaczność tego pojęcia. Również w poglądach doktryny trudno odnaleźć jedną, wspólną definicję dla pojęcia kontroli. W konsekwencji z całą pewnością należy podzielić pogląd, iż pojęcie kontroli na gruncie przepisów Konstytucji RP, a zwłaszcza w treści samego przepisu art. 184 Konstytucji RP, nie musi odpowiadać treści tego pojęcia przyjętego na poziomie aktów rangi ustawowej²⁵.

Dokonując próby związłego usystematyzowania poglądów doktryny prawa publicznego na pojęcie kontroli, należy wyróżnić kontrolę *sensu stricto*, zwaną również kontrolą „czystą”, oraz kontrolę *sensu largo*. Kontrola „czysta” swoim zakresem będzie obejmować fazy wglądu w działalność podmiotu kontrolowanego, analizy i oceny obserwowanej działalności, diagnozy przyczyn dostrzeżonych uchybień i postępowania mającego na celu wdrożenie działań naprawczych, bez wyposażania jednak podmiotu kontrolującego w bezpośrednie kompetencje władczej ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego²⁶. Kontrola *sensu largo* będzie zasadniczo przebiegać według takich samych etapów jak kontrola „czysta” z tym jednak wyjątkiem, że podmiot kontrolujący będzie miał możliwość władczej ingerencji w działania podmiotu kontrolowanego z tym zastrzeżeniem, iż władztwo to nie ma charakteru władztwa administracyjnego²⁷. Nadzór od kontroli *sensu largo* odróżnia to, iż podmiot nadzorowany i podmiot nadzorujący są podmiotami funkcjonującymi w ramach jednej struktury. W analizowanym przypadku, aby mówić o nadzorze, nadzorowany i nadzorujący musiałyby być podmiotem znajdującym się w strukturze administracji publicznej. W końcu elementem istotnym składającym się na instytucję nadzoru jest możliwość władczej ingerencji w działania podmiotu nadzorowanego w oparciu o władztwo administracyjne.

²⁵ Por. szerzej M. Szydło, *op. cit.*, s. 7 n.

²⁶ Por. szerzej P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 110 n. wraz z powołaną tam literaturą.

²⁷ *Ibidem*, s. 112–113.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, uprawniony jest pogląd, iż na płaszczyźnie art. 184 Konstytucji RP zakres pojęcia kontroli nie ogranicza się wyłącznie do kwestii oceny prawidłowości działania organów administracji publicznej z punktu widzenia kryterium legalności. Można bowiem zasadnie przyjąć, iż kontrola, o której mowa w powołanym przepisie, nie jest wedle intencji ustawodawcy kontrolą „czystą”, ale kontrolą *sensu largo*. Tym bardziej, że w sytuacji gdyby ustawodawca konstytucyjny, stanowiąc treść art. 184, chciał posłużyć się w tym przepisie pojęciem kontroli w rozumieniu kontroli „czystszej”, można byłoby powziąć wątpliwości co do dopuszczalności zastosowania w ramach takiej kontroli samego tylko środka uchylecia decyzji lub stwierdzenia jej nieważności. W takiej sytuacji należy uznać za w pełni dopuszczalną możliwość władczej ingerencji sądu administracyjnego w działania administracji publicznej w ramach sprawowanej kontroli. Tym bardziej, że sąd administracyjny jest podmiotem władzy sądowniczej znajdującym się poza strukturą administracji publicznej. Nie można zatem przyjąć, iż uprawnienia sądu administracyjnego, określone w art. 145a § 1 p.p.s.a., nadają temu oddziaływaniu na działalność administracji publicznej charakter nadzoru. Podstawą zaś ingerencji w działania administracji nie jest w tym wypadku władztwo administracyjne. Nie mniej istotne w tym aspekcie jest również to, że konstrukcja art. 145a § 1 p.p.s.a. nie kreuje sytuacji, w której sam wyrok sądu administracyjnego zastępowałby decyzję lub postanowienie wydane przez właściwy organ w postępowaniu administracyjnym. Wyrok ten jedynie determinuje treść takiego rozstrzygnięcia, które ostatecznie musi zostać podjęte przez organ w formie i terminie określonych przez sąd.

