

REFORMACYJNE ORZEKANIE PRZEZ WOJEWÓDZKIE SĄDY ADMINISTRACYJNE W PRZYPADKU SĄDOWEJ KONTROLI DECYZJI I POSTANOWIEŃ – UWAGI *DE LEGE FERENDA*

PIOTR PIETRASZ

1. Celem referatu jest przedstawienie propozycji rozwiązań prawnych w zakresie wydawania przez sądy administracyjne pierwszej instancji – w przypadku kontroli – decyzji oraz postanowień, orzeczeń o charakterze reformacyjnym, czyli rozstrzygających o istocie sprawy administracyjnej. Przyczynkiem do podjęcia tej właśnie tematyki było wskazanie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prof. dra hab. Romana Hausera, konieczności rozważenia wyposażenia wojewódzkich sądów administracyjnych w uprawnienia do wydawania orzeczeń w przypadkach niespornego stanu faktycznego, nakazujących organom administracji publicznej wydanie decyzji określonej treści¹.

2. Dyskusja nad modelem sądownictwa administracyjnego i wyposażeniem sądów administracyjnych w uprawnienia do orzekania reformacyjnego, a zatem do rozstrzygania o istocie sprawy administracyjnej, toczy się nieprzerwanie od wielu już lat. Opinie w tym zakresie² przedstawiciele doktryny wyrażali zarówno przed

1 Zob. R. Hauser, Zakres i kierunki zmian ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (w:) Forum debaty publicznej. Sprawne i służebne państwo. „Obywatel wobec administracji. Konieczne zmiany w postępowaniu administracyjnym”, 8 czerwca 2011 r., s. 4 i n., referat dostępny na stronie: <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/>

2 Reforma ta wiązała się z uchwaleniem trzech aktów prawnych: ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), dalej p.u.s.a., ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej: p.p.s.a. oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

reformą sądownictwa administracyjnego dokonaną w 2002 r.,³ jak też w nowszych opracowaniach, które ukazały się już po tej reformie⁴.

Prawo do sądu ma wyraźne umocowanie w Konstytucji RP⁵. Każdy ma bowiem prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1). Konstytucyjne określenie przedmiotowego zakresu prawa do sądu odnosi się do każdej sprawy, a nie tylko do określonej kategorii spraw. Może zatem dotyczyć spraw z zakresu wykonywania administracji publicznej. Przy tym pojęcie sprawy ma w tym przypadku charakter autonomiczny. Obejmuje bowiem wszelkie sytuacje, bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, o ile natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej danej

- 3 R. Hauser, Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 21; R. Hauser, Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1, s. 30 i n.; D.R. Kijowski (red.), Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 2000, s. 20 i n.; J. Stelmasiak, Kierunek przebudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce (uwagi ogólne), (w:) Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, (red.) Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukaszewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysły 2000; D.R. Kijowski, Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji, (w:) Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, (red.) I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 331; Z. Kmiecik, M. Stahl, Jaki model sądownictwa administracyjnego?, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 3 i n.; T. Woś, Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału, „Państwo i Prawo” 2001, z. 7, s. 30 i n.; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Trójśczebłowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 29; J. Zimmermann, Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego, (w:) Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, (red.) I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 793; Z. Kmiecik, Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 17 i n.
- 4 R. Hauser, U progu reformy sądownictwa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 28 i n.; R. Hauser, Konstytucyjny model sądownictwa administracyjnego, (w:) Polski model sądownictwa administracyjnego, (red.) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 143 i n.; Z. Janowicz, Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego, (w:) Polski model..., s. 150; J. Świątkiewicz, Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego, (w:) Polski model..., s. 337; R. Hauser, Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych, (w:) *Ratio est anima legis*. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego, Warszawa 2007, s. 235 i n.; M. Kulesza, Opinia, „Rzeczpospolita” z 9–10 lutego 2008 r., s. C 1; W. Chróścielewski, Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby, (w:) Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, (red.) L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 52; Z. Kmiecik, Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2010, s. 157; J. Zimmermann, Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego, (w:) Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, Warszawa 2005, s. 490 i n.; Z. Kmiecik, Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11, s. 21 i n.; Z. Kmiecik, Problem efektywności ochrony sądownictwa administracyjnej, (w:) Polskie sądownictwo administracyjne, (red.) Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 231; T. Woś, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 18 i n.; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 32 i n.; W. Piątek, Zakres kognicji sądów administracyjnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 4, s. 67 i n.; M. Romańska, Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych, Warszawa 2010, s. 50 i n.
- 5 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

