



Mariusz Bogusz

Uniwersytet Gdański

CHARAKTER KOMPETENCJI SĄDU ADMINISTRACYJNEGO A ZASADA PODZIAŁU WŁADZY

1. Niech mi wolno będzie – z uwagi na jubileuszowy charakter Księgi – rozpocząć od dygresji o charakterze osobistym. W roku akademickim 1983/1984 wykłady z prawa konstytucyjnego na II roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego prowadził (ówcześnie) dr Andrzej Pułło. Niektóre z tych wykładów – mimo upływu blisko 30 lat – pamiętam do dziś. Z tych wykładów dowiedziałem się na przykład – dzięki lapidarnej formule Thomasa Paine’a, przywołanej przez dr. Andrzeja Pułło – czym jest konstytucja. Jest „Biblią narodu”.

W czasie wykładów dr. Andrzeja Pułło zetknąłem się także z nieortodoksyjną myślą konstytucyjną profesorów Janiny Zakrzewskiej i Wojciecha Sokolewicz, którym Andrzej Pułło udostępnił aulę w celu przeprowadzenia przez Szanownych Gości wykładów z prawa konstytucyjnego (w ramach zwykłego, kursowego wykładu dla studentów II roku prawa). Było to na owe czasy nowatorskie przedsięwzięcie dydaktyczne. Tak jak i odtworzenie studentom przez dr. Andrzeja Pułło ważnego wykładu profesora Andrzeja Burdy z kasety w radiomagnetofonie¹.

Okazało się wówczas – co dla ówczesnego studenta było odkryciem – że nauka to różnorodność i jakość ludzi, którzy ją tworzą oraz poglądów i racji, które reprezentują. To jest właściwy i najważniejszy fundament nauki.

Przesłanie Profesora Andrzeja Pułło dotarło do adresatów i zostało zapisane w pamięci. Tak jak i jego Autor. Nauczyciele zostają w pamięci.

2. Dotychczasowy model sądownictwa administracyjnego, rozumianego jako sądowa kontrola administracji wykonywana przez sądy wyspecjalizowane, wyodrębnione ze struktury sądownictwa powszechnego, był oparty na paradygmacie kasacyjnego – co do zasady – charakteru kompetencji sądów administracyjnych. Oznaczało to, że sądy administracyjne są uprawnione jedynie do usuwania z porządku prawnego niezgodnych z prawem form działania administracji pu-

¹ Wyrazami „kasety” i „radiomagnetofon” posługuję się (jeszcze) bez przypisów.

blicznej, natomiast nie są uprawnione do wykonywania kompetencji organów administracji publicznej za te organy, a tym samym do „wprowadzania” do porządku prawnego form działania administracji zgodnych z prawem. Jeszcze w 1990 r., poszukując wspólnych cech lub też „tendencji” właściwych dla tych państw europejskich, które „sądową kontrolę nad administracją oparty na istnieniu wyodrębnionego pionu wyspecjalizowanych organów jurysdykcyjnych – sądownictwa administracyjnego”², L. Garlicki wskazywał na korelację pomiędzy „istotą powstania i rozwoju sądownictwa administracyjnego”, za którą uznawał „kontrolę legalności działań (bądź zaniechań) administracji” a charakterem orzeczeń sądu administracyjnego³. Orzeczenia te – wskazywał L. Garlicki – z reguły działają kasacyjnie, a sąd administracyjny „nie rozstrzyga sprawy co do meritum, a tylko nakazuje ponowne wydanie aktu administracyjnego przy zastosowaniu ustalonej w wyroku oceny prawnej”⁴.

O tym, że w Europie dominuje – jak dotąd – jurysdykcja sądów administracyjnych typu kasacyjnego (uzupełniana niekiedy możliwością orzekania reformatoryjnego) pisze także Z. Kmiecik⁵ oraz – powołując się na wyniki ustaleń S. Szustera – A. Skoczylas⁶.

Jedną z istotnych determinant konstrukcji kompetencji sądów administracyjnych (i kasacyjnego – co do zasady – charakteru tych kompetencji) jest zasada podziału władzy. Trafnie wpływ tej determinanty ujął J. Łętowski, charakteryzując dyskusję, która miała miejsce w Austrii, a dotyczyła problemu dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez sąd administracyjny w sytuacji, w której administracja publiczna pozostaje (sprzecznie z prawem) w stanie bezczynności. Autor ten pisał: „nie ulega wszak wątpliwości, że wykracza to [tj. wyposażenie sądu administracyjnego w kompetencje do merytorycznego załatwienia sprawy za organ administracji – przyp. M.B.] poza granice następstwa i kasacyjności orzekania sądu i może być *tout court* kwalifikowane jako „współadministrowanie”, od czego chyba wszyscy projektodawcy systemów sądowej kontroli nad administracją odżegnują się niczym diabeł od święconej wody, rozumując trafnie, że za pierwszym naruszeniem świętej dotąd zasady podziału władz łatwo mogą pójść dalsze, niechciane i niepotrzebne”⁷.

Paradygmat kasacyjnego charakteru kompetencji sądów administracyjnych znajdował zatem silne oparcie w zasadzie podziału władzy – ewentualne przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do załatwiania spraw administra-

² L. Garlicki, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 6.

³ Tamże, s. 25.

⁴ Tamże.

⁵ Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11, s. 23.

⁶ A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 22.

⁷ J. Łętowski, *Austria*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 170–171.

cyjnych za organy administracji publicznej prowadziłyby do naruszenia tej zasady; z kolei respektowanie tej zasady implikowało konieczność odstępowania od powierzania sądom administracyjnym kompetencji do merytorycznego załatwiania spraw należących do właściwości administracji publicznej.

Współcześnie można jednak zaobserwować symptomy procesu odstępowania od paradygmatu kasacyjnego charakteru kompetencji sądów administracyjnych. U podstaw tego procesu leżą dostrzegane w literaturze od dawna wady kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne⁸, które sprowadzić można do zarzutu braku dostatecznej efektywności tego modelu⁹. Kasacyjny model orzekania sprawdza się bowiem, gdy chodzi o usuwanie z porządku prawnego niezgodnych z prawem form działania administracji publicznej, natomiast zawodzi, gdy chodzi o wprowadzanie do porządku prawnego form działania administracji zgodnych z prawem, w szczególności tych, z których dla jednostek mają wynikać określone uprawnienia.

Po kasacyjnym orzeczeniu sądu administracyjnego sprawa „wraca” bowiem do organów administracji publicznej i wymaga merytorycznego załatwienia przez te organy, które mogą rozpatrzenie sprawy przewlekać, stosować obstrukcję lub powielać wcześniej popełnione błędy prawne. Wypracowane w systemach sądownictwa administracyjnego konstrukcje prawne bądź mechanizmy, które – w warunkach kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne – mają zapewnić wykonywanie orzeczeń sądów przez administrację (m.in. sygnalizacja przez sąd administracyjny nieprawidłowości stwierdzonych w pracy organów administracji niższego stopnia organom wyższego stopnia; związanie organów administracji oceną prawną sądu administracyjnego; nakaz sądu – adresowany do organu administracji – wydania przez ten organ rozstrzygnięcia określonej treści; grzywna wymierzana przez sąd administracyjny organom administracji za uchylanie się od wykonania orzeczeń sądów administracyjnych¹⁰) nie okazują się być w pełni skuteczne.

Mechanizm orzekania kasacyjnego (mimo „wzbogacenia” go o wyżej wskazane „konstrukcje wzmacniające”) nie gwarantuje zatem całkowitej efektywności sądownictwa administracyjnego, gdy tymczasem właśnie efektywność sądownictwa administracyjnego – z punktu widzenia potrzeby zapewnienia jednostce ochrony przed naruszeniami prawa ze strony administracji publicznej (przybierającymi postać zarówno niezgodnych z prawem działań, jak i niezgodnej z prawem bezczynności lub przewlekłości postępowania) – powinna stanowić jedną z kluczowych cech tego sądownictwa. O wadze tej cechy świadczy chociażby

⁸ Zob. np. wypowiedzi J. S. Langroda, *Kontrola administracji*, Warszawa – Kraków 1929, s. 160–161.

⁹ Szerzej na ten temat Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej...*, s. 21 i n.

¹⁰ System tego rodzaju środków „dyscyplinująco-represyjnych” pod rządem: ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego; ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przedstawia Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej...*, s. 25–27.

to, że efektywność kontroli sądowej administracji publicznej („*the effectiveness of judicial review*”) jest wymieniona jako jedna z pięciu zasad sądownictwa administracyjnego w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr 20 z 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych¹¹.

Skutecznym remedium na niedostatki kasacyjnego mechanizmu orzekania sądów administracyjnych jest powierzenie tym sądom kompetencji merytorycznych, tj. kompetencji do załatwiania spraw należących do właściwości organów administracji publicznej za te organy. Systemy sądownictwa administracyjnego dopuszczające jurysdykcję merytoryczną tych sądów występują w niektórych państwach europejskich¹².

Zmiany w kierunku powierzenia sądom administracyjnym kompetencji merytorycznych wprowadza również Austria, uchodząca dotąd za swego rodzaju wzorzec klasycznego, kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne¹³.

Także w Polsce w Naczelnym Sądzie Administracyjnym został opracowany projekt nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obejmujący rozwiązania przyznające sądom administracyjnym szersze kompetencje do orzekania merytorycznego¹⁴. Projekt ten przekazano Prezydentowi Rzeczypospolitej z prośbą o skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej. W projekcie uregulowano m.in. takie konstrukcje procesowe, jak ograniczona kompetencja wojewódzkiego sądu administracyjnego do wydawania orzeczeń zastępujących akt administracyjny oraz kompetencja wojewódzkiego sądu administracyjnego do wydania orzeczenia nakazującego organowi administracji publicznej wydanie rozstrzygnięcia o określonej treści¹⁵. Zdaniem R. Hausera, „wkroczenie przez sąd w tak szczegółowej formie w domenę uprawnień organu jest uzasadnione względami efektywności i sprawności postępowania”. Autor ten wyjaśnia dalej, że proponowane rozwiązania doprowadzą do „[...] przyspieszenia załatwienia sprawy w warunkach patologicznych (chodzi o sytuacje, gdy sprawa powtórnie, a nawet wielokrotnie wraca do sądu z powodu niezastosowania się przez organ do oceny prawnej i wskazań co do

¹¹ *Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts*. W tym miejscu należy wyjaśnić, że prawo europejskie nie reguluje w sposób bezpośredni instytucji sądownictwa administracyjnego. W konsekwencji jedynym „europejskim standardem” w tym zakresie, niemającym wszakże charakteru normatywnego, jest właśnie wymieniona rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy (rekomendacja to tzw. *soft law*, którego faktyczna skuteczność jest oparta jedynie na autorytecie instytucji bądź organu ustanawiającego dany standard).

¹² Bliżej na ten temat zob. A. Skoczylas: *Modele uprawnień...*, s. 24–26.

¹³ Zmiany w modelu sądownictwa administracyjnego w Austrii obszernie charakteryzuje A. Krawczyk: *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 4, s. 31 i n.

¹⁴ Projekt nowelizacji przedstawia R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 17 i n.

¹⁵ Tamże, s. 19 oraz s. 20–23.

dalszego postępowania, niewykonywania wyroku sądu i innych rażących naruszeń prawa przez organ w toku postępowania administracyjnego)¹⁶.

3. Na tak zarysowanym tle wyłania się zagadnienie oceny – z perspektywy zasady podziału władzy – zmiany paradygmatu określającego charakter kompetencji sądów administracyjnych (stopniowe odchodzenie od czysto kasacyjnego modelu jurysdykcji poprzez uzupełnianie tego modelu o elementy orzekania merytorycznego, „w zastępstwie” organów administracji publicznej). Zagadnienie to, ujmując je dosadniej, można sprowadzić do pytania o to, czy przedstawiona zmiana paradygmatu nie prowadzi do naruszenia zasady podziału władzy.

Rozstrzygnięcie tego zagadnienia musi być jednak poprzedzone poczynieniem kilku uwag ogólniejszych, odnoszących się do samej zasady podziału władzy.

Jest pewnym paradoksem to, że zasada podziału władzy, będąca fundamentem współczesnych ustrojów państw demokratycznych¹⁷, nie jest rozumiana jednolicie.

Trafnie wywodzi A. Pułło, że „można mówić o dwóch sposobach, może lepiej nurtach, rozumienia podziału władzy, ale tą postacią idealną, znaną zresztą praktyce, a w teorii żywą przez blisko dwieście lat, jest wersja separacji bezwzględnej (absolutnej, czystej). Z kolei postacią pragmatyczną – pisze dalej ten Autor – jest wersja dopuszczająca pewne naruszenie stanu separacji funkcjonalnej, ale w bardzo określonym celu i w wyraźnych granicach”¹⁸.

Pragmatyczna – by użyć terminologii A. Pułło – wersja zasady podziału władzy jest bliższa współczesności. Tradycyjna wersja tej zasady, oparta na bezwzględnej, organizacyjnej i funkcjonalnej separacji władz jest bowiem w warunkach współczesnych – czego dowiodła dwustuletnia praktyka ustrojowa państw pod rządami zasady podziału władzy – nie do utrzymania. Bezwzględna separacja władz wykluczałaby bowiem instytucje bądź konstrukcje ustrojowe, bez których trudno wyobrazić sobie ustrojową współczesność. Chodzi tutaj np. o takie zjawiska ustrojowe, jak: działalność prawotwórczą administracji¹⁹ lub prezydenckie weto w stosunku do ustaw (władza wykonawcza wykonuje kompetencje władzy ustawodawczej), kontrolę konstytucyjności prawa przez sądy konstytucyjne (władza sądownicza wykonuje kompetencje władzy ustawodawczej) czy też kontrolę działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne (władza sądownicza wykonuje kompetencje władzy wykonawczej).

¹⁶ Tamże, s. 22.

¹⁷ Zasada podziału władzy i równowagi władz została również uregulowana w przepisie art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁸ A. Pułło, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 22.

¹⁹ W kontekście wykonywania przez administrację publiczną kompetencji prawotwórczych J.S. Langrod pisał, że „aktywność administracji [...] odbiega daleko od granic teoretycznych wynikających z ram określonych tradycyjną wykładnią doktryny Monteskiusza” (J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze 2003, s. 200).

Współcześnie należy zaakceptować założenie, w ramach którego zasada podziału władzy obejmuje elementy dwóch zasad pozostających względem siebie w stosunku konkurencji: zasady separacji władzy (organizacyjnego i funkcjonalnego rozdzielenia segmentów władzy publicznej) oraz zasady hamulców i równowagi pomiędzy segmentami władzy publicznej, co wymaga wzajemnego oddziaływania na siebie poszczególnych władz, a w warunkach ścisłego rozdzielenia tych władz nie jest możliwe.

Współcześnie trudno byłoby więc – z perspektywy zasady podziału władzy – wysunąć argumenty o charakterze pryncypialnym przeciwko wykonywaniu przez jeden segment władzy publicznej (np. sądy administracyjne) kompetencji należących do innego segmentu władzy publicznej (np. organów administracji publicznej); wzajemne przenikanie się czy też krzyżowanie się kompetencji różnych segmentów władzy publicznej na pewnych obszarach granicznych stanowi bowiem aktualnie ustrojową normę.

Prawdziwym dylematem i wyzwaniem współczesności wydaje się nie tyle samo naruszenie zasady podziału władzy i wykonywanie przez jeden segment władzy publicznej kompetencji należących do innego segmentu władzy publicznej, co właściwe wyważenie proporcji ilościowych pomiędzy „własnymi” a „obcymi” kompetencjami danego segmentu władzy publicznej, jak również zachowanie w tym zakresie niezbędnego umiaru, usprawiedliwionego celu oraz wysokiego standardu regulacji prawnej. Trafnie pisze więc B. Banaszak, że w ramach zasady podziału władzy „organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej”, jednakże „tylko do tego stopnia, aby nie naruszyć istoty kompetencji tej drugiej władzy”²⁰.

Wydaje się więc, że zarysowane na wstępie zagadnienie, sprowadzające się do pytania o to, czy przekształcenia kasacyjnego modelu kompetencji sądów administracyjnych nie prowadzą do naruszenia zasady podziału władzy, należy rozstrzygnąć w kierunku negatywnym. Potrzeba zapewnienia sądownictwu administracyjnemu niezbędnej efektywności stanowi bowiem cel w dostatecznym stopniu usprawiedliwiający wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje merytoryczne. Wykonywanie przez sądy administracyjne tego rodzaju kompetencji merytorycznych będzie realizowane wyłącznie w toku i w związku z kontrolą działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W tym ujęciu ewentualne zrealizowanie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji publicznej będzie stanowić jedynie reakcję na działania administracji niezgodne z prawem; innymi słowy niezbędną przesłanką „merytorycznego” załatwienia sprawy przez sąd administracyjny będzie bezprawność działania samej administracji publicznej; eliminuje to ryzyko przekształcenia sądów administracyjnych w swoistą alternatywną administrację publiczną, do której jednostka może się zwrócić „od razu”, w każdej sprawie, z pominięciem „właściwych” organów administracji publicznej.

²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 83.

Wydaje się także, że respektowanie zasady podziału władzy implikowałoby konieczność nadania merytorycznej jurysdykcji sądom administracyjnym charakteru raczej wyjątku aniżeli zasady, z czym wiązałyby się potrzeba zapewnienia sądom administracyjnym pewnego marginesu swobody przy dokonywaniu oceny, czy daną sprawę rozstrzygnąć merytorycznie za administrację publiczną, czy też nie. Sądom administracyjnym (choć kwestia ta nie wiąże się bezpośrednio z zasadą podziału władzy), jeśli mają orzekać merytorycznie, powinna być również powierzona kompetencja do dokonywania ustaleń faktycznych i prowadzenia postępowania dowodowego; w przeciwnym razie realizacja procesu stosowania prawa w ogóle nie będzie możliwa.

Mimo pewnego ryzyka merytoryczna jurysdykcja sądów administracyjnych stwarza jednak możliwość zapewnienia jednostce efektywnej i pozostającej na wyższym – niż dotychczas – poziomie, ochrony sądowej przed niezgodnymi z prawem działaniami organów administracji publicznej.

Mariusz Bogusz

NATURE OF THE COMPETENCES OF AN ADMINISTRATIVE COURT AND THE SEPARATION OF POWERS

The traditional model of administrative justice is based on the paradigm of cassation nature of the competence of administrative courts, as a result of the separation of powers. Currently, this paradigm is subject to significant transformations – the competences of administrative courts are extended to substantial (and not only cassation) settlement of cases by public administrative authorities. The Author considers the causes of the paradigm shift and the acceptability of this change in the context of the separation of powers.