

Rozdział 1. Rola i pozycja sędziego sądu administracyjnego

1. Uwagi ogólne

W polskim porządku prawnym **pozycję sędziego** wyznacza przede wszystkim art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiąc, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Ponadto ustawa zasadnicza w art. 173 gwarantuje sądom ich **odrębność i niezależność od innych władz**. Z kolei art. 184 Konstytucji RP powierza kontrolę administracji publicznej sądom administracyjnym. Tak więc **sądowa kontrola administracji**, sprawowana przez niezawisłe i niezależne sądownictwo administracyjne, stanowi współcześnie jedną z podstawowych gwarancji instytucjonalnych demokratycznego państwa prawnego i systemu ochrony praw człowieka (*R. Hauser*, Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej, ZNSA 2015, Nr 1, s. 9 i n.).

Dynamiczne zmiany ustroju politycznego i gospodarczego państwa polskiego, które nastąpiły w szczególności po 1989 r., miały znaczący wpływ na **kształtowanie pozycji ustrojowej sądownictwa administracyjnego**, która ulegała kolejnym zmianom od czasu jego reaktywowania w 1980 r. aż do chwili obecnej. Można zatem stanowczo stwierdzić, że postanowienia aktualnie obowiązującej Konstytucji RP nakładają na sędziego sądu administracyjnego **obowiązek ochrony praw jednostki przed niezgodnym z prawem działaniem administracji publicznej** (*Z. Kmiecik*, Standardy ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, ZNSA 2010, Nr 5–6, s. 219).

Sądy administracyjne są sądami szczególnymi o wysokiej pozycji ustrojowej i koniecznej specjalizacji. W istocie kontrolują one państwo i wywierają istotny wpływ na jego funkcjonowanie.

Od dnia 1.1.2004 r. sądy administracyjne zostały całkowicie wyodrębnione w ramach struktury polskiego wymiaru sprawiedliwości, tworząc obok sądownictwa powszechnego i wojskowego – pozostających pod nadzorem SN – całkowicie **niezależny pion sądownictwa pod nadzorem judykacyjnym NSA** (*R. Hauser*, U progu reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 2002,

Sądy administracyjne

Pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego

Sądy szczególne

Nr 11, s. 30). Jest to uzasadnione specyficznym charakterem wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądownictwo administracyjne, polegającym na kontroli legalności działania wyspecjalizowanych organów administracji, oraz wiąże się z koniecznością zachowania całkowitej niezależności od organów państwa, które podlegają kontroli tych sądów. Znajduje to odzwierciedlenie w wielu przyjętych rozwiązaniach prawnych i ustrojowych. Stosownie do treści art. 12 ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (obecnie t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych sprawuje **Prezes NSA**. Wyłączenie we wspomnianym zakresie kompetencji Ministra Sprawiedliwości – jak ma to miejsce w przypadku sądownictwa powszechnego – stanowi istotną gwarancję niezależności sądów administracyjnych (*R. Hauser*, Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego, ZNSA 2010, Nr 5–6, s. 163; zob. też *A. Skoczylas*, Kwestia zasadności odrębnej regulacji ustroju sądów administracyjnych w Polsce, w: *Kodyfikacja ustroju władzy sądowniczej?*, Iustitia 2011, Nr 4, s. 183–185). Z kolei stosownie do treści art. 14 § 1 i 2 PrUSA **projekt dochodów i wydatków NSA** obejmuje również dochody i wydatki wojewódzkich sądów administracyjnych. Projekt ten, w brzmieniu ustalonym przez Prezesa NSA, minister właściwy do spraw finansów publicznych włącza do projektu budżetu państwa. W zakresie **wykonywania budżetu sądów administracyjnych** Prezesowi NSA przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Przedstawiając zagadnienia związane z rolą i pozycją ustrojową **sędziego sądu administracyjnego**, należy wspomnieć o elementach wynikających ze szczególnego charakteru tych sądów. Na przestrzeni ponad 30 lat można wskazać na wyraźne tendencje dotyczące zmiany samego modelu sądowej kontroli administracji, jak też zmiany podejścia sędziów do procesu stosowania prawa. Sądowa kontrola administracji w polskim systemie prawnym zbudowana jest – co do zasady – na **modelu kasatoryjności**, jedynie z określonymi wyjątkami pozwalającymi na zastosowanie orzecznictwa reformatoryjnego. Regułą jest, że sprawa administracyjna podlegająca kontroli sądu administracyjnego według określonego wzorca na skutek oceny sądu nie przestaje być sprawą, której merytoryczne załatwienie nadal należy do tego właściwego organu (*R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk*, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne – omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 22). Aktualne tendencje oraz stosowne zmiany legislacyjne wskazują na wyraźne **przesuwanie kompetencji sądu administracyjnego w stronę zwiększenia uprawnień o charakterze reformatoryjnym** (*R. Hauser*, Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, PiP 2013, Nr 2, s. 19). Drugą istotną tendencją dającą się zauważyć w orzecznictwie sądownoadministracyjnym jest **stopniowe odchodzenie od formalistycznego modelu orzekania i przenikanie elementów argumentacyjnej metody orzekania nastawionej na rozwiązanie konkretnego problemu prawnego** (*K. Sobczak*, Problemy

polskiego sądownictwa według prof. Ewy Łętowskiej, *Kwartalnik KRS* 2012, Nr 1, s. 33; zob. także *M. Matczak, Summa iniuria – o błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, *passim*).

