

Rozdział I. Charakter prawny i konstrukcja postępowania sądowoadministracyjnego

§ 1. Samodzielność konstrukcyjna postępowania sądowoadministracyjnego

Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego jest instytucją procesową wywodzącą się z konkretnego postępowania, które uregulowane zostało w PPSA. Charakter prawny oraz właściwości tego procesu w istotny sposób wywierają wpływ na cechy szczególne i znaczenie wyroku sądu administracyjnego, a tym samym na jego prawomocność oraz stanowiącą jej element składowy powagę rzeczy osądzonej. PPSA jest procedurą, która w sposób kompleksowy reguluje podejmowane przez sąd oraz strony i uczestników postępowania czynności procesowe zmierzające do wydania wyroku zawierającego autorytatywną oraz jednoznaczną wypowiedź sądu na temat zgodności z prawem zaskarżonego aktu albo czynności z zakresu administracji publicznej¹. Po raz pierwszy w historii sądowej kontroli administracji w Polsce odesłania do innych aktów prawnych ograniczone zostały do minimum². Zastosowanie tech-

¹ Stosownie do § 9 i 19 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), nazwanie ustawy jako „Prawo” zarezerwowane zostało dla aktów prawnych podstawowych w danej dziedzinie spraw, wyczerpująco regulujących konkretną materię. Taką ustawą jest PPSA, w której w sposób kompleksowy uregulowany został proces sądowoadministracyjny. Odstępstwa od regulacji PPSA, zdecydowanie mniej liczne niż odmienności od ogólnego trybu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego traktowane są jak wyjątki od reguły. Zob. *W. Czerwiński*, Niektóre modyfikacje prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ZNSA 2012, z. 3.

² Jak zauważył *A. Skoczylas*, na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o NSA z 1995 r., wykładnia wielu przepisów KPA i KPC oraz wysiłki zmierzające do ich ewentualnego dostosowania do charakteru postępowania przed sądami administracyjnymi w znacznej mierze nie dawały spodziewanego rezultatu. Zob. *A. Skoczylas*, Rola przepisów odsyłających do postępowania administracyjnego i postępowania cywilnego w procedurze przed NSA, [w:] *M. Stahl*,

niki legislacyjnej pozbawionej odesłań niewątpliwie ułatwia proces stosowania prawa przez sąd, przyczyniając się również do pełniejszego zrozumienia regulacji procesowej pośród stron postępowania. Z perspektywy ponad dziesięciu lat obowiązywania PPSA nie powinno ulegać wątpliwości, że odrębny pion sądownictwa jaki tworzą sądy administracyjne, w sposób zasadny wyposażony został we własną regulację procesową, na bazie której powstało bogate orzecznictwo sądowe oraz wyrażone zostały przez doktrynę liczne poglądy. Innymi słowy, obecna konstrukcja PPSA nie tylko ułatwiła dokonywaną przez sądy wykładnię operatywną w konkretnych sprawach sądowych, lecz przyczyniła się do większej spójności w interpretacji poszczególnych instytucji procesowych przez sądy administracyjne oraz do wykształcenia się odrębnej teorii procesu sądowoadministracyjnego³.

Nie można przy tym negować, że w ramach prac nad PPSA wykorzystane zostały doświadczenia procesowe oraz dorobek polskiej myśli prawniczej związanej z procedurą cywilną⁴. Ze względu na bogaty dorobek postępowania cywilnego, pod względem ściśle procesowym, procedura sądowoadministracyjna zachowuje bliskość wobec niego ze względu na cechującą ją sporność i pozycję procesową uczestników postępowania⁵. Bliskość ta nie ma jednak charakteru absolutnego⁶. Ze względu na specyfikę pozycji ustrojowej sądownictwa

J.P. Tarno, M. Górski (red.), Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Łódź 2000, s. 401. Szerzej na temat powiązania dotychczasowych regulacji postępowania sądowoadministracyjnego z KPC i KPA zob. *J. Borkowski*, Przepisy postępowania cywilnego w procedurze sądu administracyjnego, [w:] *A. Marciniak (red.),* Symbolae Vitoldo Broniewicz dedictae. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza, Łódź 1998, s. 45–56. Zob. też *H. Dolecki*, Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ZNSA 2010, z. 5–6, s. 94–98.