go podmiotu przez drugą stronę tego stosunku⁶. Ponadto ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, co wynika z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 1 § 1 p.u.s.a. sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten, interpretowany w powiązaniu z postanowieniami art. 184 Konstytucji RP, który nakazuje przez kontrolę tę rozumieć także orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej, określa podstawową funkcję tych sądów i toczącego się przed nimi postępowania. Jest nią sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez działalność kontrolną nad wykonywaniem administracji publicznej⁷.

W myśl postanowień art. 1 § 2 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne kontrolują przestrzeganie prawa przez organy wykonujące administrację publiczną. W przypadku kontroli takich form działania administracji, jakimi są decyzje oraz postanowienia stwierdzenie naruszenia prawa przez organ administracyjny, skutkuje zastosowaniem przez sąd środków przewidzianych prawem. Zgodnie z art. 145 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy; 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach; 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, oprócz sytuacji przewidzianej w art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a., wydaje rozstrzygnięcia eliminujące z obrotu prawnego zaskarżone akty prawne, a zatem o charakterze kasacyjnym.

Aktualnie przepisy prawa nie przewidują uprawnień reformacyjnych sądu administracyjnego w związku z wykonywaniem kontroli decyzji i postanowień, co nie oznacza, że sąd ten nie został w ogóle wyposażony w takie uprawnienia. Otóż zgodnie z postanowieniami art. 146 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt

6 J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 736–737.

7 T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 17.

lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4⁸ i 4a⁹, uchyla ten akt lub interpretację albo stwierdza bezskuteczność czynności. Jednakże na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. w sprawach, o których mowa w § 1, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, czyli orzec co do istoty sprawy. Ponadto uprawnienie do rozstrzygnięcia o istocie sprawy administracyjnej przysługuje sądowi administracyjnemu na podstawie art. 154 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1¹⁰, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.

3. Kluczowym argumentem przemawiającym za wyposażeniem sądów administracyjnych pierwszej instancji w uprawnienia reformacyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji oraz postanowień jest skrócenie okresu oczekiwania na ostateczne i merytoryczne załatwienie sprawy, będącej przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego. Kasacyjne uprawnienia sądu, wykluczające możliwość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do istoty, sprzyjają zjawisku nawet kilkukrotnego „wędrowania” tej samej sprawy administracyjnej przez tok dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i kilkukrotnej weryfikacji przez sąd kolejnych aktów prawnych kończących postępowanie administracyjne. Strona postępowania administracyjnego oczekuje natomiast zgodnego z prawem rozstrzygnięcia organu administracyjnego, które definitywnie załatwi sprawę. Pamiętać należy, że prawo do sądu traci na znaczeniu, gdy wikła zainteresowanego w przewlekłe, długotrwałe procesy i poza nakładem energii i środków finansowych nie przynosi mu żadnego pożytku¹¹.

Wyposażenie sądów administracyjnych w uprawnienia reformacyjne w przypadku kontroli decyzji i postanowień może przyczynić się do ograniczenia wskazanych wyżej negatywnych zjawisk, choć zapewne ich nie wyeliminuje. Rozwiązanie takie, tworząc warunki do przyspieszenia załatwienia spraw administracyjnych, będzie ponadto korespondowało z postanowieniami art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹² i art. 45 Konstytucji RP.

8 Inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

9 Pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach.

10 Zgodnie z art. 154 § 1 p.p.s.a. w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz w razie beczynności 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 w tym przedmiocie żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

11 Z. Czeszejko–Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka), „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 87 i n.

12 Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 264 ze zm.).

