

Karol Flisek

doktorant, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; aplikant w Krakowskiej Izbie Adwokackiej

Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych¹

Wprowadzenie

Sądy administracyjne na całym świecie powinny pełnić funkcję hamulca władzy administracyjnej i strażnika legalności jej działań. Nie oznacza to jednak, że wszędzie działają one na identycznych zasadach czy też że zakres ich ingerencji jest jednakowy w każdym przypadku. W toku rozwoju instytucji sądownictwa administracyjnego ukształtowały się dwa skrajne systemy: kasatoryjny (nazywany też w doktrynie weryfikacyjnym) oraz reformatoryjny (określany też jako merytoryczny). Na temat ich mocnych i słabych stron, jak i w kwestii dopuszczalności modelu merytorycznego w doktrynie od dawna już toczy się żywa dyskusja. Wydaje się jednak, że celowe jest wyraźne odróżnienie obu modeli oraz wskazanie ich istoty – co zostało obrane za cel niniejszego opracowania. Zabieg ten może mieć bowiem niebagatelne znaczenie z punktu widzenia wskazanego wyżej sporu doktrynalnego. W dalszej części artykułu zwrócono uwagę również na dwie nowocześniejsze konstrukcje prawne, które oscylują na granicy obu systemów, tj. „pętlę administracyjną” oraz nakaz sądowy. Na koniec prowadzone są rozważania na temat przyszłości sądownictwa administracyjnego i jego kompetencji orzeczniczych.

Należy zwrócić uwagę, że omawiane systemy zostały przedstawione w ujęciu modelowym, a we współczesnych porządkach prawnych „czyste” modele po prostu nie występują lub przestają występować, ze względu na to, że sądu

¹ Niniejszy artykuł jest fragmentem pracy magisterskiej autora, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w dniu 28.06.2017 r.

w systemie reformatoryjnym nie można pozbawić możliwości orzekania kasacyjnego, zaś w systemie weryfikacyjnym coraz częściej pojawia się konieczność wyposażenia sądu w (choćby niewielkie) kompetencje merytoryczne.

Model kasatoryjny (weryfikacyjny)

W polskim systemie dominuje obecnie model kasacyjny. Według jego założeń sąd administracyjny sprowadzony jest do roli „ust ustawy”, jednostka zaś chroniona jest w sposób bierny². W ramach swoich kompetencji orzeczniczych sąd może jedynie uchylić zaskarżony akt lub ewentualnie stwierdzić jego nieważność (gdy zajdą wymagane prawem przesłanki), tj. wyeliminować go z obrotu prawnego, lub stwierdzić jego wydanie z naruszeniem prawa. W związku z tym w systemie kasacyjnym sąd administracyjny wpływa bezpośrednio tylko i wyłącznie na zaskarżony do niego akt³, lecz nie rozstrzyga sprawy administracyjnej w sposób merytoryczny. Do tego ostatniego w dalszym ciągu uprawniony i zobowiązany jest jedynie organ administracji publicznej. W uproszczeniu zatem można powiedzieć, że zakres zainteresowania sądu nie wychodzi poza badany akt (w uproszczeniu bowiem sąd administracyjny może ingerować w każdy akt wydany w granicy danej sprawy administracyjnej – nie tylko bezpośredni przedmiot zaskarżenia – art. 135 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴).

W modelu kasacyjnym, wykształconym w XIX-wiecznej monarchii habsburskiej, sąd administracyjny rozstrzyga spór co do istnienia i treści stosunku administracyjnoprawnego⁵. Jakkolwiek o „sporze” w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy raczej mówić w kategoriach umownych⁶ – trzeba stwierdzić, że sąd administracyjny orzekający kasacyjnie, prowadząc hipotetyczną subsumcję⁷, nie ma na celu konkretyzacji normy

² *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. R. Hauser, J. Drachal, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 25 i 29.

³ Celem pośrednim zaskarżenia aktu w tym modelu jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zgodnie z prawem. Tak: T. Woś, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 58. W doktrynie określa się też cel pośredni nieco inaczej, np. jako ochronę przyjętego katalogu wartości. Tak: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 458.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

⁵ *Metodyka pracy w sądach...*, s. 25.

⁶ J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 494.

⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 247.

prawnej, lecz jedynie kontrolę takiej konkretyzacji przeprowadzonej przez organ administracji publicznej⁸. Imperatywna aktywność sądu ogranicza się zatem do sformułowania zwrotu stosunkowego⁹, tj. stwierdzenia, czy przedmiot skargi jest lub nie jest zgodny z prawem, oraz podjęcia rozstrzygnięcia o jego losie prawnym. Wykładnia prawa przeprowadzona przez sąd administracyjny jest przy tym prawnie wiążąca dla organu administracyjnego. Takie ograniczenie kompetencji sądu jedynie do pozostawiania aktu w obrocie prawnym lub jego z niego eliminacji może prowadzić do swobodnego impasu prawnego, polegającego na tym, że sprawa kilka razy wraca do sądu administracyjnego i ostatecznie nie zostaje rozstrzygnięta w sposób właściwy¹⁰. Sytuacja taka, m.in. w doktrynie brytyjskiej czy holenderskiej, nazywana jest efektem jo-jo¹¹, ze względu na swoistą cykliczność w krążeniu sprawy pomiędzy organem administracji a sądem administracyjnym. Jest to element, który zarzuca się systemowi kasacyjnemu najczęściej, m.in. na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹², który statuuje prawo do sądu, tj. rozpatrzenia sprawy w sposób sprawiedliwy i jawny, a przede wszystkim skuteczny, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Krążenie sprawy między sądem a organem administracji prowadzi do stanu sprzecznego z przywołanym artykułem ustawy zasadniczej (tj. prowadzi do braku skuteczności środka prawnego).

Obecnie w europejskich systemach prawnych obserwuje się odejście od czystych modeli kasacyjnych na rzecz wyposażenia sądu w kompetencje orzecznicze typu merytorycznego. System kasacyjny coraz częściej postrzegany jest jako zbyt sformalizowany, sztywny i nieprzystający do współczesnych realiów¹³. Jako związany z nurtem pozytywizmu prawniczego, jest przy tym

⁸ *Metodyka pracy w sądach...*, s. 26.

⁹ T. Woś, *op. cit.*, s. 266.

¹⁰ P. Daniel, F. Geburczyk, *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji przez sądy administracyjne – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 1 (64), s. 55.

¹¹ S. Jansen, *Towards an Adjustment of the Trias Politica: the Administrative Courts as (Procedural) Lawmaker; a Study of the Influence of the European Human Rights Convention and the Case Law by the European Court of Human Rights on the Trias Politica, in particular the Position of Dutch Administrative Courts in relation to the Administration*, [w:] *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, red. F. Stroink, E. van den Linden, Intersentia, Antwerpen–Oxford 2005, s. 54, za: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 109.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

¹³ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 29; idem, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4, s. 18.

uznawany za przestarzały¹⁴. Utrzymanie jego pierwotnego, XIX-wiecznego kształtu w Europie wydaje się niemożliwe¹⁵, ze względu na kompletnie inny charakter administracji w dzisiejszych czasach. Podnosi się, że we współczesnych realiach prawnych Polski i Europy – jeżeli kontrola sprawowana przez sądy administracyjne ma być efektywna – to oprócz kompetencji weryfikacyjnych oraz nakazowych (patrz omawiany niżej *injunction*) konieczne jest przyznanie im dodatkowych możliwości orzeczniczych (merytorycznych)¹⁶.

Model reformatoryjny (merytoryczny)

Inną funkcję sąd administracyjny pełni w modelu merytorycznym, którego mniejsze lub większe elementy coraz częściej pojawiają się w europejskich systemach prawnych. Jego istotą jest to, że sąd administracyjny (zamiast organu administracji) kończy definitywnie postępowanie administracyjne poprzez wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego – i tym samym załatwienie sprawy administracyjnej. Po wydaniu takiego orzeczenia organ administracji publicznej nie musi, a wręcz nie może realizować swojej kompetencji przez wydanie aktu administracyjnego. Ten fakt budzi niemałe kontrowersje w literaturze na gruncie art. 10 Konstytucji RP i zasady trójpodziału władz. W „czystym” modelu merytorycznym to sąd powinien dokonać subsumcji (urzeczywistniając subsumcję hipotetyczną), a jego wyrok zastępuje decyzję administracyjną (każdego typu), przez co to sąd *de facto* przejmuje sprawę administracyjną do rozpoznania i rozstrzygnięcia. W związku z tym kompetencja merytoryczna sądu administracyjnego umożliwia mu samodzielne rozstrzygnięcie o istocie sprawy administracyjnej¹⁷. Istotą sprawy administracyjnej jest przy tym taki splot stanu faktycznego i prawnego, który aktualizuje kompetencje organu do władczej konkretyzacji tego stanu prawnego poprzez jego subsumcję pod stan faktyczny¹⁸. Opierając się na powyższych spostrzeżeniach, można dojść do wniosku, że za orzeczenia merytoryczne nie można uznać orzeczeń sądu administracyjnego, które co prawda zastępują decyzję organu administracji, lecz decyzję o skutku jedynie procesowym, która *de facto* nie odnosi się do istoty sprawy administracyjnej.

¹⁴ J. Stelmach, B. Brożek, *Sztuka negocjacji prawniczych*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, *passim*.

¹⁵ Z. Kmieciak, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010, z. 11, s. 24.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ P. Pietrasz, *Reformatoryjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk *et al.*, Temida 2, Białystok 2012, s. 806.

¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 342.

W systemie francuskim prawo nazywa taką konstrukcję orzekaniem w pełnym zakresie sporu (*recours de pleine juridiction* lub *recours de plein contentieux*)¹⁹, a same takie kompetencje merytoryczne sądu – substancjalnymi. W tym postępowaniu francuski sąd administracyjny, po przejęciu sprawy administracyjnej do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia, ma prawo orzekać o treści, istnieniu i skutkach praw podmiotowych²⁰, czyli bezpośrednio oddziaływać na sytuację prawną jednostki.

Sąd administracyjny w klasycznym modelu merytorycznym ma po prostu kompetencje do wydania wyroku zastępującego decyzję administracyjną i tym samym – do realizowania samodzielnie kompetencji organu administracyjnego, tj. władczej konkretyzacji aktu generalnego i abstrakcyjnego, np. w formie decyzji. Wiąże się to nieodłącznie z koniecznością podejmowania przez sąd nowych ustaleń faktycznych – w wersji zbliżonej do uzupełniającego postępowania dowodowego prowadzonego przez organ II instancji w postępowaniu administracyjnym²¹. W związku z tym system merytoryczny nigdy nie poprzestaje na tzw. fragmentarycznym postępowaniu dowodowym prowadzonym przez sądy administracyjne (obecnie rozwiązanie takie przyjmuje polska regulacja), a przyznaje im pełne instrumentarium dowodowe, nie wyłączając oględzin, przesłuchań świadków czy opinii biegłych.

Przedstawiony klasyczny model orzekania merytorycznego zdecydowanie najlepiej rozwinięty jest w systemie szwajcarskim²². Inne ukształtowanie procesu decyzyjnego w sądzie administracyjnym jest co najwyżej określane jako „model z elementami orzekania merytorycznego”. Sąd administracyjny w systemie merytorycznym może w założeniu zastąpić każdą decyzję administracyjną – zarówno konstytutywną, jak i deklaratoryjną – jak również inne prawne formy działania administracji. Należy też uznać, że wyrok sądu administracyjnego, zastępując decyzję organu, może wywołać bezpośrednio skutki cywilnoprawne (np. w sytuacji gdyby sąd administracyjny dokonał zwrotu wywłaszczonej nieruchomości samym wyrokiem sądowym). Organ administracyjny nie musi wykonywać wyroku merytorycznego (przynajmniej w sferze prawnej), wywołuje on bowiem skutki prawne samodzielnie. Tu właśnie wydaje się leżeć większość bolączek modelu orzekania reformatoryjnego, ze względu na to, że sąd *de facto* ingeruje w proces administrowania przez

¹⁹ W systemie tym spotykamy też postępowanie dotyczące uchylenia aktu administracyjnego (*recours de l'annulation pour excès de pouvoir*), które w uproszczeniu można porównać z systemem kasatoryjnego orzekania. Zob. P. Daniel, F. Geburczyk, *op. cit.*, s. 61.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. art. 135 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 (dalej: k.p.a.).

²² A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP 2012, z. 10, s. 24.

wykonywanie kompetencji organu administracji publicznej. Fakt ten budzi w doktrynie poważne wątpliwości prawne właściwie na każdej płaszczyźnie działania polskiego systemu sądownictwa administracyjnego – zarówno na gruncie konstytucyjnym, jak i ustawowym.

Konieczne w tym miejscu jest zdecydowane odróżnienie orzekania merytorycznego (reformacyjnego) od możliwości merytorycznej kontroli ustaleń organu przez sąd administracyjny. To drugie pojęcie oznacza możliwość oceny profesjonalizmu oraz rzetelności ustaleń organu administracji w sferze czysto specjalistycznej²³. Taki kształt regulacji nie musi jednak wiązać się z możliwością zastąpienia przez sąd ustaleń organu dotyczących stanu faktycznego i prawnego ustaleniami własnymi²⁴. Na potrzeby niniejszego artykułu wszelkie odniesienia do orzekania merytorycznego należy łączyć z modelem merytorycznym polegającym na ingerencji sądu administracyjnego w istotę sprawy administracyjnej w zastępstwie organu.

Konstrukcje prawne z elementami orzekania merytorycznego

Oprócz wyżej opisanych i przeanalizowanych modeli istnieje wiele typów kompetencji orzeczniczych przyznawanych sądom administracyjnym, a klasyfikowanych jako modele „z elementami merytorycznymi”. Niektóre z nich mają więcej wspólnego z „czystym” modelem reformatoryjnym, niektóre mniej, jednakże łączy je jeden element – realny wpływ sądu administracyjnego na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (niekoniecznie bezpośredni)²⁵. Poniżej opisane zostały dwa z nich – najważniejsze, najszerzej dyskutowane oraz najczęściej spotykane w Europie.

Przede wszystkim jako orzekanie z elementem merytorycznym określa się konstrukcję „pętli administracyjnej” (*administrative loop*), która charakterystyczna jest m.in. dla prawa holenderskiego (*bestuurlijke lus*)²⁶. Wiąże się ona z wydaniem przez sąd orzeczenia tymczasowego (*interlocutory judgement*), a następnie zawieszeniem postępowania administracyjnego. W orzeczeniu

²³ Problem ten, w polskiej doktrynie *de facto* nieporuszany, jest przedmiotem ważkich dyskusji z oceanem, na gruncie prawa amerykańskiego.

²⁴ M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, PiP 2017, z. 1, s. 48.

²⁵ Wyróżniono je na podstawie: Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu...*, s. 26–30.

²⁶ Idem, *Wzmocnienie kompetencji najwyższych sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa – podsumowanie wyników seminarium zorganizowanego przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej we współpracy z Radą Stanu Belgii i przy wsparciu Komisji Europejskiej, Bruksela, 1–2 marca 2012 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 166.

tym sąd zawiera wytyczne co do rozstrzygnięcia (tzw. *specific instructions*)²⁷, które wiążą organ administracyjny, mający obowiązek przedstawienia sądowi w wyznaczonym terminie projektu aktu, który uwzględnia te wskazania. Konieczną przesłanką zastosowania „pętli administracyjnej” jest stwierdzenie wady przedmiotu skargi oraz uchylene aktu przez sąd. Sąd określa przy tym zakres działań, jakie organ może i powinien przedsięwziąć, a następnie analizuje przedstawiony projekt rozstrzygnięcia. Z związku z powyższym organ jest świadomy, że jego działanie nieuchronnie zostanie skontrolowane przez sąd administracyjny²⁸ – wytyczne sądowe nakazują mu zaś działać w określony sposób. Konstrukcja ta występuje ponadto np. w systemie niemieckim (*Zwischenurteil*) czy francuskim (*jugement avant dire droit*), jednakże w różnych, czasem nieco zniekształconych formach²⁹.

Podobną konstrukcją jest nakaz sądowy. Polski ustawodawca nowelizacją z 2015 roku w nowym art. 145a § 1 p.p.s.a. wprowadził jego specyficzną formę. Nakaz ten, w literaturze określany jako *injunction*, polega na wiążącym wskazaniu przez sąd organowi sposobu załatwienia sprawy. W klasycznym ujęciu brytyjskiego *common law*, z którego nakaz ów się wywodzi, *injunction* jest też niekiedy wiązany z zobowiązaniem organu do niepodejmowania konkretnego działania, tj. do zaniechania³⁰. Odmianą nakazu jest *permanent injunction*, który wydawany jest po merytorycznym rozpatrzeniu sprawy³¹. We włoskim systemie prawnym procedura ta – zwana *giudizio di ottemperanza* – polega na powołaniu przez sąd komisarza, który ma za zadanie wyegzekwowanie wykonania wyroku sądu administracyjnego. W Europie konstrukcja ta, w różnych formach, jest dość powszechna (np. francuski *l'injonction*) i postrzegana jako „naturalny i nieodzowny składnik reżimu sprawowania jurysdykcji sądowej w sprawach administracyjnych”³².

Przedstawione konstrukcje³³ często wykorzystywane są jako argument na poparcie tezy, że możliwe jest zbudowanie skutecznej ochrony w modelu z założenia kasacyjnym. O ile konstrukcje te mają wymiar dyscyplinujący

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Co według części przedstawicieli doktryny jest jedną z największych zalet tego rozwiązania. Zob. P. Langbroek, G. ten Berge, *Towards Integrated Lawmaking by Administrative Courts and Public Authorities. On Instruments and Possibilities for Constructive Integration Between the Administration and the Administrative Courts in Relation to Administrative Decision Making, Administrative Objection and Appeal*, [w:] *Judicial Lawmaking...*, za: Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli...*, s. 24.

²⁹ Z. Kmiecik, *Wzmocnienie kompetencji...*, s. 166.

³⁰ *Ibidem*, s. 170.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ Nie sposób wymienić tutaj wszystkich konstrukcji typu *quasi*-merytorycznego w systemach europejskich. Przedstawiono najważniejsze i najpowszechniejsze z nich.

i wywierający pewną presję na organ (zwłaszcza *administrative loop*), o tyle należy stwierdzić, że nadal sąd administracyjny nie ma możliwości ingerencji w sytuację administracyjnoprawną jednostki w sposób bezpośredni, co skutkuje pozbawieniem jej *de facto* w pełni skutecznej ochrony sądowej. Ponadto, modele te zdają się pomijać problem bezczynności organu administracyjnego – sąd nadal nie ma skutecznych środków jego dyscyplinowania.

Europejskie tendencje poszerzania kompetencji sądów administracyjnych do orzekania w sposób reformatoryjny

W państwach należących do Unii Europejskiej możemy w ostatnim czasie zauważyć coraz silniejszą tendencję do poszerzania uprawnień sądów administracyjnych o kompetencje orzekania merytorycznego. Na dowód należy wskazać dwa ogólnoeuropejskie seminaria w tym przedmiocie: *Increasing the Efficiency of the Supreme Administrative Courts' Powers* („Wzmocnienie efektywności kompetencji najwyższych sądów administracyjnych”, Bruksela, 01–02.03.2012 r.) i *High-quality of Administrative Justice* („Skuteczne, wysokiej jakości sądownictwo administracyjne”, Paryż, 26–28.05.2013 r.). Na obu zgodnie skonstatowano, że niezbędne jest wyposażenie sądów w szersze kompetencje orzecznicze. Oba spotkania zostały zorganizowane przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej.

Na pierwszym z nich, brukselskim, próbowało wprost odpowiedzieć na pytanie, „czy sąd administracyjny może samodzielnie wykonywać władzę związaną z naprawieniem wadliwej decyzji (*can the administrative court itself exercise its power to rectify a flawed decision*) i we własnym zakresie usunąć stwierdzone naruszenie?”³⁴. Taką kompetencję sądu nazwano kompetencją do zastąpienia decyzji swoim orzeczeniem (*power to reverse decision*)³⁵. Dyskusje skupiały się również wokół analizowanej wyżej konstrukcji „pętli administracyjnej”, w której dopatrywano się potencjalnego rozwiązania problemów dotyczących zagadnienia efektywności (skuteczności) orzeczeń sądów administracyjnych. Sporo uwagi poświęcono również, wtedy jeszcze nieobecnemu w polskim systemie postępowania przed sądami administracyjnymi, pojęciu nakazu sądowego (*injunction*)³⁶. Mimo braku wypracowania jednolitej odpowiedzi na zadawane pytania, seminarium w Brukseli osiągnęło konsensus w kwestii obecnych tendencji rozwojowych europejskiego sądownictwa administracyjnego – klasyczny, wręcz przestarzały model kontroli (*überprüfung*)

³⁴ Z. Kmiecik, *Wzmocnienie kompetencji...*, s. 167.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, s. 170.

to w dzisiejszych czasach za mało³⁷, a sądy administracyjne muszą być wyposażone w dodatkowe kompetencje, które zwiększą skuteczność ich orzeczeń, a przez to pozwolą na pełniejszą ochronę praw jednostki.

Z podobnych założeń wyszli uczestnicy seminarium w Paryżu. W drugiej części rozważań, poświęconej skuteczności i jakości sądownictwa, starano się zdefiniować, czym tak naprawdę jest skuteczność działalności sądów administracyjnych oraz jakie powinny być jej ogólne założenia. Odwołano się przy tym do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁸, której art. 13 stanowi o prawie do skutecznego środka ochrony³⁹.

Opisane konferencje debatujące o przyszłości sądownictwa administracyjnego w Unii Europejskiej ukazały ważną prawdę: problem skuteczności sądownictwa administracyjnego nie jest swoisty dla polskiego systemu prawa administracyjnego czy systemu wymiaru sprawiedliwości. Europejskie środowisko prawnicze jednoznacznie stwierdziło, że wymagane są w tej kwestii zmiany, nie precyzując jednak do końca, o jakie zmiany chodzi.

Podsumowanie

Analizując obecne polskie i europejskie tendencje w kształtowaniu systemu orzecznictwa sądów administracyjnych, nie sposób nie zauważyć w literaturze coraz większego zainteresowania – zarówno w pozytywnym, jak i negatywnym sensie – systemem reformacyjnych kompetencji orzeczniczych tych sądów. Wydaje się, że fenomen ten można powiązać przede wszystkim z sędziwością modelu weryfikacyjnego, powstałego w czasach i na gruncie monarchii cesarza Franciszka Józefa. System ten, przyjmowany powszechnie w pionierskich czasach sądownictwa administracyjnego, kiedy to w wielu przypadkach miało ono w jak najmniejszym stopniu ograniczać władzę monarchy, dziś jawi się jako nieprzystający do obecnych realiów i wyzwania, z jakimi musi mierzyć się system prawa administracyjnego. Biorąc to pod uwagę, starania europejskich (również polskich) środowisk prawniczych w celu zaradzenia bolączkom i problemom dotyczącym skuteczności orzecznictwa sądów administracyjnych poprzez ingerencję w ten zastany model należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

Dokąd zmierza system sądownictwa administracyjnego w Europie? Wydaje się, że będziemy świadkami stopniowego przejścia na model meryto-

³⁷ *Ibidem*, s. 175.

³⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

³⁹ Z. Kmiecik, *Sprawozdanie: Skuteczność i wysoka jakość sądownictwa administracyjnego (Seminarium, Paryż, 26–28 V 2013)*, PiP 2013, z. 4, s. 115–116.

ryczny lub co najmniej dalszego „mieszania” opisanych modeli, również poprzez zupełnie nowe, nieznanne jeszcze konstrukcje. Pewne jest, że w obliczu impasu prawnego, do którego może doprowadzić niesubordynacja organu administracji publicznej (przykładowo pozostawanie w bezczynności) przy jednoczesnym braku skutecznych narzędzi jego dyscyplinowania przez sąd administracyjny, *status quo* nie ma prawa się ostać.

Abstract

Main administrative judicial models

The author analyzes and evaluates two major judicial models, which are adopted in systems of administrative justice: the reformatory model and cassatory model. The focus was on trying to explain what both discussed systems are and capture their essence in order to indicate their strengths and weaknesses. Then analyzed are two legal structures, which in recent times are gaining in popularity, both in Poland and in Europe: ‘administrative loop’ and an injunction. They are treated as a solution to judiciary problems, which is situated on the boundary of the reformatory and cassatory systems. At the end, the author wonders which direction will follow the system of administrative justice when it comes to the impact of the judiciary to settle the case.

Key words: substantive competence of the administrative courts, cassatory competence of the administrative courts, administrative loop, injunction, the future of the administrative justice

Streszczenie

Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych

W artykule zanalizowano i poddano ocenie dwa główne modele orzecznicze, które przyjmowane są w systemach sądownictwa administracyjnego: model merytoryczny i model kasatoryjny. Skupiono się na próbie wyjaśnienia, czym są omawiane systemy, oraz uchwycenia ich istoty w celu wskazania ich mocnych i słabych stron. Następnie analizie poddane zostały dwie konstrukcje prawne, które w ostatnim czasie zyskują popularność w Polsce i całej Europie: „pętla administracyjna” oraz nakaz sądowy. Są one ujmowane jako rozwiązania problemów sądownictwa na granicy systemu merytorycznego i kasacyjnego. Na koniec autor zastanawia się, w jakim kierunku podąży system sądownictwa administracyjnego w kwestii jego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej.

Słowa kluczowe: merytoryczne orzeczenie sądów administracyjnych, kasatoryjne orzeczenie sądów administracyjnych, pętla administracyjna, nakaz sądowy, przyszłość sądownictwa administracyjnego