³ Jednym z ostatnich tego wyrazów jest odrębny tom Systemu Prawa Administracyjnego, poświęcony wyłącznie postępowaniu sądowoadministracyjnemu. Zob. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.),* SPA, t. 10, Warszawa 2014.

⁴ Pogląd ten został zaprezentowany przez współtwórców PPSA w monografii poświęconej omówieniu podstaw nowej ustawy. Zob. *R. Hauser, J. Drachal, E. Żytko*, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 25–26.

⁵ *J. Borkowski*, Głosa do wyroku NSA z 21 października 2009 r., II OSK 1628/08, OSP 2011, Nr 2, poz. 23, s. 147–148. Na bliskość tę zwrócił również uwagę *W. Siedlecki* wskazując, że tak jak w postępowaniu sądowoadministracyjnym działalność jednostek wymaga współdziałania organów państwowych, tak w procesie cywilnym działalność organów państwowych jest uwarunkowana współdziałaniem zainteresowanych jednostek. Zob. *W. Siedlecki*, Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki, PiP 1947, z. 7–8, s. 50–51.

⁶ *B. Adamiak* podkreśliła w tym względzie, że dla wykładni PPSA istotne znaczenie odgrywa funkcja wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne, którą nie jest rozstrzyganie sporów pomiędzy jednostkami. Szerzej zob. *B. Adamiak*, Głosa do postanowienia NSA z 28 września 2009 r., II GZ 55/09, OSP 2010, Nr 11, poz. 108, s. 765–767.

administracyjnego, wynikającą z Konstytucji RP oraz z PUSA i PPSA⁷, rodzaj spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne, układ stron procesu, o którym stanowi art. 32 PPSA, spośród których jedną jest zawsze organ administracji publicznej, a drugą skarżący będący w przeważającej mierze podmiotem prywatnym, w postępowaniu sędowoadministracyjnym zawarte zostały liczne rozwiązania szczególne, dotyczące m.in. regulacji powagi rzeczy osądzonej wyroku, nieznanne procesowi cywilnemu. Kodeks postępowania cywilnego reguluje postępowanie w sprawach cywilnych i pomimo znacznej swojej wartości, jako w pełni dojrzałego i wykształconego procesu sądowego, nie jest on przystosowany do rozpoznawania na jego podstawie spraw sędowoadministracyjnych.

Na samym początku rozważań należy zasygnalizować dwa istotne zagadnienia. Pierwszym z nich pozostaje samodzielne uregulowanie w PPSA problematyki prawomocności orzeczeń sądowych, o czym stanowią przepisy rozdziału 11 działu III PPSA, w tym art. 171 PPSA stanowiącego *expressis verbis* o zakresie przedmiotowym powagi rzeczy osądzonej prawomocnego wyroku. O instytucji tej ustawodawca stanowi również w innych przepisach PPSA, a mianowicie w art. 58 § 1 pkt 4 PPSA, jako o negatywnej przesłance procesowej, w art. 183 § 2 PPSA, jako przesłance nieważności postępowania oraz w art. 273 § 3 PPSA, jako przesłance wznowienia postępowania. W PPSA nie została jednak sformułowana definicja *rei iudicatae*. PPSA jest pierwszą regulacją procesową po II wojnie światowej⁸, zawierającą własną, kompleksową, odrębną regulację prawomocności i powagi rzeczy osądzonej, która w sposób automatyczny nie została recypowana z KPC, czego dowodem jest porównanie art. 170 PPSA z art. 365 § 1 KPC oraz art. 171 PPSA z art. 366 KPC.

Po drugie, z uwagi na kontrolny charakter postępowania sędowoadministracyjnego, nie zawsze jego autorytatywne zakończenie prowadzi do ostatecznego zakończenia sporu pomiędzy jego stronami oraz do powstania pokoju prawnego. O rozstrzygnięciu przez sąd administracyjny sprawy co do istoty stanowią art. 15 § 2, art. 146 § 2, art. 154 § 2 i art. 297 PPSA⁹. W pozostałych przypad-

⁷ Specyfika ta zdaniem *J.S. Langroda*, uzasadnia potrzebę specjalizacji sądów administracyjnych polegającą na ich wyodrębnieniu od sądów cywilnych. Zob. *J.S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego części ogólnej, Kraków 2003, s. 334–338.