W kontekście art. 10 Konstytucji RP uznać należy, iż przepis art. 145a § 1 p.p.s.a. nie narusza konstytucyjnej zasady podziału i równoważenia się władz publicznych, a tym samym jest zgodny z powołaną normą konstytucyjną. Orzeczenie wydane przez sąd administracyjny w trybie art. 145a § 1 p.p.s.a. nie powoduje bowiem przeniesienia kompetencji do załatwienia lub rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na sąd administracyjny. Wyrok wydany z zastosowaniem art. 145a § 1 p.p.s.a., podobnie jak klasyczny wyrok kasacyjny, jest zwieńczeniem kontroli sprawowanej przez sąd w oparciu o kryterium legalności, w wyniku której działanie organu zostało uznane za sprzeczne z prawem. Tym samym eliminacja decyzji lub postanowienia wydanych z naruszeniem prawa materialnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.) lub z naruszeniem o charakterze rażącym (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), połączona z wydaniem orzeczenia determinującego konieczność rozstrzygnięcia sprawy w określony sposób i w określonym terminie tak, aby zapewnić gwarancję ochrony słusznego interesu jednostki, należy jednoznacznie traktować jako element mechanizmu powściągnięcia władzy wykonawczej przez władzę sądowniczą, a w kontekście całej relacji systemowej — jako element mechanizmu równoważenia się władz publicznych.

Podsumowując rozważania w przedmiocie zasygnalizowanych wątpliwości dotyczących zgodności analizowanej regulacji z Konstytucją RP, uznać należy, iż

obawy te są przedwczesne, a z ich argumentacją można zasadnie polemizować. Nie mniej jednak dla dalszej prawidłowej praktyki stosowania przedmiotowej regulacji pożądanym byłoby, aby w tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny.

Podsumowanie

Konkludując analizę dokonaną w ramach niniejszej publikacji, należy uznać, iż regulacja art. 145a § 1 p.p.s.a., wprowadzona ustawą nowelizującą, zasługuje na aprobatę w zakresie, w jakim służyć ma zwiększeniu efektywności kontroli sądów administracyjnych. Nie mniej istotny jest aspekt przyspieszenia uzyskania przez stronę merytorycznego rozstrzygnięcia w celu pełnej realizacji ochrony jej słusznego interesu, jak również zapobiegania sytuacjom niewykonywania przez organy wyroków sądów administracyjnych. Zmiana ta powinna przyczynić się również do szerszej realizacji prawa do sądu.

De lege lata należy ubolewać nad zbyt wąską i jednostronną wykładnią przesłanek dopuszczalności stosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. w dotychczasowym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Nieuprawnione jest bowiem sprowadzanie zakresu zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. wyłącznie do sytuacji wręcz uporczywego niewykonywania przez organ wytycznych zawartych we wcześniejszych wyrokach sądu administracyjnego. Niepokoi również brak jednoznacznego stanowiska co do konieczności oceny istnienia przesłanek do wydania wyroku w trybie powołanego przepisu, w każdym przypadku uchylecia decyzji lub postanowienia w trybie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a. Należałoby postulować utrwalenie jednolitej linii orzeczniczej sytuującej zasadę, że sąd administracyjny obligatoryjnie, działając z urzędu, jest obowiązany ustalić istnienie przesłanek do wydania wyroku z zastosowaniem art. 145a § 1 p.p.s.a. Jednocześnie wojewódzkie sądy administracyjne — odmiennie niż obserwuje się to w dotychczasowym orzecznictwie — w każdym przypadku ustalenia, iż w sprawie zachodzą przesłanki wskazane w treści przepisu art. 145a § 1 p.p.s.a., powinny orzekać przy zastosowaniu powołanej regulacji, to znaczy zobowiązywać w wyroku organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia.

Należy żywić nadzieję, że istotne znaczenie dla dalszego kształtowania się prawidłowej praktyki stosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. przez wojewódzkie sądy administracyjne będzie miało orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Article 145a § 1 of the Law on Proceedings Before Administrative Courts as a basis for a judgment on merits as to the disposal or settlement of an administrative case

Summary

The publication deals with Art. 145a § 1 of the Law on Proceedings Before Administrative Courts, introduced with the amendment of 9 April 2015. Article 145a § 1 of the Law on Proceedings Before Administrative Courts gives the administrative courts a power to impose on public administration bodies an obligation to issue a decision or a resolution of a specific content in a set time. Hence, a judgment of an administrative court based on the new regulation has an indirect character of a decision on merits. Although the judgment does not substitute an administrative act, it offers binding requirements for the contents of the administrative act and a set date for its issuance.

The aim of this publication is to analyse the prerequisites of applying the new regulation and the manner in which the new regulation has been applied by the administrative courts up to date. The analysis then turns to *de lege lata* conclusions. The considerations also touch upon the problem of compliance of the new regulation with Polish Constitution.

In spite of some critical voices, the new regulation should be positively assessed in terms of its realisation of the rule of procedural economy and for safeguarding the individuals' legitimate interests through speeding up the possibility of obtaining a substantive administrative decision. There is, however, a need for a more frequent application of the new regulation by administrative courts.

Keywords: proceedings before administrative courts, proceedings, judgment, merits, amendment.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Babiarz S., Aromiński K., *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015.
- Chmaj M., *Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy — prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, druk sejmowy nr 1633.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Szmulik B., *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, druk sejmowy nr 1633.
- Szydło M., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, druk sejmowy nr 1633.
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015.