



Mariusz Bogusz

Uniwersytet Gdański

PROBLEM KONSTYTUCYJNOŚCI PRZEPISU ART. 145 § 3 I ART. 145A PRAWA O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ (dalej: nowela kwietniowa) wprowadziła znaczące zmiany w przepisach regulujących postępowanie sądownoadministracyjne. Zmiany te polegają m.in. na dodaniu przez przepis art. 1 pkt 37 noweli kwietniowej w art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² (dalej: p.p.s.a) nowego § 3 oraz na dodaniu przez przepis art. 1 pkt 38 noweli kwietniowej w p.p.s.a. nowego art. 145a.

Nowe przepisy art. 145 § 3 oraz art. 145a p.p.s.a. mają następujące brzmienie: „§ 3. W przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, sąd stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie”.

„Art. 145a § 1. W przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

§ 2. O wydaniu decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, właściwy organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. W przypadku niezawiadomienia sądu, może on orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

§ 3. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 658.

² Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 846 z późn. zm.

na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6”.

Przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. oraz przepis art. 145a p.p.s.a. weszły w życie 15 sierpnia 2015 r. (art. 3 noweli kwietniowej) i znajdują zastosowanie również w postępowaniach sądownoadministracyjnych wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. (art. 2 noweli kwietniowej).

Konstrukcja nowej kompetencji sądu administracyjnego, wynikającej z art. 145 § 3 p.p.s.a., zakłada, że sąd administracyjny, stwierdziwszy, że decyzja administracyjna (lub postanowienie) jest dotknięta wadą prowadzącą do jej uchylecia (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.) lub wadą prowadzącą do stwierdzenia jej nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), a zarazem, że istnieją podstawy do umorzenia postępowania administracyjnego, będzie zobowiązany umorzyć postępowanie administracyjne. Rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania administracyjnego będzie towarzyszyć „tradycyjnemu” orzeczeniu kasacyjnemu, tj. uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej bądź postanowienia. Sąd administracyjny, umarzając postępowanie administracyjne, będzie w takim przypadku samodzielnie i bezpośrednio wykonywał kompetencje organu administracji publicznej z zakresu administracji publicznej, działając za ten organ. Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego nie będzie miało charakteru fakultatywnego, ani też zależało od dokonywania przez sąd jakichkolwiek ocen (np. czy umorzenie jest uzasadnione szczególnymi okolicznościami konkretnego przypadku). Umorzenie postępowania administracyjnego przez sąd administracyjny nastąpi obligatoryjnie; sąd będzie zobowiązany umorzyć postępowanie administracyjne na takich samych warunkach prawnych, na jakich zobowiązany byłby je umorzyć organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne.

Z kolei konstrukcja nowej kompetencji sądu administracyjnego, wynikającej z art. 145a p.p.s.a. zakłada, że sąd administracyjny, stwierdziwszy, że decyzja administracyjna (lub postanowienie) jest dotknięta wadą prowadzącą do jej uchylecia z powodu naruszenia prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. „a” p.p.s.a.) lub wadą prowadzącą do stwierdzenia jej nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), będzie zobowiązany wyznaczyć organowi administracji publicznej termin do wydania decyzji lub postanowienia z jednoczesnym wskazaniem temu organowi „sposobu załatwienia sprawy” lub jej „rozstrzygnięcia”. Sformułowanie przez sąd administracyjny owego „wskazania” będzie towarzyszyć „tradycyjnemu” orzeczeniu kasacyjnemu, tj. uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej bądź postanowienia. Z kolei aktualizacja kompetencji sądu administracyjnego do sformułowania

owego „wskazania”, wiążącego organ administracji publicznej i przesądającego w istocie rzeczy o treści przyszłego rozstrzygnięcia tego organu, będzie następować jedynie wówczas, gdy będzie to „uzasadnione okolicznościami sprawy”, a ponadto będzie wyłączona w sytuacji, w której rozstrzygnięcie „pozostawiono uznaniu organu”.

Ewentualne niewydanie przez organ administracji publicznej decyzji lub postanowienia w wyznaczonym przez sąd terminie jest sankcjonowane grzywną, która może zostać wymierzona organowi przez sąd administracyjny oraz możliwością wydania przez sąd „orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku” (jeżeli będą na to pozwalały „okoliczności sprawy”, a ponadto po wyczerpaniu przez skarżącego stosownego trybu).

