

Kacper Rożek¹

Sądownictwo administracyjne a pojęcie wymiaru sprawiedliwości

Streszczenie :

Treść artykułu skupia się na interpretacji przepisu z art. 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w całości, jak i analizie poszczególnych jego części składowych, patrząc na nie z perspektywy niektórych przepisów konstytucyjnych. Analizie poddana zostaje funkcja sądów administracyjnych, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między wskazanymi organami. Sformułowania użyte we wspomnianym przepisie oraz sam cel, dla którego został on w taki sposób skonstruowany, zostały szeroko przedyskutowane, z odniesieniami zarówno do dorobku nauki prawa administracyjnego, jak i prawa konstytucyjnego. Głównym problemem jawiącym się na tle brzmienia przepisu jest istota wymiaru sprawiedliwości, której próba przedstawienia opiera się o – niejednokrotnie kontrowersyjne – orzeczenia sądów administracyjnych oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Tekst prezentuje więc pojęcie wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do działalności sądów administracyjnych, biorąc pod uwagę istotę prawa do sądu zagwarantowanego w ustawie zasadniczej.

Słowa kluczowe: wymiar sprawiedliwości, prawo do sądu, sądy administracyjne, ustawa zasadnicza, kontrola administracji publicznej

Zagadnienia wstępne

Wydaje się, że w państwie prawa ochrona obywatela przed niezgodnymi z prawem aktami lub działaniami administracji publicznej powinna mieć pierwszorzędne znaczenie. Jak zauważył W.L. Jaworski, „problemem państwa praworządnego, tj. takiego, które

¹ Autor jest studentem V roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim.

samo siebie wiąże ustawami, jest problem systemu środków kontroli działalności państwa². Wspomnianej kontroli służy przede wszystkim dwuinstancyjne postępowanie jurysdykcyjne, ale podkreśla się, że najdoskonalszym „wynałazkiem prawodawczym” spełniającym ten cel jest sądownictwo administracyjne³.

Problemem, jaki od razu rodzi się w głowach konstytucjonalistów oraz administratywistów, jest kwestia rzeczywistego sprawowania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej. Uwzględniając literalne brzmienie przepisów ustrojowych dotyczących tych specjalnych sądów oraz dorobek literatury i orzecznictwa, poniższe uwagi nawiązywać będą do relacji dwóch konstrukcji prawnych, a mianowicie wspomnianych już sądów administracyjnych i pojęcia wymiaru sprawiedliwości.

Podążając za R. Hauserem, wymaga podkreślenia, że norma dekodowana z art. 1 § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴, jest niczym innym, jak wyznaczeniem pewnych ram ustrojowych funkcjonowania sądów administracyjnych. Zostało w nim przecież wskazane, że ich podstawową funkcją jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między wskazanymi organami⁵. Wspomnieć w tym miejscu należy, że omawiany przepis ustrojowy ma charakter bardziej materialny, albowiem wyjaśnia zasady funkcjonowania sądów administracyjnych, a to zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 20 stycznia 2011 r.⁶ Ponadto, nie sposób jest nie zgodzić się z propozycjami zarówno A. Puczko, jak i E. Plesnarowicz-Durskiej, że omawiany artykuł należy zawsze odczytywać wraz z innymi przepisami ustrojowymi dotyczącymi sądownictwa administracyjnego, a mianowicie z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, który urzeczywistnia zasadę trójpodziału i równoważenia władz, art. 173 Konstytucji RP, który gwarantuje odrębność i niezależność sądów, art. 175 Konstytucji RP, który wymienia podmioty sprawujące wymiar sprawiedliwości w Polsce oraz z art. 184 ustawy zasadniczej, który jest niemal w całości powtórzony w treści art. 1 omawianej ustawy ustrojowej i wskazuje przede wszystkim na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Ważne jest również zwrócenie uwagi na fakt, iż przepis art. 1 p.u.s.a. jest jednocześnie

² W.L. Jaworski, „Państwo praworządne” w *Naszej Konstytucji*, s. 105, cyt. za: J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 6.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 407.

