Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 05:54:14

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXIX, 1, 2020
DOI: 10.17951/sil.2020.29.1.323-329

Tomasz Kosicki
Uniwersytet Gdański, Polska
ORCID: 0000-0003-1831-3251
tmkosicki@gmail.com

Dagmara Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018, ss. 192

W 2018 r. nakładem Wydawnictwa Academicon w Lublinie ukazała się monografia Dagmary Gut pt. *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*. Już analiza spisu treści książki oraz pobieżna lektura pozwalają na stwierdzenie, że na rynek wydawniczy trafiła niezwykle cenna i wartościowa pozycja, która może być wykorzystana nie tylko w codziennej pracy sędziów sądów administracyjnych, profesjonalnych pełnomocników, lecz także studentów prawa i administracji oraz kierunków pokrewnych. Publikacja została poświęcona przedstawieniu aktualnego modelu polskiego postępowania sądowoadministracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji merytorycznych sądu administracyjnego i tendencji rozwojowych w tym zakresie. Autorka omówiła to zagadnienie na tle prawnoporównawczym, odwołując się do rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich, tj. we Francji, w Niemczech i Austrii[1].

Recenzowana pozycja stanowi ważny i niewątpliwie bardzo aktualny głos w dyskusji nad zagadnieniem dopuszczalności i zakresu merytorycznego orzekania przez polskie sądy administracyjne. Na podziw zasługuje czujność autorki, która podjęła się opracowania zagadnienia niedawno wprowadzonego do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2]. Dla uporządkowania wywodu odnotować należy, że nowelizacja została wprowadzona ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed

[1] Warto w tym miejscu odnotować, że badanie europejskich rozwiązań prawnych dotyczących sądownictwa administracyjnego było już przedmiotem rozważań D. Gut. Autorka w jednej z publikacji zaprezentowała rozwiązania przyjęte w Austrii w tym zakresie. Zob. D. Gut, *Model postępowania sądowoadministracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta" 2017, nr 2, s. 3–18.

[2] T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 05:54:14

sądami administracyjnymi[3], wyposażając polskie sądy administracyjne w uprawnienia do merytorycznego orzekania spraw administracyjnych, które były przedmiotem postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej. Od czasu uchwalenia p.p.s.a. jest to najobszerniejsza nowelizacja tego aktu normatywnego[4].

Zagadnienie to jest istotne, ponieważ rozważania nad kompetencjami do merytorycznego orzekania były i wciąż są przedmiotem ożywionej dyskusji doktrynalnej. Było to widoczne zwłaszcza na etapie prac legislacyjnych, w trakcie których ścierały się różne opinie i stanowiska, często całkowicie odmienne[5]. Jak wskazuje W. Piątek[6], według pierwszego z nich wprowadzenie kompetencji reformatoryjnych (merytorycznych) może *de facto* przyczynić się do przyspieszenia ostatecznego załatwienia sprawy (wydanie ostatecznego aktu administracyjnego), drugie zaś wskazywało, że może zagrozić fundamentom konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego[7].

Aktualność podjętej tematyki sprawia, że moment ukazania się książki na rynku wydawniczym daje możliwość oceny obowiązujących od niedawna przepisów oraz zaproponowania postulatów *de lege ferenda*. Przechodząc do dalszej części recenzji, wskazać należy, że recenzowana monografia, licząca 192 strony, składa się ze wstępu, który poprzedza wykaz skrótów, czterech rozdziałów, zakończenia, bibliografii, wykazu źródeł prawa oraz wykazu przywołanych orzeczeń.

