

## Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych

**JEL classification:** K4

**Słowa kluczowe:** sądy administracyjne, postępowanie sędowoadministracyjne, nabycie kompetencji merytorycznej, konstytucja, nowelizacja, Naczelny Sąd Administracyjny

**Keywords:** administrative courts, proceedings before administrative courts, acquisition of substantive competence, constitution, amendment, Supreme Administrative Court

**Abstrakt:** Sądy administracyjne posiadają kompetencję kasacyjną. Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyznaje sądom administracyjnym prawo do rozstrzygania merytorycznego. Nabycie kompetencji merytorycznej przez sądy administracyjne jest gwarancją represyjną skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych. Obecnie możliwość orzekania merytorycznego przewidują art. 146 i 154 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Po nowelizacji będzie to również art. 145a. Nabycie kompetencji merytorycznej przez sądy administracyjne nie stoi w sprzeczności z wyrażoną w Konstytucji zasadą trójpodziału władzy. Nowelizacji zostanie poddane również uprawnienie do orzekania merytorycznego przez Naczelny Sąd Administracyjny.

### The substantive rulings of administrative courts

**Abstract:** Administrative courts have a cassation competence. The right to substantive judging by the administrative courts results from the Act — Right to proceedings before administrative courts. Acquisition of substantive competence by administrative courts is a repressive warranty of the effectiveness of administrative courts decisions. Currently, the ability of substantive ruling is stipulated in Article 146 and 154 of the Act — Right to proceedings before administrative courts. After the amendment there will also be Article 145a. Acquisition of substantive competence by administrative courts is not in conflict with the principle of tripartite separation of powers expressed in the Constitution. The amendment will also concern the entitlement to substantive ruling by the Supreme Administrative Court.

### Wprowadzenie

Rozwiązania prawne przyjęte w państwach Unii Europejskiej w odniesieniu do kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych są niejednolite. Obecnie

widać silną tendencję do rozszerzania kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych. Dominują rozwiązania polegające na wyraźnym rozdzieleniu kognicji sądów administracyjnych i powszechnych — wynik silnego nawiązywania do francuskiej tradycji Rady Stanu. W tym modelu Rada Stanu była umiejscowiona na pozycji organu konstytucyjnego, równorzędnego wobec Sądu Najwyższego<sup>1</sup>. Po drugiej wojnie światowej nie doszło do reaktywowania odrębnego sądownictwa administracyjnego (poza sprawami ubezpieczeń społecznych). Sądy powszechne w ściśle określonym zakresie sprawowały kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej<sup>2</sup>. Po 1980 r. utworzono Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA)<sup>3</sup>. Właściwość NSA rozciągała się na decyzje administracyjne oraz przypadki milczenia organów administracji publicznej w sprawach, w których miały one obowiązek ich wydania<sup>4</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w tym okresie był jednoinstancyjnym sądem szczególnym z siedzibą w Warszawie oraz posiadał swoje ośrodki zamiejscowe, pozostając pod nadzorem jurysdykcyjnym Sądu Najwyższego (dalej: SN), jako nieodłączna część sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>5</sup>.

W Polsce przyjęty został tradycyjny sądownictwa administracyjnego, w ramach którego sąd bada tylko legalność, a nie celowość działań administracji publicznej<sup>6</sup>. Konstytucja z 1997 r. wymusiła na ustawodawcy wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu sądów administracyjnych. Zgodnie z jej postanowieniami prawodawca został zobowiązany do zorganizowania sądownictwa administracyjnego w postaci dwuinstancyjnego pionu organów sądowych z NSA na czele<sup>7</sup>. Od tamtej chwili NSA zaczął działać jak sąd równorzędny SN i został wyłączony spod jego nadzoru<sup>8</sup>. Do działalności sądów administracyjnych odnoszą się liczne postanowienia Konstytucji RP. Zgodnie z art. 175 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe<sup>9</sup>. Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) wskazał, że sądy administracyjne tworzą odrębny system organów od sądów powszechnych. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sąda-

<sup>1</sup> L. Garlicki, *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 8.

<sup>2</sup> J. Łętowski, *Sądy powszechne a praworządność w administracji*, Wrocław 1967, s. 21.

<sup>3</sup> M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 40.

<sup>4</sup> J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 78.