⁴ Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 1066; dalej: p.u.s.a.): 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 organami a organami administracji rządowej. Z kolei § 2 tego artykułu stanowi, iż: Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

⁵ R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004, nr 2, s. 25.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., I OSK 345/2010, LexPolonica nr 2505364.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP).

realizacją wynikającego z art. 45 Konstytucji RP prawa do sądu, które to prawo wynika z zasady demokratycznego państwa prawa⁸. W związku z powyższym, zasadniczą część niniejszej pracy poświęcona jest interpretacji przepisu art. 1 ustawy ustrojowej w całości, jak i analizie poszczególnych jego części składowych, przy czym analiza prowadzona jest z perspektywy przytoczonych przepisów konstytucyjnych.

O właściwości sądów administracyjnych

Na samym początku należy zauważyć, że Konstytucja RP przekazała generalną właściwość w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości sądom powszechnym, za wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 9 czerwca 1998 roku, o ile prawo do sądu można pojmować jako ustanowienie regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, o tyle określenie sądu, który winien być adekwatny do rozpoznania danego rodzaju spraw, stanowi prerogatywę legislatywy. Dlatego też, jak podnosi TK, kontrola sądowa pewnego zakresu spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania, czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa⁹. Sądem właściwym będzie taki organ władzy państwowej, który jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jest uprawniony rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie, w ramach odpowiedniej procedury do sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹⁰. Powyższe rozwinięcie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu jest jednocześnie fundamentem dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Mając na uwadze unormowania konstytucyjne należy stwierdzić, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej należy do sądów administracyjnych, a nie innych sądów.

Pojęcie działalności administracji publicznej wydaje się być jednak bardzo nieprecyzyjne. Z ustawy nie wynika dokładnie, czy chodzi o każdy przejaw działalności administracji publicznej, czy też może tylko o niektóre z działań, takich jak np. wydawanie aktów administracyjnych. Według A. Puczko, nie ma możliwości – bez posiłkowania się przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ – dekodowania znaczenia tego przepisu. Powyższe potwierdza jedynie fakt, że art. 1 § 1 jest przepisem ustrojowym i nie reguluje on właściwości proceduralnej sądów administracyjnych, tudzież nie określa przedmiotu kontroli (zakresu zaskarżenia). Zagadnienie to precyzuje natomiast zasadniczo art. 3 p.p.s.a. Katalog zawarty w tym artykule jest katalogiem ogólnym, ale zarazem pojemnym. Obejmuje on bowiem zarówno akty stosowania, jak i stanowienia prawa, w tym też podejmowane przez administrację publiczną czynności materialno-techniczne i działania

⁸ E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, LexisNexis 2014.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.

¹⁰ M. Jaworska, *Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego” a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2012, nr 3, s. 207 i nast.

¹¹ Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 (dalej: p.p.s.a.).

bezpośrednio zobowiązujące. W ślad za J. Zimmermannem należy stwierdzić, że kognicji sądów administracyjnych poddane zostały niemalże wszystkie przejawy działalności administracji publicznej, która wykonywana jest w ramach administrowania w ujęciu przedmiotowym¹².