Konstrukcja monografii jest logiczna. Jak wskazano wyżej, składa się z czterech rozdziałów. Każdy z nich został podzielony na mniejsze jednostki redakcyjne (podrozdziały), co niewątpliwie ułatwia czytelnikowi zapoznanie się z tokiem wywodu. Rozdziały są względem siebie proporcjonalne. Najbardziej rozbudowany jest rozdział trzeci (39 stron). Traktuje on o aktualnym modelu polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi, co jest uzasadnione koniecznością ułatwienia czytelnikowi zrozumienia nie tylko zasadniczego zagadnienia książki, jakim jest merytoryczne orzekanie w ramach postępowania sądowoadministracyjnego, lecz

[3] Dz.U. 2015, poz. 658, dalej: nowela kwietniowa.

[4] Odnośnie do przesłanek, którymi kierowano się, uchwalając nowelę kwietniową, zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm VII kadencji, Druk Sejmowy nr 1633, s. 1 i n.

[5] Zob. W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo" 2017, z. 1, s. 19; A. Kabat, *Komentarz do art. 145a p.p.s.a. – teza 1*, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019.

[6] W. Piątek, *op. cit.*, s. 19.

[7] Zob. szerzej na ten temat: B. Banaszak, J. Michalska, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2016, nr 4, s. 9 i n. W publikacji tej autorzy nie tylko krytycznie ocenili nowelizację p.p.s.a., lecz także silnie wyartykułowali tezę, iż obecna konstrukcja art. 145a budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej – pod względem zgodności z art. 2, 10 i 184 Konstytucji RP.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 05:54:14

także tendencji rozwojowych w tym zakresie (autorka ten aspekt poddała analizie w rozdziale czwartym).

Na szczególną uwagę zasługuje bibliografia monografii, przygotowana poprawnie. Dagmara Gut wykorzystała imponującą liczbę pozycji bibliograficznych (123), co w przypadku stosunkowo niewielkich rozmiarów książki należy ocenić pozytywnie. Zaznaczyć trzeba, że literatura krajowa wykorzystana przez autorkę nie ma charakteru wyczerpującego. Nie uwzględniono np. prac Z. Kmieciaka[8] czy A. Skoczylasa[9], które poruszają problem stanowiący przedmiot rozważań w monografii. Niestety, powołana w pracy literatura zawiera drobne błędy, np. w przypisie 40 (s. 29) oraz w bibliografii (s. 180) znajduje się literówka – powołano się na publikację M. Wiblrandt-Gotowicz zamiast M. Wilbrandt-Gotowicz. Co istotne, autorka powołuje się zarówno na pozycje polskie, jak i zagraniczne (niemieckie, francuskie, austriackie).

Od strony edytorskiej praca Dagmary Gut nie budzi zastrzeżeń. Przypisy zostały przygotowane bardzo precyzyjnie i starannie. W niektórych miejscach obok odwołań natury formalnej odnajdujemy dodatkowe wątki czy rozszerzenia myśli z tekstu głównego pracy. Mają one charakter pomocniczy i nie są nadmiernie rozbudowane, co sprawia, że nie burzą skrupulatnie prowadzonego wywodu.

Pracę otwiera wstęp, który – jako niezbędna jednostka redakcyjna w większości tego typu prac – został przygotowany w sposób bardzo poprawny. Na dziewięciu stronach autorka wskazuje przede wszystkim na to, co jest przedmiotem monografii. Ponadto przedstawia dwa zasadnicze cele: „[…] ukazanie tendencji rozwojowych na tle wzmacniania uprawnień sądów administracyjnych do orzekania merytorycznego oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, z jakim modelem postępowania sądowoadministracyjnego mamy obecnie do czynienia" (s. 11). Cele te zostały obudowane stosownym komentarzem, ze wskazaniem przede wszystkim na aktualne tendencje w ustawodawstwie europejskim w zakresie merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Wyjaśniono też, że wybór Francji, Niemiec i Austrii jako przedmiotu analizy był podyktowany przede wszystkim względami natury historycznej. Jak zauważa D. Gut: „[…] na mocy Konstytucji Księstwa Warszawskiego na ziemiach polskich sądownictwo administracyjne utworzono, korzystając z rozwiązań francuskich, i w tym kształcie, z pewnymi zmianami, przetrwało ono aż do lat 60. XIX w. Modele niemiecki i austriacki przedstawiono dlatego, że ponad sto lat oddziaływały one na pozostające pod zaborami ziemie polskie" (s. 18).