Na przykładzie sądowej kontroli decyzji podatkowych C. Kosikowski wskazał, że sądowa kontrola nie może trwać tak długo jak obecnie, ani być tak dalece formalna i powierzchowna, jak to można odnieść do wielu wyroków sądów administracyjnych. Sąd musi wykazać się większą wiedzą niż autorzy zaskarżanych decyzji i postanowień¹³. Brak instrumentów umożliwiających wydawanie rozstrzygnięć reformacyjnych sprzyja – niestety – takiej ocenie funkcjonowania sądów administracyjnych.

Wyposażenie sądów administracyjnych w uprawnienia do orzekania o istocie sprawy administracyjnej wiąże się bezpośrednio z kwestią znajomości prawa przez sąd, a w zasadzie przez sędziów. Konieczność znajomości prawa przez sędziów administracyjnych jest oczywista, zwłaszcza jeżeli uwzględnimy, że przecież sąd administracyjny kontroluje administrację publiczną, przyjmując za kryterium tej kontroli zgodność z prawem. Przeciwnicy wyposażenia sądów administracyjnych w uprawnienia reformacyjne wskazują, w zasadzie nie bez racji, iż nie można pominąć tego, że na administrację publiczną składa się wiele bardzo wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych i sędziowie sądów administracyjnych nie dysponują fachowymi wiadomościami w poszczególnych dziedzinach wąsko wyspecjalizowanej administracji¹⁴. W tym miejscu można zaproponować rozwiązanie, w pewnym sensie kompromisowe, sprowadzające się do przyznania sądom administracyjnym fakultatywnego uprawnienia w zakresie orzekania reformacyjnego. Sąd w określonych okolicznościach miałby zatem uprawnienie – a nie obowiązek – wydania orzeczenia reformacyjnego. Ponadto nie można również tracić z pola widzenia tego, że znajomość prawa przez sąd administracyjny jest w pewnym sensie gwarantowana ustawowo, w szczególności poprzez warunki, jakie musi spełniać kandydat na sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 6 § 1 pkt 6 i 7 p.u.s.a.).

4. Orzekanie reformacyjne, jak już wskazano, wiąże się z merytorycznym rozpoznaniem sprawy administracyjnej i jej merytorycznym rozstrzygnięciem, czyli rozstrzygnięciem o istocie sprawy administracyjnej. Istotą sprawy, o której przesądza decyzja administracyjna, jest stworzenie praw nabytych w tym zakresie, w jakim w postępowaniu rozpatrywano interes prawny określonego podmiotu albo też odmówiono nabycia prawa. To samo odnieść należy do obowiązku, który staje się określony co do rodzaju, zakresu i jego wymagalności¹⁵. Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej co do istoty stanowi czynność stosowania prawa materialnego i procesowego, które ponadto powinno uwzględniać normy jednostkowe i konkret-

13 Zob. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 353

14 W. Piątek, *Zakres kognicji sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 4, s. 71.

15 J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 386.

ne ustanowione wcześniejszymi aktami stosowania prawa¹⁶, co wynika w szczególności z postanowień art. 153 p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej co do istoty przecina zatem spór co do prawa, usuwa wątpliwości co do prawa poprzez jego nadanie (ustalenie) lub też sprecyzowanie (określenie), a także poprzez wyznaczenie (nałożenie) obowiązku.

Aktualnie orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących kontroli decyzji i postanowień niewątpliwie odnosi się do meritum sprawy, jednakże nie rozstrzyga definitywnie sprawy administracyjnej. Sąd nie przejmuje bowiem sprawy administracyjnej do załatwienia i nie stosuje prawa ze skutkiem ustalenia lub określenia sytuacji prawnej strony postępowania administracyjnego. Zdecydowanie o istocie sprawy administracyjnej jest następstwem stosowania prawa materialnego i procesowego. Sądy administracyjne nie biorą udziału w procesie obejmującym cztery czynności, a mianowicie: w ustaleniu treści normy prawnej, w ustaleniu stanu faktycznego, przeprowadzeniu subsumcji oraz w ustaleniu konsekwencji prawnych stanu faktycznego na podstawie stosowanej normy prawnej.

