

Przedmowa

Wyrokowanie (orzekanie co do istoty) stanowi najważniejszą, kulminacyjną fazę każdego postępowania sądowego. W polskim sądownictwie administracyjnym jest ono logicznym, wynikowym następstwem procesu rozpoznawania sprawy sądownoadministracyjnej, a więc badania pod kątem legalności działań lub zaniechań organów administracji publicznej uwzględnionych w art. 3 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹. Zadaniem sądu administracyjnego jest w tym wypadku wyrugowanie z obrotu prawnego działania administracji niezgodnego z prawem bądź przymuszenie jej do realizacji nałożonych na nią zadań w przypadku bezprawnej bezczynności.

Ustawodawca niemiecki zdecydował się na ukształtowanie zakresu kognicji sądów w oparciu o klauzulę generalną sporu publicznoprawnego o niekonstytucyjnym charakterze. Choć sąd również bada zaskarżone działanie czy zaniechanie administracji pod kątem zgodności z prawem², skarżący w toku procesu (czy też już w samej skardze) musi jednocześnie wykazać, że zaskarżony akt, czynność czy zaniechanie administracji naruszyły jego prawa podmiotowe. Jednocześnie jednak sąd ten jest władny, żeby decydować o kształcie stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy organem a jednostką, choć same wyroki, tak jak w prawie polskim, co do zasady aktów administracji nie zastępują.

Rządzące wyżej opisanymi procesami wyrokowania zasady są przede wszystkim obiektem rozważań nauki postępowania cywilnego³. Doktryna prawa administracyjnego nie doczekała się jeszcze ich monograficznego opracowania⁴, choć poszczególne zasady, zaliczone w niniejszej publikacji do kategorii zasad wyrokowania ze względu

¹ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.).

² Krótko o rozumieniu pojęcia legalności w niemieckiej literaturze zob. *M. Kamiński*, Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja, Warszawa 2016, s. 378 i n.

³ Zob. *W. Siedlecki*, Zasady wyrokowania w procesie cywilnym, Warszawa 1957, *passim*; *W. Siedlecki*, Zasady orzekania oraz zasady zaskarżania orzeczeń w postępowaniu cywilnym w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, Warszawa 1982, *passim*; *A. Góra-Błaszczkowska*, Czynności decyzyjne, w: *T. Wiśniewski* (red.), Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji, cz. 2; *T. Ereciński* (red.), System prawa procesowego cywilnego, Warszawa 2016, s. 602 i n.

⁴ Zob. *M. Kamiński*, Zasady orzekania co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej, PPP 2015, Nr 5, s. 16 i n.; *J.P. Tarno*, Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne, w: *R. Hauser*, *Z. Niewiadomski*, *A. Wróbel* (red.), Sądowa kontrola administracji publicznej, System prawa administracyjnego, t. 10, Warszawa 2016, s. 337 i n.

na zasadnicze znaczenie dla całego postępowania, stanowią przedmiot zainteresowania ze strony przedstawicieli nauki (nie wyprzedzając rozważań, można wskazać tu np. zasadę związania granicami sprawy).

Niniejsza monografia stanowi próbę wyodrębnienia i zestawienia zasad prawa wpływających na proces wyrokowania w polskich oraz niemieckich sądach administracyjnych. Warto już w tym miejscu zaznaczyć, że taka synteza cechuje się dużą intuicyjnością ze względu na bardzo nieostre, wręcz ocenne kryteria wyróżniania zasad wyrokowania spośród wszystkich zasad postępowania.

Ponieważ zaś opisanie zasad wpływających bezpośrednio na proces orzekania co do meritum sprawy (sporu publicznoprawnego), wywodzących się zarówno z ustaw zwykłych, jak i ustawy zasadniczej, ze względu na ramy objętościowe oraz ilość możliwych do poruszenia zagadnień zdaje się zbyt szerokim polem badawczym, ograniczono się tu jedynie do wyróżnienia zasad wyrokowania zawartych w ustawach procesowych: polskim Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niemieckiej ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsordnung*)⁵. W kwestii zasad konstytucyjnych, mających zasadnicze znaczenie dla fazy wyrokowania, pozostaje zatem odesłać do stosownej w tym zakresie literatury⁶.