Semantyka pojęcia wymiaru sprawiedliwości

W literaturze kwestia prawidłowego pojmowania terminu „wymiar sprawiedliwości” była wielokrotnie dyskutowana i budziła wiele wątpliwości. Najczęściej jednak przyjmuje się definicję zaproponowaną przez L. Garlickiego, którą w swoich orzeczeniach wykorzystuje również Trybunał Konstytucyjny. Tak na przykład w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. TK przyjął, że przez wymiar sprawiedliwości należy rozumieć prawo do „merytorycznego, wiążącego i ostatecznego rozstrzygnięcia w sporze o prawo”¹³. Z kolei w wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r. TK wskazał, że „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości polega na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych”¹⁴. Natomiast w wyroku z dnia 16 września 2008 r. Trybunał podkreślił, że „istota sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki wiąże się w sposób konieczny z rozpatrzeniem przez sąd konkretnej, indywidualnej sprawy, wniesionej przez jednostkę (osobę fizyczną lub prawną)”¹⁵. Ostatecznie dla J. Nalezińskiego wymiar sprawiedliwości oznacza „działalność polegającą na rozwiązywaniu sytuacji spornych powstających na gruncie obowiązujących norm prawnych przez podmiot niezaangażowany w spór, który rozstrzyga te sytuacje, wykorzystując środki przymusu państwowego”¹⁶. Przedstawione powyżej przykłady definiowania pojęcia wymiaru sprawiedliwości i próby przekładania ich na płaszczyznę sądownictwa administracyjnego wywołują zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie prawa administracyjnego, uzasadnione wątpliwości. Pytanie, czy sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, pociąga za sobą intuicyjną odpowiedź negatywną, albowiem kontrola i weryfikacja zarazem tych aktów, które w istocie zostały już wydane (a więc funkcjonują w obrocie prawnym) z wymienionym wyżej pojęciem nie idą w parze¹⁷. Z kolei przechodząc do analizy sfery semantycznej pojęcia „wymiar sprawiedliwości” trzeba zaznaczyć, iż sąd administracyjny w istocie własnej działalności ani niczego nie „wymierza”, ani też nie dąży do osiągnięcia stanu sprawiedliwości. Jego zadaniem jest przecież zbadanie legalności wydanego aktu¹⁸. Jak zauważa A. Puczko, zapis konstytucyjny stanowiący, iż wymiar sprawiedliwości sprawują m.in. sądy administracyjne, analizowany od strony podmiotowej prowadzi do logicznego wniosku, że skoro NSA został

¹² J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 428.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK 2011, 33/4/A.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r., P 68/07, OTK 2008, 180/10/A.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r., P 76/06, OTK 2008, 121/7/A.

¹⁶ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2002, s. 330.

¹⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 252.

¹⁸ *Ibidem*, s. 252-253.

w Konstytucji ujęty w ramy sądów administracyjnych, to jego działalność również wiąże się z wymierzaniem sprawiedliwości¹⁹. Według T. Wosia, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie oznacza, że sąd wydaje rozstrzygnięcie stwierdzające jaka norma prawa administracyjnego znajduje w danej sprawie zastosowanie, a następnie konkretyzuje dyspozycję tej normy²⁰. Widać tutaj swego rodzaju korelację z interpretacją tego pojęcia, dokonaną w swoich orzeczeniach przez Trybunał Konstytucyjny. J. Zimmermann podaje jednak w wątpliwość, czy sposób sprawowania przez sądy administracyjne, w tym NSA, wymiaru sprawiedliwości, polegającego przecież na kontroli administracji publicznej, można uznać właśnie za klasyczny „wymiar sprawiedliwości”. Autor swoje stanowisko motywuje tym, że po pierwsze, przed sądem administracyjnym nie toczy się dosłowny „spór” między administracją a obywatelem²¹. Na gruncie postępowania przed sądem administracyjnym mechanizm tego „sporu” wyraża się w tym, że adresat jakiegoś działania lub aktu administracyjnego zarzuca organowi jego niezgodność z prawem, natomiast organ próbuje bronić się przed tym zarzutem. Wiadome jest jednak w doktrynie, że na gruncie prawa administracyjnego chodzi o niezgodność z prawem publicznym, a więc takim, które jest bezwzględnie obowiązujące i istniejące obiektywnie, tak jak obiektywnie istnieje zaskarżony akt. Podnoszone zatem w „sporze” argumenty będą mieć dla sądu znaczenie poboczne. Mogą być one przez niego jedynie w większym, bądź też mniejszym stopniu wykorzystane²². Celem sądów administracyjnych nie jest więc rozstrzygnięcie sporu. Drugim argumentem podnoszonym przez Autora jest fakt, że sąd administracyjny, przy wydawaniu swojego orzeczenia po przeprowadzeniu kontroli, wbrew temu, co zakłada m.in. T. Woś, nie konkretyzuje ani nie ustala – tak jak organ administracyjny – dyspozycji normy prawa administracyjnego. Sąd jedynie wypowiada się co do dokonanej już konkretyzacji, oceniając jej prawidłowość, a następnie akceptuje ją lub eliminuje z obrotu prawnego²³. W tym miejscu należy całkowicie zgodzić się z przytoczonym poglądem, ponieważ, jak wiadomo, aby można było stosować prawo materialne, norma prawna powinna znajdować się w formie generalnej i abstrakcyjnej. Nie można drugi raz konkretyzować normy indywidualnej i konkretnej. Wszelkie próby oddziaływania na takie normy raczej nazwać można kontrolą, aniżeli sądem. Trzeba także podkreślić, że polskie sądy administracyjne nie orzekają co do zasady merytorycznie, ale kasatoryjnie.

