



Jakub Szczepkowski
mgr
e-mail: jakubszczepkowski@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2940-4055



Konstytucyjność zmian wprowadzonych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne

Streszczenie

Ustawodawca w uzasadnieniu ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ wskazał, że „blisko dziesięcioletnie funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego pod rządami reformujących je ustaw z 2002 r., stosownie do wymogów Konstytucji RP z 1997 r., dowodzi zasadności przeprowadzonych reform. W szczególności stworzono łatwy dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości, zapewniając jednocześnie dużą sprawność postępowania sądowniczoadministracyjnego. Tym niemniej zmieniające się uwarunkowania sądowej kontroli administracji publicznej (wyższe standardy gwarancji, wolności i praw obywatelskich z jednej strony, z drugiej zaś oczekiwania coraz większej sprawności ich osiągnięcia) rodzą potrzebę modyfikacji przyjętych

¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2015 poz. 658 (dalej: ustawa nowelizująca).

rozwiązań w tym zakresie”². Racjonalny ustawodawca, na bieżąco analizując stan prawny oraz społeczne oczekiwania co do stosowania prawa przez sądy administracyjne, ale także biorąc pod uwagę wartości ważne ze względu na zapewnienie praworządności, jak skuteczność i sprawność kontroli sądowej, przyjął i rozpatrzył prace zainicjowane nad nowelizacją sądownictwa administracyjnego przez sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego³. Ustawą nowelizującą dokonano głębszej reformy systemu sądowej kontroli administracji publicznej. Na podstawie nowego art. 145a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ sąd będzie mógł zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy bądź jej rozstrzygnięcie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, a rozstrzygnięcie nie pozostawiono uznaniu organu. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia w określonym przez sąd terminie strona będzie mogła wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku.

W niniejszym artykule dokonano analizy konstytucyjnej metodą prawno-dogmatyczną nowelizacji art. 145a p.p.s.a – powierzenie sądom administracyjnym wypełniania funkcji merytorycznego orzekania w sferze wykonywania władzy publicznej. Ponadto poprzez metody prawno-historyczną i prawno-porównawczą podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zmiana ta budzi obawy w zakresie jej konstytucyjności, a także czy z uwagi na omawianą nowelizację sądy administracyjne uzyskały lub rozszerzyły model merytorycznego orzekania w sprawie administracyjnej, czy też załatwiają sprawę administracyjną.

Słowa kluczowe: sądy administracyjne, postępowanie sądowoadministracyjne, nowelizacja, orzekanie merytoryczne, sąd administracyjny, konstytucja

2 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 1633, VII kadencja Sejmu z 10 lipca 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633> (dostęp 25.11.2020; dalej: projekt ustawy).

3 Zob. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 18. Jak zauważa R. Hauser: „W dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawodawstwa sądowoadministracyjnego zainicjowano prace w NSA nad obszerniejszą nowelizacją ustawy procesowej, której projekt został przedstawiony Prezydentowi RP z prośbą o skorzystanie, w trybie art. 118 Konstytucji, z prawa inicjatywy ustawodawczej. Wydaje się, że ten system stanowienia prawa w tak istotnej materii zapewni sprawny przebieg prac prawodawczych oraz ograniczy do minimum ryzyko podjęcia błędnych decyzji. W toku prac nad proponowaną nowelizacją zostanie zagwarantowany udział zainteresowanych organizacji, instytucji i przedstawicieli środowiska sędziów sądów administracyjnych w konsultowaniu projektowanych rozwiązań oraz zajmowaniu stanowisk w sprawach spornych, a ponadto umożliwi prezentację doświadczeń posiadanych przez te podmioty”.

4 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 poz. 2325 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

Wprowadzenie

W Polsce przyjęty został model tradycyjny sądownictwa administracyjnego, w ramach którego sąd bada tylko legalność, a nie celowość działań administracji publicznej⁵. Konstytucja RP z 1997 r.⁶ w art. 176 ust. 1 zobowiązała ustawodawcę do zorganizowania sądownictwa administracyjnego w postaci dwuinstancyjnego pionu organów sądowych z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele⁷. Od tamtej chwili Naczelny Sąd Administracyjny zaczął działać jak sąd równorzędny z Sądem Najwyższym i został wyłączony spod jego nadzoru⁸.

Z treści art. 184 Konstytucji RP można wywieść tezę, że skoro sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej, to nie mogą one wydawać rozstrzygnięć merytorycznych⁹. Kontrola sądowoadministracyjna realizowana jest pod względem zgodności zarówno z prawem materialnym, jak i procesowym, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej¹⁰. Sądy administracyjne, rozpoznając określoną sprawę sądowoadministracyjną, muszą wskazać normę prawną, która będzie podstawą ich kompetencji. Podstawę sądowej kontroli administracji publicznej można odnaleźć w art. 1 p.p.s.a.¹¹ Została ona pierwotnie ograniczona do kontroli legalności

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

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

7 L. Garlicki, *Komentarz do art. 176*, w: *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 2.

8 R. Hauser, w: R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 18 n.

9 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 917.

10 Wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2004 r., II SA 1599/03, niepubl.

11 Jak wskazał Janusz Borkowski: „Przepisy postępowania sądowoadministracyjnego zawierają liczne rozwiązania szczególne, wynikające ze związków z prawnym reżimem kontrolowanej działalności administracji publicznej. Bez podejmowania próby ich hierarchizacji można zwrócić uwagę w pierwszej kolejności na preferowanie ze względów pragmatycznych załatwiania spraw co do istoty na drodze administracyjnej przed podejmowaniem kontroli sądowej, co wyraża się w ustaleniu przesłanek dopuszczalności skargi, w zawieszeniu postępowania sądowego do czasu zakończenia sprawy w nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego, w stworzeniu podstaw do dokonania przez organ administracyjny samokontroli sprawy, w której wniesiono skargę, jak również w otwarciu drogi do swego rodzaju działań naprawczych w przypadku mediacji. Na uwagę zasługuje unormowanie mocy prawnej skargi sądowej, która nie powoduje skutku suspensywnego wobec zaskarżonego aktu, a jedynie stwarza organowi administracyjnemu możliwość wstrzymania jego wykonania, kompetencja sądu kształtowana jest zaś oszczędnie nie tylko ze względu na obowiązywanie zasady dyspozycyjności, lecz także przez wskazanie przesłanek wstrzymania wykonania danego aktu” (J. Borkowski, *Procedura sądowoadministracyjna i jej przekształcenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010 r., z. 5–6, s. 29–41).

administracji i miała charakter bezpośredni. Dotyczy ona form działań organów administracji publicznej. Sądy administracyjne orzekają o zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności. Wynik kontroli może być różny. Stwierdzenie zgodności aktu z prawem będzie skutkowało utrzymaniem jego mocy. Brak zgodności z prawem będzie skutkowało, co do zasady, wydaniem przez sąd administracyjny orzeczenia kasacyjnego, co spowoduje pozbawienie zaskarżonego aktu mocy obowiązującej¹², a w szczególnych przypadkach orzeczenia merytorycznego.