W rozdziale pierwszym zostały opisane modele sądowej kontroli administracji w wybranych krajach europejskich: Francji, Niemczech i Austrii. Charakterysty-

[8] Z. Kmieciak, *Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 4–5, s. 18 i n.

[9] A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo" 2012, z. 10, s. 31 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 05:54:14

ka wybranych porządków prawnych w kontekście głównego tematu pracy jest uporządkowana i klarowna. Widoczne jest także sprawne poruszanie się po wybranych do analizy europejskich porządkach prawnych. Do najważniejszych wniosków płynących z lektury pierwszego rozdziału należy zaliczyć to, że we Francji ustawodawca zdecydował się na przyznanie sądom administracyjnym szerokich kompetencji do merytorycznego orzekania, przy czym uprawnienia te przynależą w zasadzie na takich samych zasadach sądom pierwszej i drugiej instancji. W Niemczech uprawnienia do merytorycznego orzekania są bardzo ograniczone, dominuje tu model kasatoryjny orzekania. Z kolei w Austrii sądownictwo administracyjne, oprócz możliwości orzekania kasacyjnego, posiada szerokie uprawnienia do merytorycznego orzekania – zostały one przyznane sądom pierwszej i drugiej instancji oraz austriackiemu Trybunałowi Administracyjnemu. Jak wskazuje autorka, przeprowadzona w 2012 r. reforma systemu sądownictwa administracyjnego w tym kraju pozwala na stwierdzenie, że Austria jest „współcześnie najlepszym europejskim przykładem przemyślanego i systemowego odejścia od orzekania kasacyjnego sądów administracyjnych" (s. 55). W obliczu cały czas prowadzonej dyskusji w doktrynie polskiej[10] konkluzje D. Gut mogą stanowić przyczynek do pogłębionych badań i – w konsekwencji – do wypracowania wniosków przydatnych dla polskiego ustawodawcy.

Rozdział drugi został poświęcony genezie i rozwojowi sądownictwa administracyjnego w Polsce, przy czym autorka wyodrębniła w jego ramach dwa podrozdziały: „Początki sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich przez Najwyższy Trybunał Administracyjny" oraz „Sądownictwo administracyjne po II wojnie światowej". Wartość tej części pracy jest niezwykle istotna, gdyż czytelnik może odnosić dalsze wywody, konkluzje i wnioski do przedstawionego tu rozwoju polskiego sądownictwa administracyjnego. Element historyczno-prawny monografii zdecydowanie zasługuje na aprobatę.

Rozdział trzeci dotyczy aktualnego modelu polskiego postępowania sądowoadministracyjnego. W tej części pracy autorka scharakteryzowała konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, kształtowanie się regulacji postępowania przed sądami administracyjnymi na poziomie ustawowym, organizację sądów administracyjnych, ich właściwość ogólną oraz właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto analizie w końcowej części rozdziału zostały poddane: skarga jako instrument inicjujący postępowanie przed sądami administracyjnymi, rozstrzygnięcia możliwe do wydania przez sądy pierwszej instancji, środki prawne od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, rozstrzygnięcia wydawane przez NSA.

[10] Zob. np. W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo" 2019, z. 1, s. 24 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 05:54:14