<sup>5</sup> J. Borkowski, *Zakres nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy nad orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. XXIX, s. 52.

<sup>6</sup> J. Jendrośka, J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 393.

<sup>7</sup> L. Garlicki, [w:] K. Działocha *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, Warszawa 2007, s. 2.

<sup>8</sup> R. Hauser, [w:] R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa-Zielona Góra 2003, s. 18 n.

<sup>9</sup> Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

mi określają ustawy: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup> (dalej: p.p.s.a.) oraz Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>11</sup>. Sądy administracyjne zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej zostały upoważnione do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Zgodnie z postanowieniami ustaw statuujących działalność sądów administracyjnych w pierwszej instancji orzekają wojewódzkie sądy administracyjne, natomiast w drugiej instancji NSA.

### Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego

Istotę działalność sądów administracyjnych w polskim ustawodawstwie oddaje art. 184 Konstytucji, stanowiąc, że NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Regulacja odnosząca się w Konstytucji do sądownictwa administracyjnego jest ogólna. Sądy administracyjne powinny badać działalność administracji publicznej co do jej zgodności z prawem. Sądy administracyjne orzekają co do zasady kasacyjnie, nie mogą wykonywać zadań należących do organów administracji publicznej. Wspomniana zamiana ról mogłaby doprowadzić do przełamania określonych w nauce prawa fundamentów postępowania sędziowskoadministracyjnego. Sądy administracyjne powinny sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, czyli powinny mieć uprawnienie do usuwania z systemu aktu niezgodnego z prawem, a nie jego zastąpienia nowym aktem<sup>12</sup>. Stanowisko to zostało również potwierdzone w orzecznictwie TK, który stwierdził, że 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<sup>13</sup>.

Postanowienia art. 184 Konstytucji można rozpatrywać na dwóch odrębnych płaszczyznach. W pierwszej z nich określa on strukturę sądownictwa administracyjnego. Przewiduje nie tylko istnienie NSA, ale również mówi o innych sądach administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje obecnie rolę najwyższego organu orzecznictwa sędziowskoadministracyjnego. Do jego zadań nie należy tylko kontrola prawidłowości rozstrzygnięć podejmowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, ale również podejmowanie niezbędnych działań dla zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Dz.U. 2012 poz. 270 tekst jedn.

<sup>11</sup> Dz.U. 2002, Nr 153, poz. 1269 ze zm.

<sup>12</sup> R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Tom II*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 405.

<sup>13</sup> Postanowienie TK z dnia 23.09.2009 r., sygn. akt. P 81/08, OTK Z.U. 2009, nr 8A, poz. 130.

<sup>14</sup> L. Garlicki [w:] K. Działocha *et al.*, *Konstytucja...*, s. 4.

Z treści art. 184 Konstytucji można wywieść tezę, że skoro sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej, to nie mogą one wydawać rozstrzygnięć merytorycznych<sup>15</sup>. W przeważającej części wypadków rzeczywiście tak jest. Ich kontrola jest realizowana pod względem zgodności zarówno z prawem materialnym, jak i procesowym, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej<sup>16</sup>. Sądy administracyjne, rozpoznając określoną sprawę, muszą wskazać normę prawną, która będzie podstawą ich kompetencji. Podstawę sądowej kontroli administracji publicznej można odnaleźć w art. 1 p.p.s.a. Została ona ograniczona do kontroli legalności funkcjonowania administracji publicznej. Stanowi jedną z wielu form kontroli, aczkolwiek obecnie ma ona znaczenie fundamentalne w całym systemie kontroli administracji publicznej. Kontrola sądów administracyjnych ma charakter bezpośredni. Dotyczy ona form działań organów administracji publicznej. Orzekają one o zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności. Wynik kontroli może być różny. Stwierdzenie zgodności aktu z prawem będzie skutkować utrzymaniem jego mocy. Brak zgodności z prawem będzie skutkować co do zasady wydaniem przez sąd administracyjny orzeczenia kasacyjnego. Spowoduje to pozbawienia zaskarżonego aktu mocy obowiązującej<sup>17</sup>.

