



Michał Kowalski*

Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądownoadministracyjnej¹

[Increasing Substantive Powers as a Direction of Contemporary Evolution of the Model of Judicial and Administrative Control]

Abstract

The study presents the latest trends and views in the analyzed area and attempts to answer the question whether it is currently possible to ensure an adequate level of protection of the rights of an individual – a party to administrative proceedings without significantly increasing the powers of Polish administrative courts to adjudicate on the merits? Has the model of cassation case law existing in Poland, despite other procedural improvements, not exhausted the possibility of quickly settling cases of entities seeking protection before the administrative court, without significantly remodeling the competence to adjudicate on the merits of the case by leaving the decision in this respect to the administrative judge, based on for a certain general clause, even following the example of the Austrian solutions, and not, as is currently the case on the basis of the cited Art. 145a § 1 in connection with from § 3 of the Law on proceedings before administrative courts.

Keywords: human rights, European standards, administrative judiciary, model of administrative judiciary.

Uwagi wprowadzające

Zagadnienie dotyczące zwiększenia uprawnień merytorycznych jako kierunku współczesnej ewolucji sądownictwa administracyjnego stanowi obecnie jedno z podstawowych obszarów zainteresowania zarówno pol-

* **Michał Kowalski** – dr hab. nauk prawnych, profesor Akademii Leona Koźmińskiego w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego, sędzia NSA w Izbie Gospodarczej; absolwent i wieloletni współpracownik naukowy EWSPA.

¹ Artykuł stanowi poszerzoną wersję referatu inauguracyjnego Konferencję Asystentów Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego – wygłoszonego 23 października 2023 r. w Serocku.

skiej², jak i europejskiej³ nauki z zakresu sądowej kontroli administracji, jest również dostrzegalne w ramach praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych⁴, a nawet w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵. Dyskusja ta koncentruje się najczęściej wokół takich zagadnień, jak: kompetencje oraz tendencje rozwojowe w zakresie zwiększania uprawnień merytorycznych sądów administracyjnych w wybranych systemach europejskich⁶, krytyka modelu kasacyjnego jako „archaicznego standardu minimalnego”, zwiększanie uprawnień merytorycznych sądów administracyjnych z punktu widzenia podziału i równoważenia się władz⁷ oraz rozumienia treści art. 184 Konstytucji RP⁸. Pojawiło się też ostatnio podejście łączące rozwój uprawnień do pełnego orzekania z podniesieniem standardu ochrony praw podmiotowych w wymiarze zarówno prawa krajowego, jak europejskiego i międzynarodowego⁹.

W opracowaniu podjęto próbę przedstawiania najnowszych tendencji oraz poglądów w analizowanym obszarze oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest obecnie zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony praw jednostki – strony postępowania administracyjnego – bez

² A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP 2012, 10, ss. 21–32, zob. też: W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, PiP 2019, 1, s. 24 i nn., Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, 4, s. 26, D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2017.

³ J. Schwarze, *European Administrative Law*, Luxembourg 2006, ss. 680–685.

⁴ Analiza danych wygenerowanych z Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach wskazuje, że od 15 sierpnia 2015 r. do końca 2020 r. sądy administracyjne ani razu nie skorzystały z możliwości wydania orzeczenia reformatoryjnego uregulowanego w art. 145a § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej jako p.p.s.a.). Z kolei na podstawie unormowania przewidzianego na gruncie art. 145a § 1 p.p.s.a. – w objętym analizą okresie – sądy administracyjne wydały 36 orzeczeń. Poczynając od 15 sierpnia 2015 r., liczba orzeczeń w poszczególnych latach kształtowała się następująco: w 2015 roku było to sześć wyroków, w 2016 roku dziesięć, w 2017 roku dziewięć, w 2018 roku sześć, w 2019 roku dwa, a w 2020 roku – trzy wyroki.

⁵ Wyrok TSUE z 29 lipca 2019 r., C-556/17, Alekszij Torubarov v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2019:626 (www.curia.europa.eu), dalej jako wyrok w sprawie Torubarov.

⁶ M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 157 i nn.

⁷ Z. Kmiecik, *Kontrowersje i nieporozumienia dotyczące rozumienia konstytucyjnej zasady podziału władz* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego*, tom 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 661.

⁸ Na podstawie art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.

