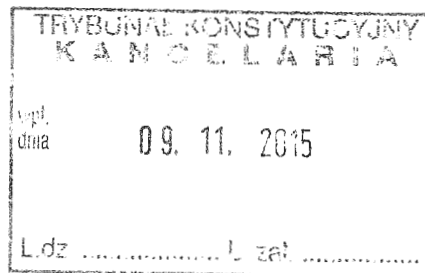




PG VIII TK 101/15

(K 22/15)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że przepisy art. 145 § 3, art. 145a i art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1270 ze zm.), w brzmieniu nadanym – odpowiednio – przez art. 1 pkt 37, pkt 38 i pkt 55 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658), w zakresie, w jakim „naruszają zagwarantowaną ustrojowo równowagę władzy wykonawczej z władzą sądowniczą, poprzez powstałą na podstawie powyższych przepisów możliwość przekazania kompetencji oraz uprawnień przynależnych dotychczas wyłącznie organom administracji publicznej, wprost przedstawicielom władzy sądowniczej w postaci sądów administracyjnych, zwłaszcza odnośnie do zadecydowania przez ten rodzaj sądów o umorzeniu postępowania administracyjnego, co natenczas było w wyłącznej gestii organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne”, są niezgodne z art. 10 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 145 § 3 i art. 145a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1270 ze zm.) są niezgodne z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **art. 188 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim przyznaje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kompetencje do merytorycznego rozstrzygania spraw administracyjnych, jest niezgodny z art. 184 Konstytucji RP.**

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 27 lipca 2015 r. Grupa posłów na Sejm, dalej: Wnioskodawcy, wystąpiła o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 145 § 3, art. 145a i art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), w brzmieniu nadanym – odpowiednio – przez art. 1 pkt 37, pkt 38 i pkt 55 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658; dalej: ustawa nowelizująca), w zakresie, w jakim *naruszają zagwarantowaną ustrojowo równowagę władzy wykonawczej z władzą sądowniczą, poprzez powstałą na podstawie powyższych przepisów możliwość przekazania kompetencji oraz uprawnień przynależnych dotychczas wyłącznie organom administracji publicznej, wprost przedstawicielom władzy sądowniczej w postaci sądów administracyjnych, zwłaszcza odnośnie do zadecydowania przez ten rodzaj*

sądów o umorzeniu postępowania administracyjnego, co natenczas było w wyłącznej gestii organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne, z art. 10 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. z art. 10 Konstytucji, Wnioskodawcy podnieśli m.in., iż przepisy te naruszają *istotę uniwersalnego paradygmatu demokratycznego państwa prawa* w postaci zasady podziału i równoważenia władzy w demokratycznym państwie. Tworzą bowiem niebezpieczny precedens niedopuszczalnego przesunięcia na władzę sądowniczą kompetencji organów administracji publicznej. Prowadzą do nadmiernego i niczym nieuzasadnionego mieszania, a nawet łączenia kompetencji przypisanych przez ustawę zasadniczą oddzielnie *poszczególnym władzom*.

Wnioskodawcy wskazali, że podzielone pod względem kompetencji władze będą na siebie oddziaływały, co zapewnić ma ich równowagę. Niedopuszczalne jest jednak przekazanie którejkolwiek z tych kompetencji, należącej docelowo do konkretnej władzy, innej władzy publicznej. Transpozycja określonego uprawnienia (kompetencji) może bowiem prowadzić do wzmocnienia określonego rodzaju władzy, nawet kosztem gwarancji wolności obywateli. Przewidziany w Konstytucji podział władz ma przy tym stanowić przede wszystkim gwarancję ich wzajemnego *hamowania i kontroli* poprzez zgodne oraz klarowne rozdzielenie kompetencji tychże władz. Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza muszą być rozdzielone oraz powinna panować pomiędzy nimi równowaga.

W ocenie Wnioskodawców, ustawodawca, uchwalając przepisy art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a., doprowadził do przekazania sądom administracyjnym kompetencji do merytorycznego orzekania w sprawach administracyjnych należących tylko i wyłącznie do właściwości organów administracji publicznej.

W tym kontekście zwrócili Oni uwagę, że, zgodnie z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.), organ administracji publicznej decyduje

o umorzeniu postępowania administracyjnego, jeżeli z jakiegokolwiek przyczyny stało się ono bezprzedmiotowe.

Tymczasem z treści art. 145 § 3 p.p.s.a. wyraźnie wynika *nieuprawnione* i niedopuszczalne przesunięcie kompetencji w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego do właściwości sądu administracyjnego.

Wnioskodawcy podkreślili, że aktualny model sądownictwa administracyjnego skonstruowany został w ten sposób, iż *rolą i zadaniem sądu administracyjnego nie jest podejmowanie merytorycznych rozstrzygnięć w przedmiocie postępowania administracyjnego* (uzasadnienie wniosku, str. 7). Sąd administracyjny został usytuowany we władzy sądowniczej jako organ kontrolny, ponieważ *ten rodzaj sądu* ma za zadanie kontrolować działalność organów administracji publicznej. Ze względu na swoje zadania *stricte* kontrolne wobec organów administracji publicznej, sąd administracyjny nie może zatem podejmować decyzji na *wskroś merytorycznych* odnośnie do sposobu zakończenia postępowania administracyjnego. Tymczasem przepisy art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. uprawniają sąd administracyjny do umorzenia postępowania administracyjnego, *czym wchodzi ten sąd bezpośrednio w obszar zastrzeżony dla działalności organu administracji publicznej* (uzasadnienie wniosku, str. 7). Zdaniem Wnioskodawców, może to prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równowagi i podziału władzy wykonawczej oraz sądowniczej. W istocie bowiem, na podstawie tych przepisów, kontrola sądowa działalności organów administracji publicznej przybiera charakter niedopuszczalnego, bo merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne spraw administracyjnych. Wnioskodawcy podkreślili też, iż w zakresie dotyczącym możliwości umorzenia postępowania administracyjnego przez sąd administracyjny kontrola sądowa przybierze postać niedopuszczalnego, bezpośredniego stosowania przez tenże sąd przepisów k.p.a.

Według Wnioskodawców, narzucenie, orzeczeniami sądów administracyjnych, organom administracji publicznej konkretnych rozstrzygnięć

w sprawach administracyjnych *skutkować będzie okolicznością, że w razie wadliwości orzeczeń sądowych odpowiedzialność, także materialną, za treść rozstrzygnięć ponosić będą organy administracji publicznej. Akty wydane przez organy administracji publicznej w związku z wyrokiem sądu podlegać bowiem będą weryfikacji w trybach zwykłych i nadzwyczajnych postępowania administracyjnego* (uzasadnienie wniosku, str. 7 i 8).

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 188 p.p.s.a., Wnioskodawcy wskazali m.in., iż na podstawie art. 184 Konstytucji można stwierdzić, że w sytuacji, gdy sądy administracyjne mają sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, nie powinny merytorycznie rozstrzygać spraw administracyjnych. Wstępowałyby bowiem wówczas w rolę organów administracji publicznej. W ocenie Wnioskodawców, określone w art. 184 Konstytucji zadania Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowią przejaw realizacji zasady trójpodziału władzy. W tym modelu NSA może bowiem skutecznie *powściągać i równoważyć* działalność władzy wykonawczej.

Wnioskodawcy wskazali ponadto, że obowiązujące obecnie przepisy prawne przewidują *generalną zasadę skargi sądowej*, która obejmuje wszystkie decyzje administracyjne. Każda decyzja administracyjna może być więc zaskarżona do sądu administracyjnego pod zarzutem jej niezgodności z prawem, o ile nie zostało to wyłączone na mocy ustawy. Kontrola decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny dotyczy tylko jej legalności, czyli zgodności z prawem. Nie jest przedmiotem kontroli kwestia celowości czy też słuszności tej decyzji. Postępowanie przed NSA ma charakter kasacyjny i sąd może każdą zaskarżoną decyzję uchylić w całości lub w części.

Zdaniem Wnioskodawców, uzasadnia to wątpliwości co do zgodności z art. 184 Konstytucji przepisu art. 188 p.p.s.a., zgodnie z którym NSA, w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę w razie uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona.

W piśmie z dnia 17 sierpnia 2015 r., usuwającym braki formalne wniosku, Wnioskodawcy wyraźnie stwierdzili, iż podniesione w nim zarzuty dotyczą zgodności art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. z art. 10 Konstytucji oraz art. 188 p.p.s.a. z art. 184 Konstytucji.

W piśmie tym Wnioskodawcy, w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 188 p.p.s.a., podnieśli, iż przepis ten, w kontekście proponowanej ustawą nowelizującą zmiany przepisu art. 193 p.p.s.a., zgodnie z którym do postępowania przed NSA, w razie braku szczególnych przepisów, mają zastosowanie przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *daje możliwość także NSA formułowania treści rozstrzygnięć aktów administracyjnych, ograniczając tym rolę organów administracji do formalnego ich przeniesienia na poziom rozstrzygnięć administracyjnych, jak też podejmowania bezpośrednio rozstrzygnięć na podstawie przepisów procesowych o umorzeniu postępowania administracyjnego, co stanowić będzie naruszenie (...) zasady podziału i równowagi władz oraz wyznaczonego przepisami Konstytucji zakresu sądowej kontroli legalności działalności administracji publicznej* (str. 2 powołanego pisma).

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności wniosku Grupy posłów wskazane jest określenie przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

Jak już w skazano, Wnioskodawcy sprecyzowali, że Ich zarzuty dotyczą niezgodności art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. z art. 10 Konstytucji oraz art. 188 p.p.s.a. z art. 184 ustawy zasadniczej.

Z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku wynika zaś, że, w odniesieniu do art. 188 p.p.s.a., Wnioskodawcy kwestionują konstytucyjność tego przepisu w zakresie, w jakim przyznaje on NSA kompetencje do wydawania orzeczeń reformatoryjnych zawierających rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania administracyjnego, zobowiązanie organu administracji publicznej do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia załatwiających

(rozstrzygających) sprawę w określony sposób oraz orzeczeń stwierdzających istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku strony, które powinny być przedmiotem decyzji bądź postanowienia wydanego przez organy administracji publicznej. Przepis art. 188 p.p.s.a. jest zatem kwestionowany w zakresie, w jakim przyznaje NSA kompetencje do merytorycznego rozstrzygania spraw administracyjnych, co wykracza poza zakres zadań tego Sądu określonych w art. 184 Konstytucji.

Kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy stanowią:

Art. 145. § 3. W przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, sąd, stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie.

Art. 145a. § 1. W przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

§ 2. O wydaniu decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, właściwy organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. W przypadku niezawiadomienia sądu, może on orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

§ 3. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa, i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę

w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

Art. 188. Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona.

Art. 145 § 3 p.p.s.a. odwołuje się do § 1 pkt 1 i 2 w tymże art. 145, zaś art. 145a § 1 – do art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 tej ustawy.

Przepisy art. 145 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. stanowią:

§ 1. Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie:

1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:

a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,

b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,

c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach;

Przepisy art. 145 § 3 i art. 145a oraz art. 188 p.p.s.a., w kwestionowanym w niniejszej sprawie brzmieniu, zostały wprowadzone ustawą nowelizującą, która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r.

Za uzasadniony należy uznać zarzut niezgodności art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. z art. 10 Konstytucji.

Przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. przyznaje sądowi administracyjnemu prawo do umorzenia postępowania administracyjnego, w ramach którego został wydany zaskarżony akt administracyjny. Rozwiązanie to stanowi formę realizacji zasady

wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencję do wydawania rozstrzygnięć zastępujących akt administracyjny.

W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej sąd, uchylając zaskarżoną decyzję lub postanowienie, w razie stwierdzenia, że zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego, przekazywał sprawę organowi administracji w celu wydania rozstrzygnięcia w tym przedmiocie.

Wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 145 § 3 p.p.s.a. uzasadniano m.in. potrzebą stworzenia rozwiązania umożliwiającego sądowi administracyjnemu definitywne załatwienia sprawy administracyjnej bez potrzeby ponownego angażowania organu administracji publicznej tylko po to, żeby wydał decyzję o umorzeniu postępowania (*vide* – uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, Sejm VII kadencji, str. 19).

Przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. przyznaje więc sądom administracyjnym kompetencję judykacyjną, przesądzającą o bycie postępowania administracyjnego. W sytuacji przewidzianej w tym przepisie, *nie odżywa* już wnioszek strony inicjujący postępowanie administracyjne, w którym zapadła uchylona lub nieważna decyzja administracyjna, gdyż sąd administracyjny, uchylając decyzję administracyjną lub postanowienie (bądź stwierdzając ich nieważność), równocześnie umarza postępowanie administracyjne, poprzedzające ich wydanie. Postępowanie to zostaje w ten sposób definitywnie zakończone.

W piśmiennictwie podnosi się, że wydanie przez sąd administracyjny wyroku na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a. jest dopuszczalne jedynie w przypadku postępowania administracyjnego regulowanego przepisami k.p.a.

Uzasadniając ten pogląd, wskazuje się, że, zgodnie z art. 145 § 2 p.p.s.a., w sprawach skarg na decyzje i postanowienia wydane w innym postępowaniu, niż uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego i w przepisach

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przepisy § 1 stosuje się z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie, w którym wydano zaskarżoną decyzję lub postanowienie.