Ponadto, ze względu na fakt, że kontrolą sądownoadministracyjną zarówno w Polsce, jak i w Niemczech została objęta bardzo szeroka gama działań administracji (a także zaniechanie), konieczne w ramach prowadzonych rozważań okazało się zawężenie analizowanego obszaru do aktów indywidualnych administracji, nakładających obowiązki bądź przyznających uprawnienia. W niniejszym opracowaniu jedynie w kilku kwestiach odniesiono się do kontroli aktów prawa miejscowego, aktów nadzoru czy bezczynności administracji, przede wszystkim w przypadku przedstawienia podziałów uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w obu krajach. Zabieg ten jest zasadny ze względu na konieczność pełnego zobrazowania kompetencji orzeczniczych sądów przed przystąpieniem do omawiania poszczególnych kształtujących je zasad prawa. W publikacji pominięto także kwestie dotyczące orzekania o niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia czy wyrokowania po wznowieniu postępowania sądowego.

⁵ *Verwaltungsgerichtsordnung* (ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnym) z 21.1.1960 r., w wersji z 19.3.1991 r., BGBl. I S. 686 ze zm. Nazwa ustawy może być tłumaczona na język polski także na kilka innych sposobów, jak m.in. Kodeks Sądownictwa Administracyjnego, Ordynacja Sądów Administracyjnych, czy bardzo dosłownie – Porządek Sądów Administracyjnych; dalej jako VwGO. Na poziomie krajów związkowych ustawa ta i ewentualne odstępstwa na poziomie landów są wprowadzane tzw. ustawami wprowadzającymi VwGO: *Gesetz zur Ausführung Verwaltungsgerichtsordnung* (AGVwGO).

⁶ Zob. m.in. P. Wiliński, P. Karlik, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*. Art. 87–243, t. II, Warszawa 2016, s. 1012 i n.; L. Garlicki, Art. 178, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

Głównym celem niniejszej monografii jest zestawienie ze sobą reguł określających i determinujących mechanizm oraz przebieg czynności wyrokowania w ww. systemach prawnych⁷, a co z tym związane – oprócz ich usystematyzowania i wyczerpującej egzegezy, przede wszystkim także przybliżenie niemieckich konstrukcji występujących w procedurze sądowniczoadministracyjnej odnośnie do tego aspektu działalności sądów administracyjnych. Wydaje się, że polska literatura wciąż nie poświęca wystarczającej uwagi zagadnieniom związanym z instytucjami prawa administracyjnego naszego zachodniego sąsiada.

Różnice w podstawowych założeniach obydwu porządków prawnych⁸ w zakresie odnoszącym się do sądownictwa administracyjnego, wpływające także na proces orzekania co do istoty, pozwalają na pokazanie dużego zakresu możliwości pozostających w dyspozycji ustawodawców krajowych co do sposobu uregulowania kwestii podejmowania rozstrzygnięcia w sądach administracyjnych.

Prawnoporównawczy charakter pracy pozwolił jednocześnie na postawienie kilku pomniejszych tez badawczych, których opracowanie wiąże się z analizą poszczególnych zasad wyrokowania – przytoczono je niżej wraz z opisem poszczególnych rozdziałów pracy.

Monografia została podzielona na sześć rozdziałów. Dwa pierwsze, dotyczące kolejno samej czynności orzekania co do istoty oraz zasad wyrokowania, stanowią konieczne wprowadzenie do dalszych rozważań.

W rozdziale pierwszym oprócz krótkiej charakterystyki czynności wyrokowania oraz jej materialnego efektu w postaci samego wyroku skomentowano także uregulowania dotyczące innych form orzeczeń rozstrzygających co do istoty spór publicznoprawny charakterystycznych dla niemieckiego postępowania sądowniczoadministracyjnego.

Rozdział drugi przybliży przyjęte przez autorkę rozumienie pojęcia zasad wyrokowania. Zostały tu przedstawione także propozycje ich różnorodnej klasyfikacji.

Rozdział trzeci został poświęcony modelom orzekania występującym w polskim i niemieckim sądownictwie administracyjnym. Stanowi on zarazem głos w coraz żywszej dyskusji na temat wprowadzenia w ww. sądach możliwości orzekania reformacyjnego, co może prowadzić do umniejszenia roli, jaką dotychczas pełniło sądownictwo kasacyjne (a nawet do jego wyparcia). W rozdziale tym wyjątkowo odniesiono się także pokrótce do uregulowań austriackich. Zabieg taki był potrzebny, po pierwsze, ze względu na oparcie się przez polskiego ustawodawcę na wzorcach austriackich przy tworzeniu praktycznie wszystkich ustaw dotyczących sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich od czasu I wojny światowej. Po drugie zaś, ze względu na fakt, że

⁷ Autorka monografii pragnie podkreślić, że używa terminów „system prawny” i „porządek prawny” zamiennie, traktując je jako synonimy, choć zdaje sobie sprawę z ich różnych interpretacji występujących w literaturze; zob. *W. Lang*, System prawa i porządek prawny, w: *O. Bogucki, S. Czepita* (red.), System prawny a porządek prawny, Szczecin 2008, s. 13.

⁸ Tamże.

od 1.1.2014 r. Austria zdecydowała się na wprowadzenie do sądów administracyjnych szeroko zakrojonych kompetencji do orzekania reformacyjnego, przy jednoczesnej całkowitej reorganizacji tegoż sądownictwa⁹.

Uprowadzając jednocześnie poniższe rozważania, należy wskazać, że zasada odnosząca się do jednego bądź drugiego modelu została w niniejszym opracowaniu uznana za tzw. zasadę naczelną, wyznaczającą ramy i stanowiącą podstawę nie tylko samej czynności wyrokowania, ale wręcz całego postępowania. Wyczerpująca analiza tego zagadnienia posłużyła do odpowiedzi na kilka pytań stanowiących jedno z pomniejszych tez pracy. Po pierwsze, starano się wykazać, że zasadnicze znaczenie w dyskursie na temat wyższości jednego z modeli sądownictwa administracyjnego nad drugim ma podejście doktryny do kwestii zasady podziału władzy. Już w tym miejscu można zdradzić, że zapatrywania austriackiej oraz niemieckiej nauki znacząco odbiegają w tym zakresie od przeważającego w polskiej doktrynie stanowiska. Po drugie, co może okazać się zagadnieniem bardzo kontrowersyjnym, w oparciu o rozważania prawnoporównawcze autorka starała się dowieść, że w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych przez naszych zachodnich sąsiadów, dalsze rozwijanie orzecznictwa reformacyjnego w Polsce, przy panującej obecnie kulturze i świadomości prawnej nie wydaje się rozwiązaniem trafnym. Jeśliby jednak ustawodawca zdecydował się na podjęcie tak śmiałego kroku, wymagałoby to całkowitej reorganizacji systemu sądownictwa administracyjnego w naszym kraju, połączonego ze zmianą Konstytucji RP.

Ponadto starano się wykazać, że uznanie ww. zasad za naczelne jest podyktowane tym, że kształt nadany przez ustawodawcę większości z pozostałych tzw. merytorycznych zasad wyrokowania zależy właśnie od przyjętych modeli orzekania, z których jeden służy bardziej ochronie obiektywnego porządku prawnego, drugi zaś – ochronie praw podmiotowych jednostki przez sądy administracyjne.

W rozdziale trzecim dokonano także próby uporządkowania i klasyfikacji poszczególnych uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w oparciu o siatkę pojęciową przyjętą w niemieckiej i austriackiej literaturze.

Rozdział czwarty został poświęcony zasadom kształtującym tzw. granice wyrokowania, które stanowią przedmiotowe ramy wyznaczające sędziom zakres, w obrębie którego zostali upoważnieni przez ustawodawcę do badania danej sprawy sądowoadministracyjnej czy rozstrzygania sporu publicznoprawnego. Poruszonymi problemami są tu kwestie uregulowania przez ustawodawcę wpływu woli skarżącego na sam proces wyrokowania, przez ustalenie czy i ewentualnie w jakim aspekcie skarga może wiązać sędziów rozpatrujących daną sprawę, a także zbadanie możliwości decydowania przez sędziów o losie innych aktów aniżeli zaskarżony w skardze, pozostających z nim jednak w ścisłym związku. Odrębny podrozdział przeznaczono na omówienie zasady zakazu *reformationis in peius*, budzącej w polskim postępowaniu sądowoadministracyj-

⁹ Zob. m.in. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, PiP 2013, z. 4, s. 31 i n.; *taż*, Austria, w: E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017, s. 71 i n.

nym wiele wątpliwości. Starano się jednocześnie wykazać, że w polskim modelu sądownictwa administracyjnego jej stosowanie jest wielce problematyczne.

W rozdziale tym, w którym nastąpiła próba omówienia (rozwiązania) pojedynczych niejasności rodzących się na tle opisanych powyżej zasad, zwrócono uwagę na sposób rozwiązania poszczególnych zagadnień w obu omawianych systemach prawnych. Dla przykładu można podać tu kwestię rozstrzygnięcia w ramach toczącego się postępowania o tzw. postanowieniach uzgodnieniowych poprzedzających wydanie decyzji administracyjnej w polskim postępowaniu oraz o odpowiadającej tej instytucji koncepcji aktów wielostopniowych (*mehrstufige Verwaltungsakte*) w procedurze niemieckiej.

W rozdziale piątym skupiono się na zasadach dotyczących czasu (tzw. zasadach temporalnych) oraz podstaw orzekania. Obejmują one problematykę związaną z ustaleniem stanu faktycznego oraz prawnego, na podstawie których następuje podjęcie przez sąd rozstrzygnięcia w danej sprawie. Możliwe są tu dwa rozwiązania, zależne, co do zasady, od przyjętego przez ustawodawcę jednego z modeli wyrokowania: sąd może zostać zobligowany w ustawie do orzekania na podstawie stanu faktycznego oraz prawnego zaistniałych w dacie wydania aktu przez organ administracji bądź też będzie władny do samoistnego ustalenia stanu faktycznego i tym samym orzekania w oparciu o stan prawny występujący w chwili wyrokowania. Druga z przedstawionych opcji odpowiada koncepcji orzekania reformacyjnego, wymusza jednocześnie na ustawodawcy wyposażenie sądu administracyjnego w możliwość przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego. Prawnoporównawczy charakter opracowania pozwolił na przybliżenie obydwu rozwiązań oraz opisanie rodzących się na tym tle komplikacji.

W ostatnim rozdziale analizie poddano tzw. zasady proceduralne odnoszące się do „technicznej” natury mechanizmu wydawania orzeczeń co do istoty. Są to zasady rządzące wyrokowaniem, ujmowanym jako czynność dynamiczna. Opisano w nim zatem m.in. reguły dotyczące ustalania składu orzekającego, ogłoszenia i uzasadnienia wyroku, jego doręczenia czy też rektyfikacji. Zestawienie zasad przyjętych w polskim postępowaniu sądowniczym z rozwiązaniami zastosowanymi w tej materii w ustawodawstwie niemieckim pozwala na zobrazowanie istotnych różnic, które mogą zarysować się także na tle tej kategorii zasad. Wbrew pozorom wybór jednej z dwóch czasem wręcz przeciwstawnych koncepcji właśnie w tej materii może wpływać w o wiele większym stopniu na poczucie sprawiedliwości i kwestie budowania zaufania do organów wymiaru sprawiedliwości aniżeli wszystkie opisane w poprzedzających rozdziałach tzw. zasady merytoryczne. Kolegialność składu orzekającego, udział w nim czynnika społecznego, ukształtowanie samej narady i głosowania nad wyrokiem czy wreszcie zobowiązanie do uzasadniania z urzędu wszystkich bądź tylko niektórych orzeczeń bezsprzecznie kształtują obraz sądownictwa w oczach jednostek częstokroć nawet w większym stopniu aniżeli niezrozumiałe dla wielu zasady dotyczące granic czy modelu wyrokowania. Z tego względu zwrócenie uwagi na rozwiązania zawarte w ustawodawstwie innych krajów wydaje się jak najbardziej uzasadnionym zabiegiem.

Osiągnięcie w monografii wskazanych powyżej celów było możliwe jedynie przy zastosowaniu kilku uzupełniających się metod znanych polskiej oraz niemieckiej metodologii nauk prawnych¹⁰.

Główną metodą stosowaną w pracy jest oczywiście metoda prawno-porównawcza (komparatystyczna), która – jak zauważył *J.S. Langrod* – ma doprowadzić do stwierdzenia różnic i podobieństw, jakie wydobywa porównanie. Wyżej wymieniony autor, w ślad za wybitnym niemieckim teoretykiem prawa *R. von Iheringiem*, widział w niej metodę prawniczą przyszłości¹¹. Atrakcyjność tej metody prowadzenia badań, pozwalającej na uchwycenie pełni i uniwersalizmu określonych zjawisk czy instytucji prawnych¹², była czynnikiem przeważającym w doborze tematu prowadzonych badań.

Zastosowanie tej metody jest możliwe jedynie dzięki jednoczesnemu użyciu metody formalno-dogmatycznej oraz analizy krytycznej. Pierwsza z nich posłużyła normatywnemu zrekonstruowaniu aktualnego kształtu opisywanych w niniejszym opracowaniu zasad. Ponieważ jednak sama analiza tekstów prawnych nie zawsze okazywała się wystarczającą dla zobrazowania różnic i podobieństw między porównywanymi systemami prawnymi, poza stosowaniem przyjętych w prawoznawstwie metod wykładni (językowej, systemowej, celowościowej i funkcjonalnej) konieczne okazało się często sięganie do drugiej z wymienionych na początku akapitu metod. Analiza krytyczna umożliwiła szczegółowe odniesienie się do poglądów wyrażanych zarówno w polskiej, jak i niemieckiej literaturze z obszaru szeroko pojmowanego prawa administracyjnego, oczywiście ze szczególnym uwzględnieniem doktryny z zakresu procesualistyki sądowniczo-administracyjnej. Parokrotnie, w związku z reformami postępowania sądowniczo-administracyjnego, wystąpiła potrzeba sięgnięcia do materiałów legislacyjnych (głównie w postaci uzasadnień projektów ustaw oraz wydawanych w tych kwestiach opinii prawnych). Niewątpliwie ważnym aspektem prowadzonych rozważań było także przytoczenie stosownych poglądów judykatury zawartych w orzeczeniach sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego czy sądów powszechnych potwierdzających zdanie autorki czy większości doktryny bądź stających się przyczynkiem do uwag polemicznych.

W niektórych miejscach pracy uznano na potrzebne posłużenie się także metodą historyczną dla zobrazowania ewolucji pewnych mechanizmów prawnych kształtujących określone instytucje dotyczące zasad wyrokowania zarówno w polskim, jak i niemieckim systemie sądownictwa administracyjnego.

Monografia uwzględniła stan prawny na 1.5.2018 r.

Katowice, 22.5.2018 r.

Weronika Szafrńska

¹⁰ Zob. *Z. Ziemiński*, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, *passim*; *H.-J. Bartels*, *Methode und Gegenstand intersystemarer Rechtsvergleichung*, Tübingen 1982, s. 67 i n.

¹¹ *J.S. Langrod*, *Kilka uwag metodologicznych o porównywaniu w nauce prawa*, *Studia et Documenta* 1959, Nr 12, s. 10.

¹² Zob. tamże.