Zauważyć jednak należy, że w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt OPS 10/09¹⁷, zwrócono uwagę na swoiste stosowanie prawa przez sąd administracyjny, polegające na uczynieniu takiego przepisu wzorcem kontroli legalności decyzji administracyjnej. Wskazano, iż tego typu „weryfikacyjne” stosowanie normy prawnej, polegające na wykorzystaniu jej jako wzorca oceny legalności, wcale nie musi być traktowane jako czynność inna niż stosowanie prawa¹⁸.

5. Rozważając o przyznaniu uprawnień reformacyjnych sądom administracyjnym w związku z kontrolą decyzji i postanowień administracyjnych, czyli aktów stosowania prawa przez organy administracyjne, nasuwa się zasadnicze pytanie: czy takiego zabiegu legislacyjnego można dokonać w obowiązujących realiach konstytucyjnych? Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Konstytucja RP w art. 175 ust. 1 wskazuje miejsce sądów administracyjnych w systemie władzy sądowniczej, łącząc ich zadania z wymierzaniem sprawiedliwości. Ustawa Zasadnicza nie definiuje jednak pojęcia „wymiaru sprawiedliwości”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w nauce pod tym pojęciem

16 *Ibidem*, s. 386.

17 „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6.

18 Z uzasadnienia uchwały NSA z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6, s. 94.

rozumie się czynności polegające na wiążącym rozstrzygnięciu sporów powstałych na tle stosowania prawa, czyli rozstrzygnięcie „konfliktów prawnych”¹⁹.

Kluczowe zagadnienie w rozważaniach o możliwości wyposażenia sądów administracyjnych w uprawnienia reformacyjne odgrywa art. 184 Konstytucji RP, który to przepis dookreśla proceduralne aspekty prawa do sądu administracyjnego²⁰. Z art. 184 Konstytucji RP wynika, że podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest sprawowanie kontroli działalności administracji rządowej oraz samorządowej. Owo sprawowanie kontroli oznacza pewnego rodzaju „wtórność” działań sądu wobec działania organów administracyjnych. Wskazuje się, że rolą sądu administracyjnego jest badanie (korygowanie) tych działań lub zaniechań, co należy jednak odróżnić od samodzielnego rozstrzygnięcia spraw z zakresu administracji publicznej²¹. Kognicją sądów administracyjnych, w świetle postanowień art. 184 Konstytucji RP, mogą być objęte sprawy, które już wcześniej były przedmiotem władczego rozstrzygnięcia organu. Zasadnie wskazuje się, że wyrok reformacyjny co do zasady mógłby jedynie przekształcać, czyli modyfikować, sytuację prawną skarżącego, a nie tworzyć ją „od podstaw” Podjęcie takiego rozstrzygnięcia wiązałoby się z korektą rezultatu działania organu administracyjnego, w szczególności przez zmniejszenie obowiązku obciążającego skarżącego²².

Należy również zastanowić się nad zakresem pojęcia kontroli, które nie zostało zdefiniowane dla potrzeb sądownictwa administracyjnego. Najczęściej kontrola definiowana jest jako sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, nadzór nad kimś lub nad czymś²³. Ponadto kontrolę definiuje się jako porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś, dochodzenie czegoś, wnikanie, wgląd w coś²⁴. W ramach tak ujętej kontroli mieści się ustalanie ewentualnych rozbieżności oraz ich przyczyn i sformułowanie zaleceń mających spowodować wyeliminowanie tych rozbieżności²⁵. Wskazuje się również, że mianem kontroli obejmuje się także działania sprawdzające i oceniające, jednak powiązane nierozdzielnie z dopuszczalnością stosowania władczej

19 Orzeczenia TK: K 11/95 z 13 marca 1996 r., OTK ZU 1996, nr 2, poz. 9, s. 63 oraz K 41/97 z 8 grudnia 1998 r., OTK ZU 1998, nr 7; L. Garlicki, (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzczyński, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. IV, rozdział VIII, art. 175, Warszawa 2005, s. 2 i n.

20 L. Garlicki, (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzczyński, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. IV, rozdział VIII, art. 184, Warszawa 2005, s. 5.