Poczyńić trzeba uwagę, że należałoby również dokonać wykładni pojęcia spraw z zakresu administracji publicznej. Na podstawie orzecznictwa¹³, które opowiedziało się za szerokim rozumieniem terminu „sprawa administracyjna”, oraz doktryny¹⁴ należy przyjąć, że sprawą administracyjną jest przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku materialnoprawnego, którymi są organ administracji i indywidualny podmiot, niepodporządkowany mu organizacyjnie. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2012 r., II FSK 17/2011, sprawa sądownoadministracyjna to ta sama sprawa, która została rozstrzygnięta w postępowaniu administracyjnym. Stosunek administracyjnoprawny wyznacza przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego i ramy tego postępowania, a badanie prawidłowości tego stosunku stanowi istotę postępowania sądownoadministracyjnego. Wychodząc od definicji sprawy z zakresu administracji publicznej, należy zauważyć, że gdy podczas sądowej kontroli stan faktyczny sprawy administracyjnej nie budzi wątpliwości, można w tym zakresie wywieść spełnienie przesłanki dopuszczalności kompetencji merytorycznej. Sąd administracyjny zobowiąże organ do wydania decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia, z zastrzeżeniem wyjątków, w których rozstrzygnięcie sprawy pozostawione jest uznaniu organu (art. 145a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewydania takiej decyzji sąd wyda orzeczenie stwierdzające istnienie albo nieistnienie obowiązku (art. 145a § 3 p.p.s.a.). Należy tym samym przychylić się do stanowiska Barbary Adamiak, że jest to „koncepcja ułomnej kompetencji merytorycznej sądu administracyjnego”. Idąc dalej za autorką zauważyć należy, że jeżeli w niektórych

12 T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 768.

13 Uchwała składu 7 sędziów NSA z 1 czerwca 1998 r., OPS 3/98, ONSA 1998, nr 4, poz. 109; wyrok składu 7 sędziów NSA z 17 maja 1999 r., OSA 1/99, ONSA 1999, nr 4, poz. 109; wyrok składu 7 sędziów NSA z 6 listopada 2000 r., OSA 2/2000, ONSA 2001, nr 2, poz. 48; uchwała składu 7 sędziów NSA z 6 listopada 2000 r., OPS 11/2000, ONSA 2001, nr 2, poz. 52.

14 B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, z. 1, s. 8.

przypadkach sąd administracyjny w swoim orzeczeniu stwierdza istnienie uprawnień lub obowiązku konkretnego podmiotu na podstawie przepisów prawa obowiązującego, to dalszą tego istotną konsekwencją będzie zapewnienie ich realizacji przez organy administracji publicznej działające w ramach obowiązku wykonania wyroku sądowego¹⁵. Tym samym sąd administracyjny nie załatwia sprawy administracyjnej, a wyznacza kierunek jej rozpatrzenia, pozostawiając to w gestii organu administracyjnego.

Reforma kasacyjnego systemu orzekania

Kasacyjny model orzekania przez sądy administracyjne, który został pierwotnie przyjęty w polskim systemie prawnym¹⁶, co do zasady wykluczał możliwość merytorycznego załatwiania spraw administracyjnych przez te sądy. Wady tego modelu

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020, s. 379 i n.

¹⁶ Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 132; M. Niezgódka-Medkova, *Pozaustawowe akty normatywne jako podstawa decyzji administracyjnej w świetle orzecznictwa sądu administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 5; A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, w: *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 105; W wyroku z 31 stycznia 2012 r., II GSK 1439/2010, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że sąd administracyjny nie rozstrzyga sprawy administracyjnej *in merito*, w postępowaniu administracyjnym natomiast obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie. Sąd administracyjny nie może zastąpić organu administracji w wykonaniu tego obowiązku, do jego kompetencji należy jedynie kontrola legalności rozstrzygnięć wydanych na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu administracyjnym. Sądowa kontrola legalności uznaniowych decyzji sprowadza się do oceny, czy organ prawidłowo zgromadził materiał dowodowy, czy wyciągnięte wnioski w zakresie merytorycznym mają swoje uzasadnienie w zebranych materiale dowodowym oraz czy dokonana ocena mieści się w ustawowych granicach, wyciągnięte zaś wnioski są logiczne i poprawne. Podobnie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r., II GSK 428/2010, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że poza wyjątkiem określonym w art. 106 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne w ogóle nie prowadzą postępowania dowodowego i nie dokonują ustaleń. Sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, rozpoznając skargi na akty i czynności z zakresu administracji publicznej, i w ramach sprawowanej kontroli badają i oceniają także prawidłowość prowadzenia przez organy wszelkich czynności procesowych. Taki model funkcjonowania sądownictwa administracyjnego wyłącza gromadzenie i ocenę dowodów we własnym zakresie przez sądy administracyjne. Wobec powyższego sądy administracyjne powołane są do kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach swej kognicji sąd administracyjny bada więc, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania administracyjnego, nie będąc przy tym związany granicami skargi.

orzekania wskazał Andrzej Skoczylas, który stwierdził, że w jego ramach dochodzi niejednokrotnie do rozpatrywania tej samej sprawy na przemian przez organy administracji i sądy administracyjne (różnych instancji) bez jej ostatecznego merytorycznego zakończenia¹⁷. Wówczas – pomimo wydania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego – sytuacja prawna strony dalej pozostaje nieokreślona, gdyż brakuje aktu administracyjnego, który rozstrzygałby sprawę co do istoty. Zjawisko wielokrotnego rozpatrywania sprawy przez organy administracji po wielokrotnym badaniu legalności orzeczeń administracyjnych przez sądy jest ściśle związane z istnieniem kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego¹⁸.

Ustawa nowelizująca¹⁹ dokonała m.in. zmian w treści art. 145 p.p.s.a. poprzez dodanie § 3²⁰ oraz dodanie nowego art. 145a²¹. Nowelizowane przepisy weszły w życie 15 sierpnia 2015 r.²² i znajdują zastosowanie również w postępowaniach sądownoadministracyjnych wszczętych przed tą datą²³.

17 Zob. A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 23. Z. Kmiecik podkreśla przy tym, że powyższa sytuacja jest nazywana w europejskiej nauce prawa administracyjnego „efektem jo-jo” (Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 105).

18 Por. uwagi D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecnictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 226–227; D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018, s. 115.

19 Zob. art. 1 pkt 37 ustawy nowelizującej.

20 W przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, sąd, stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie.

21 Artykuł 145a § 1 p.p.s.a.: „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 rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. § 2. O wydaniu decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, 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 określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. § 3. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6”.

22 Zob. art. 3 ustawy nowelizującej.

23 Zob. art. 2 ustawy nowelizującej.

Umorzenie postępowania administracyjnego

Idea nowelizacji p.p.s.a. i tym samym nadanie nowej kompetencji sądu administracyjnego, wynikającej z art. 145 § 3 p.p.s.a., jak wywnioskować można z uzasadnienia do ustawy i interpretacji normy prawnej, zakłada, że gdy sąd administracyjny podczas sądowej kontroli stwierdzi, iż decyzja administracyjna (lub postanowienie) jest dotknięta wadą prowadzącą do jej uchylenia lub wadą prowadzącą do stwierdzenia jej nieważności, a zarazem, że istnieją podstawy do umorzenia postępowania administracyjnego, umorzy postępowanie administracyjne. Niemniej umorzenie postępowania administracyjnego przez sąd powinno być środkiem ostatecznym, stosowanym wyłącznie w przypadku, gdy nie ma możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej²⁴.

Nowe rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania administracyjnego jest jednym z orzeczeń, jakie ma do dyspozycji sąd administracyjny. Obok orzeczeń kasacyjnych, tj. uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej bądź postanowienia, stanowi ono wyjątek od kasacyjnego charakteru dotychczasowych uprawnień²⁵. Sąd administracyjny w przypadku stwierdzenia zaistnienia przesłanek do umorzenia postępowania administracyjnego samodzielnie i bezpośrednio bada występowanie tych przesłanek i wykonuje kompetencje organu administracji publicznej z zakresu administracji publicznej, działając za ten organ. Tym samym sąd administracyjny uzyskał kompetencję do zakończenia postępowania administracyjnego bez rozstrzygania sprawy co do jej istoty²⁶. Orzeczenie w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego nie ma charakteru fakultatywnego, ale zależy od stwierdzenia istnienia obiektywnej przyczyny bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego²⁷. W aktualnym stanie prawnym sądy administracyjne, stwierdzając bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, nie

24 M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 660. W. Piątek stwierdził: „Dostrzegając, że ustawodawca stanowiąc o nowej kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych kierował się przede wszystkim względami szybkości oraz ekonomii postępowania, w piśmiennictwie zaznacza się, że z tych względów art. 145 § 3 p.p.s.a. powinien znajdować zastosowanie w wyjątkowych wypadkach, kiedy zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie budzi jakichkolwiek wątpliwości co do podstawy faktycznej rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania” (W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1, s. 19–33).

25 M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, op. cit., s. 660.

26 M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 570.

27 M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, op. cit., s. 661.

muszą już przekazywać sprawy organowi administracji publicznej, aby ten wydał decyzję o umorzeniu postępowania. Wcześniejsza konstrukcja przepisów powodowała bezzasadne wydłużanie postępowania administracyjnego i zbędne oczekiwanie strony na stabilizację stosunku prawnego lub rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach strony. Tym samym ustawodawcy udało się zapewnić i zrealizować cele nowelizacji, jakimi były usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądem administracyjnym²⁸. Niemniej istnieją stanowiska, że rozwiązanie to jest niekonstytucyjne²⁹. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazywano, że mimo dobrego funkcjonowania modelu orzekania kasacyjnego „w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie”³⁰.

Orzeczenie o sposobie załatwienia sprawy administracyjnej

Konstrukcja kompetencji sądu administracyjnego, wynikająca z art. 145a p.p.s.a., wskazuje, że w przypadku stwierdzenia, iż decyzja administracyjna (lub postanowienie) jest dotknięta wadą prowadzącą do jej uchylenia z powodu naruszenia prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.) lub

28 Zob. R. Hauser, *Wstępne założenia...*, s. 18. Ponadto, jak wskazuje R. Hauser, należy pamiętać, że skarżący, uruchamiając kontrolę działalności administracji, zainteresowany jest nie tylko jak najszybszym uzyskaniem orzeczenia sądu administracyjnego, lecz także otrzymaniem zgodnego z prawem rozstrzygnięcia organu administracyjnego, które definitywnie załatwi sprawę administracyjną. Prawo do sądu traci na znaczeniu, gdy wikła zainteresowanego w przewlekłe, długotrwałe procesy i poza nakładem energii i środków finansowych nie przynosi żadnego rezultatu. W opinii projektodawców zaproponowane rozwiązania powinny się przyczynić do ograniczenia negatywnych zjawisk związanych z odwlekaniem w czasie zarówno procesu sądowej kontroli, jak i rozstrzygnięcia spraw administracyjnych.

29 Jak wskazuje M. Bogusz, przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. (podobnie jak art. 145a § 3 p.p.s.a.) może być skutecznie zakwestionowany z perspektywy przepisu art. 10 Konstytucji (zasada podziału i równowagi władzy), jak i to, że wyposażeniu sądów administracyjnych w kompetencje do merytorycznego rozstrzygania spraw z zakresu administracji publicznej nie towarzyszyły żadne zmiany w przepisach określających zakres postępowania dowodowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy te nadal są uprawnione jedynie do przeprowadzenia uzupełniających dowodów z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.) oraz uwzględniania faktów powszechnie znanych (art. 106 § 4 p.p.s.a.). Przeprowadzanie innych dowodów przez sądy administracyjne, nawet przy merytorycznym rozstrzygnięciu spraw z zakresu administracji publicznej, jest wyłączone (M. Bogusz, *Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 36, s. 69–78); tak też W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 24–38).

30 Projekt ustawy.

wadą prowadzącą do stwierdzenia jej nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), może on wyznaczyć organowi administracji publicznej termin do wydania decyzji bądź postanowienia z jednoczesnym wskazaniem mu „sposobu załatwienia sprawy” albo jej „rozstrzygnięcia”. Podczas stosowania tego przepisu przy orzekaniu sąd administracyjny obligatoryjnie zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, jednocześnie wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że pozostawiono je uznaniu organu. Niezbędne jednak do nałożenia obowiązku na organ administracji publicznej przez sąd jest wystąpienie okoliczności sprawy, które uzasadniają taką właśnie decyzję, a także to, że takie rozstrzygnięcie nie pozostaje w zakresie swobodnego uznania organu administracji publicznej³¹. Warunkami niezbędnymi do zastosowania tejże normy prawnej przez sąd administracyjny są występowanie okoliczności sprawy, które uzasadniają taką decyzję (przesłanka ocenna), oraz fakt, że dane rozstrzygnięcie nie jest pozostawione przez ustawodawcę uznaniu administracyjnemu (przesłanka bezwzględna). Ponadto wśród niezbędnych czynników uzasadniających decyzję sądu w zakresie określonego sposobu załatwienia sprawy są niesporne okoliczności (niekwestionowany stan faktyczny sprawy) i niesporny stan prawny³².

W przypadku niewydania przez organ administracji publicznej decyzji lub postanowienia w wyznaczonym przez sąd terminie sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny³³. Ponadto jeśli strona żądająca wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie lub nieistnienie uprawnienia bądź obowiązku (jeżeli będą na to pozwalały „okoliczności sprawy”) wniesie skargę, sąd ma możliwość, określoną w art. 145a § 3 p.p.s.a., wydania takiego orzeczenia³⁴. Sąd administracyjny, stosując art. 145a p.p.s.a., postępuje dwuetapowo. W pierwszym etapie nakłada na organ administracji publicznej obowiązek wydania przez niego rozstrzygnięcia (decyzji administracyjnej, postanowienia) określonej treści, wyartykułowanego w orzeczeniu sądowym. Następnie akta sprawy wraz z wyrokiem trafiają do organu, który powinien wykonać wyrok sądowy i załatwić sprawę administracyjną zgodnie

31 Zob. B. Banaszak, J. Michalska, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, z. 4(67), s. 9–20.

32 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2017 r., V SA/Wa 428/16; wyrok WSA we Wrocławiu z 26 stycznia 2017 r., II SA/Wr 404/16; zob. też F. Geburczyk, w: W. Piątek (red.), *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 207.

33 Zob. J.P. Tarno, M. Król, *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 1(82), s. 20.

34 Zob. T. Woś, w: *idem* (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 312–315.

z wytycznymi wyroku. W drugim natomiast etapie – w przypadku swoistej bezczynności organu w tym zakresie – sąd administracyjny może nałożyć grzywnę oraz na podstawie skargi uprawnionego podmiotu samodzielnie i bezpośrednio wykonać kompetencje organu administracji z zakresu administracji publicznej, działając za ten organ³⁵ (jeżeli „pozwalają na to okoliczności sprawy”)³⁶.

Analiza konstytucyjności

Na tle wprowadzonych zmian istnieją zarówno w literaturze³⁷, jak i orzecznictwie³⁸ rozważania i sprzeczne poglądy o zgodności z Konstytucją RP w przedmiocie orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne na podstawie art. 145a p.p.s.a.

35 Artykuł 145a § 3 zd. 1 i 2 p.p.s.a. stanowi: „W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy”.

36 M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, op. cit., s. 667; zob. także wyrok NSA z 16 listopada 2017 r., II OSK 486/16.

37 M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, op. cit., s. 20; M. Bogusz, op. cit., s. 72; A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 479 i n.; M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, op. cit., s. 664; E. Stawicka, *Czy wojewódzki sąd administracyjny może zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania rozstrzygnięcia określonej treści?*, „Palestra” 2017, nr 1–2, s. 213 i n.; D. Gut, op. cit., s. 98, 141.

38 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lipca 2020 r., II OSK 1287/18; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2016 r., K 22/15, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/postanowienia/art/9079-postepowanie-przed-sadami-administracyjnymi-kompetencje-sadow> (dostęp 14.11.2020); por. Wniosek grupy posłów o zbadanie zgodności: A) art. 145 § 3 i art. 145a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w brzmieniu nadanym przepisem art. 1 pkt 37 i pkt 38 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, B) art. 188 i art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 55 i pkt 56 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z przepisami art. 10 i art. 184 Konstytucji RP – w zakresie w jakim przedstawione przepisy art. 145 § 3, art. 145a, art. 188, art. 193 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 37, pkt 38, pkt 55, pkt 56 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, naruszają zagwarantowaną ustrojowo równowagę władzy wykonawczej z władzą sądowniczą, poprzez powstałą na podstawie powyższych przepisów możliwość przekazania kompetencji oraz uprawnień przynależnych dotychczas wyłącznie organom administracji publicznej, wprost przedstawicielom władzy sądowniczej w postaci sądów administracyjnych, zwłaszcza odnośnie do zadecydowania przez ten rodzaj sądów o umorzeniu postępowania administracyjnego, co natenczas było w wyłącznej gestii organu

Przechodząc do rozważań o konstytucyjności rozwiązań w zakresie kompetencji merytorycznej sądu administracyjnego, wskazać należy, że oparcie w Konstytucji RP kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych na modelu kasacyjnym może zostać ograniczone z uwagi na regulacje w przepisach prawa unijnego. Takim przykładem zmiany tego modelu jest wykładnia przepisów prawa unijnego dokonana w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 29 lipca 2019 r., C-556/17³⁹, z wniosku o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE⁴⁰, orzeczenia w trybie prejudycjalnym: „Artykuł 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, w których sąd pierwszej instancji stwierdził, po pełnym rozpatrzeniu *ex nunc* wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych przedstawionych przez osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej, że na podstawie kryteriów przewidzianych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony wspomniany wnioskodawca powinien uzyskać taką ochronę z powodu, na który powołał się w uzasadnieniu swojego wniosku, lecz następnie organ administracyjny lub organ quasi-sądowy wydał decyzję o przeciwnej treści, bez wskazania, że ujawniły się nowe okoliczności wymagające przeprowadzenia nowej oceny potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, sąd ten powinien zmienić decyzję niezgodną z jego wcześniejszym wyrokiem i zastąpić ją własnym rozstrzygnięciem w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby odstępując od stosowania przepisów krajowych, które zakazują mu takiego działania”⁴¹.

administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2022/15> (dostęp 14.11.2020).

39 Wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 29 lipca 2019 r., C-556/17, *Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU:C:2019:626, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216550&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2496531> (dostęp 1.02.2021).

40 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), D. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 0001–0390.

41 B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 379 i n.

Rozważając konstytucyjność kompetencji merytorycznej sądu administracyjnego, wskazać należy, że z założeń demokratycznego państwa prawnego zawartych w Konstytucji RP wynika zasada dostępu obywateli do sądu. Ma ona umożliwić obronę interesu jednostki w postępowaniu sądowym. Wskazuje na to art. 45 ust. 1 Konstytucji RP statuujący, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jak zostało to podkreślone w orzecznictwie

prawo do sądu nie może być rozumiane tylko i wyłącznie formalnie, jako dostęp do drogi sądowej w ogóle, ale również i materialnie, jako możliwość uzyskania skutecznej ochrony prawnej. Za skuteczną ochronę prawną uznaje się także wprowadzanie do katalogu rozstrzygnięć sądów administracyjnych możliwości orzekania merytorycznego, co jest traktowane jako urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu⁴².