Zasadnicze znaczenie dla tytułu recenzowanej pracy ma rozdział czwarty, traktujący o przewidzianych w p.p.s.a. rodzajach merytorycznych orzeczeń, które mogą zostać wydane w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W pierwszej części pracy autorka przeanalizowała te przepisy, które już wcześniej – na gruncie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[11] – dopuszczały wydawanie merytorycznych rozstrzygnięć, tj. art. 146 § 2, art. 149 § 1 pkt 2, art. 149 § 2b oraz art. 154 § 2 p.p.s.a. Autorka wskazuje, że wyrok wydany na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a. zastępuje rozstrzygnięcie organu administracyjnego. Powołując się na pogląd prof. T. Wosia, argumentuje, że przedmiotowe orzeczenie nie będzie spełniać decyzji wydawanej przez organ w toku postępowania administracyjnego. Jak zaznacza: „[…] uznając na podstawie omawianego przepisu uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, sąd […] tylko sankcjonuje istniejący stan prawny, wywołany bezpośrednim działaniem normy prawnej" (s. 129). Pogląd ten należy podzielić. Wątpliwości budzi natomiast argument wskazany na s. 124–125, że orzecznictwu sądów administracyjnych nie podlegają np. „akty wydane w zakresie oceny projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE". Należy odnotować, że w praktyce akty te podlegają sądowoadministracyjnej kontroli, o czym przesądza art. 30e ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[12].

W kolejnej części pracy analizie poddano art. 149 § 1 pkt 2, art. 149 § 2b oraz art. 154 § 2 p.p.s.a. Jak zauważa D. Gut, stanowią one „odstępstwo od zasady wyłącznie kasacyjnego orzekania przez sądy administracyjne" (s. 142), a ich celem jest zwiększenie kontroli nad organami administracji publicznej. Autorka wskazuje także, że w przypadku tych regulacji sąd, wydając orzeczenie, określa sytuację prawną adresata normy określonej w prawie materialnym, a tym samym wydaje wyrok deklaratywny (potwierdzający, stwierdzający istnienie czegoś).

Ponadto autorka przeanalizowała treść art. 145a p.p.s.a. dodanego nowelą kwietniową, który przyznał sądom administracyjnym najdalej idące uprawnienia związane z merytorycznym orzekaniem wtedy, gdy przedmiotem skargi jest decyzja administracyjna lub postanowienie administracyjne. Zdaniem D. Gut artykuł ten wprowadza procedurę etapową, tzn. w pierwszej kolejności sąd administracyjny może skorzystać z możliwości zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia[13]. Co istotne, w tym przypadku sąd musi rozważyć, czy

[11] Dz.U. 1995, nr 74, poz. 368 ze zm.

[12] T.j. Dz.U. 2019, poz. 1295 ze zm.

[13] O wydaniu rozstrzygnięcia organ administracji publicznej na podstawie art. 145a § 2 p.p.s.a. jest obowiązany poinformować sąd w terminie 7 dni od dnia jego wydania.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 05:54:14

okoliczności sprawy pozwalają mu na tego typu działanie[14]. Drugi etap, o którym pisze autorka, obejmuje możliwość wydania przez sąd orzeczenia stwierdzającego istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Ten ostatni etap może być zainicjowany w sytuacji, gdy organ administracyjny nie wyda rozstrzygnięcia w ramach pierwszego etapu. Autorka trafnie zauważa, że omawiany przepis dotyczy tych decyzji i postanowień, które zostały uchylone z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego (a nie procesowego) oraz że uprawnienie sądu ogranicza konieczność zbadania, czy np. decyzja nie została wydana w ramach tzw. uznania administracyjnego[15]. Omawiając kolejne etapy i przesłanki ich zastosowania, D. Gut odnosi się również do przepisów dyscyplinujących organ administracji publicznej. W ramach tego punktu rozważania dotyczą też kwestii związania z wydaniem przez organ administracyjny aktu administracyjnego, ale niezgodnego z wcześniejszym zobowiązaniem sądu administracyjnego. Podzielić należy pogląd autorki, powołującej się na prof. W. Piątka[16], że wydanie przez organ administracji publicznej orzeczenia niezgodnego ze zobowiązaniem sądu administracyjnego jest równoznaczne z jego niewykonaniem i jest zaskarżalne na podstawie art. 145a § 3 p.p.s.a.