Konstrukcja kompetencji sądu administracyjnego wynikająca z art. 145a p.p.s.a. przewiduje zatem dwuetapowe działanie sądu administracyjnego (każdy etap w odrębnym postępowaniu zainicjowanym odrębną skargą): na pierwszym etapie sąd formułuje wiążącą organ administracji publicznej dyrektywę wydania przez ten organ rozstrzygnięcia (decyzji administracyjnej, postanowienia) określonej treści, natomiast na drugim etapie – w przypadku niewykonania dyrektywy sądu przez organ administracji publicznej – sąd administracyjny samodzielnie i bezpośrednio wykonuje kompetencje organu administracji publicznej z zakresu administracji publicznej, działając za ten organ (jeżeli „pozwalają na to okoliczności sprawy”).

W uzasadnieniu projektu noweli kwietniowej wskazywano, iż mimo dobrego funkcjonowania modelu orzekania kasacyjnego „w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie”³. Stąd też propozycje zawarte w projekcie szły „w kierunku merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w ramach wykonywanej kontroli działalności administracji publicznej”⁴.

Gdy chodzi o nowy § 3 w art. 145 p.p.s.a., to w uzasadnieniu projektu proponowano, „aby wyrok sądu administracyjnego w takiej sytuacji definitywnie załatwiał sprawę administracyjną bez potrzeby ponownego angażowania organu administracji publicznej tylko po to, żeby wydał decyzję o umorzeniu postępowania”⁵. Z kolei wprowadzenie nowego art. 145a p.p.s.a. uzasadniano tym, że propozycja ta „wpisuje się w ogólną tendencję występującą w europejskich systemach prawnych przejmowania przez sądy administracyjne merytorycznego orzekania w sprawie. Wkroczenie przez sąd w takiej szczególnej formie w domenę uprawnień organu – wskazywano dalej w uzasadnieniu projektu – jest w proponowanym przypadku uzasadnione względami efektywności i sprawno-

³ Druk sejmowy numer 1633 z dnia 10 lipca 2013 r., uzasadnienie do projektu ustawy, s. 2.

⁴ Tamże, s. 2.

⁵ Tamże, s. 17.

ści postępowania (ekonomiki procesowej) i pozwala skarżącemu zdecydowanie szybciej uzyskać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy”⁶.

Jednym z kluczowych problemów, jaki wyłania się na tle noweli kwietniowej, jest problem konstytucyjności nowych przepisów art. 145 § 3 oraz art. 145a p.p.s.a.

Problem ten skupiał uwagę w toku prac nad projektem noweli kwietniowej, na co wskazuje treść opinii ekspertów sejmowych: dr. hab. M. Szydło, prof. UKSW, dr. hab. B. Szmulika oraz prof. dr. hab. M. Chmaja⁷. Dostrzegali go również projektodawcy noweli kwietniowej, zastrzegając w uzasadnieniu projektu, że „powierzenie sądom administracyjnym wypełniania funkcji merytorycznego orzekania w sferze wykonywania władzy publicznej w zaproponowanej w projekcie ustawy formie nie narusza zasady podziału i równoważenia władz publicznych, sprowadza się bowiem do rozstrzygania sporów o naruszenie lub o realizację praw podmiotowych jednostki. Sądy administracyjne, wydając rozstrzygnięcie w kontradyktoryjnym procesie, nie będą zastępowały władzy wykonawczej w kształtowaniu i wykonywaniu polityki administracyjnej, lecz w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości będą pełniły rolę gwaranta ochrony i realizacji praw oraz wolności jednostki w obszarze wykonywania zadań administracji, zapewniając tym samym konstytucyjne prawo do rzeczywistego dochodzenia naruszonych praw na drodze sądowej”⁸.

Zakończenie prac ustawodawczych nad nowelą kwietniową i wejście jej w życie nie zamknęły dyskusji nad problemem konstytucyjności nowych przepisów art. 145 § 3 oraz art. 145a p.p.s.a. W lipcu 2015 r. grupa posłów na Sejm RP wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności m.in. przepisu art. 145 § 3 oraz przepisu art. 145a p.p.s.a. z przepisem art. 10 (zasada podziału i równowagi władzy) i przepisem art. 184 (funkcja ustrojowa sądownictwa administracyjnego) Konstytucji RP. Sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą K 22/15, a następnie – z uwagi na upływ kadencji Sejmu – zawieszona na okres 6 miesięcy postanowieniem Trybunału z dnia 8 grudnia 2015 r., podjętym w trybie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁹. Jeżeli w okresie 6 miesięcy (liczonym od dnia 12 listopada 2015 r.) wniosek uzyska poparcie odpowiedniej liczby posłów lub senatorów nowej kadencji, postępowanie w sprawie zostanie podjęte (art. 71 ust. 1 ustawy o TK), a jeżeli nie – postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostanie umorzone (art. 71 ust. 3 ustawy o TK). Dokumentacja postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie sygn. akt K 22/15 zawiera również stanowisko Prokuratora Generalne-

⁶ Tamże, s. 17–18.