⁹ D. Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, praca doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji UKSW pod kierunkiem prof. dr hab. M. Jaśkowskiej, Warszawa 2023, niepublikowana, s. 6 i nn.

istotnego zwiększenia uprawnień do merytorycznego orzekania przez polskie sądy administracyjne? Innymi słowy: czy istniejący w Polsce w zasadzie kasacyjny model orzeczniczy nie wyczerpał, pomimo innych usprawnień procesowych, możliwości szybkiego załatwiania spraw podmiotów poszukujących ochrony przed sądem administracyjnym, a zatem czy taka ochrona jest skuteczna mimo istotnego przemodelowania uprawnień w zakresie orzekania co do istoty sprawy? Przemodelowanie to mogłoby polegać na pozostawieniu decyzji w tym zakresie sędziemu administracyjnemu, na zasadzie pewnej klauzuli generalnej, choćby na wzór unormowań austriackich¹⁰, a nie – jak ma to miejsce obecnie – na gruncie wspomnianego art. 145a § 1 w związku z § 3 p.p.s.a. Na tle wymienionych artykułów p.p.s.a. rozwiązanie przyjęte w Polsce ma charakter szczególny; zwiększa co prawda efektywność sądowej kontroli administracji, niemniej znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy organ administracji uchylił się od wykonania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego w normalnym trybie, przewidzianym w art. 153 p.p.s.a. Od początku skonstruowania art. 145a p.p.s.a. było jasne, że nie będzie to rozwiązanie rewolucyjne w zakresie istniejącego modelu uprawnień orzeczniczych. Zastosowanie tego przepisu zostało bowiem obwarowane szeregiem przesłanek zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, a art. 145a § 3 w związku z § 1 p.p.s.a. nadano skomplikowany i dwupoziomowy (dwustopniowy) charakter. W pierwszej kolejności unormowanie to przewiduje wspomniane już zobowiązanie organu do wydania aktu zgodnego z nakazem (wyrokiem) sądu. Dopiero w przypadku niewydania przez organ aktu zgodnego ze zobowiązaniem zawartym w wyroku – co do dalszego sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia – otwiera się droga do wydania, po spełnieniu kolejnych przesłanek, orzeczenia zastępującego rozstrzygnięcie organu. Istota tego unormowania od początku nie pozwalała na przyjęcie, że przepis ten znajdzie szerokie zastosowanie w praktyce sądowoadministracyjnej¹¹.

Ograniczenie się przez ustawodawstwo krajowe jedynie do ustanowienia w zasadzie modelu o charakterze kasacyjnym należy uznać

¹⁰ Na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*, BGBl, 1985, 10, znowelizowanej BGBl, 2013, 122). Trybunał może rozstrzygnąć sprawę co do istoty, gdy dojrzała ona do rozstrzygnięcia, a rozstrzygnięcie to jest uzasadnione z punktu widzenia prostoty i szybkości postępowania oraz oszczędności kosztów. Zobacz też A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, PiP 2013, 4, s. 43.

¹¹ M. Kowalski, *Prawo do sądu...*, s. 458.

za archaiczne w skali europejskiej, a poszerzanie uprawnień reformatoryjnych sądów administracyjnych powinno stanowić naturalny etap przekształceń formuły sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych. Warte rozważenia wydaje się przy tym wprowadzenie elastycznego unormowania, pozwalającego sądowi na ocenę, czy dana sprawa może podlegać zakończeniu w formie orzeczenia co do istoty sprawy. W coraz szerszym wprowadzaniu w przyszłości tego typu rozwiązań należy upatrywać szansy dla lepszej realizacji dyrektywy sprawności proceduralnej postępowania sądowoadministracyjnego, a tym samym wyższego standardu ochrony praw człowieka przed sądem administracyjnym. Dość powszechnie przyjmuje się bowiem, że model kasacyjny coraz rzadziej spełnia standardy sprawnej ochrony sądowej, a ich podnoszenie zmierza w kierunku poszerzania i wzmacniania uprawnień typu reformatoryjnego¹².

Podłoże konstytucyjne

Przyznanie sądom administracyjnym stosownych uprawnień w zakresie orzekania merytorycznego, a więc wydawania orzeczeń zastępujących akty administracyjne nie oznacza naruszenia przewidzianej na gruncie art. 10 Konstytucji zasady podziału i równoważenia się władz¹³. Nie ma ona bowiem bezwzględnego charakteru, a funkcjonalne jej rozumienie oznacza dopuszczenie ingerencji organów należących do jednego segmentu władzy w pewną sferę funkcjonowania innej władzy – w takim zakresie, w jakim nie stoi to w sprzeczności z istotą wykonywanych przez nią funkcji¹⁴.

Moim zdaniem, można znaleźć także inne argumenty przemawiające za uznaniem zgodności z Konstytucją rozwiązań prawnych przyznających sądom administracyjnym uprawnienia do wydawania orzeczeń sądowych zastępujących rozstrzygnięcia administracyjne. W ramach katalogu wartości konstytucyjnych można bowiem odnaleźć takie, które – w określonych warunkach – będą miały pierwszeństwo nad innymi. W tym przypadku

¹² Szeroko na ten temat: D. Gut, Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, op. cit., s. 6 i nn.

¹³ H. Izdebski, Sądy administracyjne a podział władz, ZNSA 2017, 1, ss. 16 i 17.

¹⁴ Z. Kmieciak, Kontrowersje i nieporozumienia dotyczące rozumienia konstytucyjnej zasady podziału władz, op. cit., s. 661.

mamy do czynienia z rezygnacją z kategorycznego przestrzegania zasady trójpodziału władzy i przekazania pewnych funkcji tradycyjnie należących do organów administracyjnych (władzy wykonawczej) na rzecz bardziej efektywnej sądowej kontroli administracji. Obydwie wartości wymagają zatem ważenia w celu zyskania odpowiedzi na pytanie, jak dalece można ograniczyć formalistyczne rozumienie trójpodziału władzy, powołując się na zwiększenie sprawności procesu sądowniczoadministracyjnego i podniesienie społecznego poczucia sprawiedliwości¹⁵. Poza dyskusją teoretyczną – czy też jednostkową sytuacją stron postępowania lub ich pełnomocników – warto spojrzeć szerzej na realizację obu wartości w kontekście oczekiwań społecznych¹⁶. Innymi słowy, merytoryczna kontrola rozstrzygnięć administracyjnych w postępowaniu przed sądem administracyjnym wpisuje się w założenia leżące u podstaw zasady podziału władz, realizując jednocześnie w pełniejszym wymiarze wymóg efektywnej kontroli sądowej oraz podnosząc poziom poczucia sprawiedliwości społeczeństwa i autorytet władzy sądowniczej¹⁷.

Takie rozumienie sądowej kontroli administracji stanowi również pełniejszą realizację prawa do sądu administracyjnego. Jest ona niewątpliwie bardziej efektywna i pomaga wyeliminować negatywne zjawisko polegające na wielokrotnym przekazywaniu sprawy administracyjnej między organem a sądem administracyjnym na skutek niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez administrację wytycznych sądu. To z kolei ma istotny wpływ na podniesienie zaufania obywateli do sprawnej funkcjonującego państwa oraz w szerszym zakresie zadośćczyni poczuciu sprawiedliwości. Zwiększenie uprawnień sądów administracyjnych do wydawania orzeczeń o charakterze reformatoryjnym nie stoi jednocześnie w sprzeczności z pojęciem sądowej kontroli administracji przewidzianym na gruncie art. 184 Konstytucji, a nawet stanowi wyraz pełniejszej realizacji zawartego w jej art. 45 ust. 1 prawa do sądu¹⁸. Nie koliduje też bezpośrednio z konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy, pomimo wy-

¹⁵ R. Dworkin, *Is Law a System of Rules* [w:] *The Philosophy of Law*, R. Dworkin (ed.), Oxford 1997, s. 45 i nn. Zobacz też W. Gontarski, *Domniemanie niewinności*, in dubio pro reo i przesłanki tymczasowego aresztowania w prawie Unii Europejskiej, *EPPiSM* 2022, 4, oraz powoływany tam R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London 1977/2011, ss. 24 i 26, a także R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994, w szczególności podrozdział 3.I.2: *Prinzipien als Optimierungsgebote*, ss. 75–77.

¹⁶ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do*: R. Dworkin, *Imperium prawa*, Warszawa 2022, s.14 i nn.

¹⁷ M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, *PiP* 2017, 1, s. 49.

¹⁸ M. Szydło, *Opinia sporządzona dla Biura Analiz Sejmowych z 21 października 2013 r.* – www.sejm.gov.pl.

stępowania niekiedy w tym zakresie wątpliwości doktrynalnych¹⁹. Na pełną akceptację zasługuje zatem pogląd, zgodnie z którym – pomimo że unormowanie przewidziane na gruncie art. 184 Konstytucji ma niewątpliwie charakter ustrojowo-kompetencyjny – to jednak należy je odnosić do realizacji konstytucyjnie gwarantowanych praw podstawowych. Całość regulacji konstytucyjnej tworzy bowiem spójny system wartości, które powinny być odczytywane w powiązaniu ze sobą, a nie odrębnie. W tym świetle najdalej posuniętą formą realizacji przewidzianego na gruncie art. 45 Konstytucji prawa do sądu, rozumianego jako prawo podmiotu do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd, jest uzyskanie przed sądem administracyjnym rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do jej meritum. W takim przypadku wartością samą w sobie jest oszczędzenie skarżącemu konieczności ponownego zwracania się do organu administracji w celu uzyskania aktu określonej treści. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza w kontekście wspomianej już praktyki działania niektórych organów administracji, polegającej na wielokrotnym rozpatrywaniu tej samej sprawy w związku z kolejnymi uchynieniami decyzji przez sąd administracyjny. Eliminuje to negatywne zjawisko tzw. sprawiedliwości odroczonej. Postrzeganie sądowej kontroli administracji przez pryzmat realizacji prawa do sądu jako podstawowego prawa człowieka zmienia rozumienie oceny regulacji przewidzianej na gruncie art. 184 Konstytucji. Z perspektywy *stricte* ustrojowego i kompetencyjnego odczytywania jej treści wynika, że podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest kontrola administracji. Z punktu widzenia realizacji podstawowych praw jednostki najważniejsze jest jednak sprawne uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. W takim znaczeniu bardziej efektywną formą realizacji prawa do sądu w sprawach administracyjnych, zapewniającą wysoki standard ochrony praw człowieka, jest możliwość rozpatrywania niektórych spraw w formie orzeczenia reformatoryjnego. Nie zmienia to zasady, zgodnie z którą sądy administracyjne mają uprawnienie kontroli działalności administracji publicznej w ramach kryterium legalności. Z zakresu uprawnień do wydawania tego rodzaju orzeczeń wyłącza się bowiem – co do zasady – decyzje wydawane w warunkach uznania administracyjnego, a zatem sądy administracyjne nie mogłyby wydawać orzeczeń zastępujących akty administracyjne, przy których wydawaniu

¹⁹ Zob. m.in. W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, PiP 2019, 1, s. 24 i nn.

organ kierował się jakimś zakresem władzy dyskrecjonalnej. Uprawnienia o charakterze reformatoryjnym przewidziane są więc jedynie w stosunku do decyzji wydawanych w warunkach tzw. związania administracyjnego²⁰.