Przyjęty w polskim systemie prawnym **model sądownictwa administracyjnego** wpisuje się w standardy istniejące w tym zakresie w innych państwach europejskich. Choć istota i cel sądownictwa administracyjnego pozostają – co do zasady – takie same w ramach poszczególnych ustawodawstw, to jednak towarzyszą im wyraźne odmienności ustrojowe i proceduralne. Wynika to z uwarunkowań ewolucyjnych poszczególnych systemów prawnych, jak też jest podyktowane względami kultury prawnej poszczególnych państw europejskich. Istotny wpływ na kształtowanie się konkretnych rozwiązań w zakresie sądowej kontroli administracji mają także określone standardy i wymogi wynikające z prawa międzynarodowego. Krótkie przedstawienie tych zagadnień podyktowane jest względami poznawczymi, ale może też stanowić istotne źródło inspiracji do dalszej optymalizacji rozwiązań prawnych istniejących w Polsce (*Z. Kmiecik, Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, *ZNSA* 2006, Nr 4–5, s. 9).

W procesie historycznym rysuje się coraz mocniejsza pozycja sądów administracyjnych, jak też w konsekwencji coraz bardziej istotna rola sędziów orzekających w tych sądach, których uprawnienia orzecznicze ulegają stałemu poszerzeniu. Proces ten dzieli się na kilka etapów ewolucyjnych, które zostaną kolejno zarysowane w niniejszym rozdziale. Jak wspomniano, **odrodzenie się sądownictwa administracyjnego w Polsce** wpisywało się w przełomowe procesy polityczne, społeczne oraz gospodarcze lat 80. następujące jeszcze pod rządami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.7.1952 r. Reaktywowanie i kolejne zmiany dotyczące organizacji sądownictwa administracyjnego przebiegały nie bez wątpliwości i oporów ze strony władzy państwowej. Obecnie **fundamentalne znaczenie sądownictwa administracyjnego w systemie ochrony praw i wolności człowieka oraz przestrzegania standardów demokratycznego państwa prawnego** nie budzi żadnych wątpliwości (*Z. Szonert, Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005 r.*, Warszawa 2005, s. 420; *Z. Kmiecik, Standardy ochrony praw*, s. 219).

Po 14 latach od wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego wprowadzającej **dwuinstancyjny model postępowania** konieczna jest stała dyskusja nad wprowadzeniem istotnych zmian legislacyjnych mających na celu w szczególności zwiększenie efektywności istniejącego systemu sądowej kontroli administracji. Obszerna nowelizacja PrPostSAdm z 9.4.2015 r. przewidywała przede wszystkim udoskonalenie tych rozwiązań procesowych, których funkcjonowanie od 1.1.2004 r. ujawniło pewne niedostatki. Ulepszenie systemu wymaga jednak stałej i wnikliwej oceny istniejących rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Zwraca się przede wszystkim uwagę na **terminowość załatwiania spraw**, a także **usprawnienie instrumentów prawnych pozwa-**

Standardy europejskie

Rozszerzanie kompetencji orzeczniczych

Kierunki zmian

lających na dyscyplinowanie organów administracji publicznej, niestety nie zawsze w należyty sposób wykonujących orzeczenia sądowe (R. Hauser, Wstępne założenia nowelizacji, s. 19).

Przedstawienie zasygnalizowanych zagadnień jest istotne dla całościowego ujęcia tematu opracowania. Zaprezentowanie kwestii ustrojowych pozwala w dalszej kolejności na pełniejsze ukazanie i zrozumienie wielu rozwiązań procesowych, również w odniesieniu do generalnego celu sądownictwa administracyjnego. Kwestie odnoszące się do roli i pozycji sędziego sądu administracyjnego należy traktować jako wstęp do szczegółowej analizy metodologicznej pracy w tym sądzie.

2. Istota sądownictwa administracyjnego

Prawo jest współcześnie podstawowym regulatorem stosunków społecznych i powinno służyć społeczeństwu, chroniąc wartości przez nie uznane. Jednocześnie zakres działania administracji publicznej jest **bardzo szeroki, a jej aktywność dotyczy znacznej sfery życia społecznego** i gospodarczego (R. Hauser, Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa, ST 2000, Nr 1–2, s. 30). Wykonywanie funkcji administracyjnych jest aktualnie podstawową metodą zarządzania współczesnym państwem. W tym świetle **sądownictwo administracyjne odgrywa zasadniczą rolę z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki, a także ochrony praworządności i kształtowania standardów kultury prawnej**. Ochrona ta jest szczególnie ważna w sferze prawa publicznego w relacji jednostki z organami władzy państwowej, która ze swojej istoty charakteryzuje się władczą pozycją organów państwa (J. Trzeciński, Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki, w: A. Szmyt (red.), Trzecia władza, sądy i trybunały w Polsce, Gdańsk 2008, s. 129).

Funkcjonowanie we współczesnych państwach demokratycznych sądownictwa administracyjnego jest określonym standardem prawnym przyjętym przez narody cywilizowane. Bez względu na różnice organizacyjne czy też kompetencyjne w krajach europejskich działają niezależne organy sądownicze powołane do kontroli administracji. Adresat określonego aktu administracyjnego (lub osoba skarżąca bezczynność lub przewlekłość postępowania) ma zatem możliwość zwrócenia się do niezawisłego sądu o sprawdzenie, według wzorca zgodności z prawem, działania (bezczynności, przewlekłości) administracji. **Spór co do legalności aktu** rozstrzygany jest w postępowaniu sądowym zbudowanym na **zasadzie równości stron** (adresat aktu – organ administracji) oraz **instancyjności** (R. Hauser, Sądownictwo administracyjne w przyszłej konstytucji, RPEiS 1995, Nr 2, s. 57).

