

# Pytania i odpowiedzi prawne

*Ewa Stawicka*

## **CZY WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY MOŻE ZOBOWIĄZAĆ ORGAN PIERWSZEJ INSTANCJI DO WYDANIA ROZSTRZYGNIĘCIA OKREŚLONEJ TREŚCI?**

Nowelizacją, która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r., ustawodawca stworzył sądom administracyjnym możliwość dodatkowej reakcji na wady zaskarżonej ostatecznej decyzji bądź postanowienia. W sytuacjach, w których drugoinstancyjne orzeczenie organu obarczone było naruszeniem prawa materialnego wpływającym na wynik sprawy i z tej przyczyny jest ono uchylane bądź też zachodzi podstawa do stwierdzenia jego nieważności – wojewódzki sąd administracyjny powinien zobowiązać właściwy organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując jednocześnie sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie. Tą kompetencją sądu doznaje, zgodnie z przepisem art. 145a § 1 p.p.s.a., dwójakich ograniczeń: po pierwsze, sąd korzysta z niej, gdy jest to uzasadnione okolicznościami sprawy; po drugie, nie stosuje się jej w przypadkach decyzji o charakterze uznaniowym.

Na straży skuteczności owego nowego uprawnienia stoją zapisy wprowadzone art. 145a § 2 i 3 p.p.s.a. Właściwy organ powinien, pod groźbą możliwości wymierzenia mu grzywny, powiadomić sąd o rozstrzygnięciu, do którego wydania został zobligowany. Jeżeli zaś organ nie podporządkuje się nakazowi sądu, strona może wnieść skargę, w której wyroku – o ile pozwolą na to okoliczności sprawy

– wojewódzki sąd administracyjny władny będzie wydać orzeczenie jeszcze dalej idące aniżeli poprzednie, a mianowicie stwierdzające istnienie bądź niestnienie uprawnienia lub obowiązku.

Normy prawne o zrelacjonowanej wyżej treści, z racji niedługiej historii swego funkcjonowania, nie obrosły jeszcze obfitym orzecznictwem; w szczególności do chwili skierowania niniejszego tekstu do druku nie zostało opublikowane żadne orzeczenie na ten temat pochodzące od Naczelnego Sądu Administracyjnego. Praktyka wojewódzkich sądów administracyjnych w stosowaniu przepisu art. 145a § 1 p.p.s.a. bywała, jak dotąd, dość powściągliwa. Choć – jak się wydaje – kategoryczne brzmienie wskazywałoby na obowiązek, nie zaś jedynie prawo sądu do swoistego „projektowania” treści rozstrzygnięcia administracyjnego, które powinno zapaść, to dało się zaobserwować w niektórych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych traktowanie wspomnianego przepisu w nieco inny sposób. W szczególności zdarzało się, że w motywach rozstrzygnięć pojawiał się komentarz, iż sąd nie korzysta z możliwości zapisanej w art. 145a p.p.s.a., ponieważ przepis ten miałby podlegać ocenie konstytucyjności, a wobec nieznajomości przyszłego orzecz-

nia Trybunału Konstytucyjnego nie należy stwarzać w konkretnych sprawach sytuacji prawnych, które w razie eliminacji przepisu z obrotu prawnego prowadziłyby do impasu w konkretnej sprawie.

Istotnie, z wniosku grupy posłów między innymi art. 145a p.p.s.a. został poddany pod osąd Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa otrzymała sygnaturę K 22/15, jednakże do merytorycznego rozstrzygnięcia nie doszło, ponieważ zmienił się skład parlamentu i w nowym Sejmie wniosek nie podtrzymano w sposób prawem przepisany. Trybunał umorzył zatem postępowanie. Można się spodziewać, że taki obrót kwestii formalnych nie uśmierzy wątpliwości doktrynalnych pojawiających się wokół nowego uregulowania. A polegają one – relacjonując tu w największym uproszczeniu – na wskazaniu, że uprawnienie sądu administracyjnego do „projektowania” kierunku, a nawet treści przyszłych rozstrzygnięć organów administracyjnych, które miałyby zapadać po zwrocie akt, łamie regułę wzajemnego nieingerowania w działanie władzy ustawodawczej, wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości. Wspomniany wyżej wniosek grupy posłów zmierzał do kontroli zgodności tego rozwiązania z art. 10 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasada Monteskiuszowskiego trójpodziału, w żadnym systemie prawnym dosłownie niestosowana, doznaje różnorodnych ograniczeń i modyfikacji. W niektórych państwach zachodniej Europy złamanie hermetyczności styku kompetencji organów administracyjnych i pionów sądownictwa administracyjnego nastąpiło już stosunkowo dawno. W polskiej doktrynie również wskazywane są różnorakie argumenty pozwalające na konstatację, że brzmienie art. 145a p.p.s.a. jest raczej uzupełnieniem, nie zaś naruszeniem konstytucyjnych reguł.

Nie wdając się w teoretyczne rozważania problemu wyżej nakreślonego, należałoby od strony praktycznej stwierdzić, że szersze przyjęcie się w praktyce sądowej stosowania

regulacji zapisanej w art. 145a p.p.s.a. zapewne prowadziłyby w niejednym przypadku do odczuwalnego pozytywnie przez skarżących skrócenia sumarycznego czasu całości procedur prowadzących do dochodzenia ich praw.

Pytanie nakreślone w tytule niniejszego tekstu jest mocno osadzone właśnie w kontekście ułatwienia stronom uzyskania końcowych rozstrzygnięć czyniących zadość ich prawnie trafnym żądaniom. Należy mieć mianowicie na względzie, że art. 135 p.p.s.a. (dosyć szeroko przez sądownictwo administracyjne wykorzystywany) nakazuje przy rozpoznawaniu skargi nie tylko wyeliminować z obrotu prawnego wadliwe rozstrzygnięcie podlegające zaskarżeniu, ale również – o ile jest to niezbędne do końcowego załatwienia – zastosować jednocześnie wszelkie przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy. Najbardziej typowym wypadkiem funkcjonowania tego przepisu jest sytuacja, w której sąd, uchylając zaskarżoną decyzję drugoinstancyjną, uchyla również poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji. Brzmienie niedawno wprowadzonego art. 145a w paragrafie pierwszym nie wskazuje wprost, czy w wypadku zastosowania przez wojewódzki sąd administracyjny art. 135 p.p.s.a. nakaz rozstrzygnięcia w określony sposób może zostać skierowany wprost do organu administracji właściwego do rozpoznania danej sprawy w pierwszej instancji. Wniosek twierdzący może zostać jednakże pośrednio wyciągnięty ze sformułowania paragrafu drugiego tego artykułu, w którym mowa o tym, że obowiązek powiadomienia sądu o wydaniu decyzji bądź postanowienia czyniącego zadość wytycznym sentencji wyroku ciąży na „właściwym organie”. Określenie to pozwala optować za szeroką interpretacją – taką, która honoruje potrzebę maksymalnego przyśpieszenia zakończenia sprawy zawsze wtedy, gdy warunki prawne na to pozwalają.