Jak wspomiano, funkcjonowanie tego typu rozwiązań prawnych ma również wpływ na zwiększenie szybkości i efektywności orzekania w sprawach rozpatrywanych przez sądy administracyjne, a także wpisuje się w tendencję stopniowego zwiększania uprawnień reformatoryjnych sądownictwa administracyjnego w niektórych systemach europejskich. W mojej ocenie funkcjonowanie uprawnień reformatoryjnych (orzekania merytorycznego) nie koliduje z unormowaniem przewidzianym w art. 10 w związku z art. 184 Konstytucji RP, dając przy tym możliwość pełniejszej realizacji przewidzianego w art. 45 Konstytucji prawa do sądu, którego elementem jest postulat szybkości rozpatrywania spraw. Wprowadzając rozwiązania prawne zwiększające uprawnienia do wydania przez sądy administracyjne orzeczeń reformatoryjnych, należy zatem ważyć dwie wartości konstytucyjne. Pierwszą z nich jest podstawowe prawo podmiotowe do szybkiego rozpatrzenia sprawy i uzyskania jej rozstrzygnięcia, drugą zaś zasada trójpodziału władzy, która odczytywana zgodnie z treścią z art. 184 może być postrzegana jako bariera do zwiększania uprawnień reformatoryjnych sądów administracyjnych. Realizacja wysokiego standardu ochrony prawa podmiotowego nie zaburza w tym przypadku podziału i równoważenia władzy. Zasadą pozostaje bowiem, że rozpatrywanie i rozstrzyganie spraw administracyjnych należy do kompetencji organów administracji (władzy wykonawczej), natomiast uzasadnione jest przyznanie uprawnienia pozwalającego na finalne załatwienie sprawy administracyjnej przez sąd administracyjny wszędzie tam, gdzie pozwalają na to jej prawne i faktyczne okoliczności. Ich ocena powinna być w każdym przypadku pozostawiona sędziemu administracyjnemu. Dodatkowym argumentem przemawiającym za przyjęciem takiego stanowiska jest swoistość rozumienia zasady podziału władz w odniesieniu do władzy sądowniczej, co wynika ze szczególnej roli tej władzy w obszarze ochrony praw i wolności jednostki²¹. W literaturze podkreśla się bowiem, że pojęcie podziału władz powinno mieć bezwzględne zastosowanie w odniesieniu do władzy sądowniczej, nie wyklucza natomiast oddziaływania władzy

²⁰ Na ten temat szeroko: Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu...*, op. cit., s. 11 i nn.

²¹ A. Kabat, *Komentarz do art. 145a p.p.s.a.* [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 480.

sądowniczej na władzę ustawodawczą i wykonawczą, w tym administrację publiczną, choć tego rodzaju mechanizmy są dopuszczalne jedynie jako – dobrze uzasadnione – wyjątki. W tych kategoriach należy moim zdaniem oceniać poszerzenie uprawnień do reformatoryjnego orzekania przez sądy administracyjne²².

Reasumując: należy wskazać, że Konstytucja RP zawiera stosowne unormowania dotyczące charakteru orzecznictwa sądów administracyjnych. Uwzględnienie w tym zakresie wyłącznie jej art. 184, w którym mowa jest o sądowej kontroli administracji, może prowadzić do mylnego wniosku, że sądy administracyjne uprawnione są jedynie do wydawania orzeczeń o charakterze kasacyjnym. Takie stanowisko jest często prezentowane w doktrynie²³. Niemniej jednak funkcjonalne rozumienie zasady podziału władz oraz uwzględnienie szerszego katalogu wartości konstytucyjnych prowadzi do wniosków odmiennych. Z punktu widzenia realizacji podstawowych praw podmiotowych uczestników obrotu prawnego najważniejsze jest bowiem sprawne uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy. Najbardziej efektywną formą realizacji prawa do sądu w sprawach administracyjnych jest zaś możliwość rozpatrywania niektórych spraw w formie orzecznictwa reformatoryjnego. Nie zmienia to ogólnej zasady, zgodnie z którą załatwianie spraw administracyjnych należy do kompetencji władzy wykonawczej. Natomiast przyznanie sądom administracyjnym określonych uprawnień do wydawania orzeczeń reformatoryjnych istotnie wpływa na zwiększenie efektywności orzekania, a tym samym na podniesienie standardu prawa do sądu administracyjnego i pełniejszego urzeczywistnienia społecznego poczucia sprawiedliwości. W ich wprowadzeniu w poszerzonym zakresie można również upatrywać podstaw lepszej realizacji nakazu rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki²⁴.

Tło międzynarodowe

Podstawową zasadą przewidzianą w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyj-

²² P. Sarnecki, Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2000, s. 344.

²³ Zob. m.in. W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny...*, PiP 2019, 1, s. 24 i nn.

²⁴ M. Kowalski, *Prawo do sądu...*, op. cit., s. 445.

nych²⁵ jest skuteczność sądowej kontroli administracji (*the effectiveness of judicial review*). Wskazano w niej, że sąd powinien posiadać stosowne kompetencje pozwalające mu na przywrócenie stanu zgodności z prawem – w szczególności uprawnienia pozwalające na uchylenie decyzji administracyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ, zgodnie z wytycznymi zawartymi w orzeczeniu sądowym. W rekomendacji przewidziano przyjęcie kasacyjnego modelu orzecznictwa w sprawach sądownoadministracyjnych, pomijając przy tym kwestię ewentualnych uprawnień reformatoryjnych (tzw. pełnego orzekania) sądu administracyjnego. Ograniczenie się przez ustawodawstwa krajowe jedynie do ustanowienia modelu uprawnień orzeczniczych o charakterze kasacyjnym należy jednak uznać za archaiczny *standard minimalny*. Nie spełnia ono bowiem wysokich standardów efektywnej ochrony sądownoadministracyjnej, a ich podnoszenie zmierza w kierunku poszerzania i wzmacniania uprawnień typu reformatoryjnego²⁶.

Innymi słowy, w systemie Rady Europy dopuszczalne są dwie koncepcje modelu orzeczniczego sądów administracyjnych – merytoryczna i kasacyjna. Obie są zgodne z wymogami art. 6 Konwencji²⁷ oraz wynikającymi z niego wytycznymi *case law* i *soft law*. Niemniej model kasacyjny musi spełniać dodatkowe wymogi, żeby sprostać standardom ochrony praw jednostki przed sądem administracyjnym. Rekomendacja w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych odsyła w tym zakresie do rekomendacji z 9 września 2003 r. w sprawie wykonania decyzji administracyjnych i sądowych w dziedzinie prawa administracyjnego²⁸, gdzie zwraca się uwagę na konieczność zapewnienia odpowiednich środków prawnych w celu egzekwowania zgodności działań podejmowanych przez organy administracji po wyroku sądowym. Rekomendacja ta przewiduje obowiązek wykonywania decyzji administracyjnych przez osoby fizyczne i prawne, jak również obowiązek wykonania wyroku sądowego przez organ administracji²⁹. Prawidłowe wykonanie wyroku w odpowiednim

²⁵ Rekomendacja Rec (2004) 20 z 15 grudnia 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).

²⁶ M. Kowalski, *Prawo do sądu...*, s. 439.

²⁷ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 – dalej: Konwencja).

²⁸ Recommendation Rec (2003) 16 of the Committee of Minister to Member States on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law (tekst dostępny na stronie www.coe.int).

²⁹ J. Chlebny, *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 27.

czasie powinno także zostać zabezpieczone stosownymi mechanizmami prawnymi, w szczególności uprawnieniem sądu administracyjnego do zastosowania grzywny w celu przymuszenia do wykonania wyroku lub prawem do wydania nakazu sądowego (*an injunction*), czyli orzeczenia sądu zawierającego nakaz określonego działania lub powstrzymywania się od podjęcia działań danego typu (*a court order commanding or preventing an action*)³⁰, wraz ze zobowiązaniem organu administracji publicznej do rozstrzygnięcia sprawy w sposób tożsamy ze wskazaniem zawartym w wyroku sądu administracyjnego³¹.

Podobnie jak w systemie Rady Europy kwestia dopuszczalności wydawania przez sądy administracyjne wyroków kasacyjnych i reformatorskich przedstawiała się do niedawna w systemie prawnym Unii Europejskiej³². Standardy dotyczące sądownictwa administracyjnego należało bowiem przede wszystkim kształtować na podstawie rozumienia art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³³, którego znaczenie i zakres są bardzo zbliżone do ugruntowanych już wcześniej na kanwie art. 6 Konwencji Rady Europy. Sytuacja ta zmieniła się jednak na skutek wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przełomowego wyroku w sprawie *Torubarov*, w którym TS pierwszy raz wypowiedział się na temat kompetencji orzeczniczych krajowych sądów administracyjnych i ich wpływu na skuteczność prawa unijnego³⁴.

Sprawa, na kanwie której zapadł przedmiotowy wyrok, dotyczyła wniosku złożonego przez obywatela Federacji Rosyjskiej o ochronę międzynarodową na Węgrzech. Decyzja odmawiająca udzielenia mu ochrony została zaskarżona do Sądu Administracyjnego i Pracy w Peczu, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do TSUE – wskazując, że na skutek zmiany przepisów węgierskie sądy administracyjne utraciły możliwość zmiany

³⁰ D. Gut, Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe, Lublin 2018, s. 151. Zob. też B.A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Tenth Edition, Texas 2014.

³¹ D. Gut, *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych w systemie unijnym (uwagi na tle wyroku TSUE w sprawie Torubarov)* [w:] M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś (red.) *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 654.

³² M. Kowalski, *Międzynarodowe i europejskie standardy sądowej kontroli administracji publicznej – standard regionalny Rady Europy* [w:] G. Łaszczycza, W. Piątek (red.) *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023 r., s. 290 i nn.

³³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 2007, 303, 1 ze zm.). Na ten temat szeroko: J. Chlebny, *Międzynarodowe i europejskie standardy sądowej kontroli administracji publicznej – standard unijny ochrony sądowej* [w:] G. Łaszczycza, W. Piątek (red.) *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023, s. 309 i nn.

³⁴ D. Gut, *Merytoryczne orzekanie sądów...*, s. 655.

decyzji dotyczących ochrony międzynarodowej. Jedyną konsekwencją przewidzianą przez prawo krajowe w przypadku naruszenia przez administrację obowiązku podporządkowania się sentencji i uzasadnieniu wyroku stwierdzającego nieważność pierwszej decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej było zatem stwierdzenie nieważności nowej decyzji administracyjnej.

W opinii sądu administracyjnego prawo węgierskie w momencie kierowania pytania prejudycjalnego nie gwarantowało prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32³⁵ i art. 47 KPP. Trybunał, podzielając to stanowisko, stwierdził, że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że sąd ten powinien zmienić decyzję niezgodną z jego wcześniejszym wyrokiem i zastąpić ją własnym rozstrzygnięciem w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby odstępując od stosowania przepisów krajowych, które zakazują mu takiego działania.

TSUE podkreślił, że prawomocne orzeczenia sądowe muszą być wykonywane przez organy administracji publicznej w sposób zgodny z wyrokiem sądu oraz niezwłocznie. Powołując się na wcześniejsze orzecznictwo odsyłające w tym zakresie do dorobku ETPC – stwierdził, że prawo do skutecznego środka odwoławczego byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne, ze szkodą dla danej strony. Przewidziane w art. 47 KPP prawo do sądu obejmuje bowiem swoim zakresem także konieczność wykonania wyroków sądowych. Mając to na uwadze, TSUE poszedł w swych rozważaniach dalej – stwierdzając, że jeśli prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego nie jest respektowane przez organy administracji publicznej, to sąd administracyjny w przypadku zaskarżenia takiej decyzji jest uprawniony i zobowiązany do jej zmiany, a więc do zastąpienia jej własnym rozstrzygnięciem. Co więcej, sąd administracyjny jest do tego zobligowany nawet wówczas, gdy prawo krajowe nie przewiduje takiej możliwości. Obowiązek ten dotyczy nie tylko spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale ma zastosowanie we wszystkich przypadkach stosowania prawa unijnego, wynika to bowiem z unijnej zasady efektywności oraz z treści art. 47 KPP. Zasada efektyw-

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie współczesnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. Urz. UE L 180, 60), dalej: dyrektywa 2013/32/UE.

ności wywodzi się z zasady skutecznej ochrony sądowoprawnej, zgodnie z którą państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Fundamentem tego prawa jest przewidziane w art. 47 KPP prawo do sądu, w tym do sądu administracyjnego, które musi gwarantować efektywność procedury, za pomocą której jest realizowane, a tym samym nie może uniemożliwiać dochodzenia praw ustanowionych w prawie unijnym³⁶.

Zgodnie ze stanowiskiem TSUE zawartym w wyroku w sprawie *Torubarov* uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej powinny obejmować możliwość podjęcia orzeczenia merytorycznego w przypadku nierespektowania przez organy administracji publicznej prawomocnego orzeczenia sądu na etapie wykonywania wcześniej zapadłego wyroku sądu administracyjnego. W sytuacji gdy organ administracji publicznej po wyroku krajowego sądu administracyjnego uchyla się od wydania decyzji lub wydaje decyzję sprzeczną z wytycznymi wcześniejszego wyroku sądu administracyjnego w danej sprawie, to w przypadku wniesienia skargi na niewykonanie wyroku sąd administracyjny ma uprawnienie do wydania orzeczenia co do istoty sprawy, jeżeli zawiera ona w sobie element prawa europejskiego³⁷.

Reasumując: należy stwierdzić, że zarówno w systemie Rady Europy, jak i w systemie Unii Europejskiej podejmuje się działania ukierunkowane na zwiększenie efektywności ochrony praw jednostki w procesie sądowoadministracyjnym i podniesienie standardów prawa do sądu administracyjnego – wynikających czy to z art. 6 Konwencji, czy z art. 47 KPP – przez zwiększanie kompetencji sądów krajowych do orzekania merytorycznego. Komitet Ministrów Rady Europy rekomenduje w tym zakresie wprowadzenie możliwości wydawania przez sądy administracyjne nakazów sądowych w przypadku niewykonania przez organy wyroków sądów administracyjnych. TSUE w najnowszym orzecznictwie wyznacza natomiast wyższe standardy – wskazując, że sądy administracyjne w takiej sytuacji powinny wydać wyrok merytoryczny, bez względu na to, czy krajowy porządek prawny przewiduje takie uprawnienie, o ile sprawa zawiera w sobie element prawa europejskiego.

³⁶ N. Półtorak, *Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądowoadministracyjna*, ZNSA 2014, 3, s. 40.

³⁷ D. Gut, *Merytoryczne orzekanie sądów...*, op. cit., s. 662.

Obecnie w poszczególnych państwach europejskich modele orzecznicze poszczególnych systemów sądownictwa administracyjnego są jednym z najbardziej zróżnicowanych obszarów. Dostrzegalna jest jednak wyraźna tendencja do zwiększania uprawnień reformatoryjnych. Uprawnienia takie przysługują – w różnym stopniu – sądom francuskim, brytyjskim, holenderskim i szwedzkim, a w Austrii w pewnej kategorii spraw wydanie przez sąd orzeczenia reformatorycznego co do istoty sprawy jest obligatoryjne.

Wnioski końcowe

Szybkie i skuteczne wykonanie wyroku sądu administracyjnego wynika przede wszystkim z konieczności zagwarantowania społecznego poczucia sprawiedliwości. Strony postępowań sądowoadministracyjnych mają prawo do uzyskania wyroku, który zostanie szybko wykonany przez organ, ewentualnie do uzyskania rozstrzygnięcia sprawy co do istoty – wówczas gdy dojrzała ona do rozstrzygnięcia i kiedy rozstrzygnięcie to jest uzasadnione z punktu widzenia prostoty i szybkości postępowania oraz oszczędności kosztów postępowania.

W Polsce uprawnienia orzecznicze w sprawach rozpatrywanych przez sądy administracyjne mają charakter mieszany, choć dominują te o charakterze kasacyjnym. Oznacza to, że w większości przypadków sąd administracyjny ma kompetencje do uchylecia wadliwego aktu administracyjnego, merytoryczne załatwienie sprawy pozostaje natomiast nadal po stronie organu administracji publicznej. Funkcjonowanie tego rozwiązania może nierzadko prowadzić do negatywnego zjawiska, jakim jest wielokrotne przekazywanie sprawy pomiędzy organem a sądem – na skutek niewykonywania lub nienależytego wykonywania wyroków sądów administracyjnych. Prowadzi to do wydłużenia czasu trwania postępowania, godzi w autorytet sądu oraz społeczne poczucie sprawiedliwości – przez jej odroczenie, co niewątpliwie przemawia za zwiększaniem uprawnień reformatoryjnych. W celu osiągnięcia dostrzegalnej zmiany charakteru orzecznictwa – przez umożliwienie załatwiania większej liczby spraw w formie orzeczeń reformatoryjnych – konieczna jest jednak modyfikacja przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi także w sferze prowadzenia postępowania dowodowego z własnej inicjatywy oraz w poszerzonym zakresie. Przyszłe rozwiązania mogą być wzorowane na rozwiązaniach austriackich – sądy

administracyjne mają tam bowiem mocne uprawnienia do wydawania orzeczeń reformatoryjnych. Na gruncie art. 130 ust. 4 austriackiej konstytucji przewidziano sytuacje, w których sądom administracyjnym pierwszej instancji przyznano uprawnienia do merytorycznego orzekania. W ramach skarg na decyzje organów administracji z powodu ich sprzeczności z prawem (*Bescheidsbeschwerde*) w sprawach karnoadministracyjnych wydanie przez sąd orzeczenia reformatoryjnego jest obligatoryjne. Z kolei w pozostałych sprawach obowiązek wydania przez sąd orzeczenia w ramach tzw. pełnego orzekania występuje w sytuacji zaistnienia jednej z dwóch niezależnych od siebie przesłanek. Sąd rozstrzygnie merytorycznie, jeżeli stan faktyczny spraw nie budzi wątpliwości, a także w sytuacji, gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd administracyjny uzasadnione jest względami szybkości lub wiąże się ze znaczną oszczędnością kosztów. Uprawnienia do orzekania przez sądy administracyjne w pierwszej instancji odnoszą się zatem jedynie do orzekania w sprawach ze skarg na decyzje (*Bescheidsbeschwerde*), przy czym dotyczy to również decyzji wydanych w warunkach uznania administracyjnego. W sytuacji jednak, gdy sąd został zobligowany do wydania orzeczenia merytorycznego, nie jest on uprawniony do wydania orzeczenia o charakterze kasacyjnym. Orzeczenie kasacyjne w sprawie ze skargi na decyzję może być zatem wydane jedynie w wyjątkowych sytuacjach – w szczególności wówczas, gdy mamy do czynienia ze znaczącymi lukami w materiale dowodowym, kiedy organ administracji zaniechał przeprowadzenia postępowania dowodowego lub podjął czynności, które jedynie w niewielkim stopniu przyczyniły się do ustalenia stanu faktycznego sprawy³⁸.