Dagmara Gut podjęła się także scharakteryzowania art. 145 § 3 p.p.s.a., który wyposażył sądy administracyjne w możliwość umorzenia postępowania administracyjnego. Autorka podnosi, że jest to odstępstwo od zasady niewkraczania przez sąd w kompetencje organu administracji publicznej. Co jednak wymaga podkreślenia, umorzenie postępowania administracyjnego w przypadku zaistnienia przewidzianych prawem przesłanek nie wywołuje żadnych materialnoprawnych skutków. Tak sformułowane twierdzenie znajduje odzwierciedlenie w poglądach doktryny, skrupulatnie przywoływanej pod tekstem merytorycznym, zgodnie z którymi decyzje traktujące o umorzeniu postępowania mają charakter formalny, a nie materialny.

Pracę zamyka zwięzłe zakończenie, w którym znajduje się podsumowanie przeprowadzonego wywodu oraz szereg trafnych i godnych uwagi opinii własnych autorki. Zdecydowanie należy podzielić pogląd zakładający, że zaproponowana przez ustawodawcę zmiana wprowadzona nowelą kwietniową nie zrewolucjo-

[14] Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 września 2019 r., II SA/Lu 167/19, LEX nr 2742480. Jak wskazał WSA w tym wyroku: „[…] zastosowanie przepisu art. 145a p.p.s.a. jest możliwe tylko w sytuacji, gdy stan faktyczny sprawy, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, został należycie wyjaśniony i nie budzi wątpliwości". Dodał także: „Ponadto prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy wymaga sięgnięcia po takie środki dowodowe, którymi nie dysponuje sąd administracyjny".

[15] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 1639/19, LEX nr 2501159. Jak uznał w tym orzeczeniu WSA: „[…] art. 145a § 1 p.p.s.a. pozwala sądowi administracyjnemu na zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie decyzji i wskazanie sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia tylko w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa materialnego lub stwierdzenia nieważności decyzji. Przepis ten nie pozwala na zobowiązanie w sytuacji, gdy przesłanką tego rozstrzygnięcia jest wyłącznie naruszenie przepisów postępowania". Zob. także: wyrok NSA z dnia 13 lipca 2017 r., II GSK 1038/17, LEX 2337504.

[16] W. Piątek, *op. cit.*, s. 26.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 03/11/2026 05:54:14

nizowała polskiego postępowania sądowoadministracyjnego. W konsekwencji nadal w Polsce dominujące jest orzekanie kasacyjne przez sądy administracyjne. W pewnym stopniu zaaprobować można również refleksję, że przystępując do kolejnych nowelizacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należałoby się zastanowić, czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby uchwalenie całkowicie nowej regulacji zamiast tworzyć niepotrzebny zamęt w praktyce stosowania prawa. Pogląd ten można odnieść w zasadzie do większości działań ustawodawcy, którego działalność legislacyjna stawia nas, niestety, w niechlubnej czołówce państw członkowskich Unii Europejskiej. Z drugiej strony należałoby postulować, aby przyjmowanie przez ustawodawcę nowych regulacji było poprzedzone głębszą analizą i refleksją.

Konkludując, recenzowana monografia Dagmary Gut jest bardzo dobrym opracowaniem charakteryzującym dopuszczalność wydawania przez sądy administracyjne w Polsce merytorycznych orzeczeń oraz tendencje rozwojowe w tym zakresie. Pracę wyróżniają wyrażone w sposób wyważony i przekonujący poglądy autorki oraz wysoki poziom precyzji języka i toku wywodu. Nie ulega wątpliwości, że autorka konsekwentnie realizowała postawione w początkowej części pracy tezy i cele badawcze. Z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, że na tle wielu aktualnie dostępnych publikacji z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego książka D. Gut wyróżnia się nie tylko cechami wskazanymi powyżej, lecz także dojrzałością, rzetelnością i skrupulatnością argumentacji. Recenzowana praca istotnie wzbogaca polską doktrynę postępowania sądowoadministracyjnego.