Celem sądów administracyjnych jest wypowiedanie się co do zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności. Wynikiem czynności podejmowanych w postępowaniu sądownoadministracyjnym będzie formułowanie zwrotów stosunkowych. Jest to zwrot, które będzie zawierał wypowiedź o zgodności z normą prawną działań administracji publicznej<sup>18</sup>. Norma odniesienia zawarta została w art. 1 § 2 p.p.s.a. Wyznacza ona przesłanki i formy oraz kształt sprawowanej przez sądy kontroli<sup>19</sup>. Norma ta jest niezbędna do definiowania zwrotów stosunkowych, ale nie wystarczająca<sup>20</sup>. Dodatkowo musi zostać określona norma dopełnienia, którą odnajdziemy w przepisach prawa materialnego regulujących właściwość rzeczową<sup>21</sup>. Formułowany przez sąd administracyjny zwrot stosunkowy to nic innego jak wyrażenie oceny prawnej o której mowa w art. 153 p.p.s.a.

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 917.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2004, sygn. akt II SA 1599/03, niepubl.

<sup>17</sup> T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 768.

<sup>18</sup> J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowanych przez NSA*, „Nowe Prawo” 1985, z. 9, s. 14 nn.

<sup>19</sup> M. Romańska, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 344.

<sup>20</sup> K. Sobieralski, *Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub akty prawa miejscowego, a weryfikacja decyzji administracyjnej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 624.

<sup>21</sup> J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem...*, s. 17.

## Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych a prawo do sądu i zasada trójpodziału władzy

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Z założeń demokratycznego państwa prawnego wynika zasada dostępu obywateli do sądu, która ma umożliwić obronę interesu w postępowaniu sądowym. Na prawo do sądu składają się następujące elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do uczestniczenia w procedurze o odpowiednim kształcie oraz prawo do uzyskania rozstrzygnięcia. Sąd Najwyższy podkreślił, że prawo do sądu nie może być rozumiane tylko i wyłącznie formalnie, jako dostęp do drogi sądowej w ogóle, również i materialnie, jako możliwość uzyskania skutecznej ochrony prawnej<sup>22</sup>. Prawo do sądu oznacza nie tylko uznanie, ale również ochronę statusu prawnego jednostki. Uzasadnieniem dla tego uznania jest wymóg niezależności, bezstronności i niezawisłości organu. Funkcją sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości<sup>23</sup>. Każdy ma prawo zgłosić się do sądu nie tylko wtedy, gdy potrzebuje uruchomienia procedury w związku z naruszonym prawem, ale również, gdy niezbędne staje się uregulowanie sytuacji prawnej jednostki. Sądy administracyjne powinny posiadać możliwość orzekania merytorycznego, co podtyktowane jest co najmniej dwoma względami — po pierwsze — daje to możliwość pełniejszego zrealizowania przez jednostkę konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz — po drugie — często spotykamy się z sytuacją w której organy administracji publicznej nie stosują się do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sądu administracyjnego.

Z konstytucyjnej zasady prawa do sądu w żadnym wypadku nie można wywieść zakazu wprowadzenia rozwiązań polegających na przydaniu sądom administracyjnym kompetencji merytorycznej. Oznacza to, że wprowadzenie rozwiązań ustawowych polegających na rozszerzaniu kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych nie będzie powodować niezgodności takich przepisów z Konstytucją. Można jednak stwierdzić, że zasada umieszczona w art. 45 ust. 1 Konstytucji daje ustawodawcy legitymację do umożliwienia sądom administracyjnym orzekania reformatoryjnego. Art 45. ust. 1 stanowi, że każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy. Przenosząc to na grunt postępowania sądownoadministracyjnego, należy wskazać, że jednostka musi mieć możliwość żądania rozstrzygnięcia jej sprawy administracyjnej (w ściśle określonych przypadkach) przez sąd administracyjny, tak aby nie musiała ona ponownie zwracać się o rozstrzygnięcie do organu administracji publicznej. Z jednej strony spowoduje to przyspieszenie samego postępowania sądownoadministracyjnego, a z drugiej zostanie zaoszczędzony czas jednostki uczestniczącej w postępowaniu. Oddali się również niebez-

<sup>22</sup> Wyrok SN z 19.07.2002, sygn. akt I CSK 112/06, Lex nr 223443.

<sup>23</sup> P. Sarnecki, [w:] K. Działocha *et al.*, *Konstytucja...*, s. 1.

pieczeństwo, że jednostka otrzyma znowu niezgodne z prawem rozstrzygnięcie na skutek niezastosowania się organu administracji publicznej do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania umieszczonych w uzasadnieniu wyroku sądu administracyjnego.