Archaiczny model kasacyjny negatywnie oddziałuje na sferę praw i wolności jednostki, godząc w jej poczucie sprawiedliwości. Oddziaływanie w tym zakresie jest na tyle silne, że rezygnacja z tego rodzaju rozwiązań lub istotne ich ograniczenie stały się koniecznością. Tego rodzaju tendencja jest wyraźnie dostrzegalna w modelach sądownictwa administracyjnego funkcjonujących w poszczególnych państwach europejskich oraz w podejściu regionalnych organizacji wyznaczających standardy ochrony praw człowieka, takich jak Rada Europy i Unia Europejska. Komitet Ministrów Rady Europy rekomenduje w przypadku niewykonania wyroku sądu wprowadzenie możliwości wydawania nakazów sądowych wiążących organy; z kolei TSUE w przełomowym wyroku w sprawie *Torubarov* stwierdził, że sądy

³⁸ Zob. P. Ostojcki, W. Piątek, *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, ZNSA 2016, 2, s. 146.

administracyjne w takiej sytuacji powinny wydać wyrok merytoryczny – bez względu na to, czy krajowy porządek prawny przewiduje takie uprawnienie, o ile sprawa zawiera w sobie element prawa europejskiego. Wyrok ten to niewątpliwy kamień milowy na drodze zwiększania uprawnień merytorycznych. Świadczy również o ewolucji w tym kierunku standardów kontroli sądowoadministracyjnej. Pozostaje nadzieja, że jego następstwa będą równie spektakularne, jak konsekwencje wyroku TSUE z 13 grudnia 2017 r. w sprawie *Soufiane El Hassani* przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych RP (C-403/16), w którym stwierdzono, że art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego w związku art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy – której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego – z poszanowaniem zasad równoważności i skuteczności. Procedura ta musi gwarantować na pewnym etapie postępowania środek odwoławczy do sądu. Wyrok ten doprowadził w krótkim czasie do włączenia do kognicji sądowoadministracyjnej (właściwości sądów administracyjnych) skarg na decyzje: o odmowie wydania wizy, o cofnięciu i unieważnieniu wizy Schengen oraz działalności konsula w tym zakresie. Wydaje się, że podobna sytuacja może dotyczyć wyroku w sprawie *Torubarov* i orzeczeń merytorycznych sądów administracyjnych.

Abstrakt

W opracowaniu przedstawiono najnowsze tendencje i poglądy w analizowanym obszarze oraz podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy obecnie możliwe jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony praw jednostki – strony postępowania administracyjnego – bez istotnego zwiększania uprawnień do merytorycznego orzekania przez polskie sądy administracyjne. Czy istniejący w Polsce kasacyjny model orzecznictwa, pomimo innych usprawnień proceduralnych, nie wyczerpał możliwości szybkiego załatwiania spraw podmiotów ubiegających się o ochronę przed sądem administracyjnym – bez istotnego przemodelowania kompetencji do orzekania co do istoty sprawy przez pozostawienie orzeczenia w tym zakresie sędziemu administracyjnemu, na podstawie pewnej klauzuli generalnej, choćby na wzór rozwiązań austriackich, a nie – jak ma to obecnie miejsce – na podstawie przywołanego art. 145a § 1 w zw. z § 3 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, standardy europejskie, sądownictwo administracyjne, model orzeczniczy sądownictwa administracyjnego.

BIBLIOGRAFIA

- Alexy R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994.
- Bernatt M., *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, 1.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dworkin R., *Taking Rights Seriously*, London 1977/2011.
- Garner B.A., *Black’s Law Dictionary*, Tenth Edition, Texas 2014.
- Gontarski W., *Domniemanie niewinności, in dubio pro reo i przesłanki tymczasowego aresztowania w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2022, 4.
- Gut D., *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2017.
- Gut D., *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka. Praca doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji UKSW pod kierunkiem prof. dr hab. M. Jaśkowskiej*, Warszawa 2023, niepublikowana.
- Izdebski H., *Sądy administracyjne a podział władz*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, 1.
- Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Kmieciak Z., *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, 4.
- Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019.
- Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, 4.
- Ostojski P., Piątek W., *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, 2.
- Piątek W., Skoczylas A., *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, 1.
- Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Kraków 2005.
- Półtorak N., *Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, 3.
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Sarnecki, Kraków 2000.

Schwarze J., *European Administrative Law*, Luxembourg 2006.

Skoczylas A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, 10.

System prawa administracyjnego, tom 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.

System prawa sądownictwa administracyjnego. *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023.

Szydło M., *Opinia sporządzona dla Biura Analiz Sejmowych z 21 października 2013 r.* – www.sejm.gov.pl.

The Philosophy of Law, ed. R. Dworkin, Oxford 1997.

Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do: R. Dworkin, Imperium prawa*, Warszawa 2022.