

Rozdział I. Czynność wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym

§ 1. Wyrokowanie (orzekanie co do istoty) – pojęcie i rola

I. Uwagi wstępne

Celem niniejszej monografii jest przedstawienie zasad wyrokowania (orzekania co do istoty). W jej początkowej części konieczne staje się zatem odniesienie do samego przedmiotu omawianych reguł – czynności wyrokowania i jej efektu „materialnego” w postaci wydanego wyroku.

W tytule podrozdziału (jak i we wstępie) świadomie posłużono się także wyrażeniem „orzekanie co do istoty”. Jakkolwiek sama praca odnosi się jedynie do zasad kształtujących końcową fazę procesu sądowoadministracyjnego, polegającą na rozpoznawaniu sprawy zawisłej przed sądem co do meritum, nie zaś ogólnie do czynności orzekania, podejmowanych przecież również dla rozstrzygnięcia kwestii wпадkowych w trakcie trwania postępowania sądowego, to niezbędne jest także użycie drugiego z wymienionych zwrotów. Zabieg ten jest podyktowany prawnoporównawczym charakterem pracy: w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym obok orzeczenia w postaci wyroku innymi formami decydowania co do istoty o przedmiocie sporu (*Streitgegenstand*)¹ są decyzja sądowa (*Gerichtsbescheid*), wydawana na podstawie § 84 VwGO, oraz postanowienia określane w niemieckiej literaturze mianem postanowień rozstrzygających co do istoty lub rozstrzygających spór (*streitentscheidende Beschlüsse*), wydawane przez sąd wyższej instancji, m.in. w sytuacji

¹ M. Funke-Kaiser, Verfahren „Erste Instanz”, w: M. Quaas, R. Zuck (red.), Prozesse in Verwaltungssachen, Baden-Baden 2008, s. 440.

gdy uznał on, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy (§ 130a VwGO)².

Ponieważ także w postępowaniu niemieckim to wyrok pozostaje najważniejszą formą, przez którą sąd decyduje o przedmiocie procesu, w tytule pozwostawiono termin „zasady wyrokowania”, gdyż lepiej oddaje charakter niniejszych badań.

Zaakcentowania wymaga także oparte na powyższych informacjach spostrzeżenie: o ile w polskiej literaturze pojęcie decyzji sądowej bywa używane w kontekście synonimicznym dla pojęcia orzeczenia³, to ze względu na możliwość wprowadzenia pewnego zamieszania terminologicznego w zestawieniu z ww. instytucją prawa niemieckiego w publikacji zrezygnowano ze zrównywania obydwóch określeń.

Pojęcia orzekania co do istoty oraz wyrokowania są zatem przyjmowane w poniższych rozważaniach jako synonimy, oznaczające w ogólnym zarysie czynność rozstrzygania przez sąd o głównym przedmiocie postępowania. Należy także zwrócić uwagę, że ze względu na zestawianie w dalszej części pracy dwóch modeli orzekania (kompetencji orzeczniczych sądu), kasacyjnego z reformatoryjnym (inaczej merytorycznym), nie zdecydowano się na wprowadzenie używanego w literaturze rozróżnienia na orzeczenia merytoryczne (rozstrzygające co do istoty) i niemerytoryczne, kończące postępowanie w inny sposób⁴.

II. Wyrokowanie (orzekanie co do istoty) jako czynność sądu

Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, skarżący liczy, że zostanie mu udzielona ochrona prawna, rozumiana w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako wnikliwa kontrola zaskarżonego działania administracji bądź jej bezczynności, zakończona sprawiedliwym, w odczuciu wnoszącego skargę, orze-

² Zob. rozdział 1 § 2 pkt III.

³ Zob. *M. Romańska*, Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych, Warszawa 2010, s. 74; *J. Wróblewski*, Uzasadnienie i wyjaśnienie decyzji sądowej, SP-E, 1976, t. XVI, s. 7 i n.

⁴ Tak m.in. *T. Misiuk-Jodłowska*, w: *J. Jodłowski* i in., Postępowanie cywilne, Warszawa 2014, s. 408; *W. Siedlecki*, w: *W. Siedlecki*, *Z. Świeboda*, Postępowanie cywilne. Zarys wykładu, Warszawa 2004, s. 254; *T. Woś*, w: *T. Woś* (red.), Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2017, s. 413; zob. także inne rozumienie orzekania merytorycznego: *M. Romańska*, Przesłanki skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych, w: *J. Niczyporuk* (red.), Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a., Lublin 2010, s. 675.

zeniem co do istoty sprawy⁵. Niekoniecznie, analizując tę kwestię w ujęciu abstrakcyjnym, musimy mówić tu o wyroku (decyzji sądowej czy postanowieniu co do istoty sprawy w nomenklaturze niemieckiej) uwzględniającym żądanie zawarte we wniosku skargi. Często sam fakt rozpatrzenia sprawy przez niezawisłych sędziów, zwieńczony wyczerpującym uzasadnieniem nawet negatywnego wyroku, a więc niekorzystnego w odczuciu wnoszącego skargę⁶, powoduje zadośćuczynienie poczuciu sprawiedliwości skarżącego i realizację w jego oczach podstawowego prawa człowieka w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest prawo do sądu⁷. Aby rozstrzygnięcie było zatem postrzegane przez obywatela jako prawidłowe (w sensie: sprawiedliwe), musi zostać wydane przez kompetentny, bezstronny podmiot, po ustaleniu okoliczności faktycznych zgodnych z obiektywnym stanem rzeczywistym (bądź – jak w polskim sądzie administracyjnym – po skontrolowaniu prawidłowości tych ustaleń przez organ) w postępowaniu prowadzonym według z góry wytyczonych i znanych powszechnie reguł⁸.

Orzeczenie co do istoty (ujęcie statyczne) jako produkt końcowy całego postępowania sądowego, ale także, patrząc wężej, samej czynności orzekania – podejmowania decyzji przez sąd (ujęcie dynamiczne), koncentruje w sobie rezultaty wszystkich poprzedzających je czynności procesowych. Z tego też względu samo musi zostać stworzone w oparciu o konkretne zasady wytyczające składowi orzekającemu odpowiednie ramy podczas wyrokowania, rozumianego, z jednej strony, jako proces myślowy polegający na rozstrzygnięciu konkretnej sprawy, z drugiej zaś – jako tworzenie orzeczenia w ujęciu „tech-

⁵ Zob. *J. Jagielski*, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 141 i n.

⁶ O rodzajach wyroków w następnym podrozdziale.

⁷ O zasadzie prawa do sądu zob. *B. Chludziński*, Prawo do sądu a reforma postępowania sądowo-administracyjnego, *Studia Iuridica Toruniensia* 2016, t. XVII, s. 43 i n.; *Z. Czeszejko-Sochacki*, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka), *PiP* 1997, z. 11–12, s. 86 i n.; *L. Garlicki*, Prawo do sądu, w: *R. Wieruszewski* (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991, s. 537 i n.; *Z. Kmiecik*, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2010, s. 95 i n.; *R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski*, Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej, *ZNSA* 2007, Nr 3, s. 35 i n.; *M. Sawicka*, Prawo do Sądu w sprawie administracyjnej na tle unormowań Konstytucji RP, *Studia Prawnoustrojowe* 2014, Nr 25, s. 247 i n.; *A. Zieliński*, Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”, *PiP* 1992, z. 7, s. 15 i n.; *J. Zimmermann*, Prawo do sądu w prawie administracyjnym, *RPEiS* 2006, Nr 2, s. 307 i n.

⁸ Zob. *K. Markiewicz*, *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 2013, s. 15 i n. oraz podana tam literatura.

nicznym”, a więc poprzedzonego naradą i głosowaniem spisania wyroku odpowiednio ogłaszanego, uzasadnianego i doręczanego⁹.

Obydwa z wyżej wymienionych aspektów składają się zatem na czynność orzekania co do istoty sprawy, określaną inaczej jako wyrokowanie (czynność wyrokowania), sądenie, wymierzanie sprawiedliwości czy orzeczenie-czynność¹⁰. Wydaje się, że nie można zgodzić się bez zastrzeżeń z poglądami, jakoby orzekanie stanowiło etap poprzedzający bezpośrednio wydanie wyroku¹¹. Wydanie orzeczenia co do istoty jest elementem procesu wyrokowania, nie może go zatem poprzedzać, ponieważ także samo sporządzenie wyroku, a więc utrwalenie na nośniku materialnym w postaci kartki papieru, wyróżnionego przez reguły prawne tekstu językowego¹², składa się na omawianą czynność.

Oczywiście samo wyodrębnienie orzeczenia jako rezultatu (wyroku, aktu wymiaru sprawiedliwości, osądzenia) jest elementem koniecznym dla pełnego zobrazowania zasad rządzących czynnością wyrokowania. Po pierwsze bowiem, z zespołu reguł wyrokowania możemy wydzielić podgrupę zasad dotyczących samej formy orzeczenia (wyroku) oraz jego szeroko rozumianej notyfikacji¹³. Po drugie, oddzielanie czynności orzekania (wydawania orzeczenia) od samego orzeczenia pozwala na klasyfikowanie błędów i rozdzielanie ich na pomyłki prowadzące do błędnego rozpoznania sprawy, a dotyczące procedowania jako procesu myślowego, oraz na błędy w samym orzeczeniu (wyroku) i jego ogłoszeniu, które mogą powstać nawet przy prawidłowym rozstrzygnięciu sprawy, będąc powodem pozbawienia całej czynności wyrokowania skutku prawnego¹⁴.

O czynności orzekania (wyrokowania) mówi się zatem, z jednej strony, jako o akcie stosowania prawa, polegającym w sądach administracyjnych na „scalaniu” rezultatów kontroli działań (lub bezczynności) organów administracji publicznej w jednym „dokumencie” posiadającym moc wywierania skutków

⁹ K. Markiewicz, *Zasady orzekania*, s. 17.

¹⁰ Tamże, s. 19.

¹¹ Tamże.

¹² S. Czepiła, G. Szacoń, *Teoretyczne i praktyczne aspekty zagadnienia tak zwanych wyroków nieistniejących w procesie cywilnym*, w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), *Proces cywilny. Nauka – kodyfikacja – praktyka*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi, Warszawa 2012, s. 106.

¹³ Będą to tzw. zasady proceduralne wyrokowania – zob. rozdział 6.

¹⁴ Chodzi tu zatem o czynności prowadzące do nieistnienia orzeczenia w przestrzeni prawnej; zob. rozdział 1 § 2 pkt II.

w sferze prawnej¹⁵, z drugiej zaś, jak powszechnie uznaje się w nauce, jako o czynności konwencjonalnej (procesowej)¹⁶.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że choć najczęściej o samym wyrokowaniu mówi się jako o jednej czynności, to wydawanie orzeczenia jest w istocie zbiorem kilku czynności składowych, wśród których możemy wyróżnić zarówno szereg czynności procesowych, jak np. ogłoszenie czy doręczenie, a także identyfikowalnych czynności psychofizycznych niemających tego charakteru (jak np. sama czynność spisywania wyroku na kartce), jak i nawet czynności trudno uchwytnych, np. pod względem czasowym, jakże ważnych dla samego procesu wyrokowania. Jeśli bowiem na wydawanie wyroku patrzymy także przez pryzmat dokonującej się operacji logicznej, trudno nakreślić, w którym momencie sędziowie rozpoczynają „czynność” myślenia w celu zinterpretowania faktów oraz przepisów wraz z dokonaniem ich subsumpcji, co prowadzi do wydania orzeczenia.

Jakkolwiek zatem wyrokowanie jest przede wszystkim zespołem czynności, których zwieńczeniem jest wydanie wyroku, pod tym pojęciem należy rozumieć także wiele działań prowadzących do „poprawy” wydanego orzeczenia (rektyfikacja)¹⁷. Nie ulega wątpliwości, że zwyczajowe posługiwanie się terminem „czynność wyrokowania” w liczbie pojedynczej nie wprowadza zamętu terminologicznego i jest używane w nauce jako aprobowany skrót myślowy także w sytuacji, gdy opisywana jest cała grupa czynności prowadzących do wydania wyroku.

Wracając jednak do orzekania jako czynności konwencjonalnej (inaczej procesowej lub postępowania) trzeba przypomnieć, że pojęciem tym określa się w nauce prawa czynności psychofizyczne, którym odtwarzane na podstawie norm prawnych reguły nadają określony sens społeczny w postaci skutku

¹⁵ Autorka zgadza się tu z wyrażanym w literaturze i orzecznictwie NSA poglądem, że sądy administracyjne również stosują prawo materialne, skład orzekający bowiem także rekonstruuje normę ustanawiającą na rzecz organu kompetencję do określonego zachowania (norma dopełnienia), dokonując subsumcji, by wreszcie dokonać także wykładni normy odniesienia (przepisów, na podstawie których wyrokuje). Choć sąd w ostatecznej fazie nie ustala bezpośrednio praw i obowiązków stron, nie można powiedzieć, że sam nie stosuje prawa materialnego – efektem zastosowania są bowiem wiążące dla organu wskazania co do dalszego postępowania i ocena prawna. Zob. wyr. NSA z 12.10.2006 r., II OSK 884/06, Legalis; W. Piątek, Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2011, s. 174 i n.; Z. Kmiecik, Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?, ZNSA 2011, Nr 2, s. 12.

¹⁶ L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Czynności konwencjonalne w prawie, SP 1972, Nr 33, s. 73 i n.

¹⁷ Bliżej o tych czynnościach w rozdziale 6 § 5.

prawnego¹⁸. Dokonywane przez sędziów poszczególne działania składające się ostatecznie na czynność wyrokowania uzyskują przymiot doniosłości prawnej, właśnie dzięki ustalonym przez ustawodawcę w tekście prawnym tzw. regułom sensu (regułom konstrukcyjnym), formalizującym sposób dokonania czynności. Dookreślają one właściwe do dokonania danej czynności: osoby, czas, miejsce i odpowiednie zachowanie tworzące określoną sytuację¹⁹. Ponieważ nie każde naruszenie reguły nadającej sens danej czynności prowadzi do nieistnienia wyroku, możemy wskazać tu pewną ich stopniowalność, wyróżniając te zasady (reguły konstytucyjne), których niezachowanie prowadzi do niezaistnienia orzeczenia²⁰, oraz wiążące się z inną wadliwością czynności wyrokowania – mogące doprowadzić do uchylenia wyroku, czy wreszcie – wiążące się z wadliwością podlegającą procesowi rektyfikacji.

W związku z powyższym przez wyrokowanie (orzeczenie co do istoty) należy rozumieć szereg następujących po sobie, ukształtowanych na podstawie przepisów prawa czynności faktycznych, decyzyjnych i konwencjonalnych składających się na tzw. czynność wyrokowania, polegającą na tworzeniu orzeczenia co do istoty (oświadczenia woli państwa opierającego się na wiedzy sędziów²¹), które to działanie, przez określone w normach prawnych reguły sensu, wywiera skutki prawne. W ramach wyrokowania sędziowie podejmują najpierw określone procesy myślowe, bazując na materiale dostarczonym w trakcie procesu, by następnie w sposób wysoce sformalizowany przeobrazić rezultaty wspomnianych operacji logicznych w wiążącą formę wyroku, doprowadzając tym samym do rozwiązania zaistniałej wniesieniem skargi sytuacji spornej, a zatem wyrażając ocenę zasadności żądania ujętego w skardze²². Wyrokowanie jest zatem procesem przeobrażania efektów czynności, podejmowanych w toku rozpoznawania, w orzeczenie co do meritum sprawy.

¹⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 30–31, 34, 184; F. Zeller, *Zagadnienia instancyjności postępowania cywilnego*, w: *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 382; zob. także L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne*, s. 73 i n.; Z. Ziemiński, *W sprawie czynności konwencjonalnych*, PiP 1986, z. 8, s. 105.

¹⁹ S. Czepita, *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 148 i n. oraz s. 185.

²⁰ Możemy mówić tu zatem o wyroku nieistniejącym (niewyroku); zob. T. Gizbert-Studnicki, *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, PiP 1975, z. 4, s. 70 i n.

²¹ K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 132.

²² Zob. S. Hanausek, *Orzeczenia sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 127.

W ujęciu formalnym o czynności wyrokowania można mówić tylko jako o samym momencie wydawania orzeczenia co do istoty. Odnośnie do tego aspektu najbardziej znamienymi są tzw. zasady proceduralne, o czym w dalszej części pracy²³.

Na gruncie polskiego postępowania sądownoadministracyjnego wskazuje się, że czynność wyrokowania polega na sformułowaniu zwrotu stosunkowego, rozumianego jako wypowiedź kwalifikująca daną działalność administracji lub jej bezczynność jako zachowanie zgodne lub niezgodne z określoną normą prawną. Sam wyrok jest więc wypowiedzią o legalności bądź nielegalności aktów, czynności lub zaniechań administracji²⁴.

Przystępując do rozpoznawania prawidłowo wniesionej skargi, sąd musi w pierwszej kolejności ustalić kompetencyjne kryterium kontroli, jej zasady oraz zakres judykacyjnej ingerencji w trwałość aktów lub czynności organów administracji bądź też kryteria, zasady i zakres, w oparciu o które będzie się odnosił do zaskarżonej bezczynności organu lub przewlekłości jego działania²⁵. Zespół przepisów tworzących powyższe reguły, stanowiące stały i niezmienny punkt odniesienia każdej kontroli sądowej, jest określany w literaturze mianem tzw. norm odniesienia²⁶. Zostały one zawarte w art. 1 § 2 PrUSA²⁷, określającym legalnościowe kryterium kontroli, oraz w art. 134, 135, a także 145 i n. PPSA, które wskazują postaci niezgodności działań administracji. Normy te stanowią podstawę dla sądu do sformułowania zwrotu stosunkowego oraz dookreślają zakres jego sformułowania²⁸.

Dla rozwinięcia zagadnienia zwrotu stosunkowego w odniesieniu do działań administracji kształtujących prawa i obowiązki obywateli (akty indywidualne) należy uściślić, że stwierdzenie zgodności bądź niezgodności z pra-

²³ Zob. rozdział 6.

²⁴ T. Woś, w: T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 395–396; zob. także M. Kamiński, *Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnej na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne (cz. I)*, EPS 2011, Nr 4, s. 22–23; W. Piątek, *Podstawy skargi*, s. 172; o zwrotach stosunkowych zob. J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Łódź 1969, s. 3 i n.

²⁵ M. Kamiński, *Konstruowanie wzorca legalności*, s. 22–23; zob. także *tenże*, *Mechanizm i granice*, s. 554–556.

²⁶ Zob. T. Woś, w: T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 396.

²⁷ Ustawa z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.).

²⁸ T. Woś, w: T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 396.

wem kontrolowanego zachowania kompetencyjnego wymaga porównania go z ustalonym przez sąd wzorcem prawidłowego zachowania²⁹.

W celu jego odtworzenia sędziowie muszą zrekonstruować tzw. normę dopełnienia, rozumianą jako zestaw norm kompetencyjnych, materialnoprawnych, procesowych i ustrojowych kształtujących postępowanie, w którym organ podjął konkretny, zaskarżony do sądu akt³⁰.

Wzorzec ten powstaje po zestawieniu zidentyfikowanej normy dopełnienia z ustalonym przez organ stanem faktycznym sprawy. Jeśli sąd dojdzie do przekonania, że w wyniku naruszenia przepisów postępowania przez administrację, mogących mieć wpływ na wynik sprawy, sam nie jest w stanie skonstruować takiego wzorca, jest zobowiązany do uchylenia decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PPSA³¹.

W związku z powyższym można skonstatować, że wzorzec prawidłowego zachowania jest niczym innym, jak odpowiedzią na pytanie o sposób rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej w celu ustalenia praw lub obowiązków jednostki. W związku jednak z co do zasady kasacyjnym modelem kompetencji orzeczniczych polskich sądów administracyjnych – sędziowie nie mogą podać w wyroku „gotowego rozwiązania”, a jedynie, na podstawie art. 153 PPSA, nakierować organ na prawidłowe rozstrzygnięcie.

Proces rekonstrukcji ww. wzorca i zestawienia go z działaniem administracji urzeczywistnionym w postaci zaskarżonego aktu zostaje zwieńczony wydaniem przez sąd orzeczenia zawierającego zwrot stosunkowy o zgodności lub niezgodności zaskarżonego aktu z prawem, czego następstwem jest utrzymanie w mocy działania administracji bądź też jego eliminacja z obrotu prawnego³².

Odmienne przedstawia się proces podejmowania rozstrzygnięcia przed niemieckimi sądami administracyjnymi. Jakkolwiek, odwołując się do rozwiązań metodologicznych zaproponowanych przez polską doktrynę, można skonstatować, że także sądy niemieckie rekonstruują wzorzec prawidłowego zachowania

²⁹ J. Zimmermann, Działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec ogólnego postępowania administracyjnego, KSP 1984, rok XVII, s. 74; zob. także M. Kamiński, Konstruowanie wzorca legalności, s. 22–23; *tenże*, Mechanizm i granice, s. 574; T. Woś, Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego, ZNUJ Prace Prawnicze 1989, Nr 134, s. 106.

³⁰ M. Kamiński, Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych, PS 2008, Nr 2, s. 60; zob. także M. Romańska, Granice przedmiotowe skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych co do istoty sprawy, PPP 2010, Nr 5, s. 30–31.

³¹ M. Kamiński, Konstruowanie wzorca legalności, s. 23, przypis 11.

³² Zob. uzasadnienie uchw. NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 1, s. 29 i n.

wania organu to efekt urzeczywistniony w postaci wyroku nie jest nakierowany tylko na odpowiedź na pytanie o legalność zaskarżonego do sądu działania administracji. W tym miejscu należy odnieść się pokrótce do dwóch wiodących rodzajów skarg przewidzianych w VwGO: skargi o uchylenie aktu obciążającego jednostkę (*Anfechtungsklage*) oraz skargi o zobowiązanie do wydania aktu (*Verpflichtungsklage*)³³. W przypadku pierwszej z nich sąd, uchylając dany akt, rozstrzyga o kształcie konkretnego stosunku administracyjnoprawnego. Wyrugowanie z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji administracyjnej kończy postępowanie w sprawie – organ nie jest już zobligowany do podejmowania dodatkowych działań w celu konkretyzacji stosunku. W drugim z rodzajów skarg sąd może zobowiązać organ do wydania aktu w przypadku bezczynności administracji lub gdy organ odmówił przydania uprawnienia, a także dookreślić w wyroku jego konkretną treść, wpływając tym samym w sposób pośredni na kształt stosunku prawnego wiążącego organ z jednostką.

Należy wyraźnie podkreślić, abstrahując w tym miejscu od nasuwających się pytań o możliwość takiego działania sądu w świetle zasady podziału władz, co zostanie rozwinięte w rozdziale 3 niniejszej monografii, że sądom administracyjnym w Niemczech został przydany przez ustawodawcę o wiele większy wpływ na kształtowanie swoimi orzeczeniami stosunków administracyjnoprawnych w sferze administracji publicznej aniżeli ma to miejsce w prawie polskim. Wzorzec prawidłowego zachowania ustalany przez sąd przekształca się w istocie na mocy wyroku w rozstrzygnięcie bezpośrednie (uchylenie aktu) lub pośrednie (wyrok zobowiązujący) sprawy zawisłej przed organem administracji. Organ w drugim wypadku zostaje zobowiązany do podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia sprawy, choć samo orzeczenie nie zastępuje jeszcze aktu administracji³⁴. Takie rozwiązanie umożliwia włączenie do postępowania sądowoadministracyjnego sposobności prowadzenia przez skład orzekający pełnego postępowania dowodowego (§ 173 VwGO, odsyłający w tym zakresie do przepisów procedury cywilnej³⁵).

Można zatem sformułować następujący wniosek: orzekanie co do istoty w niemieckim sądzie administracyjnym, w odniesieniu do aktów indywidualnych, sprowadza się do bezpośredniego kształtowania stosunku administracyjnoprawnego (skarga o uchylenie) bądź pośredniego, choć decydującego o osta-

³³ Zob. rozdział 1 § 5.

³⁴ Zob. rozdział 3.

³⁵ *Zivilprozessordnung* (Kodeks postępowania cywilnego) z 12.9.1950 r., w wersji z 5.12.2005 r., BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781 ze zm., dalej jako ZPO.

teczej formie tegoż stosunku, wpływu na działalność organów administracji publicznej (skarga zobowiązująca).

Najważniejsze dla tak rozumianej czynności wyrokowania normy prawne konstruuje jej przebieg, wyznaczające jej charakter oraz granice, możemy określać mianem zasad wyrokowania.

III. Cel i przedmiot wyrokowania (orzekania co do istoty)

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP³⁶ zadaniem sądów administracyjnych jest sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicznej oraz zgodnością z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Wobec takiego ukształtowania przepisu ustawodawca polski przyjął, że sądy administracyjne nie mogą „wyręczać” administracji, wydając w sprawie końcowe rozstrzygnięcie.

Kontrola taka dokonywana jest przez niezależny, wysoce wyspecjalizowany podmiot zewnętrzny, jakim jest niezależny i niezawisły sąd. Należy bronić zarazem tezy, że jest ona sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości³⁷, oznaczającym na niwie postępowania sądownoadministracyjnego wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest organ administracji publicznej³⁸. Działalność sądów administracyjnych wykracza przecież poza same czynności kontrolne, w rozumieniu klasycznym niezapewniające możliwości jednoczesnego wywierania wpływu na działalność kontrolowanych pod-

³⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁷ Tak m.in. R. Hauser, Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 1999, z. 12, s. 23; J.P. Tarno, w: J.P. Tarno i in., Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki, Warszawa 2006, s. 78, *tenże*, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 18; W. Sanetra, Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego, PS 2008, Nr 11–12, s. 9; zdanie odmienne w tym względzie wyraża J. Zimmermann – zob. J. Zimmermann, Prawo do sądu, s. 311; *tenże*, Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego, w: R. Hauser, J. Trzeciński (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, Warszawa 2005, s. 501; *tenże*, Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013, s. 244–255.

³⁸ Zob. L. Garlicki, Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005, s. 4 i przytoczona tam literatura.