Przeciwnicy idei rozszerzania kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych wskazują, że, orzekając merytorycznie, sądy administracyjne będą wchodzić w rolę organów administracji publicznej (władzy wykonawczej), co może spowodować naruszenie zasady trójpodziału władzy i naruszenie art. 184 Konstytucji, który wyraźnie stanowi o tym, że sądy administracyjne są powołane do kontroli administracji publicznej. Doktryna postuluje, że sądy administracyjne nie mogą wchodzić w rolę władzy wykonawczej — stawać w pozycji administratora<sup>24</sup>. Nie można się zgodzić z tym poglądem — rozszerzanie kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych nie musi powodować naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy. Nie chodzi tutaj w żadnym przypadku o orzekanie merytoryczne w zastępstwie za organ administracji publicznej, ale w związku z działalnością tych organów i w ramach uprawnień kontrolnych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie postrzega zasady trójpodziału władzy w sposób bezwzględny — zakazują wszelkiego wzajemnego przenikania się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Każda z wspomnianych władz działa na siebie hamująco, co oznacza, że nie sposób uniknąć sytuacji, w której przenikają się uprawnienia władzy sądowniczej i wykonawczej<sup>25</sup>.

### **Podejmowanie rozstrzygnięć merytorycznych przez wojewódzkie sądy administracyjne**

Umocowanie dla rozstrzygania merytorycznego przez sądy administracyjne można odnaleźć w dwóch przepisach art. 146 § 2 i 154 § 2 p.p.s.a. Należy podkreślić, że obecny kształt wspomnianych przepisów ustawy p.p.s.a. oraz wąskie granice orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne należy ocenić krytycznie. Niezbędne jest ujednoclenie oraz wyjaśnienie przesłanek prawnych orzekania merytorycznego sądów administracyjnych. Dobrym przykładem jest tutaj art. 154 § 2 p.p.s.a., który daje możliwość podjęcia orzeczenia merytorycznego przez sąd administracyjny, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Umieszczenie w tym przepisie przesłanki — charakteru sprawy — spowoduje

<sup>24</sup> M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 156 n.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 14.04.1999, sygn. akt. K 8/99, OTK Z.U. 1999, nr 3, poz. 41, Wyrok TK z 18.02.2004, sygn. akt. K 12/03, OTK Z.U. 2004, nr 2A, poz. 8, Wyrok TK z 29.11.2005, K 16/04, OTK Z.U. 2005, nr 10A, poz. 119.

wiele wątpliwości oraz nie będzie zachęcać sądów administracyjnych do wykorzystywania w praktyce tego przepisu.

Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na akty lub czynności, inne niż określone akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa lub pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydane w indywidualnych sprawach, uchyla ten akt lub interpretacje, albo stwierdza bezskuteczność czynności. Sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa (art. 146 § 1 i 2 p.p.s.a.). Uznanie uprawnienia lub obowiązku, o którym mowa w zacytowanym przepisie, przybiera postać wyroku potwierdzającego określone uprawnienie lub obowiązek (deklaratoryjnego), które w sposób wiążący stwierdza istnienie określonego stanu prawnego<sup>26</sup>. Uznanie uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa jest tylko i wyłącznie stwierdzeniem istniejącego stanu prawnego, wynikającego bezpośrednio z normy prawnej<sup>27</sup>.

W drugim przypadku sąd administracyjny nabywa uprawnienie do podjęcia orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku wówczas, gdy uwzględniona została skarga na niewykonanie orzeczenia sądu administracyjnego i organowi administracyjnemu została wymierzona grzywna na podstawie art. 154 § 6 p.p.s.a. Należy podzielić pogląd, że orzeczenie przewidziane w art. 154 § 2 p.p.s.a. może być wydane tylko w sprawach ze skargi z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., kiedy sąd administracyjny stosownie do postanowień art. 146 § 2 p.p.s.a. — w wyroku, który nie został wykonany, uznał uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa, albo kiedy sąd w wyroku wydanym na podstawie art. 149 p.p.s.a., a niewykonanym, uwzględnił skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W pozostałym zakresie właściwość sądu administracyjnego jest oparta na kompetencji kasacyjnej, a nie merytorycznej<sup>28</sup>. Warunkiem skorzystania przez sąd administracyjny z środka ochronnego opisane w art. 154 § 2 p.p.s.a. jest ustalenie, że pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności stanu faktycznego i prawnego. Orzeczenia sądu administracyjnego wydane w trybie art. 154 § 2 p.p.s.a. mogą dotyczyć wyłącznie spraw, w których uprawnienia lub obowiązki wynikają bezpośrednio z norm prawa materialnego i wymagają tylko potwierdzenia lub zaprzeczenia ich istnienia<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Z. Kmiecik, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 14.

