

AGNIESZKA CIESIELSKA

Kompetencja sądu administracyjnego do uznania w wyroku uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa

Wprowadzenie

Gdy w 1980 r. reaktywowano w Polsce sądownictwo administracyjne, do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) mogły być zaskarżane jedynie decyzje administracyjne wydawane w wyraźnie wskazanych kategoriach spraw oraz bezczynność organów administracji w sprawach należących do właściwości rzeczowej tego sądu¹. Obecnie zasięg jurysdykcji sądów administracyjnych jest nieporównywalnie szerszy. Aktualny kształt regulacji prawnej dotyczącej zakresu kognicji tych sądów jawi się jako rezultat stopniowych zmian w przepisach prawa, motywowanych dążeniem do objęcia sądową kontrolą możliwie największego spektrum działań organów administracji publicznej².

Wydaje się, że jednym z najważniejszych kroków ustawodawcy zmierzających do realizacji powyższego celu było wprowadzenie rozwiązania przewidzianego w art. 16 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³. Na mocy tego przepisu kontroli NSA poddane zostały inne niż decyzje czy postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających

¹ Zob. nieobowiązujące już przepisy – art. 196 § 2 i 3 oraz art. 216 Ustawy z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 1980 Nr 9, poz. 26).

² Szerzej: W. Chróścielewski, *Zakres jurysdykcji sądów administracyjnych*, w: *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, pod red. Z. Kmieciaka, Warszawa 2015, s. 77 i n.

³ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm., dalej „ustawa o NSA”.

z przepisów prawa. Dzięki tej regulacji przy ustalaniu dopuszczalności skargi na określony przejaw działania organu administracji publicznej irrelevantne stało się to, że z przepisu prawa materialnego nie wynika, iż formą załatwienia sprawy indywidualnej jest decyzja administracyjna lub postanowienie. Dlatego też z założenia funkcją wprowadzonej konstrukcji normatywnej miało być uzupełnianie katalogu przedmiotów skargi do sądu administracyjnego oraz zapobieganie sytuacjom świadomego pominięcia przez ustawodawcę sądowej kontroli określonych aktów lub czynności organów administracji w indywidualnych sprawach⁴.

Przedstawione wyżej rozwiązanie zostało później przyjęte w art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. Istota tej regulacji nie uległa zmianie, choć dokonano w niej pewnych modyfikacji. Ustawodawca zdecydował się na pominięcie w treści unormowania słów: „przyznające, stwierdzające albo uznające”. Usunięcie tych określeń rozszerzyło formułę przepisu, ponieważ bywały one traktowane przez NSA jako elementy przesadzające o dopuszczalności skargi⁶. Ponadto w wyniku późniejszych nowelizacji⁷ w przepisie tym wyraźnie wyłączono możliwość zaskarżenia do sądu aktów lub czynności podjętych w ramach sformalizowanych procedur⁸.

Przejawy działania organów administracji publicznej wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w dalszej części artykułu będą określane jako „tzw. inne akty lub czynności”. Pomimo że dorobek doktryny dotyczący tej kategorii jest niezwykle bogaty⁹, to jak dotąd nie została ona

⁴ Por. J.P. Tarno, *Zakres działania sądów administracyjnych*, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 490–491.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

⁶ Por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 35–36.

⁷ Zob. art. 1 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 9 IV 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658) oraz art. 71 pkt 1 Ustawy z dnia 16 XI 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.).

⁸ Szerzej na temat tego wyłączenia zob. R. Bulejak, *Kontrola sądowa innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej – rozważania na tle zmian wprowadzonych ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5, s. 58 i n.

⁹ Spośród wielu opracowań zob. np.: Ł.M. Wyszomirski, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, passim; R. Stankiewicz, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 11, s. 41 i n.; B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych*

scharakteryzowana w sposób wyczerpujący. Mamy raczej do czynienia z niekończącym się procesem rozszyfrowywania treści pojęcia prawnego. Nauka i judykatura muszą bowiem nieustannie weryfikować ustalenia teoretyczne przy określaniu, czy konkretne działanie organu administracji publicznej, które zostało zaskarżone do sądu, jest tzw. innym aktem lub czynnością¹⁰. Trzeba też zaznaczyć, że chociaż *prima facie* formuła art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest bardzo szeroka, to jednak okazuje się, że sądy administracyjne rzadko uznają kwestionowane poprzez wniesienie skargi poczynania organów administracji za spełniające kryteria znajdujące się we wspomnianym przepisie¹¹.

Ze względu na ograniczone ramy opracowania zawarte w nim rozważania zostaną zawężone do analizy problematyki podejmowania przez sądy administracyjne rozstrzygnięć w sprawach skarg na tzw. inne akty lub czynności. Uwagę warto skierować na przypadki, gdy sąd nie tylko uznaje skargę za dopuszczalną, kwalifikując określone działanie organu jako odpowiadające konstrukcji prawnej z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ale także ocenia, że skarga jest zasadna. Przepisem mającym zastosowanie w tej sytuacji jest art. 146 p.p.s.a. Zgodnie z jego § 1 „Sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą lub odmowę wydania opinii zabezpieczającej albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 stosuje się odpowiednio”. Natomiast stosownie do art. 146 § 2 p.p.s.a. „W sprawach skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa”.

Ostatni z przytoczonych przepisów zaliczyć można do wąskiej grupy unormowań pozwalających sądom administracyjnym na wydawanie orzeczeń merytorycznych. Już w czasie obowiązywania ustawy o NSA uprawnienia jurysdykcyjne sądu w analizowanym tu rodzaju spraw

(art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 7 i n.; M. Jaśkowska, *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 160 i n.; M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 176 i n.

¹⁰ Por. np. M. Bogusz, *Głosa do wyroku NSA z 20 XI 2008 r., I OSK 611/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2009, nr 3, s. 12–13.

¹¹ Por. J.P. Tarno, *Zakres działania sądów...*, s. 491.

miały analogiczny charakter. Wprowadzenie takich kompetencji od samego początku wywoływało spore kontrowersje wśród przedstawicieli doktryny, gdyż była to oznaka odchodzenia od czysto kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego¹².

Celem artykułu jest przedstawienie instytucji prawnej, o której mowa w art. 146 § 2 p.p.s.a. Przeprowadzenie szczegółowej analizy zagadnień związanych ze stosowaniem wskazanego unormowania pomoże właściwie scharakteryzować orzeczenie będące przedmiotem niniejszych rozważań. Rewizja niektórych, upowszechnionych w literaturze, poglądów na temat omawianych kwestii oraz konfrontacja poczynionych ustaleń z dorobkiem judykatury mogą przyczynić się do tego, aby sądy administracyjne częściej niż obecnie, a zarazem w sposób prawidłowy, wykorzystywały kompetencję do uznania w wyroku uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

1. Relacja przepisów określających uprawnienia orzecznicze sądu w przypadku uwzględnienia skargi na tzw. inny akt lub czynność

1.1. Regulacja prawna zawarta w ustawie o NSA

Sposób uregulowania w ustawie o NSA kwestii uprawnień orzeczniczych sądu związanych z kontrolą legalności tzw. innych aktów lub czynności różnił się od obecnych rozwiązań normatywnych. Wówczas dwa artykuły wspomnianej ustawy dotyczyły analizowanych tu kompetencji. Zgodnie z art. 23 ustawy o NSA „Sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4, orzeka o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku lub uprawnienia i stwierdzając niezgodność aktu lub czynności z prawem uchyla zaskarżony akt lub stwierdza bezskuteczność czynności”. Natomiast art. 25 ustawy o NSA stanowił, że „Sąd uwzględniając wniosek strony w sprawach, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4, wydaje wyrok przyznający, stwierdzający albo uznający uprawnienie lub obowiązek, wynikające z przepisów prawa”.

Pomiędzy cytowanymi wyżej przepisami zamieszczono artykuł stanowiący o formach wyroków w sprawach skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego albo związków tych jednostek lub

¹² Zob. np. J. Zimmermann, *Polskie sądownictwo administracyjne (uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993–1994, s. 50–51.

na inny akt prawa miejscowego oraz skarg organów jednostek samorządu terytorialnego na akt nadzoru. Między innymi ze względu na osobliwy sposób uporządkowania przepisów, nie było jasne, czy w art. 25 ustawy o NSA przewidziano zupełnie niezależną formę wyroku. Treść tego przepisu wskazywała tylko na to, że sąd mógł skorzystać z określonej tam kompetencji jedynie w przypadku, gdy wnioskuje o to strona. Rozczłonkowanie regulacji prawnej dotyczącej analizowanych uprawnień jurysdykcyjnych sądu było niezrozumiałe i krytykowane w doktrynie¹³. Można zasadnie sądzić, że nie był to przemyślany zabieg prawodawcy, tylko ślad, który pozostał po pierwotnych założeniach projektu ustawy o NSA¹⁴.

Duże utrudnienia przy ustalaniu wzajemnej relacji art. 23 i 25 ustawy o NSA wynikały jednak przede wszystkim z niejasności treści obu przepisów. Wątpliwości w tym zakresie ujawniły się już w trakcie prac parlamentarnych¹⁵. Ponadto analiza piśmiennictwa wskazuje na brak jednolitości w sposobie interpretacji przedmiotowych unormowań. W kwestii tej wypowiedziała się m.in. B. Adamiak, stwierdzając, że „[t]reść art. 25 ustawy o NSA jest szersza od art. 23 ustawy o NSA o element konstytutywny – przyznania uprawnienia, stwierdzenie i uznanie uprawnienia i obowiązku obejmując również art. 23”. Ponadto autorka zwróciła uwagę, że zestawienie ze sobą omawianych przepisów „wskazuje w związku z art. 16 ust. 1 pkt 4 na identyczność regulacji w tych dwóch artykułach; chyba że art. 25 uznamy za szczegółową regulację orzeczenia o istnieniu obowiązku lub uprawnienia, a mianowicie przyznanie, stwierdzenie albo uznanie obowiązku lub uprawnienia, wynikającego z przepisów prawa”¹⁶. Z wypowiedzi tych trudno jednak wywnioskować, czy B. Adamiak traktowała art. 25 ustawy o NSA jako samodzielną podstawę wyroku.

Większość przedstawicieli doktryny zajęła jednoznaczne stanowisko w powyższej kwestii, przyjmując, że art. 23 i 25 ustawy o NSA to dwie niezależne regulacje prawne. Prezentowane koncepcje różniły się jednak

¹³ Zob.: J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001, s. 129; J. Jendrośka, J. Jendrośka, *Nowy model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 8–9, s. 21.

¹⁴ Zob. art. 15 ust. 2 oraz art. 24 projektu ustawy o NSA z dnia 6 I 1994 r., druk sejmowy nr 222/II kadencja.

¹⁵ Zob. J. Świątkiewicz, op. cit., s. 129.

¹⁶ B. Adamiak, *Kontrola administracji publicznej wykonywana przez NSA*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1999, s. 387.

między sobą. Zdaniem Jana Jendrośki i Jerzego Jendrośki sąd, działając na podstawie art. 23 ustawy o NSA, nie tylko stwierdzał niezgodność z prawem aktu lub czynności oraz uchylał akt lub stwierdzał bezskuteczność czynności, ale też zobowiązany był w orzeczeniu deklaratoryjnym z mocą *ex tunc* stwierdzić istnienie lub nieistnienie uprawnienia albo obowiązku wynikających „z ogólnych przepisów prawa”. Zastosowanie art. 25 ustawy o NSA polegało natomiast na tym, że sąd załatwiał wnioski strony poprzez wydanie wyroku skutkującego *ex nunc*, w którym przyznawał uprawnienie lub uznawał obowiązek prawny¹⁷.

Z kolei J. Świątkiewicz twierdził, że art. 23 ustawy o NSA dotyczy sytuacji, „gdy wpłynęła skarga na organ administrujący konkretyzujący przepis prawa w sprawie indywidualnej w formie prawnej innej niż decyzja administracyjna lub postanowienie”. Autor uważał, że są to takie sytuacje, kiedy prawna forma konkretyzacji przepisu prawa została w nim określona w mniej lub bardziej wyraźny sposób. Artykuł 25 ustawy o NSA należało natomiast stosować w przypadkach, gdy uprawnienie lub obowiązek wynikają bezpośrednio z przepisów prawa i nie ma potrzeby ich konkretyzowania w drodze aktu indywidualnego. W związku z tym NSA, wydając orzeczenie, nie musiał odnosić się do aktu wydanego w sprawie indywidualnej, ponieważ – jak podkreślał J. Świątkiewicz – „aktu takiego po prostu nie ma i nie jest wymagany”. Dlatego też NSA, korzystając z omawianej kompetencji orzeczniczej, mógł wydać wyrok, w którym poprzez przyznanie, stwierdzenie lub uznanie uprawnienia bądź obowiązku ustalał to, co wynika bezpośrednio z przepisu prawa¹⁸.

W czasie obowiązywania ustawy o NSA zostało wydanych niewiele wyroków uwzględniających skargi na tzw. inne akty lub czynności. Wśród tych nielicznych orzeczeń są takie, w których NSA podjął rozstrzygnięcie wyłącznie na podstawie art. 23 ustawy o NSA¹⁹ albo jedynie na podstawie art. 25 ustawy o NSA²⁰. Jednakże w wyroku z dnia

¹⁷ Zob. J. Jendrośka, J. Jendrośka, op. cit., s. 21.

¹⁸ Zob. J. Świątkiewicz, op. cit., s. 129–130.

¹⁹ Przykładowo, w wyroku z 25 XI 2003 r., sygn. II SA/Kr 2680/00, LEX nr 453787, NSA stwierdził nieistnienie po stronie skarżącego obowiązku uiszczenia opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i uchylił akt stwierdzający odmowę zwrotu wniesionych opłat; zob. też np.: wyrok NSA z 17 I 2000 r., sygn. II SA/Kr 2088/98, LEX nr 1257758; wyrok NSA z 17 X 1997 r., sygn. II SA/Ld 867/97, niepublikowany; wyrok NSA z 23 V 2000 r., sygn. I SA/Ld 1594/99, LEX nr 654603.

²⁰ Na przykład: w wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 19 V 2003 r., sygn. OSA 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 114 uznano uprawnienie skarżącego do udostępnienia mu przez

24 lutego 2000 r.²¹ NSA jako podstawę stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonej czynności i orzeczenia o jej bezskuteczności podał art. 23 ustawy o NSA, ale jednocześnie wyraźnie powołał się na art. 25 tej ustawy, wypowiadając się w kwestii obowiązków skarżącego²². Oznacza to, że w tym przypadku NSA, stosując oba wspomniane przepisy, odrzucił koncepcję niezależności określonych w nich form wyroków.

1.2. Regulacja prawna zawarta w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

W Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulacja dotycząca wyroków w sprawach skarg na tzw. inne akty lub czynności została zamieszczona w jednym artykule składającym się z dwóch paragrafów (art. 146 p.p.s.a.). W pierwotnym brzmieniu art. 146 § 1 p.p.s.a. stanowił, że „Sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności”, za to treść art. 146 § 2 p.p.s.a. była następująca: „W sprawach, o których mowa w § 1, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa”²³.

Porównując treść art. 146 § 1 tekstu pierwotnego p.p.s.a. z treścią art. 23 ustawy o NSA, należy zauważyć, że zawężony został zakres działań sądu poprzez rezygnację z powinności orzekania o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku lub uprawnienia. Przyjęto, że sąd jedynie uchyla akt albo stwierdza bezskuteczność czynności. Kolejne znaczące różnice ukazują się w wyniku zestawienia treści art. 146 § 2 tekstu pierwotnego p.p.s.a. z jego odpowiednikiem, czyli art. 25 ustawy o NSA. Po pierwsze, we wspomnianym unormowaniu Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazano, że określone w nim

szpital dokumentacji medycznej zbiorczej w zakresie dotyczącym jego osoby w formie wyciągów, odpisów lub kopii z tej dokumentacji; w wyroku NSA z 18 VI 2001 r., sygn. II SA/Kr 1995/00, LEX nr 655546 uznano uprawnienie skarżącego do uzyskania wglądu do żądanych dokumentów (uchwał i protokołów) rady gminy, komisji budżetowej rady gminy i zarządu gminy.

²¹ Wyrok NSA z 24 II 2000 r., sygn. SA/Bk 976/99, ONSA 2001, nr 2, poz. 83.

²² W wyroku tym NSA orzekł o niezgodności z prawem czynności wójta w przedmiocie odmowy zwrotu opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych oraz o bezskuteczności tej odmowy. Stwierdził także, iż skarżący nie miał obowiązku wniesienia tej opłaty.

²³ Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270.

uprawnienie orzecznicze wykorzystywane jest w sprawach, o których mowa w art. 146 § 1 p.p.s.a. i jednocześnie pominięto postanowienie o tym, że warunkiem aktualizacji przewidzianej w tym przepisie kompetencji jest złożenie wniosku przez podmiot wnoszący skargę. Po drugie, przyjęto, że orzeczenie wydane na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. ma postać wyroku, w którym sąd „uznaje” uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa. W art. 25 ustawy o NSA mowa była o wyroku „przyznającym”, „stwierdzającym” albo „uznającym” takie uprawnienie lub obowiązek. Po trzecie, posługując się sformułowaniem „sąd może” zmieniono charakter analizowanej kompetencji orzeczniczej z obligatoryjnego na fakultatywny.

Pomimo wprowadzenia powyższych, niezwykle istotnych modyfikacji znaczna część przedstawicieli nauki, dokonując interpretacji obu paragrafów art. 146 p.p.s.a., recypowała wypracowaną w czasie obowiązywania ustawy o NSA koncepcję zakładającą istnienie dwóch samodzielnych i niezależnych podstaw wyroków uwzględniających skargi na tzw. inne akty lub czynności. Zostały jednak zaprezentowane różne metody wyjaśnienia, na czym polega odmiennosc przesłanek stosowania analizowanych przepisów.

Zdaniem P. Szustakiewicza odrębność uprawnień orzeczniczych określonych we wspomnianym artykule sprowadza się do tego, że jedno dotyczy przypadku, gdy sąd uwzględnia skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 (lub 4a) p.p.s.a., drugie natomiast ma zastosowanie w sytuacji, kiedy sąd uwzględnia skargę na bezczynność organu zobowiązanego do podjęcia takiego aktu lub czynności²⁴. Zdecydowanie nie można jednak zaaprobować tego poglądu, ponieważ przy rozpoznawaniu skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. stosuje się art. 149 p.p.s.a.²⁵

Kolejna metoda interpretacji art. 146 p.p.s.a. została przedstawiona przez T. Wosia. W istocie jest ona wierną kopią sposobu wykładni art. 23 i 25 ustawy o NSA przyjmowanego przez wspomnianego autora²⁶. Sprowadza się ona do tego, że norma zawarta w art. 146 § 1 p.p.s.a. dotyczy

²⁴ Zob. P. Szustakiewicz, *Komentarz do art. 146, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. A. Skoczylasa, P. Szustakiewicza, Warszawa 2016, s. 263.

²⁵ Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 379.

²⁶ Zob. T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 249.

„skargi na akt lub czynność organu administracji publicznej, konkretyzującą przypisy prawne w formie innej niż decyzja lub postanowienie”, czyli np. akt rejestracji lub czynność materialno-techniczną zameldowania. Za to art. 146 § 2 p.p.s.a. odnosi się do „sytuacji, gdy uprawnienie lub obowiązek wynikają bezpośrednio z przepisów prawa i nie zachodzi potrzeba ich konkretyzowania w formie indywidualnego aktu prawnego (np. uprawnienie do korzystania z usług społecznego zakładu opieki zdrowotnej, biblioteki publicznej lub szczególnej opieki zdrowotnej przewidzianej dla kombatantów)”. W związku z tym w wyroku sąd nie ustosunkowuje się do aktu organu administracji publicznej, gdyż akt taki nie został wydany. Sąd uznaje uprawnienie lub obowiązek, „które wynikają bezpośrednio z przepisów prawnych”²⁷.

Relację przepisów obu paragrafów art. 146 p.p.s.a. jeszcze inaczej wyjaśnia J.P. Tarno. Uważa on, że § 1 tego artykułu ma zastosowanie do sytuacji, w których organ „konkretyzuje uprawnienie lub obowiązek wypływające z przepisu prawa w odniesieniu do zindywidualizowanego adresata, choć nie czyni tego ani decyzją, ani postanowieniem”. Sposób orzekania określony w art. 146 § 2 p.p.s.a. dotyczy natomiast przypadków, gdy „takiego aktu konkretyzującego nie ma, ponieważ organ administracyjny odmówił jego podjęcia. Tak więc sąd nie może się do niego odnieść”. W omawianej sytuacji mamy do czynienia ze „swoistym brakiem działania” organu pomimo istnienia obowiązku jego podjęcia. Podobnie jak T. Woś, autor ten podkreśla, że powinnością sądu jest ustalenie w wyroku, „jakie uprawnienie lub obowiązek wynika dla skarżącego bezpośrednio z przepisu prawa”²⁸.

Dwie ostatnie koncepcje, mimo znacznych różnic, bazują na podobnych założeniach. Analiza tych poglądów rodzi jednak wiele wątpliwości. Przede wszystkim nie wiadomo, co konkretnie musiałyby zostać zaskarżone, aby sąd mógł orzec na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. Z przedstawionych wypowiedzi wynika bowiem, że w tym przypadku sąd nie stosuje sankcji określonej w art. 146 § 1 p.p.s.a., ponieważ – najogólniej mówiąc – chodzi tu o sytuację braku „aktu konkretyzującego”, do którego można by było się odnieść²⁹. Trudno jest też zrozumieć,

²⁷ Zob. T. Woś, *Rodzaje wyroków sądu administracyjnego*, w: *Postępowanie sądowoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2004, s. 308–309.

²⁸ Zob. J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 379, oraz idem, *Orzeczenia sądowe*, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, op. cit., s. 606.

²⁹ Zwraca na to uwagę Z. Kmiecik w pracy *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11, s. 29.

dlaczego autorzy skupiają się wyłącznie na przypadku nieistnienia „aktu”, całkowicie pomijając ewentualność niepodjęcia przez organ czynności. W literaturze można jednak odnaleźć koncepcję opartą w istocie na zaprezentowanym przez J.P. Tarnę sposobie interpretacji art. 146 § 2 p.p.s.a., w której jako przesłankę stosowania tego przepisu wymienia się także odmowę podjęcia czynności³⁰.

Odnosząc się do omawianych poglądów, trzeba brać pod uwagę, że zachowanie organu, które ma być poddane kontroli sądu administracyjnego, musi zostać zakwalifikowane do jednej z kategorii przedmiotów skargi wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. W przepisie tym nie przewidziano możliwości wniesienia skargi na bliżej nieokreślony stan, w którym poczynania organu uniemożliwiają prawidłową realizację uprawnień lub obowiązków bezpośrednio wynikających z przepisów prawa, ani też na „odmowę” wydania aktu lub podjęcia czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wydaje się, że w przeszłości autorzy twierdzeń, iż skarga o tego typu treści może być dopuszczalna, mogli kierować się, mniej precyzyjnym niż obecne, pierwotnym brzmieniem art. 146 § 2 p.p.s.a. Przepis ten stanowił bowiem, że sąd może skorzystać z określonej w nim kompetencji „w sprawach, o których mowa w § 1”. Zwrot ten i tak należało jednak odczytywać jako wskazanie na sprawy, w których sąd, uwzględniając skargę, uchylił akt albo stwierdził bezskuteczność czynności³¹.

Aktualnie treść art. 146 p.p.s.a. nie jest tożsama z początkowym brzmieniem tego przepisu. Ustawodawca między innymi rozbudował jego § 1, przewidując tam formę uwzględnienia skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.³² Najważniejsze jest jednak to, że w ramach nowelizacji z dnia 9 kwietnia 2015 r.³³, oprócz wprowadzenia do art. 146 § 1 p.p.s.a. odesłania do odpowiedniego stosowania art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., zmieniono brzmienie § 2 analizowanego artykułu. Polegało to na zastąpieniu zwrotu „w sprawach, o których mowa w § 1” sformułowaniem „w sprawach skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4”. Niewątpliwie celem prawodawcy było

³⁰ Zob. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Komentarz do art. 146, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 671.

³¹ Por. Z. Kmiecik, *Efektywność...*, s. 29.

³² Artykuł 3 pkt 3 Ustawy z dnia 16 XI 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1590).

³³ Artykuł 1 pkt 39 Ustawy z dnia 9 IV 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

wyłączenie możliwości stosowania art. 146 § 2 p.p.s.a. w przypadkach, gdy przedmiotem skargi są akty określone w art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.³⁴ Zmiana brzmienia unormowania spowodowała jednak, że nie może być już żadnych wątpliwości, iż przepis ten znajduje zastosowanie, gdy przedmiotem skargi jest określona forma aktywności organu w postaci tzw. innego aktu lub czynności. Obecnie nawet T. Woś przyznaje, że ze względu na modyfikację treści art. 146 § 2 p.p.s.a. dotychczas prezentowana przez niego wykładnia tego przepisu stała się wątpliwa³⁵.

Trzeba zatem stwierdzić, że w każdym wyroku uwzględniającym skargę na akt lub czynność z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. musi zostać zastosowana jedna z sankcji wskazanych w art. 146 § 1 p.p.s.a. Może jej jednak towarzyszyć uznanie przez sąd uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jak bowiem trafnie zauważa Z. Kmieciak, orzeczenie to zapewnia „fakultatywną i subsydiarną ochronę skarżącemu, sprzężoną z uchyleniem aktu albo stwierdzeniem bezskuteczności czynności zaskarżonych do sądu administracyjnego”³⁶. Możliwość jednoczesnego orzeczenia na podstawie dwóch paragrafów art. 146 p.p.s.a. dopuszczają również B. Dauter³⁷ oraz K. Klonowski³⁸.

2. Charakterystyka orzeczenia wydanego na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a.

2.1. Istota i funkcja

W doktrynie nie ma zgody co do tego, jaką rolę pełni orzeczenie o uznaniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. W ocenie J.P. Tarno zastępuje ono „rozstrzygnięcie organu administracji”³⁹. Zdaniem T. Wosia wyrok, o którym mowa w art. 146 § 2 p.p.s.a.,

³⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 1633/VII kadencja, s. 19.

³⁵ Zob. T. Woś, *Komentarz do art. 146*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, s. 863.

³⁶ Z. Kmieciak, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 14.

³⁷ Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 362–363.

³⁸ Zob. K. Klonowski, *Kontrola sądowniczoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 62 i n.

³⁹ J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 379.

„w istocie spełnia funkcje decyzji administracyjnej wydawanej w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym”⁴⁰. W gruncie rzeczy podobny pogląd wyraził A. Skoczylas, stwierdzając, że w analizowanym orzeczeniu „następuje konkretyzacja i realizacja norm prawa administracyjnego, przez którą dochodzi do autorytatywnego orzeczenia o skutkach prawnych ustalonego w [...] sprawie stanu faktycznego”⁴¹.

Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmuje Z. Kmieciak, który jest zdania, że wyrok z art. 146 § 2 p.p.s.a. wykazuje podobieństwo do instytucji *declaratory judgment (declaration)* występującej w systemach *common law*. Polega ona na potwierdzeniu w sposób wiążący sytuacji prawnej zainteresowanego podmiotu bez wyciągania konsekwencji wobec strony pozwanej⁴². W ocenie autora „[u]znanie – na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. – uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przybiera postać orzeczenia deklaratoryjnego, które w sposób wiążący stwierdza istnienie określonego stanu prawnego” wywołanego bezpośrednim działaniem normy prawnej. Dlatego też orzeczenie to trudno jest traktować jako przejaw konkretyzacji prawa w tradycyjnym rozumieniu tego słowa⁴³.

Formułując powyższe tezy, Z. Kmieciak wychodzi z założenia, że uprawnienia lub obowiązki, które mogą być przez sąd uznane na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a., powstają z mocy prawa⁴⁴. Można się jednak zastanawiać, czy właściwa jest tak wąska interpretacja zawartego we wspomnianym przepisie zwrotu „wynikające z przepisów prawa”. Bez wątpienia przyjąć należy, że ma on takie samo znaczenie jak analogiczne sformułowanie zawarte w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Warto wspomnieć, że gdy wprowadzano do systemu prawa kategorię tzw. innych aktów lub czynności, ustawodawca świadomie zrezygnował z użycia w projektowanym przepisie wyrazu „bezpośrednio” przy słowie „wynikających”⁴⁵. Ponadto ze względu na cel istnienia regulacji z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., którym jest zwiększenie zakresu sądowej kontroli administracji publicznej, określenie to powinno być rozumiane szeroko. Sporo racji jest zatem w twierdzeniu, że wskazuje ono po prostu, iż uprawnienia lub

⁴⁰ T. Woś, *Komentarz do art. 146*, s. 863.

⁴¹ A. Skoczylas, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 4 II 2008 r.*, I OPS 3/07, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, nr 7–8, poz. 89, s. 597.

⁴² Zob. Z. Kmieciak, *Efektywność...*, s. 29–30.

⁴³ Zob. Z. Kmieciak, *Czy sądy...*, s. 14–15.

⁴⁴ Zob. Z. Kmieciak, *Efektywność...*, s. 28–29.

⁴⁵ Por. J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 92–93.

obowiązki muszą mieć bezpośrednie bądź pośrednie oparcie w przepisach prawa⁴⁶.

W związku z powyższym nie jest poprawne twierdzenie, że obowiązywanie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. służy tylko temu, aby jednostka mogła złożyć skargę do sądu na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej uniemożliwiającej jej prawidłową realizację uprawnień lub obowiązków, które wynikają wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Słusznie zauważa się w doktrynie, że wspomniane uprawnienia lub obowiązki mogą też wynikać z aktów konkretyzujących przepisy prawne (np. z decyzji administracyjnych)⁴⁷.

Należy też wspomnieć o pewnej kategorii spraw administracyjnych załatwianych na wnioski zainteresowanego w formie aktu lub czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków przewidzianych w przepisach prawa, które – ze względu na brak podstawy prawnej – nie są konkretyzowane w drodze decyzji administracyjnej, jednakże wymagają swoistej indywidualizacji. W jej efekcie może dojść do pozytywnego załatwienia sprawy, które sprowadza się do dokonania określonej czynności (będącej wyrazem realizacji sformułowanej przez organ, lecz niezewnętrzznionej normy jednostkowo-konkretnej) albo do negatywnego załatwienia sprawy polegającego na wyrażeniu przez organ odmowy podjęcia żądanego działania. W tym miejscu warty podkreślenia jest fakt, iż od samego początku dostrzegano, że kategorię przedmiotu skargi w postaci tzw. innych aktów lub czynności ustanowiono nie tylko w celu umożliwienia jednostce kwestionowania samej poprawności działań dokonywanych przez organy administracji, ale też – i to przede wszystkim – po to, aby istniała możliwość zaskarżenia do sądu odmowy ich podjęcia⁴⁸.

Przepis prawa może przewidywać dla tego rodzaju odmowy formę decyzji administracyjnej (np. odmowa udostępnienia informacji publicznej⁴⁹, odmowa wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych⁵⁰)

⁴⁶ Por. *ibidem*, s. 93.

⁴⁷ Por. np.: E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 14 VIII 2002 r., II SA/Gd 4182/01*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 10, poz. 135, s. 563–564; M. Bogusz, *Glosa do postanowienia WSA w Bydgoszczy z 15 VII 2005 r., II SAB/Bd 23/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 3, poz. 30, s. 141.

⁴⁸ Por. J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 92.

⁴⁹ Artykuł 16 ust. 1 Ustawy z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1429 ze zm.), dalej „u.d.i.p.”.

⁵⁰ Artykuł 34 Ustawy z dnia 4 II 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 409).

albo stanowić, że służy od niej skarga na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁵¹ Jeżeli jednak z przepisów prawa nie wynika, w jakiej formie organ wyraża odmowę dokonania czynności, którą zakwalifikować można jako czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, to należy przyjąć, że odmowa taka jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Trzeba jednak zaznaczyć, iż często prezentowane są odmienne poglądy, że powinna ona zawsze przybierać postać decyzji administracyjnej⁵² albo że stanowi przejaw bezczynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.⁵³

Gdy sąd, w wyniku uwzględnienia skargi, uchyla analizowany tu akt odmowy, może też skorzystać z kompetencji wskazanej w art. 146 § 2 p.p.s.a., a więc uznać uprawnienie wynikające z przepisów prawa, które organ ocenił jako nieprzysługujące skarżącemu, co skutkowało odmową podjęcia właściwej czynności. Wydając wyrok o powyższej treści, sąd formułuje normę indywidualną, którą zrealizować musi organ administracji publicznej.

Nie można zgodzić się zarówno z zaprezentowanym przez J.P. Tarnę stwierdzeniem, że orzeczenie wydane na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. „zastępuje akt lub czynność organu administracji”⁵⁴, jak i z wyrażonym przez K. Klonowskiego poglądem, że analizowany rodzaj wyroku „zastępuje działania organu administracji publicznej, które powinny były nastąpić w ramach realizacji czy też respektowania uprawnień lub obowiązków jednostki wynikających z przepisów prawa”⁵⁵. Orzeczenie z art. 146 § 2 p.p.s.a., jako wiążąca dla organu wypowiedź sądu w kwestii uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, wyznacza jedynie kierunek działań organu. Jeżeli na przykład sąd uzna uprawnienie skarżącego do wglądu w określone dokumenty, to będzie

⁵¹ Zob. art. 16 ust. 2 oraz art. 19 ust. 3 Ustawy z dnia 10 VII 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1267 ze zm.); art. 10h ust. 7 Ustawy z dnia 22 IX 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 221).

⁵² Zob. np.: postanowienie NSA z 27 XI 2015 r., sygn. I OSK 2741/15, LEX nr 1989907; wyrok NSA z 15 IV 2015 r., sygn. I OSK 542/13, LEX nr 1798154.

⁵³ Zob. np.: A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 247; W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 27 X 2015 r., II OSK 269/15*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2016, nr 7–8, poz. 75, s. 1051–1052.

⁵⁴ J.P. Tarń, *Orzeczenia sądowe*, s. 605.

⁵⁵ K. Klonowski, op. cit., s. 63.

ono mogło zostać urzeczywistnione dopiero, gdy organ udostępni zainteresowanemu stosowne materiały. Wyrok sądu nie zastąpi zatem czynności organu.

Orzeczenie, o którym mowa w art. 146 § 2 p.p.s.a. – zdaniem K. Klońskiego – „wypełnia w pewien sposób funkcję oceny prawnej”, ponieważ nawet gdyby była ona zawarta w wyroku, to nie będzie wywoływać skutku przewidzianego w art. 153 p.p.s.a., gdyż postępowanie sądowoadministracyjne nie jest w tym przypadku poprzedzone administracyjną procedurą jurysdykcyjną⁵⁶. Wydaje się jednak, że nie należy zacierać różnicy między wspomnianymi instytucjami, z których jedna stanowi element sentencji wyroku, a druga – część jego uzasadnienia. Poza tym trudno zgodzić się z twierdzeniem, że organ nie będzie związany wyrażoną przez sąd oceną prawną tylko z tego powodu, że zaskarżone działanie nie było podjęte w ramach sformalizowanego postępowania administracyjnego.

Jeszcze inną funkcję analizowanego orzeczenia dostrzega A. Skoczyła, twierdząc, że w sprawach dotyczących dochodzenia określonych roszczeń publicznoprawnych może ono „pełnić rolę swoistego prejudykatu w postępowaniu cywilnym”⁵⁷. Taką koncepcję krytykuje jednak Z. Kmiecik, zauważając, że konieczność zabiegania o ochronę przed dwoma różnymi sądami jest rozwiązaniem bardzo niekorzystnym dla jednostki⁵⁸.

2.2. Fakultatywny charakter

W art. 146 § 2 p.p.s.a. ustawodawca posłużył się określeniem „sąd może”. Literalna wykładnia wspomnianego unormowania prowadzi do wniosku, że sąd ma wyłącznie możliwość podjęcia tego rodzaju orzeczenia, a więc pozostawiono to jego uznaniu⁵⁹. Jest to jednak zbyt uproszczony sposób rozumienia przepisu. Sformułowanie wskazujące na fakultatywność analizowanej kompetencji należy interpretować przede wszystkim jako dopuszczalność wydania wyroku o cechach wciąż niestandardowych

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ A. Skoczyła, op. cit., s. 597.

⁵⁸ Zob. Z. Kmiecik, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 4 II 2008 r., I OPS 3/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, nr 5, poz. 51, s. 351–352.

⁵⁹ Por. M. Jaśkowska, *Wyroki sądów administracyjnych*, w: M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 223; por. też np. wyrok WSA we Wrocławiu z 15 XII 2011 r., sygn. III SA/Wr 357/11, LEX nr 1154659.

dla polskiej procedury sądowoadministracyjnej. Innymi słowy, treść normy prawnej zawartej w art. 146 § 2 p.p.s.a. powinna być odczytywana jako wyraźne przyzwolenie dla sądu na podjęcie określonego w tym przepisie rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym. Nie oznacza to jednak, że wskazane orzeczenie stanowi obligatoryjny komponent sentencji wyroku w każdym przypadku uwzględnienia skargi na tzw. inny akt lub czynność⁶⁰. Charakter sprawy może przesądzać o tym, że wyrok wydany wyłącznie na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. jest rozstrzygnięciem kompletnym⁶¹.

Potrzeba orzeczenia na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. aktualizuje się przede wszystkim wówczas, gdy do osiągnięcia stanu, w którym prawa jednostki nie będą naruszane, konieczne jest nie tylko zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 146 § 1 p.p.s.a., ale też dokonanie przez organ czynności, której podjęcia nielegalnie odmówił (np. wydanie dokumentu) bądź wprowadzenie konkretnej korekty naruszających prawo działań organu (np. zmiana nieprawidłowych danych w ewidencji, właściwe obliczenie wysokości danej opłaty). Ponadto sąd powinien posłużyć się analizowanym uprawnieniem jurysdykcyjnym, gdy organ nie miał prawa podejmować zaskarżonego aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż w istocie było to działanie polegające na żądaniu od jednostki określonego zachowania, do którego, zgodnie z prawem, nie jest zobligowana (np. organ wezwał jednostkę do uiszczenia określonej opłaty, od której jednostka ta jest ustawowo zwolniona).

Należy jednak pamiętać, że mogą występować sytuacje, kiedy teoretycznie mogłaby być wykorzystana kompetencja będąca przedmiotem niniejszych rozważań, ale zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala sądowi na jednoznaczne ustalenie okoliczności sprawy. W takich warunkach wydanie orzeczenia o uznaniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa jest niemożliwe⁶².

⁶⁰ Odmienny pogląd prezentuje K. Klonowski, który uważa, że ten element sentencji wyroku można traktować jako obligatoryjny, gdyż jest to uzasadnione interesem skarżącego (K. Klonowski, op. cit., s. 63).

⁶¹ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 18 I 2018 r., sygn. II SA/Kr 1241/17, LEX nr 2440209, w którym sąd stwierdził bezskuteczność czynności wojewódzkiego konserwatora zabytków polegającej na wpisaniu budynku mieszkalnego do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

⁶² Zob. np.: wyrok WSA w Kielcach z 10 III 2016 r., sygn. II SA/Ke 1151/15, LEX nr 2025949; wyrok WSA w Warszawie z 29 X 2015 r., sygn. II SA/Wa 369/15, LEX nr 1966989.

Biorąc pod uwagę powyższe względy, nie można zaaprobować sformułowanego przez K. Klonowskiego postulatu zmiany regulacji prawnej, tak aby w przypadku uwzględnienia skargi na akt lub czynność z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. na sądzie ciążył obowiązek ujmowania w sentencji wyroku elementu o charakterze merytorycznym⁶³. Obecna redakcja art. 146 § 2 p.p.s.a. jest prawidłowa, ponieważ pozwala na dostosowanie treści rozstrzygnięcia do okoliczności i specyfiki danej sprawy.

2.3. Orzeczenia o podobnej treści

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie spotkać można wypowiedzi świadczące o tym, że zwrot „orzeczenie o istnieniu uprawnienia lub obowiązku” bywa traktowany jako synonim sformułowania „uznanie uprawnienia lub obowiązku”⁶⁴. Nie jest to zaskakujące, ponieważ określenie „uznać” oznacza „dojść do wniosku, że coś jest słuszne, właściwe, konieczne, obowiązujące; orzec”. Można je też odczytywać jako „stwierdzić jakiś stan, fakt; potwierdzić coś”⁶⁵. Zasadne jest zatem przyjęcie szerokiego rozumienia sformułowania „uznać uprawnienie lub obowiązek” zawartego w art. 146 § 2 p.p.s.a. Obejmuje ono znaczeniowo „orzeczenie o istnieniu”, a także „stwierdzenie” uprawnienia lub obowiązku.

Powyższa konstatacja ma ogromne znaczenie przy interpretacji art. 149 p.p.s.a. Stosownie do jego § 1 pkt 2 sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), może zobowiązać organ „do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”. Kierowanie się założeniem racjonalnego ustawodawcy prowadziło do postawienia tezy, że mamy tu do czynienia z kompetencją szerszą niż przewidziana w art. 146 § 2 p.p.s.a., ponieważ „stwierdzenie” uprawnienia (obowiązku) traktowane jest jako alternatywa dla jego „uznania”. Poza tym mowa jest tu o „zobowiązaniu organu” do pewnego zachowania.

Wydaje się jednak, że uprawnienie jurysdykcyjne z art. 149 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jest po prostu odpowiednikiem kompetencji przewidzianej w art. 146 § 2 p.p.s.a., wykorzystywanym w innych okolicznościach – a konkretnie mówiąc – w sytuacji kiedy organ pozostaje w stanie

⁶³ Zob. K. Klonowski, op. cit., s. 66.

⁶⁴ Zob. np.: wyrok NSA z 15 II 2010 r., sygn. I OSK 672/09, LEX nr 591315; M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Komentarz do art. 146*, s. 671.

⁶⁵ *Słownik języka polskiego*, t. 3, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1981, s. 642.

bezczynności lub przewlekłe prowadzi postępowanie. Różnica tkwi w formie wypowiedzi sądu. Doszukiwanie się innych odmienności miałyby charakter rozważań czysto teoretycznych.

Osobliwe rozwiązanie zostało przyjęte w art. 149 § 1b p.p.s.a. Przepis ten przewiduje, że sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2 (a więc również w razie zobowiązania organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa), może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Kompetencję tę wykorzystano np. do orzeczenia o istnieniu uprawnienia do przyznania wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych z tytułu pełnienia funkcji kuratora ustanowionego dla osoby nieznannej z miejsca pobytu⁶⁶. Orzeczenie to znalazło się w wyroku, w którym zastosowano art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Trudno jednak wyobrazić sobie, aby w praktyce zaistniała potrzeba jednoczesnego wykorzystania przez sąd uprawnień z art. 149 § 1 pkt 2 i art. 149 § 1b p.p.s.a.

Przed nowelizacją z dnia 9 kwietnia 2015 r. w przypadku niewykonania wyroku wydanego na podstawie art. 146 § 1 i 2 p.p.s.a. strona mogła wnieść skargę, w której zawarte jest żądanie wymierzenia organowi grzywny. Takie prawo dawał jej art. 154 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając wspomnianą wyżej skargę, oprócz nałożenia grzywny, mógł też orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwalał na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (art. 154 § 2 p.p.s.a.). Obecnie skarga z art. 154 § 1 p.p.s.a. może zostać wniesiona tylko w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Wobec tego środek ten nie ma zastosowania w sytuacji, kiedy organ nie wykonuje wyroku z art. 146 § 2 p.p.s.a.

3. Praktyka orzekania przez sądy na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a.

Wbrew temu, że w nauce – o czym była już mowa – nadal często prezentowany jest pogląd o samodzielności podstawy wyroku z art. 146 § 2 p.p.s.a., sądy traktują orzeczenie o uznaniu uprawnienia lub obowiązku

⁶⁶ Zob. wyrok WSA w Kielcach z 20 VII 2016 r., sygn. II SAB/Ke 40/16, LEX nr 2105461.

wynikających z przepisów prawa jako element, który uzupełnia wyrok uchylający akt bądź stwierdzający bezskuteczność czynności⁶⁷. Wyłącznie incydentalnie sądy administracyjne, orzekając na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a., nie odnoszą się jednocześnie w sentencji wyroku do zaskarżonego aktu lub czynności w myśl art. 146 § 1 p.p.s.a.⁶⁸ Mamy zatem do czynienia z rozmijaniem się poglądów sporej części piśmiennictwa z praktyką orzecniczą. Dzieje się tak dlatego, że przy rozpatrywaniu konkretnych spraw ujawniają się mankamenty upowszechnionej koncepcji teoretycznej. Sądy najwyraźniej kierują się słusznym założeniem, że nie można podjąć rozstrzygnięcia wyłącznie na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a., ponieważ orzeczenie takie nie zawiera niezbędnego elementu w postaci odniesienia się sądu do przedmiotu skargi.

Najwięcej wyroków, w których sądy skorzystały z kompetencji jurysdykcyjnej określonej w art. 146 § 2 p.p.s.a., dotyczy spraw ze skarg na odmowę zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu⁶⁹, którego niezgodność z aktami wyższego rzędu stwierdził Trybunał Konstytucyjny (TK)⁷⁰. Konieczne jest zasygnalizowanie, że kwalifikacja takiej odmowy do kategorii określonej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wywołuje duże kontrowersje⁷¹. Abstrahując jednak od wskazanych wątpliwości, należy zwrócić uwagę, że znaczna liczba wyroków wydanych w tym rodzaju spraw pozwala na formułowanie ogólnych wniosków co do praktyki stosowania art. 146 p.p.s.a. Przede wszystkim orzeczenia te charakteryzuje duża niejednorodność kształtu sentencji. W licznych wyrokach odmowa zwrotu części opłaty za kartę pojazdu została zakwalifikowana jako akt i w związku z tym zastosowano sankcję polegającą na jego uchyleniu⁷². W wielu przypadkach przyjęto jednak, że taka odmowa jest czynnością,

⁶⁷ Zob. np.: wyrok WSA w Gliwicach z 15 III 2016 r., sygn. IV SA/GI 1073/15, LEX nr 2017368; wyrok WSA w Lublinie z 17 XI 2011 r., sygn. III SA/Lu 477/11, LEX nr 1154231.

⁶⁸ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 9 V 2016 r., sygn. I SA/Kr 211/16, LEX nr 2049935.

⁶⁹ Dz.U. Nr 137, poz. 1310 ze zm.

⁷⁰ Wyrok TK z 17 I 2006 r., sygn. U 6/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 3.

⁷¹ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 4 II 2008 r., sygn. I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 21 oraz krytyczne glosy do tej uchwały: Z. Kmiecika, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, nr 5, poz. 51, s. 343 i n., a także K. Defecińskiej i A. Kubiak, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6, s. 133 i n.

⁷² Zob. np.: wyrok WSA w Lublinie z 23 III 2017 r., sygn. III SA/Lu 989/16, LEX nr 2333767; wyrok WSA w Łodzi z 6 IX 2016 r., sygn. III SA/Łd 484/16, LEX nr 2120346.

i dlatego stwierdzono jej bezskuteczność⁷³. Odnaleźć można także wyroki, w których sąd orzekł o „uchyleniu czynności”⁷⁴, co ewidentnie nie znajduje uzasadnienia w treści art. 146 § 1 p.p.s.a.⁷⁵ Ponadto gdy sądy decydują się na skorzystanie z przewidzianej w art. 146 § 2 p.p.s.a. kompetencji, orzekają bądź o uznaniu obowiązku organu dokonania na rzecz skarżącego zwrotu części tej opłaty⁷⁶, bądź – dużo rzadziej – o uznaniu uprawnienia skarżącego do otrzymania zwrotu określonej kwoty⁷⁷. Zróżnicowanie treści rozstrzygnięć w analogicznych sprawach świadczy o tym, że brak wypracowania spójnej koncepcji teoretycznej co do metody wyrokowania na podstawie art. 146 p.p.s.a. rzutuje na praktykę stosowania tego unormowania.

Warto wymienić również inne przykłady wykorzystania art. 146 § 2 p.p.s.a. Działając na podstawie wskazanego przepisu, wojewódzkie sądy administracyjne uznały między innymi uprawnienie do: zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby⁷⁸; bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka do szkoły⁷⁹; zwolnienia od opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych za wskazany okres⁸⁰; wglądu do protokołu z konkursu na etatowego członka samorządowego kolegium odwoławczego⁸¹; otrzymania prawa jazdy niezawierającego wpisu dotyczącego ważności uprawnienia⁸²; uzyskania przez rzeczoznawcę majątkowego dostępu do danych

⁷³ Zob. np.: wyrok WSA w Szczecinie z 18 V 2017 r., sygn. II SA/Sz 296/17, LEX nr 2302037; wyrok WSA w Gdańsku z 12 II 2009 r., sygn. III SA/Gd 453/08, LEX nr 483994.

⁷⁴ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 4 XI 2009 r., sygn. II SA/Po 422/09, LEX nr 557849.

⁷⁵ Por. Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z 19 XII 2006 r.*, III SA/Gd 440/06, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 10, poz. 115, s. 724.

⁷⁶ Zob. np.: wyrok WSA w Olsztynie z 29 VI 2017 r., sygn. II SA/OI 448/17, LEX nr 2313587; wyrok WSA w Poznaniu z 14 XII 2016 r., sygn. II SA/Po 663/16, LEX nr 2192377; wyrok WSA w Gliwicach z 21 X 2016 r., sygn. II SA/Gl 746/16, LEX nr 2158570.

⁷⁷ Zob. np.: wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 VII 2016 r., sygn. I SA/Bd 261/16, LEX nr 2103798; wyrok WSA w Gdańsku z 30 VI 2016 r., sygn. III SA/Gd 260/16, LEX nr 2069066, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 X 2011 r., sygn. II SA/Go 440/11, LEX nr 1257446.

⁷⁸ Zob. np.: wyrok WSA w Gdańsku z 11 VI 2015 r., sygn. III SA/Gd 360/15, LEX nr 1751347; wyrok WSA w Gliwicach z 12 X 2015 r., sygn. IV SA/Gl 717/15, LEX nr 1823175.

⁷⁹ Zob. np.: wyrok WSA w Białymstoku z 9 VIII 2016 r., sygn. II SA/Bk 188/16, LEX nr 2093290; wyrok WSA w Warszawie z 14 IV 2014 r., sygn. II SA/Wa 2048/13, LEX nr 1467959.

⁸⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z 5 V 2016 r., sygn. II SA/Sz 42/16, LEX nr 2098538.

⁸¹ Wyrok WSA w Olsztynie z 19 X 2017 r., sygn. II SA/OI 688/17, LEX nr 2390334.

⁸² Wyrok WSA w Szczecinie z 3 IX 2015 r., sygn. II SA/Sz 841/15, LEX nr 1814154.

zawartych we wszystkich dowodach zmian w operacie ewidencyjnym gruntów i budynków⁸³; uczestniczenia w danym dniu w posiedzeniu rady osiedla⁸⁴, a także w posiedzeniu komisji rewizyjnej rady gminy⁸⁵; uzyskania dopłaty do eksportu cukru⁸⁶.

Można również wskazać przypadki, gdy NSA – korzystając z możliwości rozpoznania skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a. – zastosował art. 146 § 2 p.p.s.a. Przykładowo, sąd ten uznał uprawnienie skarżącego do wystawienia mu legitymacji dokumentującej stopień niepełnosprawności⁸⁷, a także uprawnienie do przypisania w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego określonej liczby punktów w miejsce nieprawidłowo przypisanych⁸⁸.

Niezwykłe rzadko wydawane są wyroki, w których sąd, opierając się na art. 146 § 2 p.p.s.a., odnosi się do obowiązków skarżącego. Tego rodzaju rozstrzygnięciem było na przykład uznanie przez sąd w jednym z wyroków braku obowiązku skarżącego uiszczania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w danym roku⁸⁹, czy też uznanie w innym orzeczeniu, że skarżący nie ma obowiązku uiszczania takiej opłaty w wysokości przekraczającej kwotę ustawowo określoną dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży napojów alkoholowych⁹⁰. Treść podanych jako przykłady rozstrzygnięć nie odpowiada ściśle formule zawartej w art. 146 § 2 p.p.s.a., gdyż przepis ten nie przewiduje możliwości „uznania braku obowiązku”. Sądy powinny zatem w inny sposób skonstruować treść swych orzeczeń.

W tym miejscu większe znaczenie ma jednak ogólne spostrzeżenie, że możliwość uznania na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. obowiązku skarżącego istnieje wówczas, gdy poprzez wniesienie skargi kwestionowana jest prawidłowość działań organu polegających na określeniu dla konkretnego podmiotu sposobu realizacji obowiązku wynikającego z przepisów prawa (np. obliczenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej⁹¹). Jednakże ze względu na to, że w praktyce skargi

⁸³ Wyrok WSA w Gdańsku z 18 I 2008 r., sygn. III SA/Gd 435/07, LEX nr 975304.

⁸⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 14 IX 2017 r., sygn. II SA/OI 529/17, LEX nr 2363567.

⁸⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 27 X 2016 r., sygn. III SA/Kr 523/16, LEX nr 2151314.

⁸⁶ Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z 2 II 2005 r., sygn. VI SA/Wa 591/04, LEX nr 169326; wyrok WSA w Warszawie z 6 I 2005 r., sygn. VI SA/Wa 101/04, LEX nr 819299.

⁸⁷ Wyrok NSA z 25 IV 2014 r., sygn. I OSK 2290/12, LEX nr 1480864.

⁸⁸ Wyrok NSA z 13 II 2018 r., sygn. I OSK 777/16, LEX nr 2491669.

⁸⁹ Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z 13 IV 2006 r., sygn. I SA/Ke 662/05, LEX nr 855246.

⁹⁰ Wyrok WSA w Kielcach z 19 V 2008 r., sygn. II SA/Ke 158/08, LEX nr 507780.

⁹¹ Artykuł 15 ust. 1 u.d.i.p.

wnoszone na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. najczęściej dotyczą działań organów uniemożliwiających jednostce korzystanie z uprawnień⁹², art. 146 § 2 p.p.s.a. w zasadzie nie jest stosowany do uznawania obowiązków skarżącego. Jeżeli jednak sąd zdecyduje się orzec w taki sposób, musi pamiętać o konieczności przestrzegania określonego w art. 134 § 2 p.p.s.a. zakazu *reformationis in peius*. Nie można na przykład uznać obowiązku wniesienia określonej opłaty w wysokości wyższej niż obliczona wcześniej przez organ⁹³.

Przepis art. 146 § 2 p.p.s.a. nie określa, czyje uprawnienie lub obowiązek mogą zostać uznane przez sąd. Nie jest zatem jasne, czy chodzi tu wyłącznie o uprawnienia lub obowiązki jednostki czy również organu, którego działanie było przedmiotem zaskarżenia. W związku z tym zdarza się, że sądy administracyjne wykorzystują analizowaną kompetencję orzeczniczą do tego, aby uznać obowiązek organu administracji publicznej. Oprócz wspomnianych wcześniej przypadków uznania obowiązku organu dokonania na rzecz skarżącego zwrotu części opłaty za kartę pojazdu jako przykłady podać można uznanie obowiązku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do wypłaty na rzecz skarżącego zaliczki w wysokości określonego procentu odszkodowania ustalonego decyzją wojewody⁹⁴ czy obowiązek burmistrza do zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka do konkretnej szkoły aż do ukończenia przez nie ósmej klasy szkoły podstawowej⁹⁵.

W istocie funkcją tego rodzaju orzeczeń jest wskazywanie właściwego sposobu zachowania się organu, którego przejaw aktywności okazał się niezgodny z prawem. Zaprezentowana metoda formułowania rozstrzygnięcia bywa w praktyce wykorzystywana najprawdopodobniej dlatego, że w porównaniu z orzeczeniem o uprawnieniach skarżącego, wyrok w takim kształcie potencjalnie może mieć większą moc oddziaływania na organ. Wydaje się jednak, że sąd, korzystając z kompetencji określonej w art. 146 § 2 p.p.s.a., powinien w sentencji wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek jednostki, a nie organu administracji publicznej. Nawet jeżeli z przepisu prawa wynika określony

⁹² Zob. przykłady tych aktów i czynności w: K. Klonowski, op. cit., s. 55 i n.

⁹³ Por. A. Ciesielska, *Z problematyki zakazu reformationis in peius w postępowaniu sądowniczym*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 2, s. 144.

⁹⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 VI 2015 r., sygn. II SA/Go 224/15, LEX nr 1749742.

⁹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 17 I 2018 r., sygn. III SA/Łd 1097/17, LEX nr 2439405.

obowiązek organu, sąd w wyroku powinien uznać skorelowane z nim uprawnienie skarżącego. Orzeczenie to ma bowiem dotyczyć sytuacji prawnej podmiotu, który wnosząc skargę, domaga się ochrony swych praw. Sąd może wypowiedzieć się w kwestii obowiązków organu, które związane są z uznanymi na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. uprawnieniami jednostki, ale powinien uczynić to w uzasadnieniu wyroku, gdyż wyjaśnienie, jakie konsekwencje dla organu niesie ze sobą zastosowanie art. 146 § 2 p.p.s.a., stanowi element oceny prawnej, o której mowa w art. 153 p.p.s.a.

Korzystanie przez sądy z przyznaných im uprawnień do orzekania merytorycznego ma kapitalne znaczenie w przypadku kontroli legalności aktów i czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ w odniesieniu do tej kategorii przejawów działania organów istnieje problem deficytu administracyjnego prawa procesowego⁹⁶. Niedostatki regulacji prawnej, znacznie obniżające poziom ochrony praw jednostki, mogą być więc w pewnym stopniu rekompensowane możliwością wydania wyroku na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. Dlatego też w każdym przypadku, gdy zachodzą przesłanki stosowania analizowanego przepisu, sąd powinien orzec na jego podstawie. W praktyce zdarza się jednak, że mimo braku przeszkód do uznania w wyroku uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa sądy poprzestają na uchyleniu zaskarżonego aktu bądź stwierdzeniu bezskuteczności zaskarżonej czynności⁹⁷. Na negatywną ocenę zasługują też przypadki skrajnie odmiennego działania sądu, polegającego na nieuprawnionym wykorzystaniu art. 146 § 2 p.p.s.a., wynikającego z opaczego rozumienia funkcji tego unormowania⁹⁸.

⁹⁶ Szerzej o tym problemie: J. Chlebny, *Źródła administracyjnego prawa procesowego*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, pod red. G. Łaszczycy, Warszawa 2017, s. 396 i n.

⁹⁷ Zob. np.: wyrok NSA z 22 XI 2017 r., sygn. I OSK 219/16, LEX nr 2419359, w którym sąd powinien uznać uprawnienie skarżącego do udostępnienia mu żądanych danych z ewidencji gruntów i budynków; wyrok WSA w Gdańsku z 14 V 2015 r., sygn. III SA/Gd 270/15, LEX nr 1760935, w którym sąd powinien uznać uprawnienie skarżącego do wydania prawa jazdy niezawierającego wpisu dotyczącego ważności uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii B; wyrok WSA w Lublinie z 22 XII 2014 r., sygn. III SA/Lu 617/14, LEX nr 1779874, w którym sąd powinien uznać uprawnienie skarżącego do przystąpienia do konkursu na stanowisko referendarza sądowego.

⁹⁸ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 16 VII 2009 r., sygn. IV SA/Po 228/09, LEX nr 553437, w którym sąd uznał obowiązek organu do wydania postanowienia odmawiającego sporządzenia odpisu protokołu z czynności złożenia wyjaśnień przez świadka za pomocą kserokopiarki będącej na wyposażeniu urzędu.

Podsumowanie

Na zakończenie rozważań trzeba wyraźnie podkreślić, że art. 146 § 2 p.p.s.a. nie jest samodzielną podstawą wyroku, w którym sąd uwzględnia skargę na akt lub czynność wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Orzeczenie o uznaniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa może być zawarte w sentencji wyroku, w przypadku gdy sąd uchyla akt albo stwierdza bezskuteczność czynności na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. Jeżeli wymaga tego charakter sprawy, a okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego nie budzą uzasadnionych wątpliwości, sąd powinien wykorzystać kompetencję, o której mowa w art. 146 § 2 p.p.s.a.

Należy wysunąć postulat, aby sądy administracyjne stosowały wskazany wyżej przepis w każdym przypadku, gdy spełnione są przesłanki aktualizacji określonej w nim kompetencji. Maksymalizacja wykorzystania możliwości, jakie daje art. 146 § 2 p.p.s.a., a także inne unormowania pozwalające na wydawanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym orzeczeń merytorycznych, ma bowiem ogromne znaczenie dla zwiększenia efektywności sądowej kontroli administracji publicznej. Jest to również niezwykle istotne dla wzrostu poziomu ochrony praw jednostek pokrzywdzonych niezgodnymi z prawem działaniami organów wykonujących administrację publiczną.

COMPETENCE OF THE ADMINISTRATIVE COURT TO RECOGNIZE IN ITS JUDGMENT THE RIGHT OR OBLIGATION ARISING FROM THE PROVISIONS OF LAW

Summary

The purpose of the article is to present the competence of the administrative court indicated in Article 146 § 2 of the Act of 30 August 2002 – the Law on proceedings before administrative courts (LPAC). In accordance with this provision, in matters concerning complaints against an Act or an action related to public administration referred to in Article 3 § 2 point 4 of the LPAC, the court may recognize in its judgment a right or an obligation arising from the provisions of law and may issue a relevant decision in the matter if it first annuls the act or declares that the action is with no legal effect pursuant to Article 146 § 1 of the LPAC. It must be emphasized however, that Article 146 § 2 of the LPAC is not an independent basis for issuing a judgment and the doctrine often presents differing views.

It should be assumed that the court may recognize the right or the obligation of an individual that arises from the provisions of law if the nature of the case permits

doing so and when the facts and the legal framework of the case do not raise reasonable doubts. Unfortunately, judicial case studies show that this possibility is rarely used. Furthermore, courts encounter numerous problems in applying Article 146 § 2 of the LPAC, most probably because of the huge controversy regarding this procedural institution. Firstly, there is no consensus as to the function of the judicial decision based on the provision in question, and the interpretation of its facultative nature is also problematic.

In the author's opinion administrative courts should use the competence referred to in Article 146 § 2 of the LPAC more frequently. Such a change of practice would increase the effectiveness of judicial review of public administration as well as will enhance the level of protection of individual rights. The article also contains some interesting examples of the application of Article 146 § 2 of the LPAC.

Keywords: administrative court proceedings – complaint to the administrative court – other acts or actions related to public administration – recognition of the right or obligation arising from the provisions of law