21 *Ibidem*

22 Z. Kmiecik, Problem efektywności ochrony sądowniczoadministracyjnej, (w:) Polskie sądownictwo administracyjne, (red.) Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 231.

23 <http://sjp.pwn.pl>

24 M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, t. 1, Warszawa 1978, s. 1001.

25 T. Woś, H. Knysiak–Molczyk, M. Romańska, Postępowanie sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2007, s. 30.

korekty działalności poddanej kontroli²⁶, co ma miejsce właśnie w przypadku kontroli sądowej.

Wyposażenie sądów administracyjnych w uprawnienia reformacyjne w stosunku do zaskarżonych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej nie musi naruszać ustrojowej zasady trójpodziału władzy, określonej w art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Niemniej jednak nie można pominąć w tej kwestii opinii przeciwnych²⁷.

W nauce prawa konstytucyjnego wskazuje się, że wynikająca z art. 10 Konstytucji RP zasada trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą nie przybiera postaci „separacji władz” oraz że podział ten nie ma charakteru absolutnego²⁸. Absolutna separacja władz nie jest zresztą możliwa zarówno z organizacyjnego, jak i funkcjonalnego punktu widzenia. Każda z trzech władz może oddziaływać na funkcjonowanie władz pozostałych, bowiem nie da się ich oddzielić w sposób zupełny²⁹. Przy tym jednak trafnie podkreśla się, że ani legislatura, ani też egzekutywa nie mogą swym oddziaływaniem wpływać na wymierzanie sprawiedliwości. Zatem „separacja władz” ma zastosowanie w jedną stronę, tj. wyklucza oddziaływanie na władzę sądowniczą, natomiast nie ma zastosowania „w drugą stronę”, co oznacza, że można mówić o oddziaływaniu władzy sądowniczej na legislaturę i egzekutywę, co jednak może mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych³⁰. Zasadne jest zatem stwierdzenie, że klasyczna zasada podziału władz znacznie straciła na znaczeniu i ostrości, zaś w obrębie sądownictwa administracyjnego uległa zatarciu³¹. Ponadto niezależność administracji od sądu jest współcześnie coraz mniej akceptowana³². Niewątpliwie wyrazem ograniczenia takiej niezależności jest np. art. 153 p.p.s.a.

Sąd powinien mieć do dyspozycji instrumenty prawne pozwalające mu skutecznie skłonić organy administracyjne do prawidłowego załatwienia sprawy – tej samej, która toczyła się przed wniesieniem skargi do sądu³³. Trafnie wskazuje się, że sąd w orzeczeniu kasacyjnym przedstawia określoną koncepcję niewadli-

26 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 18.

27 W. Chróścielewski, *Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby*, (w:) *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, (red.) L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 52.

28 P. Sarnecki, (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. V, rozdział I, art. 10, Warszawa 2007, s. 12.

29 W. Skrzydło, (w:) W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2001, s. 139.

30 P. Sarnecki, (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. V, rozdział I, art. 10, Warszawa 2007, s. 13 i n.

31 J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, (w:) *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 498.

32 A. Błaś, *Badanie faktów w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, (w:) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, (red.) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 42.

33 J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, (w:) *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 503.

wego rozstrzygnięcia i jej wzorzec, do którego sąd ten przyrównuje zaskarżony akt lub czynność, a zatem wizję przyszłego rozstrzygnięcia sprawy³⁴. W konsekwencji każdorazowo działanie sądu administracyjnego przyczynia się do kształtowania obowiązujących uprawnień lub obowiązków poszczególnych podmiotów działających w obrębie prawa administracyjnego. Oznacza to, że nawet wtedy, gdy ustawodawca nie przewiduje kompetencji reformacyjnych sądu w stosunku do zaskarżonych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, to sąd administracyjny jest i tak swoistym „administratorem” i jego działanie dopełnia funkcji administracji publicznej³⁵.

6. Przechodząc do przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych w zakresie wydawania przez sądy administracyjne pierwszej instancji – w przypadku kontroli – decyzji oraz postanowień, orzeczeń reformacyjnych, czyli prowadzących do rozstrzygnięcia o istocie sprawy administracyjnej, w pierwszej kolejności wskazać należy, że wyposażenie sądu administracyjnego w takie uprawnienie wiąże się z rozszerzeniem katalogu ustawowych środków stosowanych wobec zaskarżonego działania organu administracyjnego. Ponadto środek taki miałby zastosowanie wyłącznie w przypadku wydania wyroku eliminującego z obrotu prawnego zaskarżoną decyzję lub postanowienie (art. 145 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a.).

Uwzględniając przedstawione dotychczas rozważania, można zatem zaproponować następujące rozwiązanie, zgodnie z którym „w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1–2, sąd może zobowiązać organ do wydania decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu”. Jednocześnie należałoby jednak określić przesłanki podjęcia przez sąd reformacyjnego rozstrzygnięcia. Wiąże się to z koniecznością określenia normy, zgodnie z którą „orzeczenie, o którym mowa wyżej (reformacyjne), sąd podejmuje, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona i jest to uzasadnione okolicznościami sprawy”.

Zaproponowane rozwiązanie, jak się wydaje, sprzyjać będzie rozwiązaniu konfliktów prawnych właśnie poprzez nakazanie przez sąd administracyjny organowi administracyjnemu wydania decyzji określonej treści.

Tak ujęte uprawnienia reformacyjne sądu byłyby jednak realizowane poprzez działanie władzy administracyjnej. W zaproponowanym rozwiązaniu sąd rozstrzygałby wprost o uprawnieniach lub obowiązkach stron, jednakże do definitywnego zakończenia sprawy administracyjnej nieodzowne byłoby wydanie decyzji lub postanowienia organu administracyjnego o treści rozstrzygnięcia „narzuconej” przez sąd administracyjny. Sąd, decydując o istocie sprawy administracyjnej, jednocześnie

34 T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 239.

35 J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, (w:) *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, (red.) I. Skrzydło–Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 794.

nie zobowiązywałby organ administracyjny do nadania temu rozstrzygnięciu formy przewidzianej przepisami prawa, czyli decyzji lub postanowienia.

Należy również podkreślić fakultatywność uprawnienia sądu administracyjnego do zobowiązania organu administracyjnego do wydania aktu prawnego o wskazanym rozstrzygnięciu. Otóż zgodnie z zaproponowanymi rozwiązaniami nie może być mowy o powinności sądu do podejmowania takiego rodzaju rozstrzygnięcia w każdej sytuacji, gdy zostaną spełnione ustawowe przesłanki. Rozstrzygnięcie reformacyjne pozostawałoby bowiem w zakresie uznania sądu. Oznacza to, że sąd nie będzie musiał uzasadniać, dlaczego nie nakazał organowi administracyjnemu wydania decyzji określonej treści, nawet jeżeli wystąpiły przesłanki do podjęcia takiego rozstrzygnięcia przez sąd.

Proponowane rozwiązanie nie wywoła skutku w postaci faktycznej modyfikacji modelu kontroli sądu z kasacyjnej na reformacyjną. Będzie to nadal kontrola wyposażona w środki prawne o charakterze kasacyjnym, jedynie z „domieszką” instrumentów reformacyjnych. W żadnym wypadku zmiana ta nie może wywołać skutku w postaci przesunięcia etapu postępowania wyjaśniającego z postępowania administracyjnego do postępowania przed sądem administracyjnym. Ewentualne wnioski dowodowe, składane na etapie postępowania przed sądem administracyjnym, mające na celu wykazanie, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, co przemawia za podjęciem przez sąd rozstrzygnięcia reformacyjnego, byłyby rozpatrywane z uwzględnieniem postanowień art. 106 § 3–5 p.p.s.a.

Odnosząc się do kwestii przesłanek, których spełnienie umożliwiłoby podjęcie przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia reformacyjnego, wskazać należy, że musiałyby one zaistnieć łącznie.

Pierwsza przesłanka wiąże się z uznaniem przez sąd, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Dostateczne wyjaśnienie istoty sprawy, które umożliwia podjęcie rozstrzygnięcia reformacyjnego, oznacza, że nie ma wątpliwości zarówno w odniesieniu do stanu faktycznego, jak również stanu prawnego danej sprawy. Dopiero bowiem przy braku jakichkolwiek wątpliwości w odniesieniu do stanu faktycznego i stanu prawnego można rozważać o rozstrzygnięciu o istocie sprawy. Z uwagi na ograniczony zakres postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym w praktyce rozstrzyganie reformacyjne przez sąd miałyby miejsce w przypadku aprobaty stanu faktycznego ustalonego przez organy administracyjne.

Kolejna przesłanka wiąże się z uznaniem przez sąd, że rozstrzygnięcie reformacyjne jest uzasadnione okolicznościami sprawy. Jest to pojęcie nieostre, które jednak przesądza o swoistej wyjątkowości uprawnień reformacyjnych sądu administracyjnego. Istota wyposażenia sądów administracyjnych w uprawnienia reformacyjne w stosunku do zaskarżonych decyzji i postanowień wiązałaby się z umożliwieniem działania przez sąd przede wszystkim w sytuacjach patologicz-

nych, które można zaliczyć do katalogu okoliczności sprawy uzasadniających zastosowanie takiego środka prawnego. Przykładowo można tu wskazać przypadki, gdy sprawa powtórnie, a nawet wielokrotnie wraca do sądu z powodu niezastosowania się przez organ do jego oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania, niewykonywania wyroku sądu i innych rażących naruszeń prawa przez organ w trakcie postępowania administracyjnego. Wydaje się jednak, że rozstrzygnięcie reformacyjne sądu uzasadniać będzie także nieskomplikowany stan faktyczny sprawy związany jedynie z koniecznością dokonania prostej korekty rozstrzygnięcia organu administracyjnego.

Nasuwa się pytanie, jak powinna wyglądać sentencja wyroku sądu administracyjnego zawierającego rozstrzygnięcie reformacyjne? Otóż oprócz wyeliminowania z obrotu zaskarżonego aktu (decyzji lub postanowienia) sąd byłby zobligowany zawrzeć w sentencji wyroku pełną treść sentencji (rozstrzygnięcia) decyzji administracyjnej³⁶.

Powyższe spostrzeżenie oznacza, że np. w sprawach podatkowych dotyczących określenia lub ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego sąd administracyjny w sentencji wyroku zawierającego rozstrzygnięcie reformacyjne powinien wskazać wysokość konkretnego zobowiązania podatkowego. Czynności obliczenia wysokości zobowiązania podatkowego przez sąd administracyjny nie można z założenia wykluczyć, zwłaszcza jeżeli sąd dysponuje aktami postępowania administracyjnego, zawierającymi kompletny materiał, który może stanowić oparcie do ustalenia podstawy opodatkowania.

Wyrok sądu eliminujący z obrotu prawnego zaskarżoną decyzję lub postanowienie i jednocześnie zobowiązujący ten organ do wydania decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu nie wywoła skutku w postaci konieczności ponownego rozpoznania sprawy przez organ administracyjny. Wyrok taki zobliguje organ administracyjny do wydania decyzji lub postanowienia o takiej treści, jaką określił sąd administracyjny w wyroku reformacyjnym, bez możliwości przeprowadzania jakiegokolwiek dodatkowego postępowania wyjaśniającego.

Zauważyć należy, że na podstawie art. 135 p.p.s.a. sąd byłby uprawniony do zobowiązania organów administracyjnych obu instancji do wydania decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu.

Od decyzji wydanej przez organ odwoławczy w następstwie wykonania zobowiązania nałożonego przez sąd administracyjny przysługiwałoby prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Z kolei od decyzji organu administracyjnego pierwszej instancji wydanej w następstwie wykonania zobowiązania nałożonego przez sąd administracyjny przysługiwałoby odwołanie. Wydaje się, że należałoby

36 Zob. R. Hauser, Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych, (w:) *Ratio est anima legis*. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego, Warszawa 2007, s. 241.

przyjąć możliwość zaskarżenia wskazanych decyzji. Pogląd taki jest uzasadniony tym, iż może się zdarzyć, że organ administracyjny pierwszej lub drugiej instancji nie wykona zobowiązania nałożonego przez sąd administracyjny lub też wykona je nieprawidłowo. Pozbawienie strony możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnej ograniczałoby jej prawa do ochrony własnych interesów.

Można oczywiście zastanawiać się, czy zaproponowane rozwiązanie znajdzie zastosowania w praktyce, gdyż zbliżony efekt może być osiągnięty za pomocą instytucji związania organu wytycznymi i oceną prawną sądu (art. 153 p.p.s.a.). Nie sposób jednak nie dojrzeć jakościowej różnicy pomiędzy wyrażeniem przez sąd wprost nakazu wydania przez organ rozstrzygnięcia o określonej treści, a zatem np. określenia wysokości sankcji administracyjnej w konkretnej kwocie, czy też nakazania ustalenia zobowiązania podatkowego w określonej wysokości, a oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w orzeczeniu sądu, choćby były one zakreślone w sposób jak najbardziej precyzyjny. Niewątpliwie „pole manewru” sądu byłoby znacznie szersze w przypadku uzyskania uprawnienia do wydawania rozstrzygnięć reformacyjnych, co byłoby najlepiej widoczne na przykładzie spraw, w których organ administracyjny wydaje rozstrzygnięcie działając w ramach uznania administracyjnego.

Należy również podkreślić, że niezastosowanie przez sąd pierwszej instancji przepisu prawa zawierającego uprawnienie do nakazania organowi administracyjnemu wydania decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu nie mogłoby być przedmiotem zarzutu skargi kasacyjnej. Zaproponowane rozwiązanie konstrukcji prawnej rozstrzygania reformacyjnego przez sąd administracyjny zawiera bowiem uprawnienie adresowane do sądu, a nie do strony postępowania sądowoadministracyjnego. Skorzystanie zaś z tego uprawnienia leżałoby w zakresie uznania sądu.

7. Zaproponowane rozwiązania w zakresie reformacyjnego rozstrzygania przez sąd administracyjny w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień mają charakter ewolucyjny. Mieszczą się one w ramach panującego porządku konstytucyjnego. Chyba najlepszy argument uzasadniający konstytucyjność reformacyjnego orzekania przez sąd administracyjny zawarto w art. 146 § 2 p.p.s.a. oraz w art. 154 § 2 p.p.s.a. Na uwagę zasługuje zwłaszcza art. 154 § 2 p.p.s.a., który to przepis upoważnia sąd w określonym przypadku, przewidzianym w art. 154 § 1 p.p.s.a., do kształtowania sytuacji materialnoprawnej podmiotu prawa poprzez orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego³⁷.

37 Szerzej na ten temat: W. Sawczyn, Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2010, s. 161 i n.

Poddanie działania administracji publicznej sądowej kontroli wyposażonej jednocześnie w uprawnienia reformacyjne wzmocniłoby w istotny sposób sytuację procesową strony postępowania administracyjnego. Przede wszystkim mogłoby przyczynić się do szybszego rozstrzygnięcia o istocie sprawy administracyjnej.

Uwzględniając zaproponowane rozwiązania, można dojść do wniosku, że w pewnym zakresie sąd stałby się „administratorem”. Sąd funkcję taką pełniłby jednak tylko w sytuacjach, gdy z administrowaniem w zgodzie z prawem nie mógłby poradzić sobie organ administracyjny.

Jak już wskazano, orzekanie przez sądy administracyjne o prawach i obowiązkach stron i uczestników postępowania sądowoadministracyjnego nie powinno polegać na zastępowaniu władzy wykonawczej. Tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy bez rozstrzygnięcia sądu jednostka nie może uzyskać zgodnego z prawem rozstrzygnięcia o istocie sprawy, do której odnosiło się prowadzone wcześniej postępowanie administracyjne, przepisy powinny przewidywać uprawnienie sądu do wydawania orzeczeń zobowiązujących organ do wydania decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu.