

**DAGMARA GUT**

Merytoryczne orzekanie  
polskich sądów  
administracyjnych  
– tendencje rozwojowe

Seria

Tom

**MONOGRAFIE  
PRAWNICZE**

**2**



Wydawnictwo Academicon

**DAGMARA GUT**

Merytoryczne orzekanie  
polskich sądów  
administracyjnych  
– tendencje rozwojowe

Lublin 2018

Recenzent: **dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW**

Przygotowanie książki: **DTP Academicon | [dtp.academicon.pl](http://dtp.academicon.pl) | redakcja i korekta:**  
**Krzysztof Gajowiak; łamanie: Grzegorz Zychowicz; projekt okładki i stron**  
**tytułowych: Patrycja Czerniak**

© Copyright by Wydawnictwo Academicon, Lublin 2018

ISBN 978-83-62475-26-1

Wydawca: **Wydawnictwo Academicon**  
**ul. H. Modrzejewskiej 13, 20-810 Lublin**  
**tel.: 603 072 530**  
**e-mail: [wydawnictwo@academicon.pl](mailto:wydawnictwo@academicon.pl)**  
**www: [wydawnictwo.academicon.pl](http://wydawnictwo.academicon.pl)**

Drukarnia: **Elpil**

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	7
Wstęp.....	11
Rozdział 1. Modele sądowej kontroli administracji w Europie – wybrane przykłady	
§ 1. Francja .....	21
§ 2. Niemcy .....	30
§ 3. Austria .....	44
Rozdział 2. Geneza i rozwój sądownictwa administracyjnego w Polsce	
§ 1. Początki sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich oraz Najwyższy Trybunał Administracyjny .....	57
§ 2. Sądownictwo administracyjne po II wojnie światowej .....	62
Rozdział 3. Aktualny model polskiego postępowania sądowoadministracyjnego	
§ 1. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego .....	71
§ 2. Kształtowanie się ustawowej regulacji postępowania sądowoadministracyjnego .....	77
§ 3. Organizacja sądów administracyjnych .....	79
§ 4. Właściwość ogólna sądów administracyjnych .....	81
§ 5. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego .....	87
§ 6. Skarga jako pismo uruchamiające postępowanie sądowoadministracyjne .....	90

§ 7. Rozstrzygnięcia wojewódzkich sądów administracyjnych .....	98
§ 8. Środki prawne od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych .....	106
§ 9. Rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego ...	108
§ 10. Związanie orzeczeniem sądu .....	110
Rozdział 4. Rozstrzygnięcia merytoryczne sądów administracyjnych przewidziane w p.p.s.a.	
§ 1. Wprowadzenie.....	115
§ 2. Artykuł 146 § 2 p.p.s.a. ....	116
§ 3. Artykuł 149 § 1 pkt 2 i § 2b p.p.s.a. oraz art. 154 § 2 p.p.s.a. ....	129
§ 4. Artykuł 145a p.p.s.a.....	141
§ 5. Artykuł 145 § 3 p.p.s.a. ....	155
Zakończenie .....	159
Bibliografia .....	173
Wykaz źródeł prawa	
Prawo międzynarodowe .....	183
Francja .....	183
Niemcy.....	183
Austria .....	184
Polska .....	184
Wykaz przywoływanycy orzeczeń	
Międzynarodowe .....	189
Niemcy .....	189
Austria .....	189
Polska .....	190

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- B-VG** Bundes-Verfassungsgesetz BGBl. Nr 1/1930, ost. zm. BGBl. Nr BGBl. I Nr. 106/2016 (federalna ustawa konstytucyjna, Austria).
- EKPC** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r., Dz.U. 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.
- FGO** Finanzgerichtsordnung (FGO) z 6.10.1965 r., tekst jedn. z 28.3.2001 r., BGBl. I, S. 442 ze zm. (ustawa o sądownictwie finansowym, Niemcy).
- GG** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23.5.1949 r., BGBl. 1949, S. 1 ze zm. (ustawa zasadnicza, Niemcy).
- ISAU** Ustawa z 30.3.1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 26, poz. 177 ze zm.
- k.p.a.** Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2017 r. poz. 1257.
- k.p.c.** Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. 2016 r. poz. 1822 ze zm.
- k.s.a.** Code de justice administrative, JORF Nr 0107 z 7.5.2000 r., s. 6904 ze zm. (Kodeks sądownictwa administracyjnego, Francja).
- NSAU** Ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.
- NSAZmKPAU** Ustawa z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks

- postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.
- NTAU** Ustawa z dnia 3.8.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym Dz.U. Nr 67, poz. 600, tekst jedn. Dz. U. 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.
- p.p.s.a.** Ustawa z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. 2017 r. poz. 1369 ze zm.
- p.u.s.a.** Ustawa z 25.7.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz.U. 2016 r. poz. 1066 ze zm.
- SGG** Sozialgerichtsgesetz z 23.3.1975 r., BGBl. I, S. 3057 ze zm. (ustawa o sądach socjalnych, Niemcy).
- u.p.e.a.** Ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz.U. 2017 r. poz. 1201.
- VwGG** Verwaltungsgerichtshofgesetz, BGBl. Nr. 10/1985, ost. zm. BGBl. I Nr 24/2017 (ustawa o Trybunale Administracyjnym, Austria).
- VwGO** Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) z 21.1.1960 r., tekst jedn. z 19.3.1991 r., BGBl. I, S. 686 ze zm. (Prawo o sądach administracyjnych, Niemcy).
- VwGVG** Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz), BGBl. I Nr 33/2013, ost. zm. BGBl. I Nr. 24/2017 (ustawa o postępowaniu sądoadministracyjnym, Austria).

## Czasopisma, publikatory, zbiory orzecznictwa

- ATDP** Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
- BGBI** Bundesgesetzblatt (austriacki Federalny Dziennik Ustaw)
- BGBI** Bundesgesetzblatt (niemiecki Federalny Dziennik Ustaw)



<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<b>Dz.Pr.P.P.</b>	Dziennik Praw Państwa Polskiego
<b>Dz.U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>GSP</b>	Gdańskie Studia Prawnicze
<b>JORF</b>	Journal officiel de la République française
<b>ONSAiWSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK Z.U.</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PL</b>	Przegląd Legislacyjny
<b>PPE</b>	Przegląd Prawa Europejskiego
<b>RGBI</b>	Reichsgesetzblatt (Dziennik Ustaw Rzeszy Niemieckiej w latach 1871–1945)
<b>SPE</b>	Studia Prawno-Ekonomiczne
<b>ST</b>	Samorząd Terytorialny
<b>ZNSA</b>	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Organy i instytucje

<b>ETPC</b>	Europejski Trybunał Praw Człowieka
<b>FSA</b>	Federalny Sąd Administracyjny (Niemcy)
<b>NSA</b>	Naczelnny Sąd Administracyjny
<b>NTA</b>	Najwyższy Trybunał Administracyjny
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny



## WSTĘP

Przedmiotem niniejszego opracowania jest obecny model postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji sądów administracyjnych do podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych. Poniższa publikacja ma zatem dwa cele: ukazanie tendencji rozwojowych na tle wzmacniania uprawnień sądów administracyjnych do orzekania merytorycznego oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, z jakim modelem postępowania sądownoadministracyjnego mamy obecnie do czynienia.

Jak wynika bowiem z obserwacji systemów sądownictwa administracyjnego w Europie, stopniowe odchodzenie od modelu orzekania wyłącznie kasacyjnego w kierunku modelu orzekania merytorycznego jest zjawiskiem powszechnym. Wynika to z coraz bardziej dostrzegalnych niedostatków sądowej ochrony jednostki w sądownictwie typu kasacyjnego, którego działanie ma prowadzić przede wszystkim do weryfikacji rozstrzygnięcia organu administracji publicznej pod względem zgodności z prawem oraz, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia (sprawa do końcowego załatwienia jest zostawiana danemu organowi). Orzekając kasacyjnie, sąd administracyjny nie rozstrzyga zatem sprawy administracyjnej ostatecznie i nie stosuje prawa ze skutkiem ustalenia lub określenia sytuacji prawnej strony postępowania administracyjnego<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Pietrasz, *Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda*

Niedostatki modelu kasacyjnego dotyczą zasadniczo efektywności ochrony sądownoadministracyjnej i jej gwarancji. Jak zauważa Z. Kmieciak, efektywność ta ma dwie postacie, określane mianem efektywności wewnętrznej i zewnętrznej<sup>2</sup>. Ochrona jest efektywna wewnętrznie, kiedy kontrola inicjowana wniesieniem skargi odpowiada wszystkim wymogom wynikającym z przepisów prawa, w tym spełnia ogólne standardy, wyznaczone w szczególności przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>3</sup> i akty prawa międzynarodowego oraz unijnego, zwłaszcza art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>4</sup>, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>5</sup> oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych<sup>6</sup>. Ochrona zewnętrzna oznacza natomiast prawidłowe wykonanie zapadłego orzeczenia, a w konsekwencji przywrócenie stanu zgodności z prawem.

To głównie z ochroną zewnętrzną wiąże się pierwszy, najczęściej i najwcześniej identyfikowany problem modelu orzekania kasacyjnego. Trudności z właściwym wykonaniem wyroku sądu przez organy administracji publicznej zauważał już w międzywojniu J.S. Langrod, pisząc, że w systemie kasacyjnym „nie ma żadnej sankcji na wypadek, jeżeli administracja po kasującym wyroku sądu administracyjnego nie zastosuje się do opinii wyrażonej w tym wyroku albo też ponownie nie wyda identycznej decyzji z tych motywów lub w ogóle żadnej decyzji nie wyda albo przynajmniej nie w czasie wskazanym”<sup>7</sup>. Mając to na uwadze, autor podkreślał, że „wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje li tylko

---

da, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 811.

<sup>2</sup> Z. Kmieciak, *Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmieciak Warszawa 2015, s. 318–319.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 7.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>4</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r., Dz.U. 1977 r., Nr 38, poz. 167.

<sup>5</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r., Dz.U. 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako: EKPC.

<sup>6</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Ur.UE. 2016 Nr C 202/02.

<sup>7</sup> J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa–Kraków 1929, s. 161.

kasacyjną jest głównym hamulcem inicjatywy i sprężystości, jest uniemożliwieniem wszelkiej racjonalnej i konsekwentnej kontroli administracji, skoro sędzia administracyjny związany jest stanem faktycznym ustalonym w aktach administracyjnych, a może tylko znieść zaskarżony akt lub utrzymać go w mocy<sup>8</sup>. Również współcześnie zauważa się, że organy administracji publicznej nierzadko nie chcą uznać wskazanego przez sąd kierunku wykładni przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia bądź nie respektują zaleceń sądu, aby przeprowadzić postępowanie dowodowe w sprawie<sup>9</sup>. Trudno jest jednak ocenić skalę tego zjawiska, ponieważ sądy administracyjne nie dysponują instrumentami prawnymi pozwalającymi skontrolować organy administracji publicznej w tym zakresie. Wiedzę na temat nieprawidłowego wykonania wyroku bądź jego niewykonania sądy uzyskują dopiero wówczas, gdy wpłynie skarga na decyzję (postanowienie) wydaną po jej uprzednim uchyleniu przez sąd. Co więcej, trudności w wykonywaniu kasacyjnych wyroków sądów administracyjnych znajdują odzwierciedlenie także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), który prawidłowe wykonanie wyroku wiąże z prawem do sądu (art. 6 ust. 1 EKPC). W głośnym wyroku z 19.3.1997 r. w sprawie *Hornsby v. Greece*<sup>10</sup> Trybunał zauważył, że „prawo do sądu byłoby iluzoryczne, gdyby dopuścić możliwość zaniechania wykonania wyroku przez właściwe władze z pokrzywdzeniem jednej ze stron” (*However, that right would be illusory if a Contracting State’s domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party*). Pogląd ten został potwierdzony w wielu późniejszych wyrokach ETPC<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 160.

<sup>9</sup> A. Krawczyk, *Sprawozdanie: Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich (Forum dyskusyjne, Wiśła-Czarne 13–16 V 2012)*, PiP 2013, nr 2, s. 118.

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z 19.3.1997 r., sprawa nr 18357/91, *Hornsby v. Greece*, LEX nr 79713; zob. też B. Gronowska, *Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Sprawa Hornsby przeciwko Grecji – wyrok z dnia 19 marca 1997 r. – naruszenie standardu „prawa do sądu”*, PPE 1997, nr 2, s. 103.

<sup>11</sup> Zob. m.in. wyrok ETPC z 28.7.1999 r., sprawa nr 22774/93, *Immobiliare Saffi v. Italy*, LEX nr 76968; wyrok ETPC z 16.12.2008 r., sprawa nr 42619/04, *Valahović v. Serbia*, LEX nr 468464.

W tym kontekście pojawia się kolejny problem nierozdzielnie związany z orzekaniem typu kasacyjnego, mianowicie przewlekłość postępowania. O ile bowiem postępowanie przed sądem administracyjnym jest co do zasady szybkie<sup>12</sup>, o tyle już wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej trwa zdecydowanie dłużej. System kasacyjny postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce opiera się bowiem na zasadzie kontroli następczej w sprawach, które co do zasady musiały być uprzednio rozpatrzone przez organy administracyjne w dwóch instancjach. W związku z tym sprawa administracyjna po przejściu dwóch instancji w postępowaniu administracyjnym może następnie trafić jeszcze do dwóch instancji sądowych. Z orzecnictwa ETPC wynika natomiast, że szybkie rozpoznanie sprawy w polskich sądach administracyjnych nie wystarcza, aby uznać, że rozpatrzone ją w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Trybunał, oceniając czas trwania postępowania, bierze bowiem pod uwagę postępowanie nie tylko przed sądem, ale także przed organami administracji<sup>13</sup>. Koncepcja ta wydaje się zasadna, zwłaszcza w perspektywie ochrony praw stron, dla których model kasacyjny postępowania sądowoadministracyjnego bywa niezrozumiały i często nie odpowiada ich poczuciu sprawiedliwości<sup>14</sup>. Nadto także w polskiej doktrynie podkreśla się, że „wikłanie strony w przewlekłe, długotrwałe procesy, które poza

---

<sup>12</sup> Jak wynika z Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2016 r., WSA w terminie 3 miesięcy rozpatrzyły średnio 38,27% skarg na akty i inne czynności oraz na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, w terminie 4 miesięcy – 50,01%, a w terminie 6 miesięcy – 69,67%; z kolei NSA 46,22% wszystkich spraw załatwił w ciągu 12 miesięcy, a 86,93% – w ciągu 24 miesięcy. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w czasie 12 miesięcy rozpatrzono 21,83% spraw (o 4,62% mniej niż w 2015 r.); 91,7% zażaleń rozpoznano w terminie 2 miesięcy, 99,94% zaś – w terminie 12 miesięcy ([www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

<sup>13</sup> Wyrok ETPC z 15.6.2004 r., sprawa nr 77741/01, *Piekara v. Poland*, LEX nr 122542; wyrok ETPC z 11.2.2003 r., sprawa nr 33870/96, *Fuchs v. Poland*; wyrok ETPC z 1.6.2004 r., sprawa nr 33777/96, *Urbańczyk v. Poland* ([www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl), dostęp z dnia: 1.7.2017 r.).

<sup>14</sup> S. Szuster, *Koncepcja merytorycznych koncepcji orzeczniczych sądów administracyjnych*, niepublikowana praca doktorska, WPiA UJ, Kraków 2009, s. 351.

nakładem energii i środków finansowych nie przynoszą żadnego pożytku, powoduje, że konstytucyjne prawo do sądu traci na znaczeniu<sup>15</sup>. Co więcej, w literaturze szczególną uwagę zwraca się na to, że system kasacyjny nie stanowi właściwego zabezpieczenia przed nawet kilkakrotnym przechodzeniem tej samej sprawy administracyjnej przez dwuinstancyjne postępowanie administracyjne i parokrotną weryfikacją przez sąd kolejnych aktów prawnych kończących postępowanie administracyjne<sup>16</sup>, co w piśmiennictwie jest nazywane efektem jo-jo<sup>17</sup>. Jak wskazuje A. Skoczylas, takie kilkakrotne przechodzenie tej samej sprawy przez instancje administracyjne i sądownoadministracyjne dotyczy ponad 20% spraw administracyjnych<sup>18</sup>, a przecież, co podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „w pewnym momencie musi zapaść rozstrzygnięcie organu, które nie podlega kontroli innych organów i z którym wiąże się domniemanie zgodności z prawem, niepodlegające obaleniu w dalszym postępowaniu”<sup>19</sup>.

Z tych względów w Polsce oraz w wielu innych państwach europejskich na przestrzeni lat wprowadzono różnorakie rozwiązania mające na celu zwiększenie efektywności sądownictwa administracyjnego: ustanowienie obowiązku reprezentowania stron przez profesjonalnego pełnomocnika; postępowania uproszczone; powierzenie orzekania w pewnych kategoriach spraw sądowi w składzie jednego sędziego; ograniczenie zasady

<sup>15</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, nr 11–12, s. 87 i n.

<sup>16</sup> P. Pietrasz, *Reformacyjne orzekanie...*, s. 809; K. Ziemiński, *Dziesięć lat funkcjonowania PPSA. Czas na zmiany?*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji rozwojowych*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 65.

<sup>17</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 109.

<sup>18</sup> Dane Biura Orzecznictwa NSA (niepublikowane), za: A. Skoczylas, *Stan i obecne problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego...*, s. 10.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 1.4.2008 r., SK 77/06, LEX nr 362871. W literaturze podkreśla się, że zjawisko to wynika w dużej mierze z faktu, iż uprawnienie do wnoszenia środków zaskarżenia przysługuje także organom administracji publicznej, a to „sprzyja pokusie upartej obrony stanowiska zajętego wcześniej w sprawie administracyjnej”.

ustności na rzecz zasady pisemności; możliwość nakładania grzywien lub kar na organ z tytułu niewydania lub nieprawidłowego wydania aktu; upowszechnianie środków komunikacji elektronicznej<sup>20</sup>; wzmacnianie kompetencji sądów administracyjnych w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego<sup>21</sup>. Opinie zgłaszane w trakcie międzynarodowych seminariów poświęconych sądowej kontroli administracji<sup>22</sup> oraz aktualne tendencje rozwojowe europejskich systemów sądownictwa administracyjnego wskazują jednak, że powyższe rozwiązania nie zapewniły pożądanego poziomu ochrony jednostki. Okazuje się bowiem coraz wyraźniej, iż stopień tej ochrony nie jest konsekwencją mnożenia uprawnień procesowych stron, a raczej zależy od kompetencji, którymi dysponuje sąd, kontrolując zaskarżony

<sup>20</sup> Rozwiązania te przytacza Z. Kmieciak, *Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich*, [w:] *Polskie sądownictwo...*, s. 12–15.

<sup>21</sup> *Idem*, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2012, nr 11, s. 27.

<sup>22</sup> Między innymi 26–28.5.2013 r. w Paryżu przeprowadzono zorganizowane przez Radę Stanu Francji oraz Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej seminarium pt. „Skuteczne, wysokiej jakości sądownictwo administracyjne” (*Efficient, high-quality administrative justice*), którego założenia i wyniki przedstawia: Z. Kmieciak, *Idea sądowej kontroli...*, s. 14–20. W Brukseli 1–2.3.2012 r. odbyło się seminarium przygotowane przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (we współpracy z Radą Stanu Belgii i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej przy wsparciu Komisji Europejskiej) pt. „Wzmocnienie efektywności kompetencji najwyższych sądów administracyjnych” (*Increasing the Efficiency of the Supreme Administrative Court's Powers*), którego tezy i rezultaty prezentuje: Z. Kmieciak, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, seria *System prawa administracyjnego*, t. 10, Warszawa 2016, s. 666. Także w Brukseli 30.11.2009 r. Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (w kooperacji z Radą Stanu Belgii i z pomocą Komisji Europejskiej) przeprowadziło seminarium „Ocena magistratury” (*Magistrate Assessment*), którego założenia i wyniki opisuje: Z. Kmieciak, *Sprawozdanie z seminarium „Ocena magistratury” (Evaluation des magistrates/Magistrate Assessment) zorganizowanego przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej we współpracy z Radą Stanu Belgii i przy wsparciu Komisji Europejskiej, Bruksela – 30 listopada 2009 r.*, ZNSA 2012, nr 1.



akt. Z tego powodu do europejskich systemów coraz częściej wprowadza się środek (z procesowego punktu widzenia mało uciążliwy, prosty i efektywniejszy od wskazanych wyżej, jednak rodzący pewne obawy, że zostanie przekroczona granicy pomiędzy wymiarem sprawiedliwości oraz administrowaniem) polegający na wyposażaniu sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania merytorycznego. W zależności od kraju rozwiązanie to przyjmuje różną postać: wydawania tzw. nakazu sądowego – *injunction* (organ jest zobowiązany przez sąd do określonego działania<sup>23</sup>), albo bezpośredniego orzekania przez sąd administracyjny o prawach lub obowiązkach skarżącego. Zwłaszcza w tym drugim przypadku istnieje możliwość pełnego wyeliminowania problemów związanych z wykonaniem wyroku oraz z przewlekłością. Wyrok merytoryczny zastępuje bowiem rozstrzygnięcie organu administracji, a jednocześnie jest zaskarżalny wyłącznie do sądu drugiej instancji, dzięki czemu zostaje ograniczony problem wynikający z naprzemiennego orzekania przez sądy i organy administracji publicznej.