Przepis ten odsyła co prawda do art. 145 § 1 p.p.s.a., ale nie do § 3 tegoż artykułu. Przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. nie odwołuje się zaś do regulacji z art. 145 § 2 p.p.s.a. Tym samym, sąd administracyjny nie ma kompetencji do umorzenia, na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a., postępowania podatkowego, postępowania celnego, postępowania egzekucyjnego w administracji. Odnosząc się do dopuszczalności umorzenia postępowanie administracyjnego na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a. tylko w przypadkach określonych w § 1 pkt 1 i 2 tegoż artykułu, podkreśla się ponadto, że tę kompetencję judykacyjną wiązać należy przede wszystkim ze stosowaniem przez sąd sankcji nieważności, np. z powodu braku podstawy prawnej wydania w sprawie decyzji, braku właściwości organu do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną (*vide* – B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, LEX/el, Rozdział IX, pkt 2.1.4.).

W świetle art. 145 § 3 p.p.s.a., sąd administracyjny, rozstrzygając o umorzeniu postępowania administracyjnego na podstawie tegoż przepisu, przejmuje tym samym kompetencje organu administracji publicznej, który wydał orzeczenie będące przedmiotem kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Przepis art. 145a § 1 p.p.s.a. przyznaje sądom administracyjnym kompetencję do określenia – w wyroku uwzględniającym skargę na orzeczenie organu administracji publicznej – sposobu załatwienia sprawy administracyjnej, a nawet przyszłego rozstrzygnięcia, jeżeli będą to uzasadniały okoliczności sprawy.

Przepis art. 145a § 2 p.p.s.a., nakładając na organ administracji obowiązek powiadomienia sądu o wydaniu decyzji lub postanowienia w terminie 7 dni od

dnia ich wydania, upoważnia sąd do nałożenia kary pieniężnej na organ administracji w razie niewykonania tego obowiązku.

Przepis 145a § 3 p.p.s.a. przyznaje stronom prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zawierającej żądanie wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku – w przypadku niewydania przez organ administracji decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1 tegoż artykułu, w określonym przez sąd terminie.

Zgodnie z tym przepisem – co należy przypomnieć – sąd administracyjny:

- 1) wydaje orzeczenie merytoryczne, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy;
- 2) stwierdza, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) może wymierzyć organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej wojewódzki sąd administracyjny mógł orzekać kasacyjnie, zawierając w wyroku ocenę prawną i wskazówki co do dalszego postępowania organu administracji publicznej w sprawie administracyjnej.

Uzasadniając wprowadzenie przepisu art. 145a p.p.s.a., wskazywano m.in., iż celem proponowanej w nim regulacji jest przyznanie sądowi uprawnienia do zobowiązania organu do wydania decyzji lub postanowienia zawierającego wskazane rozstrzygnięcie, w określonym przez sąd terminie. Jeżeli okoliczności sprawy będą uzasadniały wydanie powyższego orzeczenia, sąd zobligowany jest nie tylko uchylić zaskarżony akt, ale również wskazać wiążący organ administracji sposób załatwienia sprawy albo jej rozstrzygnięcie. Podkreślano, że wprowadzone rozwiązanie przyznaje w konsekwencji sądowi administracyjnemu prawo do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, a nie tylko do uchylenia zaskarżonego aktu administracyjnego. Rozwiązanie to służyć ma realizacji

jednego z głównych założeń ustawy nowelizującej, mającej na celu wyposażenie sądów administracyjnych w możliwość merytorycznego orzekania w sprawie oraz *wpisuje się w ogólną tendencję występującą w europejskich systemach prawnych przejmowania przez sądy administracyjne merytorycznego orzekania w sprawie.*

Podnoszono ponadto, że przewidziane w art. 145a p.p.s.a. wkroczenie przez sąd administracyjny w domenę uprawnień organu administracji jest uzasadnione względami efektywności i sprawności postępowania oraz pozwala skarżącemu zdecydowanie szybciej uzyskać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Przedmiotowa regulacja w praktyce zapobiegać miała także przypadkom niewykonania wytycznych sądu przez organy administracji publicznej, na skutek tego, iż organy te nie chcą uznać wskazanego przez sąd kierunku wykładni przepisów prawa, będącego podstawą rozstrzygnięcia, bądź też nie przestrzegają zaleconych przez sąd wymogów przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego w sprawie.

Uzasadniając wprowadzenie regulacji z art. 145a § 3 p.p.s.a. w zakresie przewidzianej w tym przepisie możliwości zasądzenia przez sąd administracyjny od organu administracji publicznej na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości od 1.000 złotych do 10.000 złotych, wskazywano, iż stanowić to ma swoiste zadośćuczynienia za niewykonanie wyroku, a ponadto groźba zasądzenia wynagrodzenia ma wzmacniać gwarancje terminowego wykonania orzeczeń sądowych przez organy. Podkreślano przy tym, że w tym zakresie wzorowano się na rozwiązaniu przyjętym w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) [*vide* – uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, Sejm VII kadencji, str. 19 i 20].

W piśmiennictwie podnosi się, że, w świetle regulacji zawartej w art. 145a § 1 p.p.s.a., wydanie przez sąd administracyjny wyroku zobowiązującego organ administracji publicznej do wydania decyzji lub postanowienia w określonym terminie ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia uzależnione jest od spełnienia następujących przesłanek:

- po pierwsze, istnienia podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji (postanowienia) z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.) lub stwierdzenia nieważności na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.; ograniczone jest zatem do kwalifikowanego naruszenia prawa materialnego (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 156 k.p.a.) oraz naruszenia prawa materialnego, które uzasadnia stosowanie sankcji wzruszalności, a zatem niemającego cech naruszenia kwalifikowanego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.); nie daje zatem takich podstaw naruszenie przepisów prawa procesowego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i lit. c p.p.s.a.);
- po drugie, norma prawa materialnego nie pozostawia rozstrzygnięcia uznaniu organu, co związane jest z kompetencją sądu kontroli zgodności z prawem bez wchodzenia w ocenę celowości treści rozstrzygnięcia, która pozostawiona jest w przepisach prawa organowi wykonującemu administrację publiczną;
- po trzecie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy.

W odniesieniu do tej ostatniej przesłanki wskazuje się, iż jej przyjęcie jest konsekwencją ograniczenia przez art. 145a § 1 p.p.s.a. dopuszczalności wydania na jego podstawie wyroku do przypadków naruszenia przepisów prawa materialnego przez zaskarżone orzeczenie. Prezentuje się pogląd, że przesłankę w postaci *uzasadnionych okoliczności sprawy* należy odnieść do niebudzących wątpliwości okoliczności faktycznych sprawy, tylko bowiem, gdy stan faktyczny nie budzi zastrzeżeń, można wyprowadzać konsekwencje prawne z normy

przepisów prawa materialnego (*vide* – B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, op. cit.*, Rozdział IX, pkt 2.1.5.).

Reasumując, poprzez wprowadzenie regulacji z art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. ustawodawca doprowadził do przekazania sądom administracyjnym – w przypadkach przewidzianych w tym przepisie – kompetencji do merytorycznego orzekania w sprawach administracyjnych, właściwych tylko i wyłącznie organom administracji publicznej.