<sup>27</sup> W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 12 n.

<sup>28</sup> T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 711.

<sup>29</sup> M. Bogusz, *Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (uwagi na tle art. 31 ust. 2 ustawy o NSA)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 287.

Projekt zmiany przepisów ustawy p.p.s.a. złożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zakłada rozszerzenie uprawnienia sądów administracyjnych do orzekania merytorycznego (co należy niewątpliwie uznać za krok w dobrą stronę) po przez dodanie art. 145a p.p.s.a., który będzie stanowił, że w przypadku o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. O wydaniu decyzji lub postanowienia, właściwy organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. W przypadku niezawiadomienia sądu, może on orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości, o której mowa w art. 154 § 6 p.p.s.a. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdzi, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę o której mowa w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości określonej w art. 154 § 7 p.p.s.a. Po spełnieniu łącznie wyżej wskazanych przesłanek sąd administracyjny nabywa kompetencje do wydania orzeczenia merytorycznego. Opisana konstrukcja prawna wyraźnie ogranicza nabycie kompetencji merytorycznej do decyzji administracyjnych związanych. Art. 145a nie będzie mógł być zastosowany w przypadkach aktów administracyjnych uznaniowych, czyli takich, których warunki wydania nie są przez prawo w ogóle określone lub też określone są w sposób niewyczerpujący. Wydanie aktu administracyjnego uznaniowego realizuje się w ramach samodzielności prawnej, jaką organ administracji publicznej otrzymał od ustawodawcy<sup>30</sup>. Sąd administracyjny zostanie uprawniony do wydania orzeczenia deklaratoryjnego, które będzie potwierdzało uprawnienia i obowiązki wynikające z przepisów prawa. W efekcie należy wskazać, że w tym wypadku wyrok sądu administracyjnego będzie spełniał funkcje decyzji administracyjnej. Aktualnie obowiązujące przepisy i nowe uregulowania zawarte w projekcie nowelizacji dają uprawnienie do orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne w tym sensie, że po spełnieniu określonych przesłanek nabędzie on kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty.

---

<sup>30</sup> A. Błaś, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 322.



## Uprawnienie merytoryczno-reformacyjne naczelnego sądu administracyjnego

W art. 188 p.p.s.a. zostały sformułowane przesłanki, które warunkują możliwość wydania wyroku merytoryczno-reformacyjnego. Dopuszczalność wydania wspomnianego wyroku została obwarowana koniecznością spełnienia przesłanki pozytywnej — ustalenia jedynie naruszenia prawa materialnego, oraz negatywnej — ustalenia braku naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W razie spełnienia przesłanki negatywnej i pozytywnej NSA ma prawo przejąć kompetencje od wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznania skargi<sup>31</sup>. Naczelnny Sąd Administracyjny ma uprawnienie, a nie obowiązek, do orzekania reformatoryjnego. Nawet przy spełnieniu przesłanki pozytywnej i negatywnej NSA może uchylić zaskarżone orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który je wydał<sup>32</sup>. Podstawą wydania orzeczenia będzie taki stan faktyczny, jaki wojewódzki sąd administracyjny przyjął w zaskarżonym orzeczeniu<sup>33</sup>. Art. 188 p.p.s.a. uprawnia wyłącznie do merytorycznego orzekania przez NSA o skardze, nie stanowi natomiast podstawy do uchylenia uzasadnienia wyroku i wprowadzenia na to miejsce innych stwierdzeń<sup>34</sup>. O wyjątkowym charakterze wskazanego uprawnienia świadczy redakcja przepisu art. 188 p.p.s.a., który używa takich sformułowań jak „istotny wpływ” oraz „jedynie”. Uprawnienie NSA opisane w art. 188 p.p.s.a. jest wykorzystywane coraz częściej, o czym świadczą dane z tabeli 1.