Podstawową funkcję (istotę) sądowej kontroli administracji należy wiązać z **wadliwością prawnych form działania administracji**. Organy stosujące prawo w ramach stosunku administracyjnego realizują **zasadę praworządno-**

Zakres działania administracji publicznej

Sądownictwo administracyjne jako standard prawny

Kontrola działalności administracji publicznej

ści, wążąc przy tym interesy ogółu i interes jednostki. **Władcze działania organów** muszą podlegać efektywnej kontroli sądu administracyjnego. Podmioty uczestniczące w obrocie prawnym powinny mieć bowiem zagwarantowany skuteczny mechanizm ochrony jego praw i wolności w sporze z administracją państwową. Taką zaś ochronę mogą zagwarantować jedynie niezależne sądy administracyjne [B. Adamiak, Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 16].

Istoty funkcjonowania sądownictwa administracyjnego należy przy tym upatrywać w stosownych regulacjach konstytucyjnych. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP **Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym** urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten ustala formalną **relację pomiędzy państwem i prawem**, wskazując na podporządkowanie państwa i jego organów stosownym regulacjom prawnym. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP **organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa**. Nad przestrzeganiem zasady praworządności przez organy administracji i inne podmioty wykonujące funkcje publiczne czuwają przede wszystkim sądy administracyjne (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 58).

Miejsce sądów administracyjnych w instytucjonalnym systemie ochrony praw człowieka określa Konstytucja RP z 1997 r., wskazując, że **sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz** (art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji RP). Stosownie do treści art. 175 Konstytucji RP **wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują SN, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe**. Sądy powszechne sprawują zaś wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Z powołanych przepisów Konstytucji RP wynika po pierwsze **monopol sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości**, po drugie zaś **domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach dotyczących sporów prawnych z wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych dla sądów specjalnych** (administracyjnych i wojskowych) (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012, s. 49).

W świetle art. 184 Konstytucji RP **NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej**. Kontrola ta obejmuje również **orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej** (R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004, Nr 2, s. 25).

Rozwinięcie postanowień konstytucyjnych przewidziano w art. 1 PrUSA, zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez **kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość** między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi

Zasada demokratycznego państwa prawa

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne

Sądowa kontrola administracji i rozstrzyganie sporów

organami a organami administracji rządowej. Sądowa kontrola administracji sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (R. Hauser, *Kształtowanie*, s. 162).

Prawo do sądu

Sądowa ochrona wolności i praw człowieka wynika z prawa do sądu przewidzianego w art. 45 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma **prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd**. Sądy administracyjne realizują – co do zasady – konstytucyjne prawo do sądu w zakresie spraw administracyjnych. Przyjmuje się bowiem, że prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej może być efektywnie zrealizowane jedynie przez sądową kontrolę zgodności z prawem zaskarżanych aktów administracyjnych. Istotnym uzupełnieniem standardu wynikającego z art. 45 Konstytucji RP jest jej art. 77 ust. 2, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw, oraz art. 78 Konstytucji RP, w świetle którego każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (M. Masternak-Kubiak, w: M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*. Komentarz, Warszawa 2009, s. 140).

Konwencje międzynarodowe

Prawo do sądu w sprawach administracyjnych wynika również z wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych. Trzeba w tym zakresie wskazać art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 – zał.), art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), a także art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C z 2007 r. Nr 303, s. 1; R. Hauser, *Sądownictwo administracyjne w przyszłej konstytucji*, RPEiS 1995, Nr 2, s. 57).

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych

Polski system sądowej kontroli administracji jest jednocześnie zgodny z zaleceniami wynikającymi z aktów „miękkiego prawa”, jakie stanowią **rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy**. Istotna w tym zakresie jest przede wszystkim rekomendacja Nr 20 z 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych (*Recommendation Rec. (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts* – tekst dostępny na stronie: www.coe.int) przewidująca określone standardy, wynikające w szczególności z art. 6 EKPCz oraz z orzecznictwa ETPCz, w sprawach dotyczących sporów administracyjnych (*relevant case – law on administrative disputes*; H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Europie*, ZNSA 2007, Nr 4(13), s. 133–134).

Kluczowe definicje

Rekomendacja określa definicję **aktu administracyjnego**, wprowadzając szerokie jego rozumienie zarówno jako aktu indywidualnego, jak i normatywnego, wydawanego w związku z wykonywaniem władzy publicznej, który może kształtować prawa i obowiązki osób fizycznych lub prawnych, a także szerokie rozumienie bezprawności, którą sąd administracyjny powinien usunąć. W omawianym zakresie przyjęto także definicję „**sądowej kontroli**”, wskazując, że jest to zbadanie przez sąd legalności aktu administracyjnego i podjęcie

odpowiednich środków w celu jego ewentualnej eliminacji z obrotu prawnego (z wyłączeniem środków prawnych przysługujących TK). W świetle rekomendacji za standardy sądowej kontroli administracji uznano także: **gwarancję niezawisłości sądu rozpoznającego skargi na działanie lub bezczynność administracji, kontrydiktoryjność postępowania, równość stron postępowania, prawo do środka odwoławczego od orzeczeń sądu pierwszej instancji, a także obowiązek uzasadniania wydawanych rozstrzygnięć** (M. Kowalski, Prawo pomocy w systemie ochrony praw człowieka, Warszawa 2013, s. 61).

Przyjmuje się, że poza rekomendacją z 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych polskie sądownictwo administracyjne uwzględnia także zalecenia rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy 2001, Nr 9 z 5.9.2001 r. **o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych między organami administracji a osobami prywatnymi** (*Recommendation Rec. (2001) 9 of the Committee of minister to member states on alternatives litigation between administrative authorities and private parties* – tekst dostępny na stronie: www.coe.int), stanowiącej rozwinięcie postanowień rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 14.5.1981 r. **o środkach ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości** (*Recommendation No. R (81) 7 on Measures Facilitating Access to Justice* – tekst dostępny na stronie: www.coe.int) oraz rekomendacji z 16.9.1986 r. **w sprawie środków zapobiegających nadmiernemu obciążeniu sądów i ograniczających to obciążenie** (*Recommendation No. R (86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts* – tekst dostępny na stronie: www.coe.int.; na ten temat zob. Z. Kmiecik, Ochrona sądowa a alternatywne środki rozstrzygnięcia sporów między administracją a jednostką, ST 2002, Nr 3, s. 31–32).

Pozostałe zalecenia
respektowane przez
Polskę

3. Modele sądownictwa administracyjnego

Sądownictwo administracyjne w poszczególnych krajach europejskich zorganizowane jest w sposób niejednolity. W ramach UE obowiązuje **zasada autonomii proceduralnej**. Poszczególne państwa członkowskie UE posiadają zatem **prawo do samodzielnego kształtowania zarówno organizacji, ustroju, modelu, jak i uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych** (Z. Kmiecik, Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2009, s. 24; A. Wróbel, Autonomia proceduralna państw członkowskich, zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej, RPEiS 2005, Nr 1, s. 35). Wspomniane Rekomendacje Rady Europy, choć momentami bardzo szczegółowe, ustalają jedynie określone **standardy minimalne**, które powinny spełniać poszczególne systemy krajowe. Muszą one jednocześnie przy tym spełniać standard proceduralny wynikający z art. 6 EKPCz i innych – wcześniej wspomnianych – zobowiązań międzynarodowych istniejących w tym zakresie (M. Masternak-Kubiak, w: M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Prawo o ustroju, s. 13).

Rozwiązania
spotykane
w krajach UE

Sądy szczególne

Sądowa kontrola aktów administracyjnych może być powierzona całkowicie niezależnym sądom szczególnym, jak uczyniono to aktualnie w **Polsce**, lub oddana pod jurysdykcję sądownictwa powszechnego (co do zasady **kraje anglosaskie**, a także **Norwegia, Islandia, Węgry i Malta**).

Systemy mieszane

Występują również systemy mieszane, które bazują częściowo na sądownictwie administracyjnym, podlegającym następnie kontroli sądownictwa powszechnego (**Hiszpania, Dania**). Odwrotnie jest np. w **Czechach**, gdzie sprawy administracyjne w pierwszej instancji rozpatrują sądy powszechne, nad którymi nadzór judykacyjny sprawuje wyspecjalizowany sąd administracyjny – *Nejvyšší Správní Soud* w Brnie (*J. Baxa*, Sądownictwo administracyjne w Czechach, ZNSA 2007, Nr 2, s. 157).

Instancyjność postępowania

Istotne różnice występują także w zakresie instancyjności postępowania przed sądami administracyjnymi. Rekomendacja Rady Europy Nr 20 z 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych przewiduje wprowadzenie – co najmniej – dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Jeszcze do końca 2013 r. sądownictwo administracyjne **Austrii** było jednoinstancyjne. Poza utworzonym w 1875 r. Trybunałem Administracyjnym funkcjonowały tam niezależne senaty administracyjne (*Unabhängigen Verwaltungssenate* – UVS; ustawa z 1875 o Trybunale Administracyjnym RGLB 1876/36 weszła w życie 1.7.1876 r., zob. www.vwgh.gv.at). Nie można było im jednak przypisać cech niezależnego sądu administracyjnego w rozumieniu austriackiej Konstytucji i standardów istniejących w Europie. Senaty były bowiem kolegalnymi organami administracji publicznej powołanymi do kontroli administracji (art. 129 Konstytucji austriackiej). Głównym powodem ich powołania była próba sprostania przez kraje związkowe wymaganiom przewidzianych w art. 6 Konwencji EKPCz [*K. Sobieralski*, Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii, ZNSA 2006, Nr 1, s. 169; *Z. Kmiecik*, Model jurysdykcji typu kasacyjnego (weryfikacyjnej), w: *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 7]. Dopiero od 1.1.2014 r. wprowadzono w Austrii dwuinstancyjny system sądownictwa administracyjnego. Powołano sądy pierwszej instancji dla każdego kraju (*Verwaltungsgericht des Landes*) oraz dwa federalne sądy administracyjne na poziomie federacji (tzw. **model 9+2**). Pierwszy z nich to Federalny Sąd Administracyjny (*Verwaltungsgericht des Bundes*), drugi zaś to Federalny Sąd Finansowy (*Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen*). Od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji przysługuje zaś rewizja do Trybunału Administracyjnego w Wiedniu (*Verwaltungsgerichtshof*). Od 1.1.2014 r. możemy zatem mówić o **zaniku jednoinstancyjnego modelu postępowania przed sądami administracyjnymi w Europie** [*A. Krawczyk*, Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, PiP 2013, Nr 4, s. 39; zob. także *taż*, Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsgerichtbarkeits-Novele 2012 r.*), w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Biul. RPO 2012, Nr 75, s. 137 i n.].

W większości państw europejskich – w tym także od 1.1.2004 r. w Polsce – przewidziano **dwuinstancyjny** system sądownictwa administracyjnego. W niektórych krajach jednak sądownictwo to przybiera strukturę **trójinstancyjną**. Tak jest we **Francji**, w **Niemczech** oraz **Szwecji** (*H. Izdebski*, Sądownictwo, s. 136).

Poza zagadnieniem instancyjności warto wspomnieć o istnieniu sądów o **właściwości ogólnej**, które sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach administracyjnych, jak ma to miejsce w **Polsce**, oraz o **wyspecjalizowanych sądach administracyjnych**. Przykładowo w **Niemczech**, poza ogólnym sądem administracyjnym, jakim jest Federalny Sąd Administracyjny (BVerwG), funkcjonuje także Trybunał Federacyjny (BGH), Federalny Trybunał Finansowy (BFG), Federalny Sąd Pracy (BAG) oraz Federalny Sąd Socjalny (BSG) (*Ł. Baczyński, R. Hauser*, Niemieckie ogólne sądownictwo administracyjne, ZNSA 2006, Nr 4–5, s. 205; zob. także na www.juradmin.eu). We **Włoszech** w ramach ogólnego sądownictwa administracyjnego działają regionalne trybunały administracyjne (*tribunali amministrativi regionali* – TAR) oraz Rada Stanu (*Consiglio di Stato*). Z kolei do wyspecjalizowanych sądów administracyjnych (*giudici speciali del contenzioso amministrativo*) zalicza się: Trybunał Obrachunkowy (*Corte dei Conti*), trybunały wód publicznych (*I Tribunali delle acque pubbliche*), kolegia polubowne (*collegi arbitrali*) oraz komisje podatkowe (*Commissioni Tributarie*) (*Z. Witkowski*, Rada Stanu Republiki Włoskiej, ZNSA 2005, Nr 2–3, s. 158; zob. także www.juradmin.eu). We **Francji** poza sądami administracyjnymi właściwości ogólnej orzekającymi pod nadzorem judykacyjnym Rady Stanu (*Conseil d'État*) istnieje Izba Obrachunkowa (*Cour de Comptes*) rozpatrująca sprawy z zakresu prawidłowości rachunków dotyczących wydatków państwa, Sąd Dyscypliny Budżetowej i Finansowej, Komisja Orzekająca w sprawach osób odmawiających służby wojskowej z przyczyn religijnych oraz rada działająca w zakresie edukacji narodowej (*H. Izdebski*, Francuska Rada Stanu, ZNSA 2005, Nr 1, s. 137; zob. także www.juradmin.eu).

W ramach wspomnianych odmienności organizacyjnych w zakresie struktury sądownictwa administracyjnego istnieją dwa zasadnicze modele orzekania w zakresie sądowej kontroli administracji. Sądy administracyjne mogą wydawać **orzeczenia o charakterze weryfikacyjnym (kasatoryjnym)** oraz **orzeczenia o charakterze reformatoryjnym (merytorycznym)**, czyli tzw. pełne orzekanie, które może być postrzegane – pod pewnymi względami – jako załatwienie sprawy administracyjnej. Występują również takie systemy prawne, które łączą w sobie elementy tożsame dla obu modeli. Nazywane są one czasem **modelami hybrydowymi** (*Z. Kmiecik*, Model, s. 2). W **Niemczech**, we **Włoszech**, w **Polsce**, **Anglii**, a także na **Cyprze**, w **Estonii**, **Grecji**, **Irlandii**, na **Łotwie**, w **Portugalii** i na **Węgrzech** występuje – co do zasady – model orzecznictwa o charakterze kasatoryjnym. Prawo wydawania orzeczeń o charakterze reformatoryjnym (merytorycznym) – przynajmniej w pewnym zakresie – posiadają sądy we **Francji**, a także w **Holandii**, Szwecji, Szwajcarii,

Dwuinstancyjność
jako model
dominujący

Właściwość sądów

Modele orzekania

Rumunii i Austrii (A. Skoczylas, Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie, ZNSA 2012, Nr 10, s. 28).

Polski model
orzekania

Jak wspomniano, w Polsce funkcjonuje kasatoryjny (weryfikacyjny) model orzekania. Model ten przewiduje bierną ochronę adresata aktu administracyjnego. Bierność polega na tym, że sąd administracyjny posiada wyraźnie ograniczone prawo do rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy co do jej istoty (M. Kowalski, Prawo pomocy, s. 234–235). W ramach przyjętego modelu orzekania rozgraniczeniu podlega zatem kontrola administracji publicznej (rozstrzyganie sprawy sądowoadministracyjnej) od wykonywania administracji publicznej (załatwiania sprawy administracyjnej). Sąd administracyjny nie ma – co do zasady – kompetencji do przejęcia sprawy administracyjnej, do jej końcowego załatwienia i rozstrzygnięcia co do istoty. Rolą sądu orzekającego w granicach sprawy i na podstawie ustalonego przez organ administracji stanu faktycznego jest przeprowadzenie kontroli i oceny działania organu z punktu widzenia zgodności z prawem. Przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym nie jest sprawa administracyjna jako taka, lecz zbadanie zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności (R. Hauser, Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych, s. 34). Sąd oraz uczestnicy postępowania wykonują w ramach tego postępowania szereg przewidzianych w przepisach procesowych czynności mających na celu rozstrzygnięcie sporu prawnego co do legalności konkretnego działania (decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności) lub też bezczynności czy przewlekłego działania organów wykonujących funkcje z zakresu administracji publicznej (B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2012, s. 102).

Kasacyjny model
orzekania

Istotą sądowej kontroli administracji publicznej w ramach kasacyjnego modelu orzekania jest rozstrzyganie sporu co do istnienia i treści stosunku administracyjno-prawnego. Rozstrzygnięcie tego typu sporu przez sąd administracyjny sprowadza się najczęściej do wypowiedzi: „zaskarżony akt (czynność) jest/nie jest zgodny z prawem” lub „stwierdza/nie stwierdza bezczynności organu lub przewlekłości postępowania”. Rezultatem rozstrzygnięcia sądu administracyjnego jest zatem zachowanie statusu prawnego danego aktu administracyjnego lub wyeliminowanie go z obrotu prawnego. Treścią zaś samego rozstrzygnięcia sądu nie jest – co do zasady – konkretyzacja normy prawnej, lecz kontrola konkretyzacji dokonanej przez organ administracyjny z punktu widzenia zgodności z prawem (R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, w: System PrAdm, t. 2, s. 405, zob. też wyr. NSA z 4.11.2013 r., II GSK 930/12, Legalis).

Uwzględnienie
skargi na decyzję
lub postanowienie

Na podstawie art. 145 PrPostSAdm wojewódzki sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, lub jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, a także gdy stwierdzi inne naruszenie przepisów po-

stępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd administracyjny jest także uprawniony do **stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części**, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 KPA lub w innych przepisach. Sąd może również **stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa**, jeżeli zachodzą przyczyny określone w KPA lub w innych przepisach. Ustawa procesowa przewiduje zatem model kasatoryjny, nie dając sądowi – co do zasady – możliwości wydawania orzeczeń o charakterze reformatoryjnym. Po wyeliminowaniu z obrotu prawnego, na skutek prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, sprawa wraca do organu administracji, który co prawda jest związany treścią wskazań zawartych w uzasadnieniu orzeczenia, jednak sam przeprowadza ponownie postępowanie i wydaje merytoryczne orzeczenie w sprawie administracyjnej. Zasada kasatoryjnego (weryfikacyjnego) modelu orzekania w ramach polskiego modelu sądowej kontroli administracji nie ma jednak charakteru absolutnego. Istnieją w tym zakresie ściśle określone odstępstwa [M. Kowalski, Gwarancje procesu sądowoadministracyjnego, w: M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), Kontrola działania oraz bezczynności administracji publicznej. Wybrane zagadnienia, Lublin 2013, s. 89].

Stosownie do treści art. 145a § 1–3 PrPostSAdm 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 (§ 1). 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 (§ 2). 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 (§ 3).

Z kolei na podstawie art. 154 § 1 i 2 PrPostSAdm w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. W takim przypadku sąd może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych

wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Orzeczenie wydane w tym trybie zastępuje orzeczenie organu administracji i wprost kształtuje sytuację prawną adresata tego orzeczenia (*W. Sawczyn, Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 279).

Uwzględnienie skargi

Zgodnie zaś z art. 146 § 1 i 2 PrPostSAdm sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą lub odmowę wydania opinii zabezpieczającej albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 stosuje się odpowiednio. W sprawach skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa. Tego rodzaju rozstrzygnięcie również ma charakter zastępczy w stosunku do rozstrzygnięcia organu (kwestie te szczegółowo omówiono w kolejnych rozdziałach dotyczących zagadnień procesowych; *R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, Kompetencyjne podstawy*, w: *System PrAdm*, t. 2, s. 409).

Nieważność decyzji lub postanowienia w całości

Kolejnym uprawnieniem o charakterze reformatoryjnym jest orzekanie przez sąd administracyjny o nieważności decyzji lub postanowienia w całości, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 KPA lub w innych przepisach. Prowadzi to bowiem do **ostatecznego zakończenia sprawy administracyjnej**. Nie służy ono jednak bezpośrednio załatwieniu sprawy poprzez orzeczenie o istnieniu lub niestnieniu uprawnienia lub obowiązku określonego podmiotu, lecz eliminacji z **obrotu prawnego aktów dotkniętych najpoważniejszymi wadami prawnymi**. Pomimo to orzeczenie stwierdzające nieważność decyzji lub postanowienia także stanowi załatwienie przez sąd administracyjny sprawy administracyjnej, **po takim orzeczeniu organ nie przeprowadza bowiem dodatkowego postępowania administracyjnego w tym zakresie** (*A. Skoczylas, Kwestia zasadności*, s. 183). We wspomnianych sytuacjach sądom administracyjnym przyznano **prawo do załatwiania spraw administracyjnych co do istoty**. Należy je jednak traktować jako wyjątki potwierdzające istnienie w zasadzie kasatoryjnego (weryfikacyjnego) modelu sądowej kontroli administracji w polskim systemie prawnym, choć wprowadzane w tym zakresie zmiany świadczą o stopniowym poszerzaniu uprawnień reformatoryjnych w ramach postępowania sądowoadministracyjnego (*Z. Kmiecik, Rozwój sądownictwa administracyjnego w Europie – współczesne tendencje*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Biul. RPO 2012, Nr 75, s. 33).

Najnowsza nowelizacja

Jak wspomiano, w Europie daje się zaobserwować generalną tendencję do przesuwania uprawnień sądu administracyjnego w kierunku **zwiększenia kompetencji do orzekania merytorycznego**. W nowelizacji polskiej ustawy procesowej z 2015 r. – ZmPrPostSAdm 2015 uwzględniono te tendencje, akcentując przede wszystkim wpływ merytorycznego orzekania na zwiększenie

efektywności działania sądownictwa administracyjnego w Polsce. Poszczególne **zmiany legislacyjne** omówiono w dalszej części rozdziału, w tym miejscu należy jedynie wspomnieć, że **zmierzają one w kierunku zwiększenia zakresu merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w ramach wykonywanej kontroli działalności administracji publicznej**. Na podstawie dodanego do zmienianej ustawy art. 145a sąd może zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, a rozstrzygnięcia nie pozostawiono uznaniu organu. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia w określonym przez sąd terminie strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie lub obowiązku (M. Kamiński, Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Biul. RPO 2012, Nr 75, s. 120 i n.).

Wprowadzając tego typu rozwiązania, zwracano jednocześnie uwagę, że **zwiększenie uprawnień sądu administracyjnego do wydawania orzeczeń reformatoryjnych w istocie nie narusza zasad konstytucyjnych**, w szczególności zasady podziału i równowagi władzy. Całkowita separacja władz w ramach zasady ich **trójpodziału** wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP nie jest możliwa, a odstępstwa na zasadzie ściśle określonych wyjątków są dopuszczalne. W uzasadnieniu projektu tych zmian akcentowano, że **zwiększenie uprawnień reformatoryjnych sprowadza się do rozstrzygania sporów o naruszenie lub o realizację praw podmiotowych jednostki**. Sądy administracyjne, wydając rozstrzygnięcie w kontradiktoryjnym procesie, nie będą zastępowały władzy wykonawczej w kształtowaniu i wykonywaniu polityki administracyjnej, lecz w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości będą odgrywały **rolę gwaranta ochrony i realizacji praw oraz wolności jednostki w obszarze wykonywania zadań administracji**, zapewniając tym samym konstytucyjne prawo do rzeczywistego dochodzenia naruszonych praw na drodze sądowej (Uzasadnienie projektu zmian w PrPostSAdm – Druk sejmowy VII kadencji Nr 1633, s. 2).

Model orzekania kasatoryjnego sprzyja bardziej formalistycznemu podejściu do stosowania prawa. Koncepcja formalizmu prawniczego sprowadza się w istocie do **rozumienia znaczenia tekstu prawnego przede wszystkim dzięki jego wykładni językowej**. Zapewnia to odczytanie znaczenia treści prawa (normy prawnej) zgodnej z wolą ustawodawcy. Takie podejście do sądowego procesu stosowania prawa instrumentalizuje czynności sędziego, sprowadzając go do wiernego wyraziciela zamiaru ustawodawcy. Zgodnie ze współczesnymi oczekiwaniami społecznymi, a także oczekiwaniami samego środowiska prawniczego, w szczególności sędziowskiego, **model orzekania oparty na sprowadzeniu roli sędziego do bycia „ustami ustawy” przemija**. Współcześnie rolę sędziego, jako reprezentanta władzy państwowej, o silnych

Zasada podziału
i równowagi władzy

Formalizm
prawniczy

gwarancjach, postrzega się inaczej. Istnieje **tendencja do odchodzenia od formalizmu i pozytywizmu prawniczego przez zwiększenie aktywności sędziów w kierunku poszukiwania najlepszego rozstrzygnięcia sporu w kontekście norm prawnych, ale też innych wartości**. W ten sposób władza sędziego zwiększa się i staje się realna. Takie podejście do roli sędziego wpływa jednocześnie na **podniesienie znaczenia rangi i autorytetu sędziów w systemie władzy państwowej** (P. Skuczyński, M. Zirk-Sadowski, Dwa wymiary etyki zawodowej sędziów, *Kwartalnik KRS* 2012, Nr 3, s. 14–15).

„Pełne” orzekanie

Z rozszerzeniem uprawnień do orzekania reformatoryjnego przez sędziów sądów administracyjnych wiąże się współczesna tendencja w podejściu do sądowego stosowania prawa wywodząca się z systemu anglosaskiego, a coraz częściej stosowana w ramach sądownictwa międzynarodowego. Wprowadzanie elementów orzekania „pełnego” sprzyja stopniowemu odchodzeniu od *stricte* formalistycznego modelu orzekania i przenikaniu elementów tzw. **argumentacyjnej metody orzekania**, nastawionej na rozwiązanie konkretnego problemu prawnego. Jak wspomniano, czysto legalistyczne podejście do procesu sądowego stosowania prawa podlega jednak coraz częstszej krytyce w doktrynie, jak i w środowisku samych sędziów. Oczekiwania społeczne, a także dążenia samego środowiska sędziów zmierzają w kierunku **umocnienia pozycji sędziego sądu administracyjnego**. Proces ten następuje nie poprzez wprowadzenie określonych zmian ustrojowych i organizacyjnych, ale przede wszystkim poprzez **zmianę sposobu myślenia o sądowym stosowaniu prawa**. Trudno wymagać, aby sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych narażali się na uchylanie ich orzeczeń z powodu odchodzenia od czysto formalnego stosowania prawa. Przykład „odważnej” metody orzekania powinien zatem iść z góry, co w przypadku polskiego sądownictwa administracyjnego sprowadza się do **zwiększenia elementów metody argumentacyjnej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego** (M. Kowalski, *Prawo pomocy*, s. 64).

Orzekanie
zmierające
do rozwiązania
konkretnego
zagadnienia
prawnego

Metoda orzekania nastawiona na rozwiązanie konkretnego zagadnienia prawnego polega na **uwzględnianiu szerszego kontekstu i konsekwencji orzeczenia, a także odwoływaniu się do ogólnych zasad prawa, standardów konstytucyjnych, wspólnotowych i międzynarodowych, jak również zasad ogólnych danej gałęzi prawa**. Wiąże się z **zastosowaniem wielu rodzajów wykładni prawa**, ze szczególnym uwzględnieniem **wykładni celowościowej**, a więc odwołania się do podstawowego celu danej regulacji prawnej. W ramach **metody argumentacyjnej** sugeruje się badanie zgodności zakresu zakazów i nakazów formułowanych przez daną normę w odniesieniu do generalnego celu tych norm. Zwraca się jednocześnie uwagę na konieczność badania zmian znaczenia tekstu prawnego w czasie, w szczególności odnośnie do regulacji przyjętych w innych okolicznościach politycznych, społecznych czy gospodarczych. Wówczas przepis powinien podlegać interpretacji z uwzględnieniem współczesnych standardów. Metodzie argumentacyjnej sprzyja **ustalenie znaczenia klauzul ogólnych i pojęć niedookreślonych**

poprzez odwołanie się do licznych (a nie jednorazowych) poglądów doktryny i orzecznictwa z uwzględnieniem **wykładni prokonstytucyjnej i prospółnotowej** (M. Matczak, *Summa iniuria*, s. 216).

Takie podejście do procesu stosowania prawa wydaje się szczególnie istotne w czasach znacznej specjalizacji w ramach konkretnych jego dziedzin. Przyjęcie w większym zakresie metody argumentacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych miałyby wpływ na bardziej pozytywny odbiór społeczny. **Uzasadnienia orzeczeń pisane w sposób *stricte* formalistyczny nie zawsze będą zrozumiałe dla osób bez wykształcenia prawniczego, a czasem nawet dla prawników.** W czasach powszechnego stosowania elektronicznych systemów informacji prawnej i baz orzecznictwa zdarza się, że napisanie uzasadnienia orzeczenia sprowadza się niestety do skopiowania przepisów i stosowanego orzecznictwa bez odniesienia motywów rozstrzygnięcia do konkretnej sytuacji faktycznej adresata tego orzeczenia. To z kolei może być negatywnie ocenione z punktu widzenia standardów kultury prawnej, autorytetu wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności budowania zaufania do jego organów. **Uzasadnienie wyroku, pisane bardziej komunikatywnym i nastawionym na argumentację językiem, łatwiej przekona adresata wyroku do słuszności rozstrzygnięcia sądu.** Wówczas nie tylko uzna on orzeczenie za „sprawiedliwe”, ale być może zrezygnuje również z wnoszenia odwołania. Nawiązanie do zasad słuszności, sprawiedliwości, doświadczenia życiowego czy też ważenia określonych wartości prawem chronionych lepiej służy komunikowaniu się sądu z adresatem orzeczenia. Nie narusza to zasady podległości sędziego literze prawa, a lepiej służy komunikacji przez prawo w procesie jego sądowej wykładni (E. Łętowska, Przepis to za mało, potrzebna dobra praktyka, *Kwartalnik KRS* 2012, Nr 3, s. 33).

Uzasadnienie
wyroku

4. Rozwój polskiego sądownictwa administracyjnego

Początków polskiego sądownictwa administracyjnego należy upatrywać w czasach demokracji szlacheckiej, chociaż przyjęcie ówczesnych rozwiązań było bardziej efektem działań politycznych niż przemyślanych zmian prawno-ustrojowych. W 1613 r. sejmy walne powołały niestałe komisje kontrolujące Skarb Państwa (tzw. Komisję Radomską). W 1717 r. komisje przekształcono w Trybunał Skarbowy posiadający uprawnienia w zakresie sądownictwa skarbowego odnoszącego się do dłużników Skarbu Państwa. Ze względu na przyznanie Trybunałowi Radomskiemu uprawnień do rozstrzygania w procesie sądowym niektórych spraw podatkowych i wojskowych to w nim upatruje się pierwowzoru polskiego sądownictwa administracyjnego [A. Kubiak-Kozłowska, *Ewolucja i ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce*, w: Z. Kmieciak (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 29].

Rys historyczny

Księstwo
Warszawskie

W Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r. przewidziano **powołanie sądownictwa administracyjnego**, a w kolejnych latach założenia te realizowano z odwołaniem się do wzorów francuskiej Rady Stanu (*Conseil d'État*).

Królestwo Polskie

Z przerwami rozwiązanie to funkcjonowało w Królestwie Polskim do 1867 r.

Międzywojnie

Po odrodzeniu państwa polskiego w latach 1918–1922 zachowano rozwiązania funkcjonujące w dawnych państwach zaborczych. Na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z 8.2.1919 r. kompetencje austriackiego Trybunału Administracyjnego przekazano **Sądowi Najwyższemu**, w którym utworzono – składający się z sędziów tego Trybunału – **IV Senat do spraw publiczno-prawnych**, obejmujący swoją jurysdykcją ziemie dawnego **zaboru austriackiego**. Na ziemiach znajdujących się w dawnym zaborze pruskim utrzymano sądy administracyjne niższej instancji, powierzając kompetencje w zakresie nadzoru judykacyjnego **Senatowi Administracyjnemu Sądu Apelacyjnego w Poznaniu**. Z kolei na ziemiach dawnego **zaboru rosyjskiego** w niektórych sprawach samorządowych akty administracyjne mogły podlegać kontroli sądów powszechnych. Ówczesne istniały zatem trzy niespójne ze sobą systemy sądowej kontroli administracji, a w zaborze rosyjskim kontrola ta miała jedynie marginalny charakter (*J. Borkowski*, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, ZNSA 2006, Nr 1, s. 17).

Konstytucja
marcowa

W **Konstytucji RP z 17.3.1921 r.** przyjęto, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej, osobna ustawa powoła sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, z **Najwyższym Trybunałem Administracyjnym** na czele (art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.3.1921 r., Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.). Regulację odnoszącą się do Trybunału umieszczono przy tym w rozdziale III dotyczącym władzy wykonawczej. Zapowiedź konstytucyjna została częściowo zrealizowana 22.8.1922 r. wraz z wejściem w życie **ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym** (ustawa z 3.8.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, t.j. Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.), która w art. 1 przewidywała, że do czasu ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia z udziałem czynnika obywatelskiego Najwyższy Trybunał Administracyjny, jako jedyna instancja sądowa, rozpoznawać będzie skargi na zarządzenia i orzeczenia wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe, o ile ustawa ta prawa skargi nie wyłącza. Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoczął swoją działalność 22.10.1922 r., obejmując zakresem swojej właściwości całe ówczesne terytorium Polski (*R. Hauser*, *Sądownictwo administracyjne w przyszłej konstytucji*, RPEiS 1995, Nr 2, s. 58). Dla większości ziem państwa polskiego **Trybunał stanowił jedyną instancję sądownictwa administracyjnego**. Tylko na terenach byłego zaboru pruskiego i w autonomicznym województwie śląskim istniały wojewódzkie sądy administracyjne z siedzibami w Katowicach, Poznaniu i Toruniu. Sądy te rozpatrywały odwołania od wyroków wydziałów powiatowych lub miejskich, stosując