W odniesieniu do art. 145 § 3 p.p.s.a., przyznającego sądowi administracyjnemu kompetencje do umorzenia postępowania administracyjnego, zauważyć należy, że, zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a., *organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej*. W myśl zaś art. 105 § 1 k.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Jak zasadnie podnieśli Wnioskodawcy, do kompetencji organu administracji publicznej należy zatem podjęcie decyzji co do ewentualnego umorzenia postępowania administracyjnego.

Zgodnie z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą podziału władzy, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (art. 10 ust. 2 Konstytucji).

Podział władzy oznacza, m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie. Każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć istotnego zakresu danej władzy.

Zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym.

Z kolei równowaga władz zakłada możliwość ich oddziaływania na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli. Za dopuszczalne uznać przy tym trzeba pewne przenikanie się kompetencji poszczególnych władz, zwłaszcza ustawodawczej i wykonawczej, ponieważ zasada ich podziału nie oznacza nakazu całkowitej separacji. Władza sądownicza powinna być przy tym władzą odrębną i niezależną od pozostałych władz (*vide* – orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 listopada 1994 r., sygn. K. 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39 i 22 listopada 1995 r., sygn. K. 19/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 35 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i 7 października 2014 r., sygn. K 9/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 101 oraz P. Sarnecki, uwagi do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, str. 13-14; J. Trzeciński, uwagi do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999 r., str. 11).

Na gruncie polskiego modelu sądownictwa administracyjnego, każdy z należących do tego pionu sądów, sprawując władzę sądowniczą, wkracza w pewnym nieuniknionym zakresie w obszar działania pozostałych władz (ustawodawczej i wykonawczej), nie naruszając przy tym jednak istoty ich kompetencji. *Sąd administracyjny, dokonując wykładni prawa na potrzeby kontroli zaskarżonych rozstrzygnięć merytorycznych, formułuje normy drugiego stopnia, za pomocą których wpływa na sposób rozstrzygania spraw przez organy administracji publicznej, w tym zwłaszcza (wiążąco) na rozstrzygnięcie, które było przedmiotem zaskarżenia w danej sprawie. Nadto sąd administracyjny (...)*

za pomocą swych orzeczeń przedłuża, przerywa lub zawiesza byt prawny aktów administracyjnych, a przez to w pewnej mierze rozstrzyga o istnieniu lub nieistnieniu konkretnych obowiązków i praw, których określenie jest z założenia domeną organów administracji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129, podobnie J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005 r., str. 496 - 498).

Sądowoadministracyjna kontrola zawsze zatem w jakimś stopniu determinuje działalność organów administracji publicznej, zwłaszcza w sprawach, na tle których została przeprowadzona.

W świetle art. 10 Konstytucji wkroczenie przez sądy administracyjne w obszar działania zastrzeżony dla organów administracji publicznej nie może jednak naruszać istoty władzy wykonawczej sprawowanej przez te organy.

Tymczasem przepisy art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. prowadzą do przejęcia przez sądy zadań należących do organów administracji publicznej, ograniczając w ten sposób zakres przysługującego tymże organom władztwa.

W świetle tych przepisów, w przewidzianych w nich sytuacjach, rola organu administracji publicznej w zakresie stosowania prawa w prowadzonych postępowaniach administracyjnych uległa ograniczeniu, gdyż sąd administracyjny, kontrolujący wydane w tych postępowaniach orzeczenia, sam umarza postępowanie administracyjne (art. 145 § 3 p.p.s.a.) bądź wskazuje organowi w sposób wiążący, jak ma rozstrzygnąć sprawę co do istoty albo w jaki inny sposób ma zakończyć sprawę (art. 145a § 1 p.p.s.a.) albo też wydaje orzeczenie stwierdzające istnienie (nieistnienie) uprawnienia lub obowiązku strony (art. 145a § 3 p.p.s.a.).

W konsekwencji powoduje to przejęcie przez sądy administracyjne roli kontrolowanych przez nie organów administracji publicznej, w zakresie dotyczącym merytorycznego rozstrzygnięcia spraw załatwianych przez te organy

w postępowaniu administracyjnym. W tym zakresie sądy administracyjne w istocie zastępują organy administracji publicznej.

W świetle art. 10 Konstytucji wydaje się niedopuszczalne przekazanie kompetencji, należącej docelowo do konkretnej władzy, innej władzy publicznej, która specyfiką i właściwościami nie jest ani przygotowana na realizację tej kompetencji, ani nie jest odpowiednia instytucjonalnie dla przekazanej kompetencji.

W tym kontekście podkreślić ponadto trzeba, że organy administracji są właściwe w bardzo wielu rodzajach spraw, różnych pod względem przedmiotowym i podmiotowym.

Stosowanie przez te organy prawa wymaga przeprowadzenia czynności służących ustaleniu i wyjaśnieniu stanu faktycznego, wejścia we współdziałanie z innym organem administracyjnym w celu uzyskania jego stanowiska w odniesieniu do całej sprawy lub jej pewnych elementów. Tylko w niektórych sprawach można wyłącznie na podstawie dokumentów, bez podejmowania innych czynności procesowych, wydać akt lub dokonać czynności potwierdzającej uprawnienie lub obowiązek jednostki (*vide* – B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, LEX/el, Rozdział II, pkt 1).

Przepisy art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a., przyznając sądom administracyjnym kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie merytorycznego sposobu zakończenia postępowania administracyjnego, prowadzą do naruszenia istotnego zakresu władzy wykonawczej sprawowanej przez administrację publiczną – co jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równowagi i rozdziału władzy wykonawczej i sędowniczej.

W świetle tych przepisów, w przypadkach w nich przewidzianych, rozstrzygnięcie spraw administracyjnych następuje bowiem przed sądami administracyjnymi rozpatrującymi skargi na decyzje organów administracji. Tym

samym sądy te przejmują na siebie ciężar stosowania prawa, zastępując w tej roli – wbrew art. 10 Konstytucji – organy administracji publicznej.

Zauważyć ponadto trzeba, że wydanie przez organ administracji orzeczenia przyznającego określone prawa lub nakładającego określone obowiązki na obywateli (podmioty podobne) niewątpliwie prowadzi do powstania *sprawy*, której sądowe rozstrzygnięcie gwarantowane jest przez art. 45 Konstytucji.

Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało bowiem wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Przepisy p.p.s.a., umożliwiające sądom administracyjnym kontrolę działalności administracji publicznej, służą niewątpliwie realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do sądu.

Szczególne pozycja niezawisłych sądów administracyjnych, sprawujących kontrolę administracji publicznej, jak również dążenie do usprawnienia i przyspieszenia przebiegu postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, nie mogą jednak stanowić uzasadnienia dla wprowadzania przez ustawodawcę rozwiązań naruszających konstytucyjną zasadę podziału władzy.