⁷ Zob. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1633> – Ekspertyzy i opinie Biura Analiz Sejmowych; zob. także M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser i M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 601–602.

⁸ Druk sejmowy numer 1633 z dnia 10 lipca 2013 r., uzasadnienie do projektu ustawy, s. 2.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1064 z późn. zm.

go – jest ono generalnie zbieżne z treścią wniosku grupy posłów i podziela zarzut o niekonstytucyjności przepisów art. 145 § 3 oraz art. 145a p.p.s.a.¹⁰

Zarysowany problem konstytucyjności/niekonstytucyjności przepisów art. 145 § 3 oraz art. 145a p.p.s.a. zostanie zapewne w przyszłości rozstrzygnięty w sposób prawnie wiążący przez Trybunał Konstytucyjny w już zainicjowanym bądź innym trybie. Okres oczekiwania na rozstrzygnięcie Trybunału winien więc sprzyjać otwartej wymianie poglądów i dyskusji dotyczącej zarysowanego problemu.

Nie przesądzając wyniku tej dyskusji, ani też nie antycypując przyszłego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że więcej argumentów – jak się wydaje – przemawia za poglądem o niekonstytucyjności przepisu art. 145 § 3 oraz przepisu art. 145a p.p.s.a.

Funkcja ustrojowa sądownictwa administracyjnego została określona w przepisie art. 184 Konstytucji RP jako „kontrola działalności administracji publicznej”, która to kontrola „obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Kontrola w ujęciu klasycznym to porównywanie stanu istniejącego ze stanem pożądanym (wzorcem) i – w przypadku stwierdzenia niezgodności pomiędzy tym, co „jest” z tym, co „powinno być” – sformułowanie wniosków w celu przywrócenia stanu pożądanego. Kontrola w ujęciu klasycznym nie obejmuje możliwości ingerencji „kontrolera” w stan istniejący, ani w kierunku negatywnym – poprzez wyeliminowanie ze stanu istniejącego elementów niezgodnych z wzorcem, ani w kierunku pozytywnym – poprzez wprowadzenie do stanu istniejącego elementów zgodnych z wzorcem i pożądanymi¹¹. Nie budzi wątpliwości pogląd, że pojęcie kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji wykracza poza klasyczne rozumienie kontroli i jest szersze, obejmując również możliwość ingerencji przez sądy administracyjne w działalność administracji publicznej, ale tylko w jednym, eliminacyjnym kierunku. Zgodnie bowiem z utrwalonym paradygmatem, sąd administracyjny, w przypadku stwierdzenia niegodności formy działania administracji publicznej (element stanu istniejącego) z prawem (wzorec, stan zgodności z prawem jako stan pożądanym), może ów niezgodny z wzorcem element (formę działania administracji publicznej) wyeliminować ze stanu istniejącego (uchylić, stwierdzić nieważność). Stąd też kompetencje sądów administracyjnych są określane mianem kompetencji kasacyjnych. W utrwalonym paradygmacie sądowej kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji nie mieści się natomiast (by użyć języka kontroli) pozytywna ingerencja w stan istniejący

¹⁰ Zob. <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2022/15>.

¹¹ Zdaniem R. Giętkowskiego, „kontrola, w czystej swej postaci, nie obejmuje już jednak egzekwowania udzielonych zaleceń czy wyciągania prawnych konsekwencji ze stwierdzonych nieprawidłowości”; zob. R. Giętkowski, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski i K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 94.

poprzez wprowadzanie do porządku prawnego form działania administracji publicznej zgodnych z wzorcem (prawem). Kontrola „rozszerzona” o możliwość zarówno pozytywnej, jak i negatywnej ingerencji w stan istniejący, straciłaby bowiem swój charakter kontroli, przekształcając się w samą kontrolowaną działalność¹².

Przepisy art. 145 § 3 i przepis art. 145a p.p.s.a., oceniane z perspektywy przepisu art. 184 Konstytucji, słusznie nasuwają zatem zastrzeżenia. Przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. przyznaje bowiem sądowi administracyjnemu kompetencję nie do usunięcia z porządku prawnego wadliwej formy działania administracji publicznej, ale do wprowadzenia do tego porządku formy prawidłowej (rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania administracyjnego). Podobną konstrukcję ma przepis art. 145a § 3 p.p.s.a., który nie ustanawia wyłącznie eliminacyjnej (kasacyjnej) kompetencji sądu administracyjnego, ale przyznaje sądowi administracyjnemu kompetencję do wydania rozstrzygnięcia „stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku”, czyli wykonania kompetencji organu administracji publicznej. Godzi się przy tym podkreślić, że kompetencje sądu administracyjnego, przewidziane przez przepisy art. 145 § 3 oraz art. 145a § 3 p.p.s.a., nie mają charakteru wyjątku od zasady i nie są ograniczone do przypadków nadzwyczajnych i szczególnie uzasadnionych (jedynie „okoliczności sprawy” mają pozwalać na zastosowanie tych przepisów przez sąd administracyjny).

Najmniej zastrzeżeń z perspektywy treści przepisu art. 184 Konstytucji i przewidzianej w nim funkcji kontrolnej sądów administracyjnych budzi przepis art. 145a § 1 p.p.s.a. przewidujący kompetencję sądu do sformułowania wiążącej organ administracji publicznej dyrektywy wydania rozstrzygnięcia określonej treści. Z przepisu tego nie wynika bowiem możliwość bezpośredniej (pozytywnej lub negatywnej) ingerencji sądu administracyjnego w porządek prawny, ani poprzez bezpośrednie usunięcie z tego porządku form działania administracji publicznej niezgodnych z wzorcem legalności, ani poprzez bezpośrednie wprowadzenie do tego porządku form działania administracji publicznej zgodnych z wzorcem legalności.

Przepis art. 145a § 1 p.p.s.a. (podobnie jak przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. oraz art. 145a § 3 p.p.s.a.) może być natomiast skutecznie zakwestionowany z perspektywy przepisu art. 10 Konstytucji (zasada podziału i równowagi władzy).

Zasada podziału i równowagi władzy nie zakłada całkowitej separacji władz, gdyż w przeciwnym razie należałoby uznać za niewykonalną koncepcję wzajemnego hamowania się władz, zaś za niedopuszczalną samą kontrolę działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne. Hamowanie i równowaze-

¹² Trafnie pisze B. Banaszak, że „na podstawie art. 184 Konstytucji można jednak stwierdzić, że skoro sądy administracyjne mają sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, to nie powinny one merytorycznie rozstrzygać spraw administracyjnych, gdyż wówczas same wstąpiłyby w rolę organu administracji publicznej” – B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, teza 1, s. 812.

nie się władz zakłada zatem pewne oddziaływanie na siebie segmentów władzy publicznej. Różnica pomiędzy przestrzeganiem a naruszaniem zasady podziału i równowagi władzy ma zatem – jak się wydaje – charakter ilościowy, a nie jakościowy. Rzecz w tym, by wykonywanie przez jeden segment władzy publicznej kompetencji innego segmentu władzy publicznej miało charakter wyjątkowy, by nie stanowiło reguły oznaczającej w istocie rzeczy przejęcie cudzych kompetencji.

Tymczasem konstrukcje kompetencji sądów administracyjnych przewidziane w przepisach art. 145 § 3, 145a § 1 oraz 145a § 3 p.p.s.a. wydają się iść w kierunku przeciwnym, czyniąc regułą z wykonywania przez sąd administracyjny merytorycznych kompetencji organów administracji publicznej w sprawach z zakresu administracji publicznej (lub co najmniej z formułowania przez sąd administracyjny wiążących organy administracji publicznej dyrektyw co do treści rozstrzygnięcia sprawy z zakresu administracji publicznej). Trafnie pisze B. Banaszak, analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że wzajemne oddziaływanie władz na siebie musi się jednak mieścić w pewnych granicach, a mianowicie „organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej tylko do tego stopnia, aby nie naruszyć istoty kompetencji tej drugiej władzy”¹³. Tymczasem kompetencje sądów administracyjnych przewidziane w przepisach art. 145 § 3, 145a § 1 oraz 145a § 3 p.p.s.a. przysługują tym sądom w takim samym zakresie jak organom administracji publicznej (można by rzec, że w relacji 1 do 1). Nie ma bowiem jakichkolwiek kwantyfikatorów ograniczających zakres uprawnień sądów administracyjnych do wykonywania kompetencji organów administracji publicznej w sprawach z zakresu administracji publicznej jedynie do przypadków wyjątkowych lub szczególnie uzasadnionych, w których ingerencja sądu administracyjnego mogłaby być uznana za konieczne, ale jednak *ultima ratio*.

Wydaje się, że uregulowania zawarte w przepisie art. 145 § 3 i 145a § 3 p.p.s.a. nasuwają zastrzeżenia także i innego rodzaju (aniżeli tylko zgłaszane z perspektywy art. 10 i art. 184 Konstytucji RP).

