

Konstytucyjne uwarunkowania sądowej kontroli administracji publicznej w Austrii, Niemczech i Polsce

Wstęp

Niepodważalną istotą funkcjonowania sądownictwa administracyjnego jest kontrola administracji publicznej. Zadanie to znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, a także art. 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych², który stanowi, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne wyrażone jest 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. Funkcjonowanie, forma i uprawnienia do korzystania z tej kontroli nie byłyby możliwe bez przepisów konstytucyjnych regulujących tę kwestię. Przedstawienie materii natury konstytucyjnej jest istotne, szczególnie w kontekście noweli

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.).

z 2015 r.³, w ramach której poszerzono kompetencje do orzekania merytorycznego (reformatoryjnego) przez polskie sądy administracyjne. Omawiając to zagadnienie, warto zwrócić uwagę, jak pozycja i rola sądownictwa administracyjnego uregulowana została w takich krajach jak Austria i Niemcy. Kształt ustrojowy sądownictwa administracyjnego w tych krajach wywarł bowiem znaczący wpływ na rozwiązania przyjęte w Polsce.

Podstawowe pytanie, oprócz samej analizy konstytucyjnych ram sądowej kontroli administracji, dotyczy wpływu poszerzenia uprawnień do merytorycznego orzekania przez sądy na jej efektywność oraz skuteczność. Sprawność działania sądów w znacznym stopniu wpływa na postrzeganie wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie oraz realizację podstawowych jego funkcji, do których należy ochrona obywatela przed niezgodnym z prawem działaniem administracji publicznej oraz weryfikacja obiektywnego porządku prawnego.

1. Rys historyczny

W polskim systemie ustrojowym konstytucyjne umocowanie sądowej kontroli administracji publicznej nie jest niczym nowym. Już konstytucja marcowa z 1921 r.⁴ jako pierwsza wprowadziła pojęcie sądownictwa administracyjnego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA). Pierwsza regulacja dotycząca tej kwestii zawarta i *de facto* statuująca Naczelnny Trybunał Administracyjny ujęta była w Ustawie z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁵. W tej materii w latach 1922–1935 powstał zasadniczy problem natury konstytucyjnej, ponieważ poza NTA nie udało się stworzyć sądów administracyjnych pełniących rolę sądów I instancji

³ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267).

⁵ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. nr 67, poz. 200).

(wyjątkiem były dawne ziemie zaboru pruskiego)⁶. Sytuację pozornie rozwiązała konstytucja kwietniowa⁷, która w art. 70 jedynie wspominała o NTA, który miał orzekać o legalności aktów administracyjnych, i tym samym zlikwidowano instancyjność sądów administracyjnych⁸. Pozorność w tym przypadku oznacza, że na ziemiach dawnego zaboru pruskiego dalej funkcjonował trójinstancyjny typ sądownictwa administracyjnego. Działały bowiem wydziały powiatowe, wojewódzkie sądy administracyjne w Katowicach, Poznaniu i Toruniu, a na czele stał Najwyższy Trybunał Administracyjny. Do wybuchu II wojny światowej nie udało się ujednoczyć struktury sądownictwa administracyjnego na terenie całego państwa polskiego.

Okres po zakończeniu I wojny światowej był momentem powstania zrębów współczesnego, europejskiego sądownictwa administracyjnego. Należy zauważyć, że zarówno w Niemczech, jak i w Austrii pierwsze regulacje dotyczące tej kwestii sięgają drugiej połowy XIX w. W Niemczech po raz pierwszy przepis rangi konstytucyjnej odnoszący się do sądownictwa administracyjnego pojawił się w Konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r., chociaż już po zjednoczeniu Niemiec w 1871 r. funkcjonowały sądy i trybunały administracyjne⁹. System ten nie był ujednoczony w całym kraju i ukształtował się tylko w niektórych landach. Artykuł 107 Konstytucji Weimarskiej¹⁰ po raz pierwszy stanowił, że w Niemczech zarówno na stopniu centralnym, jak i krajowym muszą powstać sądy administracyjne w celu ochrony jednostki przed zarządzeniami i dyspozycjami administracji. Niestety, do końca trwania Republiki Weimarskiej nie udało się utworzyć ujednoczonego systemu sądownictwa administracyjnego¹¹. W 1941 r.,

⁶ W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2014, s. 75.

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).

⁸ W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 59.

⁹ F. Hufen, *Verwaltungsprozeßrecht*, München 2000, s. 30.

¹⁰ Die Verfassung des deutschen Reichs z 11 sierpnia 1919 r., RGBl 1383.

¹¹ F. Hufen, *Verwaltungsprozeßrecht*, s. 33.

rozporządzeniem wodza Rzeszy, utworzono Sąd Administracyjny Rzeszy, który miał, jak nietrudno się domyślić, charakter fasadowy¹².

Austriackie sądownictwo administracyjne sięga jeszcze czasów monarchii austro-węgierskiej, kiedy to w 1875 r. utworzono Trybunał Administracyjny (Verwaltungsgerichtshof) z siedzibą w Wiedniu. Był to jednoinstancyjny model sądownictwa administracyjnego, a Trybunał Administracyjny upoważniony był także, na podstawie klauzuli generalnej, do rozpatrywania określonych kasacji¹³. Celem funkcjonowania Trybunału Administracyjnego była ochrona praw podmiotowych obywateli¹⁴. Było to rozwiązanie odmienne od rozwiązania pruskiego, którego celem było przede wszystkim sprawowanie kontroli legalności działań organów władzy publicznej¹⁵. Dopiero w uchwalonej 1 października 1920 r. Konstytucji Austrii (Bundes-Verfassungsgesetz)¹⁶, która ze zmianami obowiązuje do dziś, zawarty został rozdział VI, w sposób bezpośredni stanowiący o funkcjonowaniu sądownictwa administracyjnego.

W Polsce bezpośrednio po zakończeniu II wojny nie reaktywowano ani NTA, ani sądownictwa administracyjnego. Było to spowodowane założeniami nowego ustroju. Dopiero 31 stycznia 1980 r. utworzono Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). Nie wiązało się to jednak z powstaniem instancyjnego sądownictwa administracyjnego, co miało miejsce dopiero w roku 2004, i od tej pory nastąpiła zgodność pomiędzy przepisami a stanem faktycznym¹⁷. Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Uchwalenie Konstytucji RP w 1997 r. na nowo umocowywało sądownictwo administracyjne w systemie ustrojowym. W art. 175 ust. 1 tego aktu w ramach wyliczenia enumeratywnego wskazane

¹² Ibidem, s. 34.

¹³ P. Ostojski, W. Piątek, *Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urteile (Erkenntnisse) in Polen und Österreich*, ZVG 2016, H. 3, s. 205.

¹⁴ P. Oberndorfer, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Linz 1983, s. 27.

¹⁵ Ibidem, s. 26.

¹⁶ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) z dnia 1 października 1920 r., BGBl. 1930, Nr. 1 ze zm., dalej: Konstytucja Austrii.

¹⁷ W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 75.

jest, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich

W odniesieniu do rozważań dotyczących uprawnień orzeczniczych kluczowy jest art. 184 Konstytucji RP. Stanowi on, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę administracji publicznej. Zakres kontroli obejmuje również orzekanie o zgodności z przepisami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. W świetle rozważań dotyczących uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych problematyczna pozostaje kwestia zdefiniowania kompetencji sądów w ramach sprawowania kontroli działalności administracji publicznej. Poruszane są kwestie dopuszczalności merytorycznego modelu orzekania przez sądy administracyjne kosztem kasacyjnego modelu orzekania.

W literaturze i orzecznictwie nie ma zgody co do tej kwestii. Merytoryczna forma orzekania polega na zastępowaniu decyzji administracyjnej orzeczeniem sądu, a co za tym idzie, na rozstrzygnięciu co do meritum sprawy administracyjnej. Kasacyjny model opiera się natomiast na rozstrzygnięciu o zgodności z prawem wydanej decyzji administracyjnej, bez prawa do zmiany przez sąd decyzji administracyjnej. W literaturze przyjęcie, że sądy administracyjne orzekają kasatoryjnie, wiąże się z pojęciem „sprawowania kontroli”. Jest ono definiowane jako badanie i korygowanie działań lub zaniechań administracji publicznej, które wyklucza samodzielne rozstrzygnięcie spraw¹⁸. Podkreśla się również zasadniczą różnicę pomiędzy kontrolą działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne a załatwianiem sprawy przez sądy powszechne. W świetle tego poglądu rolę sądu

¹⁸ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 5.

administracyjnego nie jest załatwianie sprawy, gdyż leży to w kompetencji organu administracji publicznej, lecz skontrolowanie działania organu administracji publicznej. Wyjątki są dopuszczalne, lecz powinny być ograniczone i muszą mieścić się w formule sprawowania kontroli¹⁹. Trybunał Konstytucyjny (TK) wyraził pogląd, zgodnie z którym polski model sądownictwa administracyjnego, wedle przepisów konstytucji, powinien polegać jedynie na kontroli aktów administracji poprzez badanie ich zgodności z prawem. Przyznanie sądom administracyjnym kompetencji merytorycznego rozpoznania mogłoby prowadzić do zastępowania administracji publicznej i wkraczania w jej kompetencje, a co za tym idzie, do wkroczenia w sferę władzy wykonawczej²⁰. Trybunał Konstytucyjny wskazuje także, że wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne nie może być uznany za „gorszy” niż ten sprawowany przez sądy powszechne, podkreślając, że orzeczenia sądów administracyjnych mają charakter kasatoryjny. Mogą one jednak prowadzić do ponownej oceny stanów faktycznych, według których akt administracyjny został wydany, a organ administracyjny jest tymi ustaleniami związany, tak samo jak oceną prawną i wskazaniem sądu co do dalszego postępowania, zgodnie z art. 153 p.p.s.a.²¹ Kontrola i ocena prawna może dotyczyć zgodności z prawem zarówno materialnym, jak i procesowym²².

Współczesny model niemieckiego sądownictwa administracyjnego zaczęto tworzyć dopiero po zakończeniu II wojny światowej. Artykuł 19 ust. 4 ustawy zasadniczej z 1949 r.²³, która obowiązuje

¹⁹ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Sądowa kontrola legalności działalności administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 404.

²⁰ Postanowienie TK z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, ZU OTK 2007, nr 10A, poz. 137.

²¹ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, ZU OTK 2010, nr 8A, poz. 78.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. II SA 1599/03, CBOSA.

²³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23 maja 1949 r., BGBl. 1949, Nr. 1 ze zm., dalej: ustawa zasadnicza.

do dziś, stanowi, że jeżeli czyjeś prawa zostały naruszone przez władzę publiczną, to przysługuje wtedy droga prawna. Gdy nie jest uzasadniona inna właściwość, stosowana jest powszechna droga prawna²⁴. Poprzez pojęcie „naruszonego prawa” rozumie się nie tylko wyrażnie wskazane w niemieckiej ustawie zasadniczej prawa podstawowe (*Grundrechte*), ale też szeroko rozumiane prawa jednostki. Prawa te niekoniecznie muszą mieć charakter konstytucyjny, ustawowy, ale mogą być także wywodzone z czynności prawnych²⁵. Dochodzić ich mogą osoby fizyczne oraz zarówno niemieckie, jak i zagraniczne osoby prawne²⁶. Jako władzę publiczną należy rozumieć organy faktycznie wykonujące władzę, tzn. nie tylko władzę wykonawczą, ale wszystkie organy państwa mające stosunek władczy wobec obywatela²⁷. Za władzę publiczną należy uznać także prokuraturę i podmioty prywatne działające w imieniu organu publicznego²⁸. Jak zauważył Federalny Sąd Konstytucyjny, art. 19 ust. 4 ustawy zasadniczej jest swoistą ochroną sprawowaną „przez sędziów, a nie przeciwko sędziom”²⁹. Gdyby istniała możliwość zaskarżania orzeczeń sądowych w ramach rozpoczęcia nowego przewodu sądowego, uruchomiłoby to spiralę niekończących się spraw, bez gwarancji na ich zakończenie i bez poczucia stabilności prawa³⁰. W tym miejscu warto zauważyć, że zaskarżeniu mogą podlegać akty administracyjne wydane przez administrację wymiaru sprawiedliwości. Muszą to być zatem akty wydawane przez urzędników administracji wymiaru sprawiedliwości, a nie przez sędziów³¹. Artykuł 19 ust. 4 ustawy zasadniczej nie

²⁴ *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

²⁵ M. Sachs, *Grundgesetz*, München 2009, s. 786.

²⁶ H. Jarass, Kommentar zum Artikel 19, [w:] H. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2016, s. 500.

²⁷ C. Enders, Art. 19 [*Einschränkung von Grundrechten*], [w:] V. Epping, C. Hillgruber (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München 2009, s. 534.

²⁸ H. Jarass, op. cit., s. 498.

²⁹ Postanowienie Drugiego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 1978 r., 2 BvR 1055/76, BVerfGE, Bd. 49, s. 340.

³⁰ H. Sodan, Kommentar zum Artikel 19, [w:] H. Sodan (Hrsg.), *Grundgesetz*, München 2009, s. 206.

³¹ H. Jarass, op. cit., s. 499.

gwarantuje także toku instancji³². Tym samym utworzenie instancyjnego sądownictwa administracyjnego należy traktować jako „dobrodziejstwo” ustawodawcy. Instancyjność sądów ustanowiona i uregulowana jest w osobnych ustawach. W niemieckim porządku prawnym w sprawach z zakresu postępowania sądownoadministracyjnego kwestię instancyjności reguluje *Verwaltungsgerichtsordnung*³³. Należy jednak zauważyć, że jeżeli ustawodawca przewidział instancyjność drogi sądowej, to nie ma żadnej możliwości pozbawienia skarżącego korzystania z prawa do występowania ze swoim roszczeniem przed sądem kolejnej instancji³⁴. Niemiecki ustawodawca w art. 95 ust. 1 ustawy zasadniczej ustanowił Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*), którego zakres działalności obejmuje prawo administracyjne. W VwGO przewidziano także istnienie sądów administracyjnych (*Verwaltungsgericht*), wyższych sądów administracyjnych (*Oberverwaltungsgericht*), a także wspomnianego już Federalnego Trybunału Administracyjnego. W ten sposób stworzono trójstopniowy model sądownictwa administracyjnego. W niemieckiej nauce prawa używa się pojęcia trójstopniowość (*dreistufige Aufbau*), aby wskazać, że VwGO, a także ustawa zasadnicza nie gwarantują w każdym przypadku trójinstancyjnego postępowania. Federalny Sąd Administracyjny rozpatruje bowiem rewizje od wyroków sądów II instancji, które nie we wszystkich przypadkach są dopuszczalne. Niemiecka ustawa zasadnicza nie odnosi się do kwestii uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych, kwestię tę zostawiając także regulacjom ustawowym. W tym kontekście należy zauważyć, że niemiecki ustawodawca w założeniach VwGO przyjął możliwość orzekania merytorycznego przez sądy. Kwestia dopuszczalności merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne i jej zgodność z ustawą zasadniczą nie budzi w niemieckiej nauce prawa kontrowersji.

³² Postanowienie Drugiego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 1992 r., 2 BvR 1631, 1728/90, BVerfGE, Bd. 87, s. 61.

³³ Ustawa z dnia 21 stycznia 1960 r. – *Verwaltungsgerichtsordnung*, BGBl. 1960, S. 17 ze zm., dalej: VwGO.

³⁴ Postanowienie Drugiego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 1997 r., 2 BvR817/90, 728/92, 1065/95, BVerfGE, Bd. 96, s. 39.

W uchwalonej 1 października 1920 r. Konstytucji Austrii (*Bundes-Verfassungsgesetz*), która ze zmianami obowiązuje do dziś, zawarty został rozdział VI, który w sposób bezpośredni stanowi o funkcjonowaniu sądownictwa administracyjnego. Po zakończeniu II wojny światowej Trybunałowi Administracyjnemu rozszerzono kompetencję orzekania, m.in. wprowadzając możliwość składania skarg na przewlekłość postępowania czy na bezprawne działanie administracji publicznej³⁵. Dopiero nowelizacja austriackiej konstytucji w roku 1988 przyniosła znaczące zmiany w ustroju sądownictwa administracyjnego, kiedy to utworzono instytucje niezależnych senatów administracyjnych (*Unabhängiger Verwaltungssenat*) sprawujących wymiar sądownictwa administracyjnego w poszczególnych landach. Nie były to jednak sądy w rozumieniu austriackiej konstytucji, lecz urzędy mające charakter zbliżony do sądów³⁶. Powstanie takiej instytucji wymuszone było przede wszystkim treścią art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje każdemu prawo do rzetelnego procesu sądowego. Ograniczony zakres działania sądu administracyjnego, m.in. w sprawach z zakresu prawa karno-administracyjnego, był także przyczynkiem do zreformowania wówczas modelu sądownictwa administracyjnego³⁷. Niezależne senaty administracyjne funkcjonowały do końca 2013 r. Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszła w życie reforma sądownictwa administracyjnego, na podstawie której utworzono krajowe sądy administracyjne (*Landesverwaltungsgericht*)³⁸. W ten sposób stworzono dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego. W literaturze pojawiają się również tezy, że tą reformą wypełniono założenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Praw Człowieka, a także ideę funkcjonowania państwa federalnego, jakim jest Austria³⁹. Tym samym rolą Trybunału Administracyjnego w Wiedniu, zgodnie z treścią art. 133 Konstytucji Austrii, stało się

³⁵ P. Oberndorfer, op. cit., s. 30.

³⁶ L. Hohenecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2015, s. 6.

³⁷ Ibidem, s. 7.

³⁸ BGBl. I 2012/12.

³⁹ L. Hohenecker, op. cit., s. 8, 11.

rozpoznawanie kasacji od postanowień sądów krajowych. Trybunał Administracyjny nie rozpatruje jednak wszystkich wnoszonych rewizji nadzwyczajnych, lecz tylko te, których rozpatrzenie związane jest z odpowiedzią na pytanie prawne⁴⁰.

3. Merytoryczne a kasacyjne uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych

W świetle zachodzących w Europie zmian w prawie sądowo-administracyjnym coraz większy nacisk zaczyna być kładziony na poszerzenie kompetencji sądów administracyjnych do merytorycznego orzekania. W Austrii tendencja ta znalazła swoje odzwierciedlenie we wspomnianej już reformie sądownictwa administracyjnego, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. Tym samym szeroko komentowana w literaturze i orzecznictwie była kwestia przyznania krajowym sądom administracyjnym uprawnień do merytorycznego orzekania. Problem ten dotyczył interpretacji art. 130 ust. 4 Konstytucji Austrii, który stanowi, że w sprawach dotyczących skarg na bezprawność decyzji sądy administracyjne mają uprawnienie do orzekania co do istoty sprawy (*in der Sache selbst*). Kwestia ta została rozstrzygnięta wyrokiem Trybunału Administracyjnego, w którym stwierdzono, że pierwszeństwo nad orzekaniem kasacyjnym ma orzekanie merytoryczne. W uzasadnieniu podkreślono, że zadaniem sądów administracyjnych jest nie tylko kontrola administracji, ale i załatwianie spraw. Służyć ma to zapobieżeniu sytuacji niekończącego się krążenia spraw pomiędzy organem a sądem administracyjnym⁴¹. Należy ponadto zauważyć, że austriacki ustawodawca w treści art. 130 ust. 4 Konstytucji Austrii zobligował sądy administracyjne do orzekania merytorycznego w sprawach dotyczących skarg na decyzje karno-administracyjne. Dopuścił też możliwość orzekania merytorycznego w innych sprawach dotyczących skarg na bezprawność decyzji, pod warunkiem że wystar-

⁴⁰ R. Faber, *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2013, s. 92.

⁴¹ R. Winkler, *Vorrang der reformatorischen Sachentscheidung – VwGH 26.6.2014, Ro 2014/03/0063, ZVG 2014, H. 5, s. 436.*

czająco wyjaśniono stan faktyczny albo jeśli ustalenie stanu faktycznego przez sąd przyczyni się do szybkości postępowania i obniżenia kosztów procesowych. Oznacza to, że przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ powinno mieć charakter wyjątkowy. Sąd administracyjny, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Administracyjnego, uprawniony jest do przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ (czyli orzekania kasacyjnego), w szczególności kiedy: a) organ zaniechał wszelkich koniecznych czynności służących załatwieniu sprawy; b) organ w celu ustalenia właściwego stanu faktycznego podjął całkowicie nieadekwatne kroki albo stan faktyczny został przezeń ustalony w niewielkim stopniu; c) istnieją podstawy do uznania, iż organ (w sposób znaczny) zaniechał swoich czynności do tego stopnia, że ustalenia, których miał dokonać, były przedmiotem działania sądu⁴². Tym samym poprzez wskazanie na pierwszeństwo wydawania orzeczeń co do istoty sprawy austriackie sądownictwo administracyjne przeobraziło się w niedługim czasie z funkcjonującego przez ponad sto trzydzieści lat modelu kasacyjnego w model oparty na merytorycznym orzekaniu. Należy jednak zwrócić uwagę, że nadanie pierwszeństwa orzekaniu co do istoty sprawy nie oznacza, iż austriackie sądy administracyjne nie wydają orzeczeń kasacyjnych. W dalszym ciągu sądy administracyjne mogą bowiem wydawać kasacyjne rozstrzygnięcia w pewnych typach skarg⁴³.

W Polsce trend ten znalazł swoje przełożenie w uchwaleniu w dniu 9 kwietnia 2015 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Do ustawy dodano przepisy art. 145 § 3 i art. 145a, które w sposób ewidentny rozszerzyły kompetencje sądów administracyjnych do merytorycznego orzekania⁴⁴, dając sądom możliwość zobowiązania organu do wydania rozstrzygnięcia o określonej treści (art. 145a § 1 p.p.s.a.) czy możliwość wydania przez sąd

⁴² Ibidem, s. 437.

⁴³ Szerzej: P. Ostojski, W. Piątek, *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, ZNSA 2016, z. 2, s. 143–152.

⁴⁴ Szerzej na temat nowych uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych: W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1 s. 19–33.

orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (art. 145a § 3 p.p.s.a.). Sąd administracyjny będzie mógł także, zgodnie z treścią art. 145 § 3 p.p.s.a., umorzyć postępowanie administracyjne, jeżeli wystąpią ku temu przesłanki, pod warunkiem że dotyczyć to będzie przypadku określonego w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. Rozszerzenie uprawnień do orzekania jest w tym kontekście adekwatnym stwierdzeniem, ponieważ już wcześniej obowiązywały przepisy, które dawały sądom administracyjnym możliwość merytorycznego orzekania (art. 15 § 2, art. 146 § 2, art. 154 § 2, art. 297 p.p.s.a.). Pomimo ugruntowanego, jak by się wydawało, poglądu na kwestię możliwości reformatorskiego orzekania przez sądy administracyjne problem ten nadal budzi kontrowersje. Jako argument przemawiający za merytorycznym orzekaniem przez sądy administracyjne podaje się odmienne rozumienie pojęcia kontroli niż to, które zostało już wcześniej przytoczone. Wskazuje się, że pojęcie to należy rozumieć szerzej – jako kompetencję do możliwości wkraczania w działalność kontrolowanego podmiotu⁴⁵. Przemawia za tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono, że pojęcia używane w Konstytucji RP mogą przybierać inne znaczenie, będące znaczeniem swoistym, odbiegającym od znaczenia nadawanego na gruncie innych aktów prawa lub na gruncie dziedzin prawa, także tych, z których pojęcia te się wywodzą⁴⁶.

Wprowadzone zmiany są istotne w kontekście zgodności z art. 10 Konstytucji RP, który stanowi, że ustroj państwa opiera się na równowadze władzy wykonawczej, władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej. Wydaje się, że nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 10 Konstytucji RP i wkraczania władzy sądowniczej w uprawnienia władzy wykonawczej⁴⁷. Za rozszerzeniem uprawnień do orzekania merytorycznego, tego, które się już dokonało w drodze nowelizacji, a także przyszłych ewentualnych zmian ustawy, może przemawiać teoria, która

⁴⁵ M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 1633), październik 2013, s. 7.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, ZU OTK 1999, nr 4, poz. 73.

⁴⁷ Odmienne założenia przyjęli: B. Banaszak, J. Michalska, *Artykuł 145a – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, ZNSA 2016, z. 4, s. 9–20.

stanowi, że „zasada trójpodziału władz nie ma charakteru absolutnego, a jej immanentnym mechanizmem jest system hamulców, powściągnięcia i wzajemnej kontroli poszczególnych odseparowanych segmentów tejże władzy”⁴⁸. Zgodnie z tą teorią każda z władz w ramach przyznanych jej kompetencji może wkraczać w sferę innej władzy pod warunkiem, że ingerencja ta będzie służyła wzajemnej kontroli i będzie tworzyła zharmonizowany system, bez uprzywilejowania żadnej z władz⁴⁹.

Rozważając kwestię konstytucyjności wprowadzonych zmian, należy zwrócić uwagę także na treść art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, który zobowiązuje sądy administracyjne, na równi z sądami powszechnymi, do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Rozszerzenie merytorycznych uprawnień sądów, jako rozwiązanie prowadzące do usprawnienia postępowania, jest rozwiązaniem skutkującym zwiększeniem efektywności wykonywania powierzonych im zadań. Zadania sądu związane z wymierzaniem sprawiedliwości zawarte w przepisach ogólnych Konstytucji RP dotyczą bowiem także sądownictwa administracyjnego⁵⁰.

Kwestią, która budzi kontrowersje, jest interpretacja słowa „kontrola” zawartego w treści art. 184 Konstytucji RP. Treść art. 145a p.p.s.a. – dająca możliwości wskazania sposobu załatwienia sprawy przez organ lub rozstrzygnięcia, a w sytuacji niezrealizowania tego przez organ przekazanie tej kompetencji sądowi – budzi zastrzeżenia. Nawet jeżeli przyjmie się, że poprzez sprawowanie kontroli sąd uprawniony jest do wkraczania w działalność kontrolowanego podmiotu, to należy zauważyć, że przyjmuje to daleko idący władczy charakter, objawiający się brakiem możliwości ustanowienia nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów, co wynika z art. 173 i 178 ust. 1 Konstytucji RP⁵¹.

⁴⁸ P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 9, s. 11.

⁴⁹ Szerzej na temat konstytucyjności nowelizacji: Z. Kmiecik, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 9–22.

⁵⁰ R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 22–23.

⁵¹ M. Chmaj, *Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – P.p.s.a.* (druk nr 1633), sierpień 2014, s. 11.

Podsumowanie

Uwarunkowania konstytucyjne sądowej kontroli administracji publicznej w Austrii, Niemczech i Polsce są ukierunkowane na te same kwestie. We wszystkich tych krajach istnieje dwuinstancyjny (w Niemczech w niektórych przypadkach trójinstancyjny) model sądownictwa administracyjnego. W Austrii i w Polsce determinowane jest to przez przepisy konstytucyjne. Niemiecka konstytucja nie gwarantuje instancyjności postępowania, ale taką możliwość przewiduje VwGO. Tym samym w Niemczech obywatel również ma zapewnioną możliwość dochodzenia swoich praw w ramach instancyjnego postępowania. Niemieckie sądy administracyjne wyposażone są również w szeroko rozwinięte uprawnienia do merytorycznego orzekania, co wynika z przepisów VwGO, a nie z treści ustawy zasadniczej.

W przedmiocie uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych należy zauważyć, że następują zmiany mające na celu rozszerzanie kompetencji do merytorycznego orzekania. W Austrii dokonano się to za pomocą reformy, która weszła w życie w 2014 r., kiedy uznano pierwszeństwo orzekania merytorycznego w sprawach dotyczących skargi na decyzję organu administracyjnego ze względu na jej niezgodność z prawem. W Polsce krok w tym kierunku dokonał się z chwilą wejścia w życie noweli z 2015 r., która w sposób istotny rozszerzyła kompetencje sądów do merytorycznego orzekania. Rozszerzenie uprawnień do orzekania przez polskie sądy administracyjne co do istoty sprawy uprościłoby i usprawniło proces weryfikacji zgodności z prawem działań podejmowanych przez administrację publiczną. Merytoryczne orzekanie mogłoby doprowadzić do zapewnienia większej ochrony obywatelowi, gdyż powodowałoby szybsze zakończenie sprawy. Jest to o tyle istotne, że w praktyce bardzo często dochodzi do sytuacji, w której uchylone rozstrzygnięcie po raz wtóry staje się przedmiotem skargi ze względu na niestosowanie się organu do ocen prawnych i wskazań wyrażonych w orzeczeniu sądu. Świadczą o tym chociażby badania przeprowadzone przez NSA, które wykazały, że organy administracji publicznej niejednokrotnie nie wykonywały zaleceń sądów i powielały już raz

popelnione błędy proceduralne⁵². Kwestią zasadniczą w rozważaniach dotyczących nadania w przyszłości nowych uprawnień orzeczniczych sądom administracyjnym powinna być jednakże pogłębiona analiza dotycząca zgodności tych rozwiązań z Konstytucją RP. Przykład ostatnich zmian w Polsce wskazuje, że dodanie do p.p.s.a. nowego art. 145a nie przez wszystkich jest interpretowane jednoznacznie jako zgodne z Konstytucją RP.

Constitutional conditions of judicial control of public administration in Austria, Germany and Poland

Summary

The subject matter of the article is the constitutional conditions of judicial review of public administration. Constitutional solutions chosen by countries like Austria, Germany and Poland are discussed. The article presents issues related to the development and functioning of the administrative judiciary in these countries. Particular attention is paid to the amendment of the Constitution of Austria which entered into force on 1st January 2014, and which introduced two-instance administrative judiciary and provided Austrian courts with broad competences for substantive adjudication. Also discussed in the article is the issue of the compatibility of the solutions adopted in the amendment to the Law on Proceedings before Administrative Courts of April 9, 2015, with the Constitution of the Republic of Poland. These changes follow the trend of broadening the authorization of the administrative courts for substantive judgment. Finally, attention is devoted to the problem of the effectiveness of the judicial control of the operation of the public administration authorities.

⁵² R. Hauser, *op. cit.*, s. 21.