Tabela 1. Liczba wydanych wyroków sądów administracyjnych na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Rok	Liczba wydanych wyroków
2008	399
2009	411
2010	553
2011	660
2012	799
2013	1449

Źródło: <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Statystyki-NSA> (dostęp: 17.03.2014).

<sup>31</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012, s. 317.

<sup>32</sup> H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo...*, s. 876.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 18.06.2007 r., sygn. akt., II GSK 46/07, LexPolonica nr 1856799.

<sup>34</sup> Postanowienie NSA z dnia 30.08.2005 r., sygn. akt., OSK 1866/04, Lex nr 188280.

Prawodawca w związku z dużą liczbą wydawanych wyroków merytoryczno-reformacyjnych postanowił zmienić przepis art. 188 p.p.s.a. Zmiana ta będzie polegać na rezygnacji z potrzeby spełnienia wspomnianych przesłanek. W nowym kształcie przepis będzie stanowił, że NSA w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchyla zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Celem zakładanych reform przepisów ustawy regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi jest przyznanie NSA możliwości wydania orzeczenia reformatoryjnego w każdym przypadku.

## Podsumowanie

Przyznanie sądom administracyjnym większych możliwości orzekania merytorycznego należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Nie można się zgodzić z poglądami doktryny, które wskazują, że takie działania będą niezgodne z art. 10 (zasadą trójpodziału władzy) i 184 Konstytucji, gdyż nie chodzi tutaj w żadnym przypadku o orzekanie merytoryczne w zastępstwie za organ administracji publicznej, ale w związku z działalnością tych organów i w ramach uprawnień kontrolnych. Wydaje się, że art. 45 ust. 1 daje wystarczającą podstawę dla wprowadzanych zmian ustawy regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi. Wartością nadrzędną jest zapewnienie jednostce pełnej realizacji prawa do sądu również w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Obywatel nie może ponosić negatywnych skutków w sytuacji, gdy organ administracji publicznej po raz kolejny wyda rozstrzygnięcie niezgodne z prawem.

Krokiem w dobrą stronę jest również przyznanie NSA większych możliwości wydawania wyroków merytoryczno-reformacyjnych, co jak widać w zamieszczonych danych, z roku na rok robił coraz częściej. Słuszne jest pominięcie w nowelizacji dwóch przesłanek — pozytywnej — w postaci naruszenia przepisów prawa materialnego, oraz negatywnej — przy braku naruszenia przepisów postępowania, co niewątpliwie spowoduje jeszcze większe wykorzystanie art. 188 p.p.s.a. przez NSA.

## Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Bogusz M., *Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego o istnieniu lub nieistnieniu uprawnień lub obowiązku (uwagi na tle art. 31 ust. 2 ustawy o NSA)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Borkowski J., *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowanych przez NSA*, „Nowe Prawo” 1985, z. 9.

- Borkowski J., *Zakres nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy nad orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. XXIX.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Działocha K. et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990.
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa-Zielona Góra 2003.
- Hauser R., Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Tom II*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Jaśkowska M., *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2.
- Łętowski J., *Sądy powszechne a praworządność w administracji*, Wrocław 1967.
- Sobieralski K., *Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub akty prawa miejscowego, a weryfikacja decyzji administracyjnej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 2005.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983.

## The substantive rulings of administrative courts

### Summary

The granting of administrative courts greater opportunities in substantive ruling should be assessed as unambiguously positive. One cannot agree with the views of the doctrine, which indicate that such action would be incompatible with Article 10 (tripartite separation of powers) and 184 of the Constitution, because it is not the question of substantive ruling in place of public administration but in connection with the activities of these bodies, and within control rights. It seems that Art. 45.1 gives a sufficient basis for changes made to the Act governing the proceedings before administrative courts. The value is to ensure full realization of one's right to court access also in administrative court proceedings. A citizen cannot bear negative consequences in case a public administration body once again makes the unlawful decision.

A step in the right direction is also granting the SAC greater possibility of passing the essential and reformation judgment, which as we can see from the data from year to year SAC does more often. It is a right thing to omit in the amendment two conditions — positive — violations of substantive law and negative — lack of infringement of the proceedings provisions, which would undoubtedly cause even greater use of Art. 188 right to proceedings before administrative courts by the SAC.