Należy bowiem zważyć, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez sąd administracyjny (zamiast przez organ administracji publicznej) pozbawia stronę postępowania administracyjnego możliwości zakwestionowania (odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie) zapadłego w stosunku do niej rozstrzygnięcia w administracyjnym toku instancji. Od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego służy co prawda skarga kasacyjna, jednakże jej podstawy są węższe, aniżeli podstawy środka prawnego od nieostatecznych decyzji administracyjnych i postanowień w postępowaniu administracyjnym, a ponadto wniesienie skargi kasacyjnej jest oparte na przymsie adwokacko-radcowskim. Stan ten budzi zastrzeżenia zarówno pod kątem

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, teza 4, s. 83; zob. także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1994, nr 2, poz. 39, pkt IV.4 uzasadnienia orzeczenia.

zgodności z art. 78 Konstytucji (prawo do zaskarżania decyzji i orzeczeń) oraz art. 32 Konstytucji (zasada równości). Osoby, których sprawy z zakresu administracji publicznej są merytorycznie rozstrzygane przez sądy administracyjne, są bowiem – gdy chodzi o możliwość uruchamiania procedur odwoławczych – w „gorszej” pod względem procesowym sytuacji aniżeli osoby, których sprawy z zakresu administracji publicznej (te same) są merytorycznie rozstrzygane przez organy administracji publicznej.

Ponadto osoby, których sprawy z zakresu administracji publicznej są merytorycznie rozstrzygane przez sądy administracyjne, są pozbawione możliwości uruchamiania w odniesieniu do zapadłych w stosunku do nich, a wynikających z prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, zastępujących ostateczne decyzje administracyjne i postanowienia, tzw. nadzwyczajnych postępowań administracyjnych. Postępowania te umożliwiają bowiem weryfikację ostatecznych decyzji administracyjnych lub postanowień, ale nie prawomocnych orzeczeń sądów, chociażby nawet zawierały one rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Należy wreszcie odnotować, że wyposażeniu sądów administracyjnych w kompetencje do merytorycznego rozstrzygania spraw z zakresu administracji publicznej nie towarzyszyły żadne zmiany w przepisach określających zakres postępowania dowodowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy te nadal są uprawnione jedynie do przeprowadzenia uzupełniających dowodów z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.) oraz uwzględniania faktów powszechnie znanych (art. 106 § 4 p.p.s.a.). Przeprowadzanie innych dowodów przez sądy administracyjne – nawet przy merytorycznym rozstrzygnięciu spraw z zakresu administracji publicznej – jest wyłączone. Tego rodzaju regulacja prawna jest adekwatna, gdy chodzi o sprawowanie przez sądy administracyjne funkcji kontrolnej nad działalnością administracji publicznej oraz wykonywanie przez te sądy kompetencji kasacyjnych (w ramach „eliminacyjnej” kontroli wykonywania administracji publicznej). Dla potrzeb ewentualnego merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne spraw z zakresu administracji publicznej, tego rodzaju regulację prawną należy uznać za niewystarczającą i dysfunkcyjną: uniemożliwia ona bowiem sądowi administracyjnemu – wyposażonemu w kompetencje do merytorycznego rozstrzygania spraw z zakresu administracji publicznej – ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym dla potrzeb rozstrzygnięcia.

Parafrazując znane powiedzenie, można na zakończenie stwierdzić, że kierując się zasługującymi na aprobatę intencjami, tj. potrzebą zapewnienia jednostce sprawnej i efektywnej ochrony sądowej w sprawach z zakresu administracji publicznej, ustawodawca, wprowadzając do p.p.s.a. przepis art. 145 § 3 oraz art. 145a, wykonał jednak – jak się wydaje – o jeden krok za daleko.

Mariusz Bogusz

**PROBLEM OF THE CONSTITUTIONALITY OF ART. 145 § 3
AND ART. 145A OF THE LAW ON THE PROCEEDINGS
BEFORE ADMINISTRATIVE COURTS**

The Author analyzes the recent amendments of law concerning proceedings before administrative courts which have provided that administrative courts can decide on matters related to public administration „instead of” authorities of public administration (art. 145 § 3 and art. 145a of the Law on proceedings before administrative courts). The aim of the article was to analyze the compatibility of these new solutions with the provisions of the Polish Constitution, including constitutional principles (art. 10 - the principle of the division and balance of powers, art. 32 - the principle of equality, art. 78 - the principle of appeal against judgments and decisions made at the first instance, art. 184 - the principle of control exercised over the activities of public administration by administrative courts).