Idąc za S. Szusterem, wymaga wyeksponowania, że sądy administracyjne są uprawnione do badania wydanych przez organy administracji publicznej aktów oraz podjętych czynności (czy szerzej: zachowania się tych podmiotów) pod określonym kątem i wydawania rozstrzygnięć co do ich dalszego obowiązywania, w postaci np. uchylenia, stwierdzenia nieważności, stwierdzenia niezgodności z prawem, utrzymania w mocy

¹⁹ A. Puczko, *Ustrój Naczelnego Sądu Administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis 2013.

²⁰ T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 16.

²¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 413.

²² *Ibidem*, s. 407-408.

²³ *Ibidem*, s. 413.

na skutek oddalenia skargi²⁴. Potwierdzeniem tego stanowiska może być wyrok NSA z 2013 roku, stosownie do którego

rola sądu administracyjnego sprowadza się do badania i ewentualnego korygowania działania lub zaniechania organów administracji publicznej, a nie zastępowania ich w załatwianiu spraw przez wydawanie końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd administracyjny ocenia zgodność z prawem zaskarżonego aktu organu administracji publicznej, lecz nie zastępuje go w czynnościach. Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej²⁵.

B. Adamiak oraz J. Borkowski podnoszą, że co do zasady orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi, rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy. Tutaj jednak rola sądu administracyjnego się kończy, a sprawa powraca do organów administracji publicznej²⁶. Przedstawiony pogląd znajduje swoje potwierdzenie również w wyroku NSA z 2012 roku, w którym podkreślono, że sąd administracyjny nie rozstrzyga sprawy administracyjnej *in merito*, natomiast w postępowaniu administracyjnym obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie. Sąd administracyjny nie może zastąpić organu administracji w wykonaniu tego obowiązku²⁷. Należałoby więc uznać, że zapis art. 1 § 1 p.u.s.a. jest prawidłowy jedynie w aspekcie podmiotowym²⁸. Poza sporem pozostaje zatem to, że zarówno NSA, jak i wojewódzkie sądy administracyjne, są zaliczane do organów wymiaru sprawiedliwości. Nie ulega jednak wątpliwości, że z racji mocno ograniczonej kompetencji, a mianowicie zasadniczo wyłączonej kompetencji do merytorycznego orzekania (oczywiście poza nielicznymi wyjątkami – zwłaszcza poza wprowadzoną wraz z ostatnią nowelizacją ustawy merytoryczną kompetencją orzecniczą sądu na podstawie art. 145a p.p.s.a.), nie można sądów administracyjnych uznać za organy sprawujące wymiar sprawiedliwości pojmowany w sensie przedmiotowym. Uprawnienia sądów administracyjnych do merytorycznego orzekania w sprawach administracyjnych nadal bowiem mają charakter wyjątkowy. Zgodnie bowiem z art. 154 § 2 p.p.s.a. sądy administracyjne mają prawo orzec na wniosek strony o istnieniu lub nieistnieniu jej uprawnienia bądź obowiązku. W tym miejscu stykamy się jednak z szeregiem warunków. Po pierwsze, takie orzeczenie może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy wyrok sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na bezczynność nie został

²⁴ S. Szuster, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, LEX 2003.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2013 r., II GSK 108/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 05.12.2016.

²⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 350.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2012 r., II GSK 1439/2010, LexisNexis nr 3891033 [w:] A. Puczko, *Ustrój...*

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 407–413.

wykonany, a także gdy nastąpiła bezczynność organu po wyroku uchylającym jego akt lub czynność, bądź też stwierdzającym nieważność tego aktu lub czynności. Co więcej, okoliczności prawne i faktyczne sprawy nie mogą budzić wątpliwości, a nadto charakter tej sprawy pozwala na takie orzeczenie. Natomiast zgodnie ze wspomnianym art. 145 § 1 p.p.s.a., sąd uchylając decyzję lub postanowienie, zarówno w całości, jak i w części, z powodu pogwałcenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy albo też stwierdzając nieważność decyzji lub postanowienia z uwagi na zaistnienie przyczyn nieważności decyzji z art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli dodatkowo uzasadniają to okoliczności sprawy, zobowiązuje dany organ do wydania decyzji w określonym terminie, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, o ile nie pozostawiono ich uznaniu organu. Ponadto, jeżeli pomimo zobowiązania ciążącego na organie, we wskazanym terminie decyzja lub postanowienie o określonej treści nie zostaną wydane, sąd, po uprzednim wniesieniu przez stronę skargi z żądaniem wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie jej uprawnienia, czy też obowiązku, wyda orzeczenie w tym przedmiocie. Z kolei w przepisie z art. 146 § 2 p.p.s.a. znajduje się podstawa kompetencyjna sądu do uznania w swoim wyroku uprawnienia lub obowiązku wynikających jednakże tylko z przepisów prawa w przypadku skarg na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a. Podobną możliwość posiada sąd w przypadku uwzględniania skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie. Zgodnie z art. 149 § 1b p.p.s.a. dodatkowo do przewidzianych przez ustawę rozwiązań sąd może orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnień i obowiązków. Tutaj znów wprowadzone zostały ograniczenia w postaci przesłanki odpowiedniego „charakteru sprawy” oraz „niebudzących uzasadnionych wątpliwości co do okoliczności stanu faktycznego i prawnego tej sprawy”. Z przytoczonych przepisów jasno wynika merytoryczna kompetencja orzecznicza sądu, jakkolwiek jednak obwarowana ona jest wymogiem spełnienia szeregu przesłanek. Przesądza to dodatkowo o wyjątkowości takiej kompetencji sądów administracyjnych. Ostatecznie, wracając do analizy samego p.u.s.a., należy się zgodzić z prezentowanym przez A. Puczko poglądem, że ustrojowy przepis art. 1 § 1 p.u.s.a. prowadzić może do błędnych wniosków, co z kolei uzasadniać powinno *de lege ferenda* postulat jego zmiany²⁹.

Wymiar sprawiedliwości a kontrola działań administracji publicznej

Kolejnym wymagającym rozważenia elementem omawianego przepisu ustrojowego jest pojęcie kontroli działań administracji publicznej. Z samej jego treści wywnioskować można, że sprawowana przez sądy kontrola jest pewnym ograniczeniem sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości. W przepisie ustawodawca przyjął następujące stwierdzenie: „sądy sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej (...)”³⁰. Za podanym ograniczeniem sprawowania wymiaru sprawiedliwości może przemawiać również wykładnia przepisu art. 175 ust. 1 w związku

²⁹ A. Puczko, *Ustrój...*

³⁰ Art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U.2016.1066).

z art. 184 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z wyrokiem TK z 1999 roku sądy administracyjne stanowią

wyodrębnioną część władzy sądowniczej, a nie organy kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną. Inne są bowiem cele kontroli administracji publicznej. Kontrola ta jest sprawowana wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego. Jeżeli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (...), chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki³¹.