Niezależnie od powyższego, zauważyć trzeba, że, w świetle art. 184 Konstytucji, sąd administracyjny nie jest kompetentny do podejmowania czynności, które prowadziłyby wprost do naprawienia błędów w ustaleniu stanu faktycznego lub w stosowaniu prawa, obarczających działania organów administracji publicznej przy wydawaniu orzeczeń, a w konsekwencji do zastępowania tychże organów w merytorycznym rozstrzygnięciu zawisłych przed

nimi spraw. W razie stwierdzenia wskazanych błędów w działaniach organów administracji publicznej sąd administracyjny jest umocowany do obalenia wydanych przez te organy orzeczeń z powodu uchybień proceduralnych lub w stosowaniu prawa materialnego, co powoduje powrót sprawy do właściwych organów administracji publicznej – jako sprawy ponownie otwartej do jej załatwienia.

Zgodnie zatem z art. 184 Konstytucji, sądy administracyjne mają za zadanie kontrolę działalności administracji publicznej. W związku z tym, co do zasady, rolą i zadaniem sądów administracyjnych nie jest podejmowanie rozstrzygnięć w przedmiocie merytorycznego sposobu zakończenia postępowania administracyjnego. Przepisy art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. przyznają zaś takie uprawnienia sądom administracyjnym, co skutkuje przejściem przez nie kompetencji zastrzeżonych dla organów administracji publicznej.

Warto też zwrócić uwagę, że, zasadniczo, w stanie prawnym obowiązującym przed 15 sierpnia 2015 r. wyjątki polegające na dokonywaniu przez sąd administracyjny własnych ustaleń stanu prawnego lub faktycznego sprawy były nieliczne i dotyczyły orzekania np. na podstawie wniosku o przyznanie stronie prawa pomocy albo czynności procesowych sądu w takich odrębnych sprawach, jak odtworzenie akt sądowych albo też rozpoznanie skargi zarzucającej przewlekłość postępowania sądowego. W tych przypadkach sąd działał poza podstawowym obszarem sprawowania sądowej kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej, zapewniając stronie skarżącej możliwość realizacji prawa do sądu, usunięcie przeszkody w rozpoznaniu sprawy albo wreszcie spowodowanie otrzymania przez stronę orzeczenia sądowego w rozsądnym terminie (*vide* – B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, LEX/el, rozdział II, pkt 4.4).

Kwestia zakresu kompetencji sądów administracyjnych, wynikającego z art. 184 Konstytucji, zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska.

W świetle powyższego należy przyjąć, że przepisy 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a. są niezgodne z art. 10 Konstytucji.

Zasadny jest także zarzut niezgodności art. 188 p.p.s.a., w zakresie, w jakim stanowi on podstawę do wydawania przez NSA orzeczeń reformatoryjnych zawierających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, z wzorcem z art. 184 Konstytucji.

Odnosząc się do tego zarzutu, zauważyć należy, że, w myśl art. 188 p.p.s.a., NSA, uwzględniając skargę kasacyjną i uchylając tym samym zaskarżone orzeczenie sądu I instancji, **jest zobowiązany do rozpoznania skargi w razie uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona** (podkreśl. własne).

W piśmiennictwie zwraca się przy tym uwagę, iż stwierdzenie, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, ma miejsce wówczas, gdy na podstawie zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego NSA będzie mógł jednoznacznie ocenić, czy zaskarżony akt albo czynność (bezczynność, przewlekłe prowadzenie postępowania) są zgodne z prawem. *W celu udzielenia odpowiedzi na to podstawowe pytanie sąd ten może w oparciu o art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a. przeprowadzić z urzędu lub na wniosek stron uzupełniające dowody z dokumentów. Poza tym, z mocy art. 62 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a., przewodniczący wydziału lub wyznaczony sędzia może na etapie postępowania kasacyjnego zarządzić skompletowanie akt niezbędnych do rozpoznania sprawy, które zgodnie z nowym brzmieniem art. 54 § 2 p.p.s.a. powinny już zostać w takim stanie przedstawione sądowi I instancji wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę* (R. Hauser, A. Skoczylas, W. Piątek, *Studia i artykuły: Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 4(61)/2015, str. 17).

W sytuacji zatem, gdy NSA, uwzględniając skargę kasacyjną, stwierdzi, że istota rozpoznawanej sprawy sądownoadministracyjnej jest dostatecznie wyjaśniona albo może zostać ustalona dzięki podjęciu wskazanych czynności procesowych, powinien w taki sposób przeprowadzić postępowanie kasacyjne, aby zapadło w nim orzeczenie reformatoryjne na podstawie art. 188 p.p.s.a., a nie rozstrzygnięcie kasacyjne w oparciu o art. 185 § 1 p.p.s.a.

Jak uzasadniano zmianę brzmienia art. 188 p.p.s.a., wprowadzoną ustawą nowelizującą, *take podejście zmierza zatem do wprowadzenia jako zasady reformatoryjnego orzekania w postępowaniu kasacyjnym* (podkreśl. własne). *Oczekuje się, że także usprawni ono i przyspieszy postępowanie sądownoadministracyjne* (uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, Sejm VII kadencji, str. 24).

Przepis art. 188 p.p.s.a. zdecydowanie rozszerza zatem możliwości reformatoryjnego orzekania przez NSA.

W stanie prawnym obowiązującym przed dniem 15 sierpnia 2015 r. przepis art. 188 p.p.s.a. uzależniał rozpoznanie przez NSA skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego od braku naruszenia przepisów postępowania o potencjalnie istotnym wpływie na wynik sprawy.

W aktualnym stanie prawnym podjęcie rozstrzygnięcia na podstawie art. 188 p.p.s.a. nie jest już uzależnione od wystąpienia jedynie naruszenia prawa materialnego, przy jednoczesnym braku uchybienia przez sąd I instancji przepisom postępowania. W art. 188 p.p.s.a. ustawodawca zrezygnował bowiem z obowiązującego dotychczas unormowania (zdanie drugie art. 188 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed 15 sierpnia 2015 r.), stosownie do którego NSA, uchylając zaskarżone orzeczenie i rozpoznając skargę, orzekał na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku.

Konieczność poczynienia własnych, niezależnych od twierdzeń sądu pierwszej instancji, ustaleń co do faktów istotnych dla oceny legalności

kontrolowanego przejawu działania albo zaniechania administracji publicznej nie jest zatem przeszkodą do wydania przez NSA orzeczenia reformatoryjnego. Przepis art. 188 p.p.s.a. nie zawiera bowiem jakiegokolwiek przesłanki negatywnej wydania takiego orzeczenia, wskazując jedynie – co należy podkreślić – przesłankę pozytywną w postaci dostatecznego wyjaśnienia istoty sprawy. NSA ma zatem zawsze możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii objętych skargą kasacyjną, kierując się potrzebą usunięcia przeszkód hamujących sprawne rozpoznanie sprawy. Nie oznacza to jednak rezygnacji z konieczności wystąpienia przesłanek dopuszczalności środków zaskarżenia rozumianych jako zespół wymagań, które należy spełnić, żeby osiągnąć cel zaskarżenia w postaci wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanego orzeczenia. Poza tym, jeżeli w sprawie nie występuje nieważność postępowania, wydanie orzeczenia reformatoryjnego może nastąpić jedynie w granicach skargi kasacyjnej. Nadanie nowego brzmienia art. 188 p.p.s.a. nie wpłynęło na modyfikację treści art. 183 § 1 p.p.s.a.

W sytuacji zatem, gdy, zgodnie z art. 188 p.p.s.a., kompetencja do wydania orzeczenia reformatoryjnego utraciła wyjątkowy charakter, NSA, uchylając zaskarżone orzeczenie oraz rozpoznając skargę, może, na podstawie art. 193 p.p.s.a., korzystać z wszystkich dostępnych regulacji obowiązujących w postępowaniu przed sądem I instancji, które takie rozpoznanie skargi umożliwią w pełnym zakresie. *Poszerzenie kompetencji reformatoryjnych NSA nie może bowiem łączyć się z zawężającym odpowiednim stosowaniem przepisów dotyczących rozpoznania skargi. Oprócz wskazanego już powyżej art. 106 § 3 p.p.s.a. w postępowaniu przed NSA znajduje zastosowanie art. 135 p.p.s.a. umożliwiający usunięcie naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga* (R. Hauser, A. Skoczylas, W. Piątek, *op. cit.*, str. 18).

Reasumując, przepis art. 188 p.p.s.a. wprowadza jako zasadę reformatoryjne orzekanie przez NSA w postępowaniu kasacyjnym.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji, *Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.*

Treścią tego przepisu jest wskazanie podstawowych elementów struktury sądownictwa administracyjnego oraz zakresu właściwości sądów administracyjnych (*vide* – L. Garlicki, uwagi do art. 184, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005 r., str. 3).

Przepis art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji nakłada na sądy administracyjne zadania sprawowania kontroli działalności administracji publicznej, przy czym zadania te są wykonywane w zakresie określonym w ustawie. Ustawy ustalające zakres kontroli mają charakter dopełniający treść art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji w ten sposób, by zapewnić realizację prawa do sądu – poprzez kognicję sądu administracyjnego.

W przepisie tym określono zakres przedmiotowy sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, wprowadzając pojęcie *kontroli działalności administracji publicznej*, poszerzone co do jego zakresu przez *orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej*. Takie rozszerzone pojęcie kontroli działalności administracji publicznej koresponduje z włączeniem w Konstytucji aktów prawa miejscowego do systemu źródeł prawa na podstawie art. 94 oraz z sądową ochroną samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2), których działalność jest poddana nadzorowi pod względem legalności (art. 171 ust. 1).

Określone w art. 184 Konstytucji zadania NSA stanowią przejaw realizacji wyrażonej w art. 10 ustawy zasadniczej zasady trójpodziału władzy,

gdyż w tym modelu Sąd ten może skutecznie powściągać i równoważyć działalność władzy wykonawczej.

W wyroku z dnia 14 czerwca 1998 r., sygn. K. 11/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 97), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *kontrola określona w art. 184 Konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Naczelnny Sąd Administracyjny jest (...) wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną dla tego celu, nie zaś organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną. Inne są bowiem cele kontroli administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego. Jeśli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki (podmiotów prawa), choć i te inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę.*

Przewidziana w art. 184 Konstytucji kontrola działalności administracji publicznej ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana przez sądy administracyjne jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Zadaniem sądownictwa administracyjnego jest jedynie kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem. Kognicja sądów administracyjnych jest ograniczona, ponieważ przyznanie sądom administracyjnym kompetencji w zakresie merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej (np. o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej) prowadziłoby do wyręczania przez judykaturę administracji publicznej (egzekutywy) w realizacji powierzonych jej zadań i kompetencji. Tymczasem zgodnie z zasadą trójpodziału władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji, sądownictwo administracyjne nie może doprowadzić do zastępowania administracji publicznej w wykonywaniu przez nią ustawowo

określonych kompetencji, a tym samym wkroczyć w sferę władzy wykonawczej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, *op. cit.*; 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137).

W świetle art. 184 Konstytucji, działalność sądów administracyjnych ma sprowadzać się do kontroli administracji publicznej, a tym samym nie powinny one rozstrzygać merytorycznie spraw administracyjnych, gdyż wówczas same wstępują w rolę organów administracji publicznej (*vide* – A. Wiktorowska, [w:] *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2007 r., str. 398; Z. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 r., str. 812; B. Naleziński, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Sarnecki (red.), P. Czarny, A. Kulig, B. Naleziński, P. Sarnecki, P. Tuleja, K. Wojtyczek, Warszawa 2011 r., str. 394; M. Masternak – Kubiak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, R. Grabowski (red.), W. Skrzydło, S. Grabowska, Warszawa 2009 r., str. 534 oraz wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 91/06, Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych).

Tym samym, sądy te powinny ograniczać się do oceny legalności działań administracji publicznej wskazanych w skardze i – w przypadku stwierdzenia braku legalności – do *skasowania* tych działań, konkretyzacja praw i obowiązków jednostki musi natomiast zostać dokonana przez *skarżony* wcześniej organ administracji publicznej, stosownie do ustaleń (wskazań) zawartych w wyroku (*vide* – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010 r., str. 347). Rozszerzanie kognicji sądów administracyjnych o sprawy spoza zakresu kontroli administracji publicznej w drodze zwykłego ustawodawstwa nie jest dopuszczalne w świetle art. 184 Konstytucji RP (T. Woś, [w:] *Postępowanie*

sądowoadministracyjne, T. Woś, H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2010 r., str. 27).

Zauważyć ponadto należy, że sądowa kontrola działalności administracji publicznej nie stanowi przy tym jakiegoś szczególnego rodzaju przedłużenia lub kontynuacji wykonywania funkcji administracyjnych.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne (WSA i NSA) 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, zaś kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2).

Podstawowym kryterium sprawowania kontroli działalności administracji publicznej stanowi jej zgodność z prawem, a zatem kwestie związane z procesem stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym. Polega ona na ocenie, czy organ dokonał prawidłowych ustaleń, co do obowiązywania zaskarżonej normy prawnej, czy dokonał właściwej jej interpretacji oraz czy ustalił prawidłowo stan faktyczny sprawy (*vide* – wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2861/12, LEX nr 1481928).

Sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości stanowi więc sądową kontrolę zgodności z prawem (legalności) działalności administracji publicznej (*vide* – T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), H. Knysiak - Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2011 r., str. 17).

W piśmiennictwie wyróżnia się pojęcie kontroli administracji w ujęciu węższym – jako kontrolę działania organów administracji (zewnętrzna) oraz w znaczeniu szerszym – jako kontrolę wykonywaną również przez te organy wobec innych podmiotów (kontrola wewnątrzadministracyjna) [*vide* – M. Stahl

(red.), Z. Duniewska, B. Jaworska – Dębska, R. Michalska – Badziak, E. Olejniczak – Szałowska, *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009 r., str. 481).

Kontrola zewnętrzna w klasycznym ujęciu jest działaniem polegającym na: badaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co powinno być (tzn. co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania), i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny i wreszcie, w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym, na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności i sformułowaniu zaleceń mających na celu wskazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk i pozwalających na zapobieżenie w przyszłości powstawaniu określonych rozbieżności (*vide* – J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977 r., str. 349 – 352). W przypadku kontroli przestrzegania prawa (legalności) badanie to przeprowadzane jest przez sądy administracyjne pod kątem widzenia zgodności zachowań kontrolowanych podmiotów z obowiązującym prawem. Tak więc przedmiotem kontroli legalności jest przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej, czyli ochrona prawa przedmiotowego. Najczęściej ochrona prawa przedmiotowego łączy się z ochroną praw podmiotowych obywateli, które wynikają z prawa przedmiotowego i zostały naruszone niezgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej. Ochrona tych praw stanowiła podstawowy cel powołania do życia instytucji sądowej kontroli legalności działalności administracji, w szczególności podejmowanej w formie decyzji administracyjnych.

Kontrola przestrzegania prawa sprawowana przez sądy administracyjne ma charakter samoistny w tym znaczeniu, że stanowi ona wyłączny przedmiot działalności tychże sądów. Kontrola ta nie stanowi ani elementu innej działalności (np. nadzoru), ani kontroli o szerszym zakresie (np. celowości działania organów administracji publicznej (*vide* – T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, op. cit., str. 18, 19).

Podnieść też trzeba, że, zgodnie z przepisami p.p.s.a., sądy administracyjne są powołane do rozpoznawania spraw sadowoadministracyjnych (art. 1), którymi są sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inne sprawy, do których stosuje się przepisy tej ustawy z mocy ustaw szczególnych (art. 2).

W piśmiennictwie pojęcie *sprawy sadowoadministracyjnej* ujmowane jest w ujęciu materialnoprawnym i procesowym (*vide* – K. Klonowski, *Kompetencje sądów administracyjnych do reformatoryjnego orzekania a definicja sprawy sadowoadministracyjnej*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego. Tom I: jakość prawa administracyjnego*, D. Kijowski (red.), A. Miruć (red.), P. Suwaj (red.), A. Suławko – Karetko, e/LEX).

W ujęciu materialnoprawnym sprawa sadowoadministracyjna wiąże się z materialnoprawnym charakterem przedmiotu sporu. W tej płaszczyźnie kluczowe znaczenie dla wyznaczenia istoty sprawy sadowoadministracyjnej ma ocena prawidłowości konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego, dokonanej w prawnej formie działania administracji publicznej, zaskarżalnej do sądu. W tym ujęciu płaszczyzna formalnoprocesowa, choć nie może być pomijana i odrzucana, ma charakter czysto instrumentalny i służebny wobec płaszczyzny materialnoprawnej (*vide* – M. Kamiński, *O istocie sprawy sadowoadministracyjnej*, PPP z 2009 r., nr 10, str. 26,27).

W ujęciu formalnoprocesowym sprawa sadowoadministracyjna rozumiana jest jako *sprawa skargi*, *sprawa zaskarżenia* czy też sprawa o rozpoznanie i rozstrzygnięcie skargi o ocenę zgodności z prawem działania lub bezczynności organów administracji publicznej (B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sadowoadministracyjne*, Warszawa 2009 r., str. 14, 15). Podnosi się, że *sprawa sadowoadministracyjna* należy do sfery pojęć procesowych, gdyż nie powstaje samoistnie jako emanacja istniejącego stosunku materialnoprawnego, lecz dopiero w wyniku zakwestionowania legalności działania organu administracji i przedłożenia za pomocą stosownej skargi

powstałego na tym tle sporu do rozstrzygnięcia sądowi (*vide* – T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004 r., str. 157, 158).

Wskazuje się także, że sprawa sądowoadministracyjna jest to sprawa o rozpoznanie i rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny skargi na zgodność z prawem działania lub bezczynności organów wykonujących administrację publiczną (*vide* – B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010 r., str. 373). Sąd administracyjny realizuje zaś uprawnienia kontrolne wyznaczone ramami stosunku administracyjnoprawnego istniejącego między podmiotami, z których przynajmniej jeden jest organem administracji publicznej (*vide* – K. Sobieralski, *Z problematyki sprawy sądowoadministracyjnej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmerman (red.), Warszawa 2007 r., str. 608 – 610).

Określając przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego przed WSA i postępowania przed NSA, należy przy tym dostrzegać różnice między nimi. W przypadku sądu I instancji przedmiot ten odpowiada w istocie *sprawie* w wyżej przedstawionym rozumieniu (zarówno w ujęciu materialnoprawnym, jak i formalnoprocesowym), natomiast NSA, rozpoznając skargę kasacyjną, za przedmiot swego postępowania czyni tożsamą sprawę, z tym rozróżnieniem, że przeprowadza w tym przypadku – co do zasady – kontrolę pośrednią.

W literaturze podnosi się także, że nie da się zbudować takiej konstrukcji sprawy sądowoadministracyjnej, która obejmowałaby wszystkie kategorie sporów prawnych mieszczących się w zakresie kontroli działalności administracji publicznej, a objętych właściwością sądów administracyjnych na podstawie obowiązujących przepisów. W tym ujęciu definiowanie sprawy sądowoadministracyjnej ogranicza się wyłącznie do kontroli sądowej przeprowadzanej przez wojewódzkie sądy administracyjne. Podnosi się, że, badając legalność zaskarżonej decyzji administracyjnej, sąd administracyjny wraca do materialnoprawnego stosunku administracyjnoprawnego, który stanowił przesłankę wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego

oraz wydania decyzji administracyjnej. W związku z tym stosunek administracyjnoprawny wyznacza przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego i ramy tego postępowania, a badanie prawidłowości konkretyzacji tego stosunku stanowi istotę postępowania sądownoadministracyjnego (T. Woś, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne, Komentarz, op. cit.*, str. 27).

Zauważyć trzeba, że definicje pojęcia *sprawa sądownoadministracyjna*, zarówno w ujęciu formalnoprocesowym, jak i materialnoprawnym, nawiązują do zadań sądów administracyjnych w postaci kontroli administracji publicznej w klasycznym jej rozumieniu, bazującym na materialnoprawnym założeniu, że polega ona na dokonywaniu oceny legalności działania administracji. Kompetencje sądu administracyjnego do reformatoryjnego orzekania wykraczają zaś poza tak określone zadania sądów administracyjnych.

Na marginesie jedynie wskazać wypada, że jeszcze w stanie prawnym sprzed 15 sierpnia 2015 r. w piśmiennictwie wskazywano, że reformatoryjne kompetencje sądów administracyjnych w zakresie orzekania nie mieszczą się w zadaniach tych sądów określonych w art. 184 Konstytucji, ani w zadaniach wynikających z art. 1 p.p.s.a., niezależnie od przyjętych w piśmiennictwie definicji pojęcia *sprawa sądownoadministracyjna* (*vide* – K. Klonowski, *op. cit.*).

W kontekście niniejszej sprawy należy także zwrócić uwagę na różnicę między *sprawą sądownoadministracyjną* a *sprawą administracyjną*.

Poprzez *sprawę administracyjną* należy rozumieć przewidzianą w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnego, którymi są organ administracji i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi. Tak rozumiana sprawa administracyjna staje się przedmiotem postępowania administracyjnego z chwilą wszczęcia postępowania przez organ administracji.

Istotę decyzji administracyjnej stanowi rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, a więc ustalenie, wniosek, w którym organ administracji orzeka autorytatywnie, że abstrakcyjna norma prawna znajduje zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym i nawiązuje w ten sposób stosunek prawny, którego strony będą uprawnione lub zobowiązane do podjęcia działań wprowadzających w życie ich już skonkretyzowane uprawnienia lub obowiązki.

Zaskarżenie decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego oznacza, że przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego staje się ta sama sprawa, która została rozstrzygnięta w decyzji administracyjnej.

Celem postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej określającej w sposób autorytatywny czyjeś prawa i obowiązki na tle stosunku administracyjnoprawnego na podstawie norm prawa materialnego i w ustalonym stanie faktycznym – przy uwzględnieniu również norm nakładających na administrację publiczną obowiązek realizacji określonych zadań oraz ustalających cele i wyznaczających kierunki działań tej administracji (*vide* – T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, op. cit.*, str. 27).

Sąd administracyjny, badając legalność decyzji administracyjnej, bierze pod uwagę i zestawia regulacje materialnoprawne leżące u podstaw stosunku administracyjnoprawnego z podłożem faktycznym, na jakim oparte są elementy tegoż stosunku. Ponadto sąd administracyjny obejmuje swoją kontrolą także postępowanie, które poprzedziło wydanie zaskarżonego orzeczenia organu administracji publicznej. Sąd administracyjny czyni to w celu kontroli konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego, a nie konkretyzacji tegoż stosunku.

W ukierunkowaniu badania przez sąd administracyjny stosunku administracyjnoprawnego i postępowania administracyjnego, poprzedzającego konkretyzację tegoż stosunku, na kontrolę prawidłowości procesu konkretyzacji przez organ administracji praw i obowiązków adresata decyzji administracyjnej –

upatruje się różnicy pomiędzy sprawą administracyjną (będącą przedmiotem postępowania administracyjnego) a sprawą sądownoadministracyjną (będącą przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego).

Powyższe cechy specyficzne postępowania sądownoadministracyjnego powodują, że nie można postępowania przed sądami administracyjnymi traktować jako jednej z faz postępowania administracyjnego, a w szczególności jako kolejnej instancji orzekającej w określonej sprawie po zakończeniu możliwości jej rozpatrywania w toku instancji administracyjnych.

Takie traktowanie postępowania przed sądami administracyjnymi nie dałoby się pogodzić z podstawową funkcją pełnioną przez sądownictwo administracyjne, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądową kontrolę działalności administracji publicznej (*vide* – T. Woś, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne, Komentarz, op. cit.*, str. 30).

Elementem konstytutywnym sprawy sądownoadministracyjnej jest więc kontrolowanie przez sąd administracyjny działalności administracji publicznej i właśnie ten element różni tę sprawę od sprawy administracyjnej (*vide* – B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, op. cit.*, str. 373).

Reasumując, w zakresie kompetencji sądów administracyjnych do sprawowania kontroli działalności administracji publicznej nie mieści się orzekanie w sposób reformatoryczny, kiedy w istocie sąd swoimi orzeczeniami zastępuje rozstrzygnięcia organów administracji publicznej albo determinuje je w sposób niepozostawiający im jakiegokolwiek pola manewru przy ponownym zajęciu się sprawą administracyjną.

W granicach określonych w art. 184 Konstytucji, kontrola sądowa administracji publicznej jest sprawowana pod względem zgodności z prawem w celu sformułowania wiążącej oceny zgodności z prawem działania, bezczynności lub przewlekle prowadzonego postępowania, obalenia aktu lub czynności naruszających prawo, co daje podstawę do rozpatrzenia sprawy przez

organy administracyjne z uwzględnieniem sądowej oceny prawnej i wskazań co do postępowania w sprawie.

Tymczasem przepis art. 188 p.p.s.a., jak już wskazano, rozszerza zakres kompetencji NSA do merytorycznego orzekania w sprawach administracyjnych, gdzie zostały wydane przez organ administracji decyzje administracyjne lub postanowienia, których dotyczy wyrok sądu I instancji kontrolowany przez NSA.

Podkreślić ponownie trzeba, że, zgodnie z art. 193 p.p.s.a., jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed NSA, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym.

W przypadku merytorycznego rozpoznania skargi NSA wydaje zatem jedno z orzeczeń przewidzianych w art. 145 - 151 p.p.s.a. (*vide* – B. Dauter, B. Gruszczyński, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el, komentarz do art. 188).

W świetle istniejącego stanu prawnego NSA, w przypadku uchylenia orzeczenia sądu I instancji i rozpoznania skargi, na podstawie art. 188 p.p.s.a. ma zatem także kompetencje do: umorzenia postępowania administracyjnego (na podstawie art. 145 § 3 w zw. z art. 193 p.p.s.a.), zobowiązania organu administracji publicznej do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia z jednoczesnym wskazaniem organowi sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia (art. 145a § 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a.) oraz – w przypadku niewydania przez organ administracji tej decyzji lub postanowienia – do wydania na żądanie strony orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku (art. 145a § 3 p.p.s.a.).

Kwestionowane przepisy stwarzają zatem możliwość sformułowania przez NSA własnej wypowiedzi o sposobie zastosowania normy administracyjnego prawa materialnego lub procesowego w konkretnej sprawie, zastępującej wypowiedź, jaką, w świetle ustalonych faktów i prawa, sformułowałby organ administracji publicznej. W drodze orzeczeń wydanych na

podstawie art. 188 p.p.s.a. (we wskazanych wcześniej przypadkach) NSA realizuje więc skutek odpowiadający efektom zastosowania podstawowej metody działania prawa administracyjnego, tj. jednostronnej władczej konkretyzacji praw i obowiązków jednostek dokonywanej przez administrację publiczną na podstawie norm prawa administracyjnego.

Tym samym przepis art. 188 p.p.s.a. przyznaje NSA kompetencje wykraczające poza zakres jego zadań określonych w art. 184 Konstytucji. Prowadzi równocześnie do zastępowania przez NSA administracji publicznej w wykonywaniu przez nią ustawowo określonych kompetencji, a tym samym powoduje wkroczenie sądownictwa administracyjnego w sferę władzy wykonawczej.

W świetle przedstawionej argumentacji zasadne jest zatem uznanie, że przepis art. 188 p.p.s.a., w zakresie, w jakim przyznaje NSA kompetencje do wydawania orzeczeń reformatoryjnych zawierających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, zastępujące rozstrzygnięcie zawarte w orzeczeniu organu administracji, jest niezgodny z art. 184 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego