

Rozdział I. Charakter, zakres i metoda sądowej kontroli legalności działań administracji publicznej

§ 1. Charakter sądowej kontroli legalności działań administracji publicznej

I. Uwagi wstępne

Jedną z głównych podstaw budowy systemu organów państwowych jest ustanowiona w art. 10 Konstytucji RP zasada trójpodziału władzy, stanowiąca fundament liberalno-demokratycznych ustrojów państwowych¹. Ta nadrzędna zasada wywodzi się z teorii podziału władzy *K. Monteskiusza*², z której wynika, że „kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności, ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną, sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela”³. „Dla idealnego modelu trójpodziału władzy przedstawionego przez *K. Monteskiusza* musiały wystąpić więc łącznie dwie przesłanki. Pierwszą z nich było wyodrębnienie trzech władz w państwie, zaś drugą – wzajemne hamowanie się i oddziaływanie na siebie tychże władz”⁴.

¹ P. Winczorek, Wstęp do nauki o państwie, Warszawa 2000, s. 165.

² Chociaż wskazuje się, że idea podziału władzy narodziła się w połowie XVII w. w angielskiej myśli politycznej, a jej głównymi prekursorami byli lewellerzy – członkowie radykalnego angielskiego ugrupowania głoszącego w XVII w. ideę powszechnej równości obywateli – wśród nich *J. Lilburne* i *J. Locke* – por. *G. Kryszewski*, w: *G. Kryszewski* (red.), Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie, Białystok 2004, s. 104.

³ *K. Monteskiusz*, O duchu praw, Warszawa 1957, s. 24.

⁴ *W. Sawczyn*, Środki dyscyplinowania administracji publicznej w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2010, s. 26.

Tak w Polsce, jak i w innych współczesnych, demokratycznych państwach rozwiązania dotyczące podziału władz w państwie odwołują się do monteskiuszowskiego ideału. Oczywiście „na plan pierwszy wysuwa się problematyka stosunków egzekutywy i legislatywy, a na plan dalszy schodzi realna władza sądownicza, mająca w zamyśle K. Monteskiusza, równoważyć dwie pozostałe (ustawodawczą i wykonawczą). (...) Dziś podział władzy (oczywiście nie w idealnej formule⁵) jest więc jedną z głównych cech demokratycznego państwa prawnego, znajdującą swoje odbicie w ustawach zasadniczych”⁶, chociaż „nawet w okresie kształtowania nowoczesnej koncepcji podziału władzy jej założenia poddawano krytyce; jeden z budowniczych podstaw ustroju Stanów Zjednoczonych twierdził, że tylko taki podział ma znaczenie: «Z jednej strony tworzenie i ustanawianie praw, z drugiej zaś wprowadzenie ich w życie i administrowanie»”⁷. D. Kijowski wręcz stawiał pytanie, czy rozdział kompetencji między władzą wykonawczą a sądowniczą nie polega na tym, że egzekutywa rozstrzyga sprawy w postępowaniu niespornym, a sąd rozstrzyga te same sprawy w sytuacji konfliktu między władzą a obywatelem⁹.

Na marginesie warto tylko wskazać, że zasada podziału władz została po raz pierwszy wypowiedziana w art. 13 francuskiej ustawy z 16–24.8.1790 r. o rozdziale władz, a co ciekawe – w przeciwieństwie do dzisiejszego jej postrzegania – rozdział władzy sądowej od wykonawczej był tłumaczony koniecznością ochrony władzy wykonawczej przed ingerencją sądów, które w okresie poprzedzającym Rewolucję Francuską 1789–1799 uzyskały zbytnią potęgę¹⁰.

Pośród organów państwowych sądy zajmują pozycję specjalną, będąc organami w znacznej części samodzielными i jedynymi posiadającymi kompetencje do wykonywania wymiaru sprawiedliwości. Już przed II wojną światową, pod rządem Konstytucji z 1921 r.¹¹ w doktrynie funkcjonowało pojęcie nie-

⁵ Np. dla L. Morawskiego „zasada podziału władzy od lat funkcjonuje wyłącznie jako mechanizm określający zasady odpowiedzialności politycznej za sprawowanie władzy i nie ma nic wspólnego z rozdziałem funkcji tworzenia i stosowania prawa” – L. Morawski, Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian, Warszawa 2005, s. 264.

⁶ P. Sarnecki, Współczesne rozumienie podziału władzy, w: K. Janowski (red.), Nowa Konstytucja RP. Wartości, jednostka, instytucje, Toruń 1991, s. 20.

⁷ C. Hitchens, T. Paine, Prawa człowieka. Biografia, Warszawa 2008, s. 117.

⁸ W. Taras, Glosa do uchwały NSA (7) z 15.6.2011 r., I OPS 1/11, OSP 2011, Nr 12, poz. 123.

⁹ D. Kijowski, Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 332.

¹⁰ Tak H. Lederer, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Justiz in Frankreich, Archiv des öffentlichen Rechts 1956, Nr 3–4, s. 449.

¹¹ Ustawa z 17.3.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

zależności sądów od innych organów władzy państwowej, a w samej Ustawie Zasadniczej wprowadzono zarazem pojęcie niezawisłości sądów, jak i niezawisłości orzekających sędziów, będące usankcjonowaniem teorii trójpodziału władz, wywodzącej się z idei *K. Monteskiusza*¹².

II. Istota sądowej kontroli administracji

Jednym z kluczowych dla demokratycznego państwa prawa elementów relacji pomiędzy władzą sądowniczą a władzą wykonawczą czy, mówiąc inaczej, wpływu władzy sądowniczej na działania władzy wykonawczej stało się powołanie do życia sądów administracyjnych, które dokonują kontroli aktów administracyjnych pod kątem ich zgodności z prawem, a wynikiem tej kontroli (jeśli sąd stwierdzi naruszenie prawa przez kontrolowany organ administracji) może być jedynie uchylenie kontrolowanego aktu, a nie jego zastąpienie nowym¹³. „Kontrola ta polega na badaniu prawidłowości działań podmiotu kontrolowanego (ze względu na przyjęte kryteria), natomiast nie polega na zastępowaniu wadliwych działań podmiotu kontrolowanego prawidłowymi działaniami podmiotu kontrolującego”¹⁴. *R. Hauser* wskazuje, iż „sprawowanie kontroli działalności innych organów nie może i nie powinno przybierać postaci orzeczeń merytorycznych zastępujących orzeczenia podmiotów kontrolowanych. Nie taka jest funkcja kontroli. Kontrola każda, w tym kontrola sądowa, nie powinna prowadzić do zastępowania działania podmiotu podlegającego kontroli”¹⁵. Jest to istotne tak z punktu widzenia istoty kontroli, jak i naczelnej, konstytucyjnej zasady trójpodziału władz w państwie¹⁶. Należy jednak wspomnieć, że w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca przewidział pewne uprawnienie orzecznicze sądów administracyjnych, które umożliwi im zastępowanie organów administracji publicznej¹⁷, a służy temu instytucja uregulowana w art. 154 § 2 PostAdmU. Można wskazać za *E. Ochendowskim*, że instytucja ta „stanowi kolejny wyją-

¹² Por. np. *S. Glaser*, *Polski proces karny w zarysie*, Kraków 1934, s. 77 i n.

¹³ W innym przypadku działanie sądu powielaloby pracę administracji publicznej, co naruszałoby zasadę trójpodziału władz, stanowiąc przejaw tzw. podwójnej administracji – por. *M. Zimmermann*, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 129.

¹⁴ *M. Bogusz*, *Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (uwagi na tle art. 31 ust. 2 ustawy o NSA)*, w: *Z. Cieślak, Z. Niewiadomski* (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 284.

¹⁵ *R. Hauser*, *Założenia reformy*, s. 24.

¹⁶ *M. Bogusz*, *Orzeczenie Naczelnego Sądu*, s. 284–285.

¹⁷ Por. *M. Bogusz*, *Uwagi na tle przepisu art. 154 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *D. Kijowski, A. Miruć* (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 160.

tek od reguły, iż sąd administracyjny nie decyduje w sprawach administracyjnych, lecz sprawuje jedynie kontrolę legalności działania administracji¹⁸. Nie zmienia to faktu, że głównym celem, a jednocześnie rezultatem aktywności sądów administracyjnych jest jednak eliminacja niezgodnych z prawem działań organów administracji publicznej, by powrócić do stanu zgodności z prawem, a więc, w uproszczeniu, sądy administracyjne obu instancji nie są sądami faktu, tylko sądami prawa. Jest to, jak wskazuje *T. Woś*, „represyjna funkcja kontroli sądowej”¹⁹.

„Ukształtowanie sądownictwa administracyjnego stało się ostatnią i ważniejszą gwarancją systemu państwa prawnego, «praworządnego»”²⁰. Sądownictwo administracyjne – obok sądownictwa konstytucyjnego i urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich – stanowi zatem główny filar demokratycznego państwa prawnego. „(...) Bez sądownictwa administracyjnego nie ma praworządności tak jak bez armii nie ma pewności granic a bez policji bezpieczeństwa wewnętrznego”²¹. Kontrola legalności działań organów administracji publicznej przez niezawisły sąd daje gwarancję ochrony praw jednostki przed niemającymi uzasadnienia prawnego ingerencjami administracji publicznej²². Zadaniem sądownictwa administracyjnego jest więc ochrona praw podmiotowych jednostki, co sądy administracyjne czynią, rozpoznając i rozstrzygając spory o zgodność z prawem działania lub przewlekłego działania i bezczynności administracji publicznej, toczące się pomiędzy jednostką a organami administracji publicznej. W końcu główną intencją powołania organów władzy sądowniczej, dokonujących kontroli administracji, było stworzenie takich organów państwowych, które dbałyby właśnie w pierwszej kolejności o ochronę praw podmiotowych jednostki, a dopiero wtórną funkcją sądów administracyjnych stało się zabezpieczenie obiektywnego porządku prawnego²³. Chociaż zatem z art. 184 Konstytucji RP wynika, że sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, to jednak należy zgodzić się z *B. Adamiak*, że przyjęte w art. 184 Konstytucji RP rozwiązanie nie podważa tezy, iż sądownictwo administracyjne powołane jest do ochrony praw podmiotowych jednostki,

¹⁸ *W. Sawczyn*, Środki dyscyplinowania, s. 163–164.

¹⁹ *T. Woś*, Postępowanie sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2002, s. 19.

²⁰ *E. Ochendowski*, w: *M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski*, Postępowanie sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2005, s. 16, za: *M. Zimmermann*, Nauka administracji, s. 24.

²¹ *J. Langrod*, Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego, za: *J. Langrod*, Znosić czy rozbudować, 1929 r., w: Przedruki z „Gazety Administracji” z 1946 roku, ST 1999, Nr 5, s. 72.

²² *M. Buszyński*, O reformę sądownictwa administracyjnego, w: Przedruki z „Gazety Administracji” z 1946 roku, ST 1999, Nr 5, s. 61 i n.

²³ *E. Iserzon, J. Starościk*, Prawo administracyjne w zarysie, Warszawa 1959, s. 225 oraz *J. Starościk*, Prawo administracyjne, Warszawa 1978, s. 372.

i też taka jest jego podstawowa funkcja²⁴. Tym samym „jeżeli organy administracji nie są w stanie przedstawić przekonującego usprawiedliwienia dla swych decyzji, a sędzia nie ma pewności, jak należy prawidłowo rozstrzygnąć sprawę, to powinien orzec, kierując się wolnością obywatela, a nie interesami administracji publicznej. Sędziowie XXI w. muszą być zorientowani na podstawową wartość, jaką jest wolność, a nie na hierarchiczne autorytety ani na tak niejasne wartości, jak dobro wspólne. Troska o dobro wspólne to zadanie rządu i jego administracji oraz ustawodawcy. Sędziemu administracyjnemu zaś powierzona została indywidualna ochrona prawna obywatela, a nie interesy ogółu”²⁵.

Treścią sądowej kontroli administracji jest więc przede wszystkim ochrona wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w relacjach z administracją publiczną, a także budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa i wyprowadzanych z niej standardów. Przecież ideowym znaczeniem sądownictwa administracyjnego jest bycie jak gdyby strzałką regulującą ciśnienie w ustrojowym kotle społecznym²⁶, a „istnienie sądów administracyjnych traktuje się czasem jako *differentia specifica* ustrojów praworządnych”²⁷.

III. Podstawy prawne systemu polskiego sądownictwa administracyjnego

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez NSA oraz WSA²⁸ poprzez kontrolę działalności administracji publicznej polega przede wszystkim na rozstrzyganiu sporów między obywatelem a organem administracji co do legalności rozstrzygnięć administracyjnych podjętych przez ten organ, a dotyczących praw i obowiązków uczestniczącego w wyżej wymienionym sporze obywatela, jak też na badaniu zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów admini-

²⁴ B. Adamiak, Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 18; por. też J. Trzeciński, Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki, referat wygłoszony na Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 14–16 kwietnia 2008 r., s. 1 i n.

²⁵ P. Tiedemann, Wyzwania stawiane przed sędzią XXI wieku, ZNSA 2012, Nr 6, s. 89.

²⁶ J. Langrod, Sprawa reaktywacji, s. 77.

²⁷ Tamże, s. 71.

²⁸ Konstytucja RP mówi o „innych sądach administracyjnych” – w momencie uchwalenia Ustawy Zasadniczej dopiero toczyły się prace dotyczące ostatecznego modelu sądowej kontroli administracji publicznej, stąd też w 1997 r. jeszcze nie ustalono, że sądy pierwszej instancji będą spadkobiercami nazwy po swoich przedwojennych protoplastach – WSA w Poznaniu, Katowicach i Toruniu.

stracji rządowej, a te zadania, które stoją przed sądownictwem administracyjnym, stanowią przejaw realizacji zasady trójpodziału władzy, gdyż sąd ten może skutecznie powściągać i równoważyć władzę wykonawczą²⁹.

Fundamenty prawne nowoczesnego sądownictwa administracyjnego można odnaleźć w bardzo uniwersalnych regulacjach. Mianowicie na mocy art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.³⁰, jednostka „ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezawisły i bezstronny sąd”, jak zaś wynika z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem Nr 2³¹, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy (...)”. Oczywiście, bardziej szczegółowo ustrój i funkcjonowanie sądów administracyjnych regulują Ustawa Zasadnicza, Prawo o ustroju sądów administracyjnych i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Punktem wyjścia dla obowiązującej regulacji procedury sądowoadministracyjnej są przede wszystkim przepisy Konstytucji RP, z których wynika wprost, że: „1. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości jako wyodrębniona część władzy sądowniczej (art. 10, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 183 ust. 1, art. 184 Konstytucji); 2. Postępowanie sądowe, w tym przed sądami administracyjnymi jest dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1 Konstytucji); 3. Odrębny pion dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego tworzą NSA i inne sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji); 4. Sądy administracyjne powołane są do kontroli działalności administracji publicznej, w tym do orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zakres tej kontroli określają ustawy zwykłe (art. 184 Konstytucji); 5. Sądy administracyjne rozstrzygają także spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji); 6. Ochroną sądową objęta jest również samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Art. 236 ust. 2 Konstytucji zobowiązywał do uchwalenia, przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie konstytucji ustaw wprowadzających w życie art. 176 ust. 1³² Konstytucji w zakresie dotyczącym dwuinstancyjnego sądownictwa administra-

²⁹ W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2002, kom. do art. 184.

³⁰ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, załącznik.

³¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

³² „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”.

cyjnego. W wykonaniu tego zobowiązania Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił następujące ustawy: Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³. Doprecyzowanie konstytucyjnych założeń dotyczących sądowej kontroli administracji znajdujemy zatem w wyżej wymienionych ustawach zwykłych. Jak wynika z art. 1 § 1 PrUSA, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Oprócz tego w wielu ustawach szczególnych znalazły się odmiennie regulacje dotyczące niektórych instytucji postępowania sędowoadministracyjnego, głównie w zakresie instytucji techniczno-procesowych³⁴. Przykładem niech będzie art. 147 ust. 3 ustawy z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe³⁵, z którego wynika, że od decyzji o przejęciu banku przez inny bank, uchyleniu zezwolenia na utworzenie banku i jego likwidacji oraz wystąpieniu do Rady Ministrów o likwidację banku – w przypadku banku państwowego, rada nadzorcza może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od daty doręczenia decyzji. Ta regulacja szczególna m.in. skracza wydatnie termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

IV. Zakres sądowej kontroli administracji

Sądy administracyjne (WSA i NSA) sprawują wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej. Jak wskazuje *J. Jendrośka*, „w wykonywaniu funkcji kontrolnej [sądownictwo administracyjne – przyp. autora] realizuje dwie podstawowe kompetencje: kompetencję kontrolną przez badanie legalności prawnych form działania administracji objętych przedmiotem skargi oraz kompetencje sygnalizacyjne dotyczące prawidłowego wykonywania administracji publicznej z punktu widzenia legalności i sprawności funkcjonowania aparatu administracyjnego”³⁶.

Kontrola jest pojęciem dość szerokim – oznacza w ogólności porównywanie stanu faktycznego ze stanem założonym czy też nadzór nad czymś i dopil-

³³ *J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk*, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 11–12.

³⁴ *K. Celińska-Grzegorzczuk, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas*, Postępowanie administracyjne, sędowoadministracyjne i egzekucyjne, Warszawa 2011, s. 129–130.

³⁵ Tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 1376 ze zm.

³⁶ *J. Jendrośka*, Postępowanie administracyjne i sędowoadministracyjne, Poznań–Wrocław 2001, s. 133.

nowywanie, aby to funkcjonowało zgodnie z ustalonymi zasadami – ale kryterium kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne określa precyzyjnie art. 1 § 2 PrUSA, który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ideę kontroli legalności działalności administracji publicznej trafnie ujął Trybunał Sprawiedliwości, wskazując w swoim wyroku, że „celem kontroli legalności przepisów jest zapewnienie przestrzegania wcześniej ustalonych zakresów kompetencji różnych władz, organów i instytucji państwa, lecz nie samo ustalanie tych zakresów. (...) istnienie kontroli sądowej jest nierozzerwalnie związane z istnieniem państwa prawa. (...) Wyrok ogranicza się jednak do wykładni przepisu określającego zakres kompetencji (...), lecz co do zasady nie może mieć wpływu na wykonywanie tych kompetencji w tych granicach”³⁷. Zadaniem sądów administracyjnych jest więc ocena zgodności działania kontrolowanych podmiotów (a więc organów administracji publicznej) z obowiązującym prawem.

Z powyższego wynika, że kontrola, która jest sprawowana przez sądy administracyjne, ma ograniczony charakter, zajmuje się bowiem tylko jednym z aspektów działalności kontrolowanych podmiotów, pomijając inne – chociażby celowość czy gospodarność. Oznacza to, że sądy te nie badają kontrolowanych aktów i czynności także pod względem ich słuszności³⁸.

Jak trafnie wskazuje Z. Kmiecik, zakres kontroli działalności administracji publicznej dokonywanej przez sądy administracyjne uściślony został w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym przede wszystkim w art. 3 § 2 PostAdmU, który kategoryzuje przedmiot skarg kierowanych do WSA³⁹. Kontrola sądowa zgodności z prawem działalności albo bezczynności oraz przewlekłego prowadzenia postępowania administracji publicznej jest kontrolą samoistną, a więc stanowi jedyny przejaw aktywności sądów administracyjnych i jest wyłączną treścią tej działalności⁴⁰. Podstawowym jej sposobem jest kontrola następcza⁴¹ w różnorodnym stopniu penetrująca wy-

³⁷ Wyr. TS z 11.9.2008 r., C-428/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) i inni przeciwko Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya i inni* (orzeczenie wstępne), Przegląd Podatkowy 2008, Nr 11, s. 52.

³⁸ Należy jednak pamiętać, że w myśl art. 134 § 1 PostAdmU sąd nie jest związany granicami skargi, tzn. ma prawo, a nawet obowiązek wziąć pod uwagę wszelkie naruszenia prawa oraz wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków zawartych w skardze.

³⁹ Z. Kmiecik, w: Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 10.

⁴⁰ Podobnie T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2009, s. 32.

⁴¹ Odnośnie do modeli kontroli por. A. Skoczylas, W. Sawczyn, *Du choix des critères de contrôle de l'administration*, w: J. Niczyporuk (red.), *Les problèmes théoriques de la science administrative*, Bruksela-Paryż 2011, *passim*.

żej wymienioną działalność, ale mająca możliwość kompleksowego badania całej sprawy aż do jej etapu początkowego, czyli do treści wniosku o jej wszczęcie wniesionego przez uprawniony podmiot lub pierwszej podejmowanej z urzędu czynności organu. „Taka głęboka ingerencja kontrolna dopuszczalna jest wówczas, gdy jest to konieczne dla usunięcia przeszkód w zapewnieniu pełnej zgodności z prawem nowego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy przez organ administracyjny. Sąd na podstawie oceny zaskarżonego aktu lub czynności władny jest rozszerzyć zakres kontroli na wcześniejsze działania administracji w granicach danej sprawy, nie będąc związany ani zakresem skargi, ani też jej zarzutami. W wyniku takiej pogłębionej przedmiotowo kontroli sprawa administracyjna powraca do początkowego stanu jej zawisłości jako sprawy otwartej, ale nie takiego samego, jaki istniał przed kontrolą sądową. Na organie administracyjnym spoczywa bowiem obowiązek zastosowania się do oceny prawnej sformułowanej w wyroku sądu administracyjnego i wszystkich wskazań w niej zawartych. W stosunku do tych działań, które będzie musiał podejmować organ administracyjny w celu załatwienia sprawy, skutki kontroli sądowej będą przynosiły rezultaty podobne do tych, jakie wywołuje kontrola wstępna. W przypadku wniesienia w takiej sprawie kolejny raz skargi do sądu administracyjnego, przedmiotem kontroli będzie zgodność z prawem działania administracji w odniesieniu do zastosowanych przepisów prawa oraz dostosowania czynności procesowych i załatwienia danej sprawy administracyjnej do oceny prawnej zawartej w prawomocnym wyroku sądowym”⁴².

W nawiązaniu do wcześniejszych uwag dotyczących ochrony praw podmiotowych jednostki jako konstytutywnej funkcji sądownictwa administracyjnego warto wskazać na inne spojrzenie na pojęcie „kontrola”, użyte w art. 184 Konstytucji RP. „Można (...) mieć wątpliwości, czy trafnie w art. 184 Konstytucji posłużono się słowem «kontrola», którą sprawują sądy administracyjne nad działalnością administracji publicznej, skoro sądy te z mocy Jej art. 175 ust. 1 sprawują wymiar sprawiedliwości, co należy (...) rozumieć w ten sposób, iż głównym ich celem jest danie satysfakcji skarżącemu się obywatelowi przez wydanie sprawiedliwego wyroku, a nie poprawianie (kontrolowanie) funkcjonowania administracji publicznej”⁴³.

Nie ulega zatem wątpliwości, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne odbiega od powszechnego rozumienia roli wymiaru sprawiedliwości, a więc rozstrzygania sporów między podmiotami pozostającymi w sporze, aby zdecydować o przysługujących uprawnieniach. Sądy

⁴² B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 50.

⁴³ M. Szubiakowski, Glosa do postanowienia NSA z 9.8.2005 r., II FSK 885/05, OSP 2006, Nr 3, poz. 29 i wskazana tam literatura; a także wyr. TK z 14.6.1999 r., K 11/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 97.

administracyjne mają bowiem przede wszystkim za zadanie chronić jednostki przed nadużyciami władzy, a powierzone im orzecznicze zadania są ustawowo wykluczone z zakresu właściwości sądów powszechnych, sądów wojskowych i SN⁴⁴.

V. Właściwość sądów administracyjnych

W uchwale NSA (7) z 15.2.2010 r.⁴⁵ stwierdzono, że kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się do oceny legalności działania organu administracji w trzech płaszczyznach: 1) oceny zgodności działania z prawem materialnym, 2) dochowania wymaganej prawem procedury, 3) respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych⁴⁶. Te wszystkie działania mają jednak sens tylko wtedy, gdy zostaną podjęte nie przez jakikolwiek sąd administracyjny, ale przez sąd właściwy. „Właściwość” to „zdolność prawna organu do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw w postępowaniu (...)”⁴⁷. Chociaż wyróżnia się różne rodzaje właściwości, to z punktu widzenia poruszanej w niniejszej pracy problematyki szczególne znaczenie ma ustalenie właściwości instancyjnej (konieczność jej uregulowania była konsekwencją dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego) i rzeczowej (która – jak podkreśla *Z. Janowicz* – zawiera w sobie elementy uprawnienia i obowiązku załatwienia danej kategorii spraw⁴⁸) sądów administracyjnych.

Ustalenie tej pierwszej stosunkowo łatwo dokonać, określona jest ona bowiem wprost w Prawie o ustroju sądów administracyjnych i Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Artykuł 2 PrUSA wskazuje mianowicie, iż sądami administracyjnymi są NSA oraz WSA. W art. 3 § 1 PrUSA wskazano z kolei, iż sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają w pierwszej instancji WSA, § 2 tego artykułu zaś określa właściwość NSA, wskazując, że sprawuje on nadzór nad działalnością WSA w zakresie orzekania⁴⁹ w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagad-

⁴⁴ Por. *W. Sanetra*, Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego, PS 2008, Nr 11–12, s. 5.

⁴⁵ II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010, Nr 3, poz. 39.

⁴⁶ *A. Kabat*, Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych, w: *L. Wiśniewski* (red.), Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, Warszawa 1997, s. 231.

⁴⁷ *B. Adamiak*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2002, s. 119–120.

⁴⁸ *Z. Janowicz*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1999, s. 110.

⁴⁹ Tzw. nadzór judykacyjny – por. *S. Włodyka*, Organizacja sądownictwa, Kraków 1959, s. 238.