Co za tym idzie, nie należy traktować sądów administracyjnych jako organów kontroli zewnętrznej nad organami administracji publicznej, lecz jako wyodrębnioną władzę powołaną specjalnie do ochrony praw podmiotowych obywateli.

Jednakże i z samą ochroną praw podmiotowych związanych jest kilka problematycznych kwestii. Idąc za W. Sawczynem należy stwierdzić, że skoro kontrola administracji publicznej sprawowana jest przez sądy pod względem zgodności z prawem, czyli prawidłowości zastosowania przepisów obowiązującego prawa oraz trafności ich wykładni, to wydaje się, że celem ustawodawcy było wysunięcie na pierwszy plan obiektywnego porządku prawnego, czyli ochrony prawa przedmiotowego³², co byłoby – zdaniem Autora – raczej bardziej zgodne z pojęciem kontroli zewnętrznej administracji niż sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Wiadome jest jednak, że w większości przypadków ochrona prawa przedmiotowego w demokratycznym państwie prawa jest związana z ochroną praw podmiotowych. Należałoby się zgodzić z poglądem E. Iserzona i J. Starościała, że główną intencją powołania organów władzy sądowniczej dokonujących kontroli administracji było stworzenie takich organów państwowych, które przede wszystkim dbałyby o zabezpieczenie praw podmiotowych jednostki, a dopiero później, jako cel wtórny, o ochronę obiektywnego porządku prawnego³³. Podzielić należy również pogląd B. Adamiaka, że przyjęte w art. 184 Konstytucji RP rozwiązanie nie podważa tezy, że sądownictwo administracyjne powołane jest do ochrony praw podmiotowych jednostki i taka jest też jego podstawowa funkcja³⁴.

Kolejnym istotnym zagadnieniem, związanym z odrębnością zewnętrznej kontroli administracji publicznej i sądowej kontroli, o której mowa w art. 1 § 1 p.u.s.a., jest funkcjonowanie dwóch pionów sądownictwa, jednego – zastrzeżonego dla sądów powszechnych oraz drugiego – zarezerwowanego dla NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. Wiadome jest, że kontrola administracji publicznej może być zarówno sprawowana przez sądy powszechne, jak i sądy specjalne, do których należą sądy administracyjne. W Polsce przyjęto jednak wariant sprawowania tej kontroli przez

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK 1999, nr 97.

³² W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 26.

³³ E. Iserzon, J. Starościał, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 225.

³⁴ B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 18.

sądy specjalne, natomiast o tym, czy w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej właściwy jest sąd administracyjny, czy sąd powszechny decyduje to, czy postępowanie sądowe ma polegać tylko na kontroli działalności administracji, czy na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do końcowego załatwienia³⁵.

Przy uwzględnieniu powyższego, problem związany z pojęciem wymiaru sprawiedliwości i kontroli administracji publicznej wydaje się być coraz bardziej klarowny. W celu jeszcze dobitniejszego jego wyjaśnienia należy przytoczyć słowa R. Hausera i M. Masternak-Kubiak, którzy stwierdzili, że każdy rodzaj kontroli (w tym i ta sprawowana przez sądy administracyjne) nie powinien prowadzić do zastępowania działania podmiotu podlegającego kontroli³⁶. Dlatego też klasyczne doktrynalne ujęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie może mieć tutaj prawidłowego zastosowania. Wprowadzenie merytorycznego orzecznictwa sądowno-administracyjnego prowadziłoby wprost do uciekania administracji od rozstrzygania spraw skomplikowanych. Kontrola, jak już zostało to wcześniej zauważone, polega na możliwości wyeliminowania aktu, a nie zastąpienia go nowym aktem, bo to stanowiłoby działanie, które nazywane jest podwójną administracją³⁷. W doktrynie podnosi się, że rozszerzenie kompetencji sądów administracyjnych przez umożliwienie np. wojewódzkim sądom administracyjnym orzekania merytorycznego w sprawach administracyjnych, może budzić kontrowersje. Przede wszystkim taki stan podaje w wątpliwość konstytucyjną zasadę trójpodziału i równowagi władzy z art. 10 Konstytucji RP, wywodzącą się przecież już od Monteskiusza³⁸. Analizując przepis art. 10 Konstytucji RP można wywnioskować, że ustawodawca chciał, aby jego brzmienie zostało przyjęte w polskim porządku prawnym w postaci oczywiście modelowej. W. Skrzydło sugeruje jednak, że doktryna prawa konstytucyjnego dawno już odeszła od całkowitego zrównoważenia władz³⁹. Nadto D. Kijowski wychodzi z pytaniami teoretycznymi dotyczącymi tego, czy w ogóle rozdział kompetencji między egzekutywą a sądownictwem nie polega na tym, że egzekutywa rozstrzyga sprawy w postępowaniu niespornym, zaś sądy czynią to samo, ale już wtedy, gdy wyniknie spór⁴⁰. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie może być wyłącznie negatywna, biorąc pod uwagę brak typowej sporności, czyli kontradiktoryjności w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Co więcej, cytując J. Łętowskiego: „wskazywanie sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez sądy administracyjne wykracza poza granice następcości i kasacyjności orzekania sądu i może być traktowane jako

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 408-409.

³⁶ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, LEX 2009. Por. R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1999, z. 12, s. 23.

³⁷ W. Sawczyn, *Związanianie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 9.

³⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 410.

³⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.

⁴⁰ D. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 332.

współadministrowanie, od czego twórcy systemów sądowej kontroli administracji publicznej usilnie uciekają⁴¹.

Ostateczne potwierdzenie powyższych rozważań znaleźć można m.in. w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2011 r., zgodnie z którym do kompetencji sądu administracyjnego należy jedynie kontrola legalności rozstrzygnięć wydanych na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu administracyjnym. Sądowa kontrola legalności uznaniowych decyzji sprowadza się do oceny, czy organ prawidłowo zgromadził materiał dowodowy, czy wyciągnięte wnioski w zakresie merytorycznym mają swoje uzasadnienie w zebranych materiale dowodowym oraz czy dokonana ocena mieści się w ustawowych granicach, wyciągnięte zaś wnioski są logiczne i poprawne⁴². Natomiast w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 11 sierpnia 2011 r. podniesiono, że stosownie do art. 3 p.p.s.a. sąd administracyjny bada legalność zaskarżonej decyzji, to jest jej zgodność z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron, oraz prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej, i oceny tej dokonuje na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy. Sąd nie posiada natomiast uprawnień do oceny słuszności, czy też celowości skarżonej decyzji, jak również nie rozpatruje sprawy, kierując się zasadami współżycia społecznego⁴³. Podobnie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. NSA uznał, że poza wyjątkiem określonym w art. 106 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne w ogóle nie prowadzą postępowania dowodowego i nie dokonują ustaleń. Taki model funkcjonowania sądownictwa administracyjnego wyłącza gromadzenie i ocenę dowodów we własnym zakresie przez sądy administracyjne. Wobec powyższego, sądy administracyjne powołane są do kontroli działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej⁴⁴. Samo rozumienie kontroli jako porównywania stanu istniejącego ze stanem pożądanym sugeruje, że działalność sądów administracyjnych jest wtórna względem działalności administracji publicznej.

Jako kontrargument można przedstawić też inne stanowisko w tej kwestii, prezentowane przez A. Redelbacha, który postulując zmianę procedury sądownoadministracyjnej i powołując się na orzecznictwo strasburskie uznawał, że „organ występujący w danej sprawie jako sąd musi charakteryzować się pełną kognicją, zdolnością do ustalania stanu faktycznego i prawnego sprawy, a także do dokonania subsumpcji i rozstrzygnięcia sprawy”⁴⁵.

⁴¹ J. Łętowski, *Austria* [w:] L. Garlicki, *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 170–171.

⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2011 r., I SA/Bk 335/11, Orzeczenia NSA, 05.12.2016.

⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 11 sierpnia 2011 r., II SAB/Bk 41/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 05.12.2016.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r., II OSK 32/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 05.12.2016.

⁴⁵ A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 262.

Przytoczona powyżej argumentacja przemawia jednak za tym, że klasyczne i przyjęte w doktrynie pojmowanie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jako kompetencji m.in. do merytorycznego rozstrzygnięcia, daje się wszakże aplikować do sądów powszechnych, natomiast z uwagi na treść art. 1 u.p.s.a., konstytucyjne unormowania oraz cel utworzenia sądownictwa administracyjnego, nie idą w parze ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy specjalne, w szczególności przez sądy administracyjne. W ślad za J. Zimmermannem należałoby stwierdzić, że w przypadku sądów administracyjnych jest mowa o pewnej odmianie wymiaru sprawiedliwości, uwzględniającej specyfikę sądownictwa administracyjnego, gdyż jakkolwiek sądy te nie formułują dyspozycji normy, to jednak w sposób niezawisły i z założenia bezstronny przeprowadzają proces myślowy, polegający na zastosowaniu prawa do konkretnego stanu faktycznego i wyciągnięciu z tego odpowiednich konsekwencji⁴⁶.

Podsumowanie

Podsumowując godzi się wskazać, że art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych stanowi przepis, który na pierwszy rzut oka nie wygląda na skomplikowany. Jednakże użyte w nim sformułowania oraz sam cel, dla którego został on w taki sposób skonstruowany, niwelują szanse na jasne i szybkie odkodowanie jego znaczenia. Głównym problemem zeń wypływającym jest istota wymiaru sprawiedliwości, który zgodnie z ustawą zasadniczą sprawują również sądy administracyjne. Jak często jest to podkreślane, większość doktryny prawa administracyjnego oraz orzecznictwo sądów administracyjnych negują klasyczną i utartą wśród konstytucjonalistów definicję tego pojęcia. Przyjmuje się, że sądy administracyjne, choć sprawują wymiar sprawiedliwości, to tylko w pewnym zmodyfikowanym zakresie. Z całą pewnością można stwierdzić, że poza wyjątkami wskazanymi w ustawie, nie mogą one orzekać merytorycznie co do istoty sprawy. Również pojęcie kontroli działalności administracji publicznej rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. W pierwszej kolejności, sądy administracyjne nie są typowymi organami kontrolującymi działalność organów administracyjnych, a jedynie sprawują kontrolę wtórną pod względem legalności. Ponadto ich kognicja obejmuje praktycznie wszelką działalność administracji publicznej. Wreszcie należy stwierdzić, że występująca w polskim prawodawstwie niekonsekwencja w doborze pojęć i dowolność w rozszerzaniu jego zakresu powoduje problemy tak orzecznicze, jak i naukowe, których rozwiązanie, często niełatwe, leży w rękach doktryny prawa administracyjnego.

⁴⁶ J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego* [w:] J. Góral, *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 494 i nast.

* * *

Administrative Judiciary and the Definition of Judicature

The text focuses on the interpretation of the Article 1 of the Polish Law on the system of administrative courts. The aforementioned article has been analyzed both as a whole and as its separate, individual elements, with reference to the Polish Constitution. The function of the administrative courts, that is exercising administration of justice through the control of the activity of the public administration in Poland and solving competence disputes between particular organs, has also been discussed thoroughly. It is commonly known that the wording used in the article and the aim of its implementation in such a way have been the subject of discussion within this work, with the direct reference to the literature of the administrative and constitutional law. The main problem which arises from the provision is the essence of administration of justice, which has been described in respect of the judgments of both administrative courts and constitutional court. The text depicts the idea of administration of justice in relation to the administrative judiciary, taking the essence of the right to the fair trial into consideration.

Key words: administration of justice, right to the fair trial, administrative courts, Constitution, control of the public administration