

WOJCIECH PIĄTEK

## ZAKRES KOGNICJI POLSKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jak powinien zostać ukształtowany model kognicji polskiego sądu administracyjnego, warto rozpocząć rozważania od analizy obecnie obowiązującej Konstytucji<sup>1</sup>, która zawiera w tej materii szereg znaczących postanowień. Kluczowym jest jej art. 184, który stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny<sup>2</sup> oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej. Ustawodawca konstytucyjny, oprócz wyraźnego wskazania w przytoczonej regulacji prawnej, że obok NSA mają zostać utworzone jeszcze inne sądy administracyjne, jednocześnie podkreślił, że sprawowanie przez nie wymiaru sprawiedliwości ma polegać na kontrolowaniu działalności administracji publicznej – przy czym rozpoznawanie spraw polegające na kontroli działalności administracji publicznej powinno zostać powierzone właśnie sądom administracyjnym, a nie innym sądom<sup>3</sup>. Jeżeli zatem sądowa kontrola działań organów administracji publicznej pozostaje standardem, to powinna być ona rozumiana szeroko. Wszelkie ograniczenia w tym przedmiocie winny znajdować uzasadnienie w ustawie i nie naruszać zasad demokratycznego państwa prawnego<sup>4</sup>. Pojęcie kontroli należy do jednego z najczęściej definiowanych i spornych co do szczegółów w prawie administracyjnym<sup>5</sup>. Odwołując się do definicji słownikowej, kontrola oznacza porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś, dochodzenie czegoś, wnikanie, wgląd w coś<sup>6</sup>. Podobnie na gruncie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że sprawowanie kontroli oznacza pewnego rodzaju wtórność działań sądu wobec działań

---

<sup>1</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm., zwana dalej Konstytucją.

<sup>2</sup> Dalej: NSA.

<sup>3</sup> R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 25.

<sup>4</sup> J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych, teksty aktów prawnych*, Zielona Góra 2003, s. 71.

<sup>5</sup> Zob. J. Łętowski, *Kontrola administracji*, w: T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 336-346; S. Jędrzejewski, *Znaczenie terminu „kontrola”*, w: S. Jędrzejewski, H. Nowicki (red.), *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 6-8; S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, Poznań 2000, s. 11-33; S. Koroluk, *Kontrola w administracji*, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 327-333; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 11-18.

<sup>6</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1995, s. 940.

organów administracyjnych. Sądowi pozostaje tylko korygowanie działań organów administracji publicznej, a nie samodzielne rozstrzyganie poszczególnych spraw<sup>7</sup>. Kontrola administracji pełni szczególnie doniosłą rolę, łącząc w sobie pożądaną jej aktywność z istnieniem praworządnego ustroju<sup>8</sup>. Wprawdzie art. 184 Konstytucji nie określa wprost kryteriów kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny, „nie ulega jednak wątpliwości, że zgodne z naturą sądu jako organu rozstrzygającego spory o prawo i długoletnią tradycją sądownictwa administracyjnego jest powierzenie tym sądom rozpoznawania i rozstrzygania sporów przez badanie zgodności z prawem działalności organów administracji publicznej”<sup>9</sup>. Kontrola legalności oznacza w praktyce, że sądy administracyjne nie zastępują organów administracji publicznej w wykonywaniu ich funkcji, tylko eliminują z obrotu prawnego akty i czynności, których nie da się pogodzić z obowiązującym porządkiem prawnym<sup>10</sup>. S. Kasznica pisał, że legalnym, tzn. „ważnym jest akt, który odpowiada wymaganiom prawa, który posiada wszystkie istotne elementy prawne”<sup>11</sup>. W związku z tym aktualne pozostaje pytanie, czy działalność orzecznicza sądów administracyjnych ograniczona do tak rozumianego pojęcia kontroli musi prowadzić wyłącznie do kasacyjnego modelu kognicji, czy też bardziej pożądanym byłby model apelacyjny. Konstytucja pozostawiła ustawodawcy zwykłą swobodę w wyborze modelu realizacji dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Należy jednak od razu dodać, że rzeczona swoboda pozostaje ograniczona wyraźnymi postanowieniami Konstytucji odnoszącymi się do sądownictwa administracyjnego (por. zwłaszcza art. 184). Warto również zastanowić się nad tym, czy kontrola powinna ograniczać się jedynie do kryterium legalności, czy też obejmować inne aspekty działania administracji, takie jak celowość, gospodarność, słuszność.

Na wstępie rozważań trzeba zauważyć, że polskie sądownictwo administracyjne ma już swoją bogatą, ugruntowaną i ciekawą historię, o której przy formułowaniu współczesnych sądów warto pamiętać. Jego fundamentalną cechą było i nadal pozostaje ograniczenie kognicji do kontroli legalności działania administracji publicznej. Wskazują na to wyraźnie postanowienia

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 184 Konstytucji*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 5.

<sup>8</sup> J. S. Langrod pisał, że „administracja nie jest więc niepraworządna, ale ze wszystkich organów państwa najłatwiej się nią staje; administracja nie jest koniecznie nieudolna, ale nie idąc w parze z postępem życia [...] chroma tak często, iż w całym świecie są stałe niemal głośnie wołania fachowców i laików o jej usprawienie, administracja nie jest głupia, ale głupim jest biurokracizm [...] administracja wreszcie nie jest wroga społeczeństwu, ale często jest poza społeczeństwem [...]”; zob. J. S. Langrod, *O istotę sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1933, s. 14-15.

<sup>9</sup> T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 7, s. 38-39.

<sup>10</sup> J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, op. cit., s. 52.

<sup>11</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 116-117. W dalszych swoich wywodach autor ten wskazywał, że istotnymi elementami, które powinien posiadać ważny akt administracyjny, są: właściwość miejscowa i rzeczowa organu który go wydał, prawem przepisana forma aktu, zachowanie istotnych przepisów postępowania administracyjnego, zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi, wykonalność aktu, zgodność z celami wyznaczonymi przez ustawodawcę.

Konstytucji z 1921 r.<sup>12</sup>, z 1935 r.<sup>13</sup>, ustaw z lat 1980<sup>14</sup>, 1995<sup>15</sup> i obecnej Konstytucji z 2002 r.<sup>16</sup> Tym niemniej zarówno w latach minionych<sup>17</sup>, jak i współcześnie<sup>18</sup> formułowane są postulaty dotyczące zmiany kognicji sądów administracyjnych w kierunku kontroli celowości działania administracji i orzekania co do istoty.

<sup>12</sup> Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 21 ze zm. W art. 73 stanowiła ona, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych zarówno w zakresie administracji rządowej, jak i samorządowej osobna ustawa powołała sądownictwo administracyjne oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele.

<sup>13</sup> Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227 ze zm. Jej art. 70 § 1 lit. b powtarzał w tej materii art. 73 Konstytucji z 1921 r.

<sup>14</sup> Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1980, Nr 4, poz. 8 ze zm. Art. 2 odnośnie do zakresu i trybu działalności orzeczniczej odsyłał do Kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 196 § 1 stanowił, że decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem. Art. 207 wspomnianej ustawy określał kasacyjne kompetencje orzecznicze NSA.

<sup>15</sup> Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. 1995, Nr 74, poz. 368 ze zm. W art. 1 stanowiła ona, że NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej. Z kolei art. 21 ustawy stanowił, że sąd sprawuje kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Przy czym tak samo, jak w poprzednich regulacjach prawnych, uprawnienia orzecznicze NSA zostały zasadniczo ograniczone do oddalenia bądź odrzucenia skargi albo uchylenia zaskarżonego aktu w całości albo w części.

<sup>16</sup> Ustawa z 25 lutego 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1269 ze zm. Art. 1 ust. 2 stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

<sup>17</sup> Propagatorem takich koncepcji był m.in. J. S. Langrod. Zdaniem tego autora, orzekanie w oparciu o kryterium celowości i co do istoty daje sędziemu możliwość przeprowadzenia dostatecznie skutecznej kontroli, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę konieczność wykształcenia wysokiego poziomu etycznego i służbowego funkcjonariuszy państwowych we wszystkich różnorodnych dziedzinach administracji. Zob. J. S. Langrod, *Tendencje w sądownictwie administracyjnym i ich celowość w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 8, s. 696. Po zakończeniu II wojny światowej podobne postulaty zostały zgłoszone przez M. Buszyńskiego w artykule *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 1, s. 30-31. Szczególnie ożywiona dyskusja na ten temat toczyła się również przy okazji prac nad utworzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w pierwszych latach obecnego stulecia. W tej materii należy wskazać na projekt przewidujący rezygnację z administracyjnego postępowania odwoławczego i zastąpienie go ochroną sprawowaną przez dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne funkcjonujące w trójszczeblowej strukturze. Zob. D. R. Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport programu reformy administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 5-32. Jednakże przez większość doktryny powyższy projekt został przyjęty krytycznie z uwagi na rezygnację z jednej instancji postępowania administracyjnego oraz apelacyjny model sądowej kontroli, zacierający granicę pomiędzy zakresem działania właściwym dla władzy wykonawczej i sądowniczej. Zob. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5, s. 20-31; T. Woś, op. cit., s. 39-40; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 32-44; J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 15-18; J. Świątkiewicz, *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 337-338; M. Zdyb, *Podstawy kształtowania nowego modelu sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), op. cit., s. 362-363.

<sup>18</sup> Postulat pilnej interwencji ustawodawcy odnoszącej się przede wszystkim do brzmienia art. 174 p.p.s.a., jak również wprowadzenie apelacyjnego modelu w dwuinstancyjnej strukturze sądowej kontroli administracji publicznej sformułowała w ostatnim czasie H. Knysiak-Molczyk w monografii *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczym*, Warszawa 2009, s. 437-443.

Interesujące w tej materii pozostają przeprowadzone na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia badania socjologiczne<sup>19</sup>. Wykazały one, że kwestia kognicji sądu administracyjnego stanowi przykład braku zrozumienia i niewiedzy w poglądach obywateli dotyczących działania tego pionu sądownictwa. Z drugiej strony, prawie wszyscy zapytani sędziowie sądu administracyjnego oświadczyli, że praktyka potwierdza zasadność orzekania wyłącznie kasacyjnego. Orzekanie o zgodności z prawem przez sąd stanowi konkretne kryterium. Nie mogą się nim stać zasady sprawiedliwości, gospodarności, celowości czy słuszności. Poza tym sądy administracyjne, orzekając co do istoty, stałyby się kolejną instancją administracyjną. Podobnie pracownicy administracji w zdecydowanej większości podzielili zasadność ograniczenia orzekania sądu administracyjnego do kontroli legalności, wskazując przede wszystkim na lepszą swoją orientację w sprawach związanych z wyspecjalizowanymi działami administracji oraz wydawania decyzji oznaczonych określoną polityką administracyjną.

Poddając analizie obecne uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych nie można również abstrahować od uregulowania tego zagadnienia w regulacjach prawnych innych państw. Analiza porównawcza wskazuje, że w szeregu z nich sądy administracyjne zostały wyposażone w kompetencje do orzekania co do istoty sprawy. Przykładem takiego rozwiązania są Niemcy. Art. 19 IV niemieckiej ustawy zasadniczej<sup>20</sup> przyznaje każdemu prawo do ochrony sądowej przed jego naruszeniem przez działanie władzy publicznej. Doktryna trafnie zauważa, że ustawodawca konstytucyjny nie gwarantuje każdemu prawa do wielu instancji sądowych, jeżeli jednak w prawie procesowym została przewidziana możliwość odwołania się od zapadłego orzeczenia, uczestnik powinien mieć stworzoną realną i skuteczną możliwość wniesienia środka odwoławczego<sup>21</sup>. Aktualne pozostaje również pytanie, na ile system instancyjny powinien być rozwinięty, ażeby nie tamować rzeczywistej ochrony sądowej, która zależy również od czasu trwania postępowania<sup>22</sup>. Należy w tym miejscu podkreślić, że z unormowań konstytucyjnych nie wynika konieczność istnienia wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, ani ograniczenie jego kognicji do kontroli działania administracji. Dlatego nie zostało ono wprowadzone w ustawie z 1960 r.<sup>23</sup> Zatem kognicja sądów administracyjnych pozwala na orzekanie co do istoty sprawy. Tym niemniej głównym kryterium działalności orzeczniczej zgodnie z brzmieniem § 113 VwGO pozostaje zgodność z prawem (*Rechtmäßigkeit*).

Powstaje pytanie, czy celowa byłaby nowelizacja art. 184 Konstytucji poprzez wykreślenie sformułowania dotyczącego kontroli administracji pu-

<sup>19</sup> M. Borucka-Arctowa (red.), *Prace z nauk politycznych. Społeczne poglądy o NSA*, Warszawa-Kraków 1990.

<sup>20</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23 maja 1949 r., BGBI 1949, 1, ze zm.

<sup>21</sup> F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 10-11.

<sup>22</sup> *Komentarz do art. 19 IV*, w: H. D. Jarass, B. Pieroth (red.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2007, s. 453.

<sup>23</sup> Ustawa z 21 stycznia 1960 r. – Verwaltungsgerichtsordnung, BGBI.I 1960, 17, ze zm., zwana dalej VwGO.

blicznej przez sądy administracyjne albo poszerzenie zakresu kontroli poza obszar legalności? Należy jednak zauważyć, że w drugim przypadku działalność sądów i tak byłaby w dalszym ciągu ograniczona do kontroli administracji. Zmianie uległyby jedynie jej kryteria. Moim zdaniem, obie z wskazanych propozycji nie zasługują na uwzględnienie.

Po pierwsze – mocnym argumentem przemawiającym za pozostaniem przy obecnej regulacji prawnej jest słuszna uwaga, iż sąd, orzekając merytorycznie w rzeczywistości, przejąłby rolę administracji publicznej. Jej znaczenie uległoby znacznemu ograniczeniu, skoro każda decyzja, postanowienie czy uchwała mogłaby zostać zmieniona przez sąd. Tymczasem w przypadku kontroli działalności administracji publicznej sprawa będąca jej przedmiotem nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do organu administracji publicznej. Sąd administracyjny nie przejmuje jej do końcowego załatwienia, lecz jedynie do oceny działania organu administracji. W sprawach objętych kontrolą w dalszym ciągu mamy do czynienia ze sprawami administracyjnymi, a organ administracji cały czas nie przestaje być odpowiedzialnym za administrowanie<sup>24</sup>. W przeciwnym wypadku można przypuszczać, że w niektórych skomplikowanych sytuacjach to na sąd administracyjny zostałaby przerzucana odpowiedzialność za przyjęcie określonego rozwiązania sprawy. Nie sprzyjałoby to wykształcaniu się fachowych struktur administracji, skoro i tak sąd mógłby decydować o *meritum* sprawy. Organom administracji pozostałaby w takiej sytuacji rola wykonawcy orzeczeń sądowych. Obecnie orzecznictwo sądów administracyjnych ma pomagać administracji w lepszym, bardziej fachowym stosowaniu przez nią prawa. Przyjmując model apelacyjny, który *de facto* nie byłby kontrolą, tylko działaniem pierwszoplanowym nastawionym na zastępowanie niezgodnego z prawem działania administracji – przy pozostaniu w ramach kryterium legalności – nastąpiłaby sytuacja odwrotna. Administracja z mniejszym zaangażowaniem podchodziłaby zarówno do stosowania prawa, jak i merytorycznych aspektów podejmowanych działań.

Po drugie – nie można pomijać tego, że na administrację publiczną składa się wiele bardzo wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych, powołanych do wypełniania szczegółowych zadań. Przy całym szacunku do wiedzy prawniczej sędziów sądów administracyjnych, nie dysponują oni fachowymi wiadomościami w poszczególnych dziedzinach wąsko wyspecjalizowanej administracji. Oczywiście można powiedzieć, że pomocą w takich sytuacjach mogliby służyć biegli sądowi, jak to ma miejsce w sądownictwie powszechnym. Jednakże w wielu przypadkach tymi biegłymi mogliby być jedynie pracownicy administracji. Stopień skomplikowania poszczególnych spraw jest na tyle duży, że wykracza poza zakres wiedzy fachowej większej liczby biegłych. Dochodziłoby zatem do częstych sytuacji, kiedy to opinię musiałby wydawać zespół biegłych, co z pewnością podrażałoby koszty postępowania, wydłużało jego bieg, a przede

<sup>24</sup> Z. Janowicz, *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 155; R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), op. cit., s. 146-147; R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 25.

wszystkim prowadziło do konieczności gruntownej nowelizacji postępowania dowodowego prowadzonego przed sądem administracyjnym w kierunku jego poszerzenia na wzór postępowania cywilnego.

Po trzecie – oprócz istotnej zmiany postępowania dowodowego należałoby się rozważyć zasadność istnienia dwóch instancji administracyjnych i kolejnych dwóch merytorycznych instancji sądowych. Dawałoby to w sumie cztery instancje merytoryczne. Obecne postanowienia konstytucyjne wykluczają możliwość generalnej rezygnacji z dwuinstancyjnego postępowania sądowego czy administracyjnego. Wieloinstancyjne postępowanie z całą pewnością również przyczyniałoby się do zwiększenia kosztów. Byłoby także bardziej czasochłonne. Poza tym w kontekście finansów publicznych niecelowe byłoby funkcjonowanie czterech odrębnych pionów funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialnych w gruncie rzeczy za to samo.

Po czwarte – nie można abstrahować od tego, że z administrowaniem wiąże się również zagadnienie polityki administracyjnej, którą podejmują kolejne ekipy rządzące wybierane czy to w wyborach parlamentarnych, czy samorządowych<sup>25</sup>. Orzekanie przez sądy administracyjne co do istoty spowodowałoby realizowanie takiej polityki administracyjnej, jaką reprezentują sędziowie, a nie wybierani przez nas prezydenci, posłowie czy radni. W takiej sytuacji swoją nieudolność w rządzeniu mogliby oni zrzucić na barki sądów administracyjnych, samym zaś sądom groziłoby niebezpieczeństwo upolitycznienia. Prawdopodobne byłoby również wywieranie coraz większych nacisków na sędziów w celu rozstrzygania spraw zgodnie z interesami poszczególnych grup biznesowych czy politycznych.

Po piąte – apelacyjny model działalności orzeczniczej sądów administracyjnych mógłby powodować pytania o sens istnienia odrębnego pionu tego sądownictwa<sup>26</sup>. Jedną z cech specyficznych polskiego sądownictwa administracyjnego pozostaje model sprawowania przezeń wymiaru sprawiedliwości. W gruncie rzeczy, poza przedmiotowym zakresem kognicji odnoszącym się do działalności administracji publicznej, niczym by się nie różnił od działalności orzeczniczej sprawowanej przez sądy powszechne. Obecnie część spraw o administracyjnym charakterze pozostaje we właściwości sądów powszechnych. Przekazanie spraw administracyjnych sądom powszechnym oznacza przekazanie ich do końcowego rozstrzygnięcia, a nie przeprowadzenia kontroli działalności organu administracji publicznej<sup>27</sup>. Przykładowo, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Sprawy z tego zakresu rozpoznawane są w pierwszej kolejności przez ZUS, a następnie przysługuje od nich odwołanie do sądu powszechnego na zasadach określonych w k.p.c.<sup>28</sup> ZUS w wymienionych powyżej sprawach

<sup>25</sup> Zagadnienie polityki administracyjnej i planowania w administracji ma swoją bogatą literaturę; zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 178-183; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 270-274; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1996 s. 140-141.

<sup>26</sup> Pytania takie są formułowane w doktrynie; zob. J. Ignaczewski, *Wymiar sprawiedliwości – teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2008, s. 97-104.

<sup>27</sup> Szerzej zob. R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 26.

<sup>28</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964, Nr 43, poz. 296.

występuje jako organ administracji publicznej, wydając rozstrzygnięcia będące decyzjami administracyjnymi. Ich podstawą prawną są przepisy powszechnie obowiązujące, stosowane w indywidualnej sprawie, adresowane do podmiotu, który organizacyjnie nie jest podporządkowany organowi wydającemu decyzję. Ważnym argumentem potwierdzającym administracyjnoprawny charakter decyzji wydawanych przez ZUS pozostaje brzmienie art. 123 u.s.u.s.<sup>29</sup>, który do spraw nieuregulowanych przez u.s.u.s. nakazuje stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>30</sup>, chyba że ustawa stanowi inaczej<sup>31</sup>. Jedynie w odniesieniu do decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku, odmawiającej takiego świadczenia oraz od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ustawodawca nakazał odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących odwołań od decyzji, określonych w k.p.a. Próbując doszukać się przyczyn rozdzielenia kognicji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych pomiędzy sądem powszechnym w przeważającej mierze oraz sądem administracyjnym w sprawach wskazanych w art. 83 ust. 4 u.s.u.s., należy zauważyć, że o ile w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych klauzula generalna współzycia społecznego, a w szczególności konstrukcja nadużycia prawa pozwalająca w szczególnych sytuacjach przełamywać schematyzm prawa nie pojawia się, o tyle w sprawach przekazanych kognicji sądu administracyjnego funkcjonują elementy uznaniowe. Art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>32</sup> oraz art. 28 u.s.u.s. uzależniają przyznanie stosownych świadczeń od spełnienia ocennych przesłanek ich nabycia<sup>33</sup>. Sąd administracyjny, nie orzekając co do istoty w tych wyjątkowych sprawach, dokonuje jedynie oceny zgodności z prawem interpretacji przez organ rentowy przesłanek uznaniowych. Kryterium legalności stosowane przez ten sąd nabiera tutaj szczególnych cech, ponieważ zostaje odniesione do pojęć nieostrych, które w określonych warunkach społecznych mogą przybrać odmienne znaczenie. Kolejnym argumentem przekazania orzecznictwa w sprawach przyznawania świadczeń w drodze wyjątku sądom administracyjnym jest to, że skoro są to świadczenia specjalne, to o ich ostatecznym przyznaniu powinien orzekać organ rentowy, a nie sąd.

<sup>29</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 11, poz. 74 ze zm., zwana dalej u.s.u.s.

<sup>30</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwany dalej k.p.a.

<sup>31</sup> Charakter prawny rozstrzygnąć wydawanych przez ZUS nie budzi obecnie wątpliwości ani w doktrynie, ani w judykaturze; zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, op. cit., s. 21; por. też wyrok WSA z 19 września 2006 r., sygn. akt III Sa/Wa 1668/06, Lex nr 265485; wyrok NSA z 25 stycznia 2007 r., sygn. akt II GSK 320/06, Lex nr 287967; wyrok NSA z 29 maja 2007 r., sygn. akt II GSK 340/06, Lex nr 351125. Odmienne zob. K. Kolasiński, *Charakter prawny sporów z zakresu ubezpieczenia społecznego*, Toruń 1974, s. 111-112.

<sup>32</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 39, poz. 353 ze zm.

<sup>33</sup> T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997, s. 26. W sprawach uznaniowych to organowi rentowemu został określony pewien obszar swobody w podjęciu decyzji. W takiej sytuacji niecelowe byłoby poddawanie kontroli tego typu sprawy sądowi powszechnemu, a jedynie zadbanie, żeby wydana decyzja uznaniowa nie nosiła cech dowolności, arbitralności. Gwarancja tego zamierzenia są normy k.p.a.

Jego rola sprowadza się w tej materii do przeprowadzenia kontroli przyznawania tego rodzaju świadczeń. Natomiast konsekwencją przejęcia większości spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych przez sądy powszechne jest to, że sądy w głównej mierze przejmują odpowiedzialność za ustalanie wysokości praw płynących z ubezpieczeń społecznych. Co prawda, sąd powszechny sprawuje kontrolę działania organów rentowych, którym przysługują określone środki właściwe dla administracji publicznej, jednak orzekając bez żadnego skrepowania ustaleniami poczynionymi w postępowaniu przed rzeczonym organem, nie tyle kontroluje, co przejmuje sprawę do swojego rozpoznania<sup>34</sup>. Należy również dostrzec poglądy formułowane zasadniczo przez doktrynę prawa pracy, że mimo iż w postępowaniu przed organem rentowym, posiadającym szereg cech organu administracji publicznej, w wyniku rozpoznania sprawy zostaje wydana decyzja administracyjna, to jej przedmiot nie dotyczy sprawy administracyjnej i dlatego właściwym do jej rozpoznania nie jest sąd administracyjny<sup>35</sup>. Reasumując, merytoryczne orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych powodowałoby niezasadność przekazywania spraw z tego zakresu sądom powszechnym. Co więcej, równie dobrze sądy administracyjne mogłyby się stać odrębnymi wydziałami sądów rejonowych, okręgowych czy apelacyjnych. W Sądzie Najwyższym mogłaby powstać odrębna izba administracyjna. Wszystko to z całą pewnością przyczyniłoby się do potaniaenia wydatków przeznaczanych z budżetu państwa na wymiar sprawiedliwości, ale nie spełniałoby podstawowej funkcji jaka spoczywa obecnie na sądzie administracyjnym, a mianowicie nie służyłoby kontroli działania administracji publicznej.

Przedstawione argumenty przemawiają za tym, żeby sądy administracyjne zachowały swój obecny zakres kognicji. Nie sposób podzielić prezentowanych propozycji odwołujących się do przyspieszenia toczącego się postępowania administracyjnego. Powyższe rozważania raczej pokazują, że orzekanie przez sądy administracyjne co do istoty mogłoby się przyczynić do spowolnienia rozpoznania sprawy. Natomiast pierwsze lata funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego nie potwierdziły zgłaszanych w doktrynie obaw odnośnie do powiększania się zaległości rozpoznawanych spraw i tym samym okresu oczekiwania na rozpatrzenie skargi<sup>36</sup>. Warto w tym miejscu

<sup>34</sup> K. Kolański wskazuje, że „mimo sformalizowania postępowania przed organami instytucji ubezpieczeń społecznych ma ono nadal charakter postępowania wstępnego i nie prowadzi do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy”; zob. K. Kolański, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 8. Odmienne J. Borkowski, *Kontrola sądowa działalności administracji publicznej*, w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 363.

<sup>35</sup> Prawo ubezpieczeń społecznych traktowane jest w doktrynie jako część składowa prawa pracy; zob. M. Świącicki, *Ubezpieczenia społeczne a prawo pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1971, nr 8-9, s. 26; A. Świątkowski, *Podmioty stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych*, w: B. Wagner (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996 r., s. 76. Obecnie w doktrynie formułowany jest również pogląd, że prawo ubezpieczeń społecznych stanowi odrębny dział prawa; zob. A. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 259-260; S. Płażek, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, w: B. Wagner (red.), op. cit., s. 48.

<sup>36</sup> Obawy takie zgłaszał T. Woś w artykule *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8, s. 23.

zauważyć, że kontrola legalności działania administracji publicznej nie powinna być ograniczana jedynie do wąskich ram zgodności z prawem. Samo prawo często odsyła do zwrotów niedookreślonych, zawiera w swojej treści klauzule generalne, tworzy ramy dla uznania administracyjnego. Może zdarzyć się zatem tak, że o kwalifikacji zaskarżonego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej przesądzi fakt zgodności ocen w niej wyrażonych z ocenami osób, które stanowią substrat osobowy składu orzekającego sądu administracyjnego. Zakres pojęcia legalności jest również wyznaczany przez orzecznictwo sądów administracyjnych, które niejednokrotnie zawiera w sobie oceny odnoszące się do kryterium gospodarności, słuszności i celowości działania administracji, jeżeli ustawodawca sam do tych kryteriów odsyła<sup>37</sup>. W takiej sytuacji granice pomiędzy legalnością a celowością działania administracji nie są już tak wyraźne. Poza tym sąd administracyjny został wyposażony w szereg instrumentów pozwalających uniknąć niebezpieczeństwa ponownego wniesienia skargi w tej samej sprawie. Niektórzy uważają, że stanowi to zmierzch zasady legalizmu, jednak w rzeczywistości jest to jej niezbędne uzupełnienie<sup>38</sup>. Należy również wskazać, że zasada orzekania kasacyjnego przez sąd administracyjny doznaje szeregu wyjątków, odnoszących się chociażby do orzeczeń reformatorskich wydawanych na podstawie art. 188 p.p.s.a.<sup>39</sup> W ten sposób o kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny nie można powiedzieć, że ma ona w zupełności charakter kasacyjny.

Przedstawione powyżej uwagi skłaniają do jeszcze jednej refleksji. Otóż bardzo często w doktrynie, w tym również w niniejszej pracy, dla odróżnienia kasacyjnego modelu orzecznictwa sprawowanego przez sądy administracyjne od kognicji sądów powszechnych używa się określenia, że sądy powszechne orzekają co do istoty, co do *meritum* albo merytorycznie. Naturalną opozycją do tych sformułowań pozostaje stwierdzenie, że sądy administracyjne orzekają niemerytorycznie. Otóż takie twierdzenia, które zapewne po części wynikają z chęci użycia skrótu myślowego, nie do końca są słuszne. Orzecznictwo sądu administracyjnego zawsze bowiem odnosi się do *meritum* sprawy, tylko nie może być rozstrzygnięciem kończącym postępowanie w sprawie

---

Natomiast z danych statystycznych opublikowanych przez NSA wynika, że w WSA systematycznie zmniejsza się liczba spraw pozostawionych do załatwienia na rok następny. W 2008 r. liczba spraw pozostawionych do rozpoznania na okres następny zmniejszyła się w stosunku do 2007 r. o 6,7%, a w stosunku do 2006 r. – o 35%. Rośnie natomiast wpływ skarg kasacyjnych – od 6167 w 2004 r. do 10119 w 2008 r. Począwszy od 2004 r. do 2006 r. odnotowywano również wzrost liczby spraw pozostawionych do rozpoznania. W 2007 r. tendencja ta została przełamana i liczba pozostawionych do rozpoznania skarg kasacyjnych zmniejszyła się o około 5%, natomiast w 2008 r. zostało załatwionych 9389 skarg kasacyjnych, co stanowi 92,7% bieżącego wpływu i 52% skarg do rozpatrzenia w roku minionym. Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 13 i 21.

<sup>37</sup> M. Kamiński, *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 2, s. 62.

<sup>38</sup> Zdaniem J. Łętowskiego, traktowanie o czysto pojętej kontroli legalności sprawowanej przez sąd administracyjny łączy się w odniesieniu do działalności sygnalizacyjnej sądu, polegającej na informowaniu właściwych organów o brakach, błędach i niedorzecznościach w działaniu administracji. Autor ten sądzi, że ściśle pojmowana kontrola legalności okazuje się nieadekwatna społecznie; zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 292.

<sup>39</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.

administracyjnej. Jedynie zatem forma wyroku sądu administracyjnego różni się do formy wyroku sądu powszechnego<sup>40</sup>. Żeby sąd administracyjny mógł uchylić zaskarżoną decyzję administracyjną bądź oddalić skargę, musi dokonać tych samych czynności, co sąd powszechny celem zasądzenia roszczenia bądź oddalenia pozwu, czy też skazania bądź uniewinnienia oskarżonego. Używanie zatem określeń typu „orzekanie merytoryczne”, „co do istoty”, w opozycji do chęci zaakcentowania kasacyjnego orzecznictwa sądu administracyjnego, może odnosić się jedynie do ostatniego etapu procesu stosowania prawa, jakim jest określenie wiążących konsekwencji faktów uznanych za udowodnione.

*mgr Wojciech Piątek*

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*

*w Poznaniu*

*wojtekp@amu.edu.pl*

## SCOPE OF COGNITION OF A POLISH ADMINISTRATIVE COURT

### Summary

The paper deals with the issue of cognition of Polish administrative courts. The doctrine formulates a number of different opinions on that matter, from a postulate to maintain the existing model which limits the court's supervision of the legality of a public administrative act in the cassation system, to the introduction of administrative courts judicial decision as to the merits of an administration case. In the light of the existing wording of Article 184 of Poland's Constitution, the latter proposal is currently unacceptable since its adoption would vest into the administrative court the tasks of administration, leaving organs of public administration unable to realise their goals and objectives. As a result, their activities would be taken over by courts.

There are a number of other reasons supporting the current judicial supervision, including the fact that organs of public administration are highly specialised in different matters. A replacement of the cassation system of supervision with a system of appeals would also entail a necessity to revise the whole system of instance supervision, which again, would be contradictory to the currently binding Constitution. What is more, the administrative court would lose one of its immanent features namely, the power to control administration distinguish it from the jurisdiction of courts of law. This could even lead to further postulates advocating resignation from a separate judicial decision in administrative matters. Last but not least, there are historical reasons why the current model should be retained.

All the arguments presented in the paper support the view that the cognition of Polish administrative courts should remain unchanged.

<sup>40</sup> Na problem ten zwrócił kilkakrotnie uwagę R. Hauser. Ostatnio zob. R. Hauser, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych*, w: J. Góral (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 241. Poza tym – jak słusznie zauważa J. Zimmermann – każde działanie sądu przyczynia się do kształtowania sumy aktualnie obowiązujących uprawnień i obowiązków poszczególnych podmiotów działających w obrębie prawa administracyjnego. Zob. J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 794. Nawet zatem w przypadku wyroku oddalającego skargę, będzie on odgrywał duże znaczenie dla określenia sytuacji prawnej istniejącej pomiędzy skarżącym i organem administracji publicznej.