Ten kierunek wybrano, nowelizując w 2015 r. w Polsce ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>24</sup>. Jak stwierdzono bowiem w uzasadnieniu do projektu ustawy, model orzekania kasacyjnego sądów administracyjnych funkcjonuje „co do zasady dobrze”<sup>25</sup>, jednak „w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie”<sup>26</sup>. Dlatego zdaniem projektodawców głównym celem proponowanych zmian było „usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądem administracyjnym”<sup>27</sup> oraz zagwarantowanie wyższych standardów wolności i praw obywatelskich<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> B.A. Garner, *Injunction*, [w:] *Black's Law Dictionary*, red. B.A. Garner, Eagan 2005, s. 800.

<sup>24</sup> Ustawa z 9.4.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. poz. 658, dalej jako: nowela kwietniowa z 2015 r.

<sup>25</sup> Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633, s. 2.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 4.

Ze względu na zakres przedmiotowego zagadnienia, jego doniosłe znaczenie oraz cele niniejszego opracowania zostało ono podzielone na cztery rozdziały. W pierwszym z nich omówiono modele postępowania sądownoadministracyjnego – kolejno we Francji, w Niemczech i w Austrii. Wybór tych krajów był w dużej mierze podyktowany względami historycznymi, gdyż na mocy Konstytucji Księstwa Warszawskiego<sup>29</sup> na ziemiach polskich sądownictwo administracyjne utworzono, korzystając z rozwiązań francuskich, i w tym kształcie, z pewnymi przerwami, przetrwało ono aż do lat 60. XIX w. Modele niemiecki i austriacki przedstawiono dlatego, że przez ponad sto lat oddziaływały one na pozostające pod zaborami ziemie polskie. Ponadto niezależnie od względów historycznych (a może właśnie wskutek nich) polska doktryna i ustawodawstwo na przestrzeni lat chętnie odwoływały się do wzorców i rozwiązań francuskich, niemieckich i austriackich, czego najlepszym dowodem jest fakt, że postępowanie sądownoadministracyjne oparto właśnie na klasycznym modelu austriackim. W rozdziale drugim przedstawiono genezę i rozwój sądownictwa administracyjnego w Polsce od czasów demokracji szlacheckiej do czasu uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r. W trzecim z kolei zaprezentowano aktualny model polskiego postępowania sądownoadministracyjnego. W pierwszej kolejności omówiono jego konstytucyjne uwarunkowania, proces kształtowania się ustawowej regulacji postępowania sądownoadministracyjnego, a także organizację i właściwość sądów administracyjnych. Następnie przedstawiono skargę jako pismo uruchamiające postępowanie sądownoadministracyjne, rodzaje rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych oraz środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów. W rozdziale czwartym, kluczowym w kontekście celu niniejszego opracowania, rozstrzygnięcia merytoryczne sądów administracyjnych szczegółowo omówiono zarówno na podstawie dawnej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 11.5.1995 r.<sup>30</sup>, jak i przepisów wprowadzonych

<sup>29</sup> T. Kołodziejczyk, M. Pomianowska, *Konstytucje w Polsce: 1791–1990*, Warszawa 1990, s. 37–41.

<sup>30</sup> Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 11.5.1995 r., Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm., dalej jako: NSAU.

ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 30.8.2002 r.<sup>31</sup> oraz nowelą kwietniową. W zakończeniu, prócz podsumowania stanu badań oraz udzielenia odpowiedzi na postawione w niniejszej publikacji pytania, wskazano także pewne kontrowersje natury konstytucyjnej i praktycznej związane z rozszerzeniem kompetencji sądów administracyjnych do orzekania merytorycznego.

---

<sup>31</sup> Ustawa z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 153, poz. 1270, tekst jedn. 2017 r. poz. 1369 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.