⁸ Należy w tym zakresie zwrócić uwagę na art. 91 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.), który stanowił, że wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego są ostateczne. O prawomocności orzeczeń sądowych stanowił natomiast art. 57 ust. 1 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), odsyłając w art. 59 w sprawach nieuregulowanych do odpowiedniego stosowania wymienionych przepisów KPA i OrdPodU, a w pozostałym zakresie KPC.

⁹ Należy zwrócić uwagę na toczące się w Parlamencie prace legislacyjne (Druk sejmowy Nr 1633) nad nowelizacją PPSA, które zmierzają do powierzenia sądom administracyjnym

kach, w razie uwzględnienia skargi sprawa, co do zasady, powraca do rozpoznania przez organ administracji publicznej, związany z mocy art. 153 PPSA oceną prawną oraz wskazaniem co do dalszego postępowania zawartymi w uzasadnieniu wyroku sądu. Spór prawny nie znajduje wobec tego swojego definitywnego rozstrzygnięcia przed sądem. Problem ten ma swoje odbicie w rozumieniu istoty oraz oddziaływania prawomocności wyroku sądu administracyjnego oraz powagi rzeczy osądzonej.

§ 2. Konstytucyjne podstawy sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne w Polsce

Postępowanie sądownoadministracyjne, jak z samej jego nazwy wynika, jest procesem o charakterze sądowym, do którego odnoszą się uregulowania rozdziału VIII Konstytucji RP, poświęconego sądom i trybunałom¹⁰. Z art. 173 Konstytucji RP wynika, że sądy administracyjne są władzą odrębną i niezależną od innych władz, tzn. od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Stosownie do art. 174 Konstytucji RP, wydają one wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 175 ust. 1 Konstytucji RP tworzą one odrębny pion sądownictwa obok SN, sądów powszechnych i sądów wojskowych. Z art. 176 Konstytucji RP wynika, że postępowanie przed sądami administracyjnymi jest co najmniej dwuinstancyjne. Do sądów oraz sędziów sądów administracyjnych odnoszą się konstytucyjne gwarancje niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Z kolei, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, NSA oraz inne sądy administracyjne zostały powołane do sprawowania w zakresie określonym w ustawie kontroli działalności administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu mającego przymiot właściwego rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie, doniosłego znaczenia nabiera oddzielenie od siebie kognicji sądów administracyjnych oraz powszechnych. Tylko bowiem sąd właściwy jest władny zapewnić należytą

w większym zakresie funkcji merytorycznego orzekania. Zob. <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=D19D22B3A179A839C1257BD400425C1F> (dostęp 21.11.2014 r.). Problematyka merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne jest przedmiotem ożywionej dyskusji w doktrynie. Ostatnio zob. *Z. Kmiecik*, *Zarys teorii*, s. 393–398.

¹⁰ W opozycji do postępowań sądowych należy wyróżnić postępowania pozasądowe, w tym ogólne postępowanie administracyjne uregulowane w KPA, które nie jest prowadzone przez niezależny podmiot o charakterze sądowym, tylko przez należący do władzy wykonawczej organ administracji publicznej. Szerzej zob. *J. Wróblewski*, *Stosowanie prawa przez organy administracji*, OMT 1972, z. 12, s. 16–18; *W. Piątek*, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 163–174.

ochronę prawną podmiotowi ubiegającemu się o jej udzielenie. Mając na uwadze brzmienie art. 177 oraz art. 184 ust. 1 Konstytucji RP, w doktrynie wypowiedziane zostały dwa poglądy na temat rozgraniczenia właściwości pomiędzy sądami powszechnymi i administracyjnymi. Z jednej strony, w oparciu o brzmienie art. 177 Konstytucji RP wskazano, że dla przyjęcia kompetencji sądu powszechnego nie jest niezbędna pozytywna norma ustawowa. Wystarczający jest brak ustawy, określającej kompetencję innego sądu¹¹. Konstytucyjne uregulowanie przesądza, że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej, bowiem wystarcza brak regulacji, ustanawiającej kompetencję innego sądu¹². Z drugiej strony, akcentuje się, że ustawodawca konstytucyjny formułując domniemanie na rzecz właściwości sądów powszechnych, jednocześnie poczynił zastrzeżenie, że nie obowiązuje ono w sprawach ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Tego rodzaju wyjątek od ogólnej reguły został ustanowiony przez prawodawcę w art. 184 Konstytucji RP. Jeżeli w samej Konstytucji RP zastrzeżono dla sądów administracyjnych sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez dokonywanie kontroli działalności administracji publicznej, to tym samym wyłączona w tym zakresie została właściwość sądów powszechnych¹³. W tym kontekście treść konstytucyjnego prawa do sądu nie może być utożsamiana z „prawem do sądu powszechnego”¹⁴. Dlatego domniemanie właściwości sądów powszechnych nie oznacza, że w każdym przypadku braku wyraźnego przepisu

¹¹ A. Zieliński, Prawo do sądu a struktura sądownictwa, PiP 2003, z. 4, s. 25; M. Zubik, Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prz. Sąd. 2005, z. 3, s. 6–7; M. Bogusz, Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej, GSP 2005, t. XIII, s. 362.

¹² Wyr. TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; wyr. TK z 9.12.2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 100. Zob. też uchw. SN z 27.10.1999 r., III ZP 9/99, OSP 2000, Nr 4, poz. 52.

¹³ R. Hauser, Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 145; R. Hauser, A. Kabat, Właściwość sądów administracyjnych, RPEiS 2004, z. 2, s. 25–26; B. Adamiak, Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym, [w:] M. Sawicka-Jezierczuk (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, Warszawa 2005, s. 9; T. Kuczyński, Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych, [w:] M. Sawicka-Jezierczuk (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, Warszawa 2005, s. 291–292; L. Garlicki, Komentarz do art. 184 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja RP. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005, s. 7–8; R. Hauser, Rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi, w: M. Błachucki, T. Górzynska (red.), Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych, Warszawa 2011, s. 35–36; R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczuk, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA, t. 10, s. 158.

¹⁴ Post. TK z 14.1.2003 r., Ts 165/01, OTK-B 2003, Nr 1, poz. 17.

właściwy będzie ten sąd¹⁵. W odniesieniu do kontroli administracji publicznej, domniemanie właściwości przysługuje sądom administracyjnym i każdorazowe poddanie kontroli działalności administracji sądom powszechnym wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. Takie rozumienie art. 177 w powiązaniu z art. 184 Konstytucji RP pozwala na skonstruowanie przejrzystej dyrektywy interpretacyjnej rozgraniczającej kognicję sądów administracyjnych od powszechnych. Jeżeli zatem sprawa dotyczy kontroli działalności administracji publicznej, domniemanie właściwości przysługuje sądom administracyjnym. Przekazanie tego rodzaju spraw do rozpoznania sądom powszechnym wymaga wyraźnej podstawy prawnej i powinno być traktowane na zasadzie wyjątku od ogólnej reguły.

We wszystkich innych sprawach, o których nie stanowi art. 184 Konstytucji RP, domniemanie właściwości przysługuje sądom powszechnym i doszukiwanie się w tym zakresie właściwości sądów administracyjnych powinno znajdować swoje umocowanie w wyraźnych postanowieniach ustawodawcy. Jak zauważono w doktrynie, takie rozumienie delimitacji właściwości sądów powszechnych i administracyjnych nie ma charakteru przeciwstawnego. W braku wyraźnej regulacji, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zastrzeżone zostało do właściwości sądów powszechnych, z wyjątkiem kontroli administracji publicznej jako formy wymiaru sprawiedliwości charakteryzującej się specyficznym przedmiotem, kryterium oraz środkami kontroli¹⁶. Należy zauważyć, że wyjątki od sformułowanych zasad, w postaci powierzenia sądom powszechnym kontroli działalności administracji publicznej oraz przyznania sądom administracyjnym kompetencji w zakresie wykraczającym poza art. 184 Konstytucji RP nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający i nie mogą prowadzić do naruszenia sformułowanych zasad. Z tego względu sądy powszechne nie powinny, co do zasady, orzekać merytorycznie w sprawach zastrzeżonych do właściwości organów administracji publicznej.

Z punktu widzenia konstytucyjnych uwarunkowań sprawowanego przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości, istotnego znaczenia nabiera pojęcie „kontroli działalności administracji publicznej”, o której stanowi art. 184 Konstytucji RP. Odwołując się do definicji słownikowej, kontrola oznacza „porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś, dochodzenie czegoś, wnikiwanie, wgląd w coś”¹⁷. Na gruncie konstytucyjnym do-

¹⁵ M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa*, s. 25. Odmiennie zob. M. Flek, *Kontrola sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa pracy – przyczynek do dyskusji*, ATDP 2009, z. 4, s. 125.

¹⁶ M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa*, s. 22–25.

¹⁷ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1995, s. 940; S. Dubisz (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2006, s. 227; L. Drabik, E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2007, s. 197–198.

konywanie kontroli oznacza pewnego rodzaju wtórność działań sądu. Rolą sądu pozostaje tylko korygowanie działań organów administracji publicznej, a nie samodzielne rozstrzyganie poszczególnych spraw¹⁸. Samo pojęcie „kontroli” ma swoje ugruntowane rozumienie w teorii prawa administracyjnego. Oznacza ono formę aktywności polegającej na zbadaniu istniejącego stanu rzeczy ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn ewentualnych rozbieżności oraz przekazanie wniosków pokontrolnych podmiotowi kontrolowanemu oraz podmiotowi zwierzchniemu¹⁹. Przedstawione rozumienie kontroli nie może zostać w sposób bezkrytyczny przeniesione na grunt sądowej kontroli administracji.

Po pierwsze, kontrola sądowa dokonywana jest przez podmiot niepodporządkowany pod względem organizacyjnym i ustrojowym jakimkolwiek organowi administracji publicznej, ponieważ niezależny sąd administracyjny nie znajduje się w strukturze aparatu władzy wykonawczej, tylko władzy sądowniczej. Po drugie, kontrola sprawowana przez sąd nie ogranicza się jedynie do sformułowania wniosków pokontrolnych, lecz może doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu albo innej czynności z zakresu administracji publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 141 § 4 oraz art. 153 PPSA ocena prawna oraz wskazania co do dalszego postępowania mają dla organu administracji charakter wiążący. Po trzecie, sąd administracyjny sprawuje kontrolę z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem powszechnie obowiązującym, o czym wprost stanowi art. 1 § 2 PUSA²⁰. Samo jednak pojęcie legalności, rozumiane jako zgodność kontrolowanego przejawu działania administracji publicznej z prawem materialnym, procesowym i ustrojowym, nie powinno być interpretowane w sposób formalistyczny²¹. Kierunek zgodnego z prawem dzia-

¹⁸ L. Garlicki, Komentarz, t. 4, s. 5.

¹⁹ M. Wierzbowski, Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, [w:] J. Służewski (red.), Polskie prawo administracyjne. Część pierwsza, Warszawa 1985, s. 46. Zob. też Z. Leoński, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, s. 234–241; R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, s. 115–119; J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 13–29.

²⁰ Jak zauważa J. Jagielski, kryterium legalności, chociaż niejedne dla kontroli, w administracji odgrywa rolę podstawową. Jego wiodący charakter wynika z art. 2 Konstytucji RP. Z formuły państwa prawnego wynika obowiązek przestrzegania obowiązującego prawa w szczególności przez organy władzy publicznej. Szerzej zob. J. Jagielski, Kontrola, s. 57–63.

²¹ Jak wskazał M. Wierzbowski, pojęcie legalności jako kryterium sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nie może być pojmowane jedynie formalnie, lecz przede wszystkim materialnie. Sądy nie powinny ograniczać się do weryfikacji prawidłowości formy w jakiej działa administracja, lecz rzeczywistej realizacji przepisów, zgodnie z ich literą i merytorycznym sensem. Zob. M. Wierzbowski, Zgodność z prawem decyzji administracyjnych, OMT 1981, z. 2, s. 14–15. Zob. też Z. Janowicz, Zakres i skutki zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, maszynopis powielony 1987, s. 7–10; T. Woś, Związki postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, ZNUJ Prace Prawnicze 1989, z. 134, s. 98; J. Nowacki, O rozumieniach

łania administracji wyznaczają, oprócz regulacji szczegółowych, przepisy określające zadania, cele oraz kryteria działania organów. Istotne znaczenie w procesie kontrolnym sądu odgrywa prawo unijne, Konstytucja RP, zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tego rodzaju wyznaczniki prowadzą do zwiększenia znaczenia pozajęzykowych reguł wykładni w orzecznictwie sądowym²². Po czwarte, kontrola sprawowana przez sąd administracyjny, co do zasady, ma charakter następczy, ponieważ jest wykonywana *ex post*, po zakończeniu działania organu administracji w formie podjętego aktu albo czynności²³. Po drugie, kontrola sądowa jest bezpośrednia, gdyż sąd zapoznaje się z działalnością podmiotu kontrolowanego drogą bezpośredniej analizy akt sprawy, o czym stanowi art. 133 § 1 PPSA.

Pomimo istniejących odmienności w rozumieniu pojęcia kontroli sprawowanej przez organ administracji publicznej i sąd administracyjny, analizowane pojęcie w sposób istotny determinuje sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sąd, rozumianego jako rozstrzyganie konfliktów o prawo²⁴ przez sformułowanie w orzeczeniu kończącym postępowanie zwrotu stosunkowego kwalifikującego kontrolowane zachowanie w postaci zastosowanej przez organ administracji normy dopełnienia jako zgodnego bądź niezgodnego z normą odniesienia, w oparciu o którą sąd dokonuje kontroli²⁵. Innymi słowy, kontrolu-

legalności, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 281–284; 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. 407; M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013, s. 242–245.

²² Szerzej zob. W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, z. 1, s. 23–26. Jak zauważył J. Świątkiewicz, względy celowości mogą wyznaczać miernik oceny sądu w takim zakresie, w jakim znajdują sformalizowany wyraz w przepisach prawa. Szerzej zob. J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, PiP 1980, z. 3, s. 14–16. Należy w tym miejscu dopowiedzieć, że sąd nie może pomijać w trakcie dokonywanej kontroli tego rodzaju przepisów.

²³ Jak jednak zauważa J. Borkowski, kontrola sądowa może w określonych sytuacjach przybrać charakter następczy. Jako przykład autor wskazuje na kontrolę zgodności z prawem bezczynności albo przewlekłości postępowania, która wnika w głąb działalności organu, z umocowaniem do analizy całej sprawy począwszy od wniosku o wszczęcie postępowania przez uprawniony podmiot lub pierwszej podejmowanej z urzędu czynności organu. Szerzej zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012, s. 50–52.

²⁴ Szerzej na temat definicji wymiaru sprawiedliwości zob. W. Piątek, [w:] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 41–47.

²⁵ Na temat formułowania zwrotów stosunkowych zob. J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ 1969, z. 62, s. 3–6. Zob. też uchw. NSA z 26.10.2009 r.,

jąc administrację publiczną sąd administracyjny powtórnie stosuje w sposób pośredni prawo administracyjne celem sformułowania zwrotu stosunkowego w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonego aktu albo innej czynności z zakresu administracji publicznej²⁶. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji oznacza jednak, że sądy administracyjne w wydawanych orzeczeniach nie przyznają stronom, których spór rozstrzygają, praw i obowiązków. Sądy nie będąc organami administracji publicznej, nie rozstrzygają o istnieniu konkretnych obowiązków i uprawnień stron²⁷. Sądy te nie zostały powołane do zastępowania administracji publicznej w procesie administrowania²⁸. Powyższa uwaga odgrywa istotne znaczenie, z punktu widzenia rozumienia prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych. Jeżeli

I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 1. Zob. też *J. Borkowski*, Kontrola z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez NSA, NP 1985, z. 9, s. 17–20.

²⁶ Jak zauważył NSA w jednym z orzeczeń, stosowanie prawa nie może zostać sprowadzone jedynie do ustalenia praw i obowiązków określonego adresata normy prawnej. Zob. wyr. NSA z 12.10.2006 r., II OSK 884/06, Legalis. Także w doktrynie podnosi się, że czynności podejmowane przez sąd administracyjny składają się na pojęcie stosowania prawa, a nie jedynie na dokonywanie akceptacji prawidłowego przeprowadzenia tego procesu przez organ administracji. Zob. *J. Filippek*, Założenia strukturalne postępowania sądownoadministracyjnego, KSP 1984, s. 37; *K. Sobieralski*, Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym, ST 2002, z. 7–8, s. 60; *J.P. Tarno*, Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia, ZNSA 2010, z. 5–6, s. 438; *W. Jakimowicz*, Bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji przez sądy administracyjne w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne. Część pierwsza – stosowanie prawa przez sądy administracyjne, Casus 2008, z. 47, s. 10. Odmienne argumentuje *J. Zimmermann*, który zauważa, że sądy administracyjne nie rozstrzygają o prawach lub obowiązkach podmiotów i nie rozwiązują między nimi sporów. Jednocześnie jednak *J. Zimmermann* stwierdza, że sądy administracyjne stwierdzając zgodność lub niezgodność z prawem zaskarżonego aktu muszą przeprowadzić proces myślowy, polegający na zastosowaniu prawa do konkretnego stanu faktycznego i na wyciągnięciu z tego odpowiednich konsekwencji. Szerzej zob. *J. Zimmermann*, Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego, [w:] *J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński* (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem, s. 493–496. Zob. też *J. Zimmermann*, Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013, s. 247–248, 252–255. Sądy administracyjne nie stosują prawa w takim rozumieniu tego pojęcia jak sądy powszechne. Nie oznacza to jednak, że dokonując kontroli działalności administracji publicznej nie są one zobowiązane do dokonania pełnej rekonstrukcji zastosowania prawa materialnego i przepisów postępowania przez organ administracji w realiach konkretnej sprawy.

²⁷ *J. Zimmermann*, Z podstawowych zagadnień sądownictwa, s. 497–498; *W. Jakimowicz*, Wykładnia w prawie administracyjnym, Kraków 2006, s. 279–280; *M. Jaśkowska*, Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa, s. 19.

²⁸ *Z. Janowicz*, Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego, [w:] *J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Funduszyk* (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 155; *R. Hauser*, Konstytucyjny model polskiego sądownictwa, s. 146–147; *R. Hauser, A. Kabat*, Właściwość sądów administracyjnych, s. 25. Tak samo w literaturze austriackiej z czasu przed ostatnią reformą sądownictwa administracyjnego wskazywano, że *Verwaltungsgerichtshof*

bowiem sądy te, co do zasady, nie określają w sposób bezpośredni praw i obowiązków stron, to strony nie mogą w definitywny sposób ukształtować swojej sytuacji prawnej na podstawie wydanego prawomocnego wyroku kończącego postępowanie w sprawie. W razie uchylecia bądź stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu albo czynności, gdy kontrolowana sprawa ma podlegać ponownemu rozpoznaniu przez organ administracji, wówczas wydane orzeczenie, nawet gdy uzyska cechę prawomocności, nie kończy w definitywny sposób postępowania, tylko obliguje organ administracji do ponownego podjęcia określonej działalności w sposób zgodny z prawem.

Sprowadzenie w art. 184 Konstytucji RP sprawowanego przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości do kontroli działania administracji publicznej odgrywa duże znaczenie z punktu widzenia formułowanych w doktrynie postulatów zastąpienia kasacyjnej formuły wydawanych orzeczeń rozstrzygnięciami o charakterze merytorycznym²⁹. Należy w tym miejscu wskazać, że w konstytucjach innych państw europejskich, które w przeważającej mierze stanowią również o podstawach sądownictwa administracyjnego, działalność orzecznicza nie jest sprowadzana wprost do kontroli administracji publicznej³⁰. Dzięki temu kompetencje merytoryczne sądów mogą być w sposób mniej skrepowany kształtowane w ustawodawstwie zwykłym.

powinien kontrolować, a nie administrować. Zob. *K. Pabel*, *Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel*, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2012, z. 67, s. 66 oraz podana tam literatura.

²⁹ *M. Wierzbowski*, *Ewolucja prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego*, [w:] *S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzl* (red.), *Prawo. Język. Logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, Warszawa 2013, s. 270; *Z. Kmiecik*, *Zarys teorii*, s. 393–398. *A. Skoczylas* wskazał w tej materii na proponowane zmiany legislacyjne przewidujące w razie uchylecia zaskarżonej decyzji zobowiązanie przez sąd organu administracji do wydania określonego przez sąd rozstrzygnięcia. Ewentualnie sąd mógłby wyraźnie wskazać sposób załatwienia sprawy, ale nie samo jej rozstrzygnięcie. Zob. szerzej zob. *A. Skoczylas*, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, *PIP* 2012, z. 10, s. 31.

³⁰ Tytułem przykładu, w art. 19 ust. 4 GG ochrona sądowa przyznana została każdemu czyje prawa zostały naruszone przez organy władzy publicznej. Nie została ona odniesiona do pojęcia kontroli sądowej nad działalnością administracji. Szerzej zob. *B. Schwachheim*, [w:] *D.C. Umbach, T. Clemens*, *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar. Band I*, Heidelberg 2002, s. 1255–1257. Z kolei w Norwegii kompetencja sądów do kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji wywodzi się z prawa zwyczajowego mającego swoje umocowanie w Konstytucji. Zob. *A.K. Sperr*, *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland und Norwegen. Eine vergleichende Studie zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen*, Baden-Baden 2009, s. 224–226.