Oceniając konstytucyjność ww. rozwiązań ustawy nowelizującej pod kątem art. 45 Konstytucji RP – prawa do sądu – wskazać należy, że konstytucyjne standardy prawa jednostek do sądu nie nakazują bezwzględnie ustawodawcy stworzenie sądów administracyjnych, które będą orzekały merytorycznie (reformatoryjnie)⁴³. Marek Szydło stwierdził, że „należy wyraźnie stwierdzić, że zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo jednostek do sądu z pewnością dostatecznie upoważnia i wystarczająco konstytucyjnie legitymuje ustawodawcę zwykłego do tego, by wprowadził rozwiązania ustawowe przewidujące możliwość znacznie szerszego orzekania przez sądy administracyjne w sposób merytoryczny (reformatoryjny). Skoro bowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że każdy ma prawo do «rozpatrzenia» jego «sprawy» przez właściwy sąd, to nie ulega wątpliwości, że niejako najwyższą formą czy też najdalej idącym przejawem «rozpatrzenia sprawy» jednostki przez sąd administracyjny jest uzyskanie przez jednostkę w sądzie rozstrzygnięcia co do *meritum* sprawy administracyjnej, tak aby jednostka ta nie musiała ponownie zwracać się o takie rozstrzygnięcie do organu administracji. Dzięki temu jednostka oszczędza swój czas, uzyskuje od autorytetu sądownoadministracyjnego interesującą ją konkretyzację prawa materialnego i oddala od siebie ryzyko, że organ administracji, orzekając ponownie w jej sprawie, znowu wyda orzeczenie nieprawidłowe lub nie wyda go wcale. Wprowadzenie przez ustawodawcę zwykłego takiej właśnie możliwości orzekania przez sąd administracyjny w sposób merytoryczny,

42 Wyrok SN z 19 lipca 2002 r., I CSK 112/06.

43 M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633 z 21.10.2013 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633> (dostęp 14.11.2020).

stanowiłoby przejaw dalszego rozwijania oraz jeszcze pełniejszego gwarantowania przez ustawodawcę zwykłego konstytucyjnego prawa jednostek do sądu⁴⁴.

Artykuł 7 Konstytucji RP statuuje zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności. Głosi ona, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Prawo winno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, lecz także być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających jego ramy prawne. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstytuują ją przepisy o różnym charakterze (materialne, proceduralne, ustrojowe)⁴⁵.

Przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli na podstawie kryterium zgodności z obowiązującym prawem jest nadrzędnym celem zasady legalizmu. Legalizmem działania organów władzy publicznej nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa określającego ich zadania i kompetencje, jak też tryb postępowania, które prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi⁴⁶. Stan taki ma wynikać z sytuacji, w której każde działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu: do podjęcia działania w danej kwestii, do zajęcia się sprawą w danej formie, do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej⁴⁷. Zatem przyjąć należy, że skoro ustawa nowelizująca została przyjęta i weszła w życie w odpowiednim trybie, uchwalono ją na podstawie istniejących przepisów prawnych, do momentu jej obowiązywania lub derogowania jej rozwiązań przez Trybunał Konstytucyjny ma moc prawa powszechnie obowiązującego. Jak dotychczas, pomimo wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów, o czym będzie mowa poniżej, nie zajmowano się oceną konstytucyjną tychże rozwiązań.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP w związku z jej art. 10, art. 173, art. 175 ust. 1, art. 177 i 183 ust. 1 sądy administracyjne stanowią wyodrębnioną część władzy sądowniczej i sprawują wymiar sprawiedliwości, polegający na kontroli działalności

44 Zob. *ibidem*.

45 M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 45.

46 Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1990 r. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 21; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 28–29; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 41–42.

47 Zob. A. Błaś, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 27–28.

administracji publicznej, poszerzonej o orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego oraz aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej – zasada podziału władz. Ze względu na treść art. 175 ust. 1, który wiąże państwowy wymiar sprawiedliwości z sądami wymienionymi w jego treści, przekazując monopol sądenia sporów prawnych jedynie wskazanej wyraźnie części władzy sądowniczej, należy przyjąć, że kontrola⁴⁸ realizowana przez sądy administracyjne jest szczególnym rodzajem sądenia sporów o prawo⁴⁹. Jest formą wymiaru sprawiedliwości charakteryzującą się specyficznym przedmiotem, kryterium oraz stosowanymi przez sąd środkami⁵⁰. Prowadzona jest bowiem przez podmiot niepodporządkowany organizacyjnie i ustrojowo organom administracji, lecz stanowiący odrębny pion władzy. Kontrola ta jest sprawowana z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem⁵¹, przy czym samo pojęcie legalności (zgodności z prawem) nie powinno być interpretowane wąsko, w sposób formalistyczny, gdyż odwołuje się do przepisów, zasad i wartości Konstytucji RP, prawa UE oraz orzecznictwa trybunałów. Zgodnie z jednym z poglądów sądy administracyjne, nie będąc organami administracji, nie rozstrzygają o istnieniu konkretnych praw stron, a w sprawach objętych kontrolą nie mogą zastępować organu jako podmiotu administrującego⁵². W przypadku uchylenia bądź stwierdzenia nieważności zaskarżo-

48 Jak wskazuje M. Bogusz: „Kontrola w ujęciu klasycznym to porównywanie stanu istniejącego ze stanem pożądanym (wzorcem) i – w przypadku stwierdzenia niezgodności pomiędzy tym, co «jest» z tym, co «powinno być» – sformułowanie wniosków w celu przywrócenia stanu pożądanego” (M. Bogusz, op. cit., s. 74).

49 B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 52.

50 M. Jaśkowska, *Możliwości reformatoryjnego orzekania sądów administracyjnych na przykładzie spraw dostępu do informacji publicznej – głos w dyskusji*, w: I. Lipowicz, Z. Kmiecik (red.), *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Warszawa 2012, s. 50.

51 Jak wskazuje E. Plesnarowicz-Durska, kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych sądownoadministracyjna kontrola pod względem zgodności z prawem sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego polegającego na zapewnieniu legalnego działania organów administracyjnych i przebiega w trzech płaszczyznach, tj. oceny zgodności rozstrzygnięcia z prawem materialnym, dochowania wymaganej prawem procedury oraz respektowania reguł kompetencji – wyrok NSA z 26 stycznia 2006 r., I GSK 1421/2005 (E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 23).

52 R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 404. Zob. też T. Woś, *Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, w: I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 767–768;

nego działania wydany wyrok nie kończy definitywnie postępowania, ale obliguje organ administracji do ponownego jego podjęcia w sposób zgodny z prawem⁵³. Funkcjonujący do niedawna w Polsce kasatoryjny model orzekania przewidywał co do zasady bierną ochronę adresata aktu administracyjnego, gdzie bierność polega na tym, że sąd administracyjny posiada wyraźnie ograniczone prawo do rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy co do jej istoty. W ramach tego modelu rozgraniczeniu podlega zatem kontrola administracji publicznej (rozstrzyganie sprawy sądownoadministracyjnej) od wykonywania administracji publicznej (załatwiania sprawy administracyjnej)⁵⁴. W innym ujęciu wskazuje się na zbyt mocne przywiązanie do kasacyjnej formuły orzekania przez sądy administracyjne oraz na potrzebę autonomicznego rozumienia pojęcia kontroli, o którym stanowi art. 184 Konstytucji RP⁵⁵.

Poszerzanie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej przez sądownictwo administracyjne zostało ocenione pod kątem standardów konstytucyjnych podczas prac legislacyjnych nad analizowaną nowelizacją ustawy. Do projektu ustawy zostały sporządzone trzy opinie prawne, w których autorzy⁵⁶ prezentowali różne stanowiska w zakresie konstytucyjności rozwiązań prawnych.

R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 145–148; W. Chrościelewski, *Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby*, w: L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 52.

53 W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 8–10.

54 M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Wojciechowska, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 602.

55 Z. Kmiecik, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, z. 2, s. 19–21; K. Ziemiński, *Dziesięć lat funkcjonowania p.p.s.a. Czas na zmiany?*, w: I. Lipowicz, Z. Kmiecik (red.), op. cit., s. 65–67; P. Pietrasz, *Reformatoryjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda*, w: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 811–813; J. Paśnik, *O niektórych aspektach nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, z. 2, s. 38–39.

56 Marek Szydło stał na stanowisku, że zawarte w projekcie rozszerzenie możliwości reformatoryjnego orzekania przez sądy administracyjne nie narusza przewidzianych przez art. 184 Konstytucji RP granic sprawowania kontroli nad działalnością administracji oraz wyartykułowanej w art. 10 Konstytucji RP zasady trójpodziału władz, ale zarazem stanowi przejaw pełniejszej realizacji przewidzianego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu. Zauważył przy tym, że zawarta w art. 10 Konstytucji RP zasada podziału władz nie oznacza ich pełnej separacji, lecz takie kształtowanie

Należy także zwrócić uwagę na argumentację grupy posłów PiS przedstawioną we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 27 lipca 2015 r. (K 22/15), skorygowanego pismem z 17 sierpnia 2015 r., o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów art. 145 § 3, art. 145a i art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Według posłów wnioskodawców przepisy te „naruszają zagwarantowaną ustrojowo równowagę władzy wykonawczej z władzą sądowniczą” i „tworzą niebezpieczny precedens niedopuszczalnego przesunięcia wyłącznych uprawnień oraz kompetencji organu administracji publicznej na władzę sądowniczą”. Następnie podniesiono, że „transpozycja określonego uprawnienia (kompetencji) do określonej władzy kosztem innego rodzaju władzy [...] zanadto wzmocni ten rodzaj władzy, może tego dokonać nawet kosztem gwarancji wolności obywateli”.

prawidłowych relacji pomiędzy poszczególnymi władzami, zakładających posiadanie przez każdą z nich instrumentów hamujących pozostałe, ale jednocześnie nienaruszających istoty danej władzy („minimum kompetencyjnego”) [*idem*, op. cit.]. Bogumił Szmulik wskazał natomiast, że „realizuje ono co do zasady kasacyjny model kontroli działania administracji i w ten sposób ani nie zastępuje, ani też nie wyłącza organów administracji publicznej. W ten sposób sąd administracyjny nie konkretyzuje danej normy prawnej, ale przez pryzmat zgodności z prawem dokonuje kontroli konkretyzacji tej normy przez organ administracyjny”. Odnosząc się do istoty problemu i wskazując na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wyraził poglądy, że „nie narusza art. 184 Konstytucji regulacja przewidziana w art. 145a § 1 projektu ustawy, uprawniająca sąd administracyjny do nałożenia na organ administracji obowiązku wydania w określonym terminie aktu i wskazania w nim sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, jeżeli nastąpiło uchylenie rozstrzygnięcia organu w całości lub w części w wyniku stwierdzenia naruszenia prawa materialnego, mającego wpływ na wynik sprawy, bądź stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego w rozumieniu art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego”; „redakcja art. 145a § 3 projektu ustawy, dopuszczającego wydanie orzeczenia stwierdzającego istnienie lub nieistnienie uprawnień lub obowiązków, może być uznana za naruszającą nie tylko wyrażony w art. 184 Konstytucji model orzekania sądów administracyjnych, ale również zasadę podziału władz z art. 10 Konstytucji” (*idem*, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633 z 14.11.2013 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633> [dostęp 14.11.2020]). Trzecią opinię prawną przedstawił Marek Chmaj, który stwierdził, że wskazany przepis „jest niezgodny z art. 184 Konstytucji zakreślającym ramy orzekania przez sądy administracyjne, zawężając je do kontroli działalności administracji publicznej oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym trójpodział władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. W przekonaniu autora opinii «Powierzenie sądom administracyjnym kompetencji do orzekania merytorycznego w zakresie właściwym dotąd wyłącznie organom administracji publicznej będzie oznaczało odstępstwo od zasady zachowania minimum wyłączności kompetencyjnej każdej z trzech władz ustrojowych»” (*idem*, *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*, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633 z 8.08.2014 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633> [dostęp 14.11.2020]); tak też M. Bogusz, op. cit., s. 76; E. Plesnarowicz-Durska, op. cit., s. 23.

Analizując tekst wniosku, nie można odnaleźć wyjaśnienia, w jaki sposób gwarancje wolności praw obywatelskich miałyby doznać uszczerbku w sytuacji zapewnienia efektywniejszej – niż w przypadku orzekania kasacyjnego – ochrony, pozwalającej przecież na szybsze i niezawodne zaspokojenie interesu prawnego strony przy znacznej oszczędności kosztów postępowania w sprawie. We wniosku sygnalizacyjnie wspomniano także kwestię istoty sądowej kontroli działalności administracyjnej, odnosząc się tylko do opracowań podręcznikowych i stwierdzenia, że sprowadza się ona do porównywania stanu rzeczywistego z postulowanym, „bez możliwości podejmowania bezpośrednio środków oddziaływania merytorycznego”. Dlatego podsumowując stanowisko posłów wnioskodawców, można stwierdzić, że przez dodanie do art. 145 przepisu oznaczonego jako § 3, „odwieczny element demokratycznego ustroju państwa w postaci zasady podziału władzy – w tym przypadku – wykonawczej i sędziowskiej został całkowicie zatarty”; w innym natomiast fragmencie wniosku stwierdzono wprost, że wyposażenie sądu administracyjnego w uprawnienia kontrolne w stosunku do organów administracji wyklucza podejmowanie „decyzji na wskroś merytorycznych odnośnie do sposobu zakończenia postępowania administracyjnego”. Umorzenie przez sąd postępowania administracyjnego w razie uruchomienia sankcji wzruszalności decyzji lub postanowienia na podstawie art. 145 § 3 skracając drogę do uzyskania pożądanego przez skarżącego rezultatu i choć jest przejawem wyręczenia organu administracji w realizacji powierzonej mu kompetencji, nie wykazuje znamion „decyzji na wskroś merytorycznej”, lecz czysto procesowej. Jej podjęcie z racji bezprzedmiotowości postępowania eliminuje – bez potrzeby dalszego angażowania organu – stan zawisłości sprawy, ma więc wymiar techniczny w sensie wyciągnięcia także proceduralnych konsekwencji z dokonanej oceny zgodności z prawem zakwestionowanego aktu⁵⁷. Ponadto powyższy wniosek o zbadanie zgodności omawianych przepisów z Konstytucją RP został złożony już po wejściu w życie nowelizującej ustawy i z uwagi na zasadę względnej dyskontynuacji⁵⁸ nie doczekał się merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż postanowieniem z 8 czerwca 2016 r. umorzono postępowanie, a do chwili obecnej nie został złożony nowy wniosek w tym zakresie.

57 Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, z. 4, s. 11–32.

58 Zasada dyskontynuacji została określona w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 293.

W literaturze przedmiotu i orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że realizacja konstytucyjnej zasady prawa do sądu, jako podstawa efektywnego⁵⁹ i egzekwownego ładu prawnego, wynika z samej zasady demokratycznego państwa prawnego⁶⁰. W nauce prawa rysują się, jak zostało to przedstawione powyżej, dwa sporne nurty w zakresie przyznania sądom administracyjnym pełnej jurysdykcji nad sprawą administracyjną – merytorycznego rozstrzygnięcia⁶¹ lub zachowania kasacyjnej roli sądów administracyjnych⁶². Przytoczona klasyfikacja oparta jest na kryterium treści orzeczenia, jakiego może żądać uprawniony⁶³. Pojawiają się także stanowiska pośrednie, jak np. pogląd Romana Hausera⁶⁴, który przyjmuje zgodność z Konstytucją RP obecnych uregulowań i twierdzi, że „wprowadzenie możliwości wydawania orzeczeń merytorycznych nie powoduje zmiany reguły kompetencji kasacyjnych sądów administracyjnych, że jest to wyłącznie poszerzenie katalogu wyjątków występujących już wcześniej w ustawie”⁶⁵, ale przy tym dostrzega jednocześnie problemy związane z efektywnością i sprawnością postępowania. Jak podaje powyższy autor, „pozwala skarżącemu zdecydowanie szybciej uzyskać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania

59 Z. Kmieciak, *Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, w: *idem* (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 2015, s. 318–319.

60 J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 307; tak też B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *op. cit.*, s. 17.

61 A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 20 i n. Jak wskazuje Justyna E. Kulikowska-Kulesza: „Takie stanowisko i poglądy są częste w europejskiej doktrynie prawa administracyjnego” (*eadem*, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków–Legionowo 2016, s. 61); zob. także S. Janssen, *Towards and Adjustment of the Trias Politica. The Administrative Courts as (Procedural) Lawmaker. A Study of the Influence of the European Human Rights Convention and the Case Law by the European Court of Human Rights on the Trias Politica, in Particular the Position of Dutch Administrative Courts in Relation to the Administration*, w: F. Stroink, E. van der Linden (eds.), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Antwerpen–Oxford 2005, s. 54; tak też Z. Kmieciak, *Merytoryczne orzekanie...*, s. 20 i zawarte tam rozważania na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC.

62 B. Banaszak, *op. cit.*, s. 917; B. Banaszak, J. Michalska, *op. cit.*, s. 9–20; M. Chmaj, *op. cit.*, s. 2 i n.

63 M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 158.

64 Zob. R. Hauser, *Wstępne założenia...*, s. 18; zob. *idem*, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych*, w: J. Góral (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 238.

65 R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, s. 664.

wychodzi naprzeciw postanowieniom art. 6 EKPC⁶⁶ i art. 45 Konstytucji RP, doprowadzi bowiem do przyspieszenia załatwienia sprawy w warunkach patologicznych (chodzi o sytuacje, gdy sprawa powtórnie, a nawet wielokrotnie wraca do sądu z powodu niezastosowania się przez organ do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania, niewykonywania wyroku sądu i innych rażących naruszeń prawa przez organ w toku postępowania administracyjnego) oraz do zmniejszenia liczby lub wyeliminowania skarg na przewlekłość postępowania⁶⁷.

Jak wskazuje Jan Zimmermann, aby stwierdzić, że system gwarantuje prawo do sądu, wystarczy samo istnienie sądów administracyjnych. Autor odróżnia tym samym pojęcie gwarancji prawa do sądu od skuteczności realizacji praw przed sądem⁶⁸. Wskazuje on również, że z art. 45 ust. 1 i 177 ust. 2 Konstytucji RP nie można wyprowadzić obowiązku ingerencji sądów w rozstrzygnięcie administracyjne oraz ukształtowanie stosunku administracyjnoprawnego. Nie wyklucza on jednak i popiera rozwiązanie nadania sądom administracyjnym kompetencji merytorycznych celem załatwienia sprawy administracyjnej⁶⁹.

Zauważyc w tym miejscu należy, że dyskusja na temat braku waloru konstytucyjności rozwiązań prawnych zawartych w art. 145a p.p.s.a. lub 145 § 3 p.p.s.a. jest niejako spóźniona i nietrafna przez wzgląd na art. 146 § 2 p.p.s.a. Przepis ten wprowadza wyłom od zasady kasacyjnej kompetencji sądów administracyjnych⁷⁰. Jak wskazał Jan Paweł Tarno⁷¹, przepis ten stanowi wyjątek od kasacyjnego charakteru kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego. Wyrok sądu uznający uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa zastępuje rozstrzygnięcie organu administracji. Jeżeli stan faktyczny sprawy jest oczywisty, sąd administracyjny ma kompetencję do wydania merytorycznego orzeczenia uznającego uprawnienie bądź obowiązek wynikający z przepisów prawa, np. uznać zasadność zwrotu nadpłaty za korzystanie z określonego zezwolenia. Dotyczy to jednak sytuacji wyjątkowych, niewymagających dokonania czynności w określonej formie (np. nie można dokonać czynności rejestracji). Sąd administracyjny musi z dużą sta-

66 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

67 R. Hauser, *Wstępne założenia...*, s. 20.

68 J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, s. 318.

69 *Idem*, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 256.

70 W sprawach skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, sąd może w wyroku uznać uprawnienie albo obowiązek wynikające z przepisów prawa.

71 J.P. Tarno (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 314.

rannością rozważyć, czy ograniczenie się wyłącznie do kompetencji kasacyjnych w okolicznościach sprawy sędowoadministracyjnej nie jest nadmiernym formalizmem, a będzie to miało miejsce, gdy akt organu wykonującego administrację publiczną potwierdziłby tylko ustalenia sądu administracyjnego⁷².

W literaturze prawa konstytucyjnego⁷³ przyjmuje się, że jeżeli między władzą ustawodawczą a wykonawczą przenikanie czy nakładanie się kompetencji są typowymi zjawiskami, to zasadniczo odmienny układ stosunków występuje między władzą sądowniczą a każdą z pozostałych władz. W odniesieniu do władzy sądowniczej „rozdzielenie oznacza zarazem separację”. Wynika to ze szczególnego powiązania tej władzy z ochroną praw i wolności jednostki. Paweł Sarnecki podkreśla jednak, że separacja ta ma zastosowanie tylko w „jedną stronę”, tj. wyklucza oddziaływanie na władzę sądowniczą. Nie ma natomiast zastosowania „w drugą stronę” i oddziaływanie władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą i wykonawczą mogłoby mieć miejsce, choć byłoby dopuszczalne tylko wyjątkowo⁷⁴. Zdaniem Andrzeja Kabata przepis art. 145a p.p.s.a. można zaliczyć do takich wyjątków⁷⁵.

Wnioski

Podsumowując rozważania nad konstytucyjnością analizowanej nowelizacji, podzielić należy stanowisko pośrednie, czyli dopuszczalność przez Konstytucję RP modelu kasacyjnego sądownictwa administracyjnego z możliwościami merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez sądy administracyjne. Aktualny model sądownictwa administracyjnego nie jest sprzeczny z Konstytucją RP. Ustawa zasadnicza sytuuje sądownictwo administracyjne wśród organów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Cechuje się ono odmiennością stosowania gałęzi prawa administracyjnego i usytuowania w relacji z sądownictwem powszechnym, co nie stoi w sprzeczności z zasadami państwa prawa, zasadą trójpodziału władzy czy prawa do sądu, którymi posługuje się także sądownictwo administracyjne. Ideą demokratycznego państwa prawa jest uniwersalne i powszechne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd – prawo do sądu. Możliwości prawne w zakresie orzekania, zagwarantowane sądom administracyjnym, a zapewniające

72 B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 385; wyrok NSA z 6 grudnia 2018 r., I OSK 70/17.

73 P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10*, w: L. Garlicki (red.), op. cit., s. 13 (i literatura tam wskazana).

74 Ibidem, s. 14.

75 A. Kabat, op. cit., s. 627.

ingerencję w sprawę administracyjną, są wyjątkiem oraz mogą zostać zastosowane przy spełnieniu rygorystycznych przesłanek. Ponadto zasadniczym i niezmiennym kryterium sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie sądownoadministracyjnym jest nadal kontrola działań administracji publicznej pod kątem legalności⁷⁶. Rozszerzenie badania legalności, a w pewnych przypadkach pośrednie i bezpośrednie merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, jawi się jako pełne wymierzanie sprawiedliwości⁷⁷ i efektywne prawo do stabilizacji stosunków administracyjno-prawnych. W ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości sądy administracyjne obleczone w nowe uprawnienia orzecznicze zapewniają pełniejszą rolę gwaranta ochrony i realizacji praw oraz wolności jednostki w obszarze wykonywania zadań administracji. Zaręczają tym samym konstytucyjne prawo do rzeczywistego dochodzenia naruszonych praw na drodze sądowej. Wydaje się, że podział modeli kontroli sądownoadministracyjnej na zmierzający do zagwarantowania obiektywnej legalności działań administracji oraz zapewniający ochronę praw jednostek nie ma już charakteru wyłącznego. Podział ten w Europie powoli się zaciera i dochodzi do sytuacji, w której sadownictwo administracyjne ma na celu zarówno gwarancję obiektywnej legalności działań administracji publicznej, jak i ochronę praw jednostek. Wprowadzona w art. 145 § 3 i art. 145a § 1 p.p.s.a. zmiana wpisuje się w te tendencje występujące w innych europejskich systemach prawnych⁷⁸.

⁷⁶ R. Hauser, A. Skoczylas, w: K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 140; tak też K. Łuczak, w: Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 748.

⁷⁷ J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, s. 311.

⁷⁸ D. Paweł, F. Geburczyk, *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji publicznej przez sądy administracyjne – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, z. 1(64), s. 55–64.

Bibliografia

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Adamiak B., *Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, z. 1.
- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., Michalska J., *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, z. 4(67).
- Błaś A., w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Bogusz M., *Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 36.
- Borkowski J., *Procedura sądownoadministracyjna i jej przekształcenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, z. 5–6.
- Chróścielewski W., *Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby*, w: L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Daniel P., Geburczyk F., *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji publicznej przez sądy administracyjne – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, z. 1(64).
- Florczak-Wątor M., w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 176*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
- Geburczyk F., w: W. Piątek (red.), *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Gut D., *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018.
- Hauser R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Hauser R., *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych*, w: J. Góral (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007.

- Hauser R., w: R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003.
- Hauser R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2.
- Hauser R., Masternak-Kubiak M., w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Hauser R., Skoczylas A., w: K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M., w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Wojciechowska K., w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- Janssen S., *Towards and Adjustment of the Trias Politica. The Administrative Courts as (Procedural) Lawmaker. A Study of the Influence of the European Human Rights Convention and the Case Law by the European Court of Human Rights on the Trias Politica, in Particular the Position of Dutch Administrative Courts in Relation to the Administration*, w: F. Stroink, E. van der Linden (eds.), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Antwerpen–Oxford 2005.
- Jaśkowska M., *Możliwości reformatoryjnego orzekania sądów administracyjnych na przykładzie spraw dostępu do informacji publicznej – głos w dyskusji*, w: I. Lipowicz, Z. Kmiecik (red.), *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Warszawa 2012.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Jendrośka J., Boć J., w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Kabat A., w: B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kmiecik Z., *Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, w: Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 2015.
- Kmiecik Z., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady trójpodziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, z. 2.
- Kmiecik Z., *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictw” 2015, z. 4.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmiecik Z., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988.

- Kulikowska-Kulesza J., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków–Legionowo 2016.
- Łuczak K., w: Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Nieżgódka-Medkova M., *Pozastawowe akty normatywne jako podstawa decyzji administracyjnej w świetle orzecznictwa sądu administracyjnego*, Warszawa 1985.
- Paśnik J., *O niektórych aspektach nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, z. 2.
- Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1.
- Piątek W., *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Piątek W., Skoczylas A., *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 1.
- Pietrasz P., *Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda*, w: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- Plesnarowicz-Durska E., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 10*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
- Skoczylas A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1990 r. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Stawicka E., *Czy wojewódzki sąd administracyjny może zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania rozstrzygnięcia określonej treści?*, „Palestra” 2017, nr 1–2.
- Tarno J.P., Król M., *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowniczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 1(82).
- Tarno J.P. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006.

- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Woś T., *Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, w: I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Woś T., w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Woś T., w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Zieliński A., *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, w: *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980.
- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4.
- Ziemski K., *Dziesięć lat funkcjonowania p.p.s.a. Czas na zmiany?*, w: I. Lipowicz, Z. Kmiecik (red.), *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.

Constitutional nature of amendments introduced by the Act of 9 April 2015 amending the Act on proceedings before administrative courts in the scope of decisions taken by administrative courts in the matter of substance

Summary

Administrative courts have both cassation and substantive jurisdiction in issuing judgments. The right to the latter assessment results from the Act on proceedings before administrative courts and its 2015 amendment. New tools for substantive examination of administrative cases guarantee effective issuance of judgments within a reasonable time. This property of substantive adjudication by courts does not contradict the Constitution of the Republic of Poland and it even allows its fuller implementation, including the implementation of human and civil rights.

Keywords: administrative courts, proceedings before administrative courts, constitution, amendment

CYTOWANIE

Szczepkowski J., *Konstytucyjność zmian wprowadzonych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 4 (vol. 36), 117–142, DOI: 10.